



DE IURE

REVISTA JURÍDICA

DICIEMBRE 2020

Principales problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales en México.

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

Resumen

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

El problema de estudio radica que en México se observan 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, basado entre otros aspectos, en una política social con servicios universales y gratuitos en el rubro de la educación.

¹ Docentes de la 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.

Palabras claves:

Universidad Pública Estatal, Problemas Estructurales, Financiamiento Administración pública, Plan Nacional de desarrollo.

ABSTRACT

The National Development Plan of Mexico 2019-2024 establishes as a fundamental point the commitment to maintain healthy finances without new tax increases, which could aggravate the situations of the UPEs, if a solution to these conflicts is not sought in order to achieve the aforementioned welfare state.

The study problem is that in Mexico a series of structural problems are observed in the State Public Universities, determining as probable causes some socioeconomic factors such as: the increase in enrollment without a budget increase, the lack of increase in the subsidies granted by the federal and state governments, the cost of their collective contracts, as well as the staff of teachers not recognized by the Ministry of Public Education and the Ministry of Finance and Public Credit.

Derived from the previous situation, this document aims to explain, through a qualitative study, the current situation of the Public University in Mexico, taking as a point of reference the "PND 2019 - 2024" in its social welfare section, in which It is observed that by the year 2024, the population of the country will be able to live in a situation of integral well-being, based, among other aspects, on a social policy with universal and free services in the field of education.

Keywords:

State Public University, Structural Problems, Financing, Public Administration, National Development Plan.

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 las cuales no se pueden clasificar en los rubros anteriores de acuerdo a sus características particulares.

Siendo de interés para el presente trabajo las Universidades Públicas Estatales, según (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 parte de 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, el cual considera que la educación es importante para contribuir a lograr un estado de bienestar integral, también menciona que establece como punto primordial el de mantener finanzas sanas y no más incrementos impositivos.

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 ido deteriorando el funcionamiento financiero de las Universidades Públicas Estatales, a través de una revisión de literatura y estadísticas que permitan encontrar causas y posibles soluciones.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

La Universidad Pública Estatal

De acuerdo con (Hernández Pérez, 2005) las Universidades Públicas Estatales se basan en una ley orgánica respectiva expedidas por los Congresos Estatales, las cuales 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 y 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 por último los ingresos propios autogenerados:

El Subsidio Federal, se realiza por parte de la Dirección General de Educación Superior Universitaria que acuerdo a (DEGESU, Dirección General de Educación Superior Universitaria, 2019), es la encargada de la elaboración y gestión de las políticas públicas vinculadas a la educación superior para orientar e impulsar 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 tiene acceso las Universidades Públicas Estatales pueden ser de dos tipos: Ordinarios y Extraordinarios (ver Cuadro 1)

Cuadro 1 Programas Federales de Educación Superior

Ordinario	Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales
	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
Extraordinari o	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 recurso más importante con el que cuentan las Universidades Públicas Estatales es el Subsidio Federal para Organismos Descentralizados Estatales (U006) que de acuerdo a (DEGESU, Criterios Generales Para la Distribución del Programa U006, 2019) busca contribuir al 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.

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 todas 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 los cuales se basan en los requerimientos y en los resultados de las instituciones de educación superior.

Los fondos extraordinarios según (Tuirán & Muñoz, 2010) logran canalizar los recursos hacia áreas críticas por su incidencia en la calidad educativa, de tal forma que 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 (verbigracia: pensiones).

Según (Rubio Oca, 2006) mediante el subsidio extraordinario, el Gobierno Federal busca involucrar, en particular, a las instituciones públicas autónomas en el desarrollo de sus políticas. Éste se destina básicamente a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior.

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 Chiapas	74.9	25.1
Universidad Autónoma de Chihuahua	59.7	40.3
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 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 Luís 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

Nota. Recuperado de (Rubio Oca, 2006)

De acuerdo con (Hernández Pérez, 2005) el subsidio ordinario que reciben las Universidades Públicas Estatales está compuesto por un 65% federal y un 35% de subsidio que aportan los gobiernos de los estados.

El último componente de los recursos con que cuentan las Universidades Públicas estatales, son los recursos autogenerados los cuales 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, 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, 2009), una de las principales causas por las que las matriculas escolares han aumentado considerablemente gracias al paso de la economía postindustrial. Aproximadamente 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 sus estudios superiores inscritos en alguna institución educativa aumento de un 19% en el año 2000 a un 26% en el año 2007.

Menciona (Belleï, 2013), 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 empiezan a surgir modalidades como las virtuales, también crece el interés en el estudio de posgrados; expansión que ha sido generada por procesos actuales de modernización.

De acuerdo con (DEGESU, Criterios Generales Para la Distribución del Programa U006, 2019) dentro de los 10 compromisos por la educación en México, se menciona el de fortalecer la educación en todos su niveles educativos, bajo la premisa de que la educación no es un privilegio, sino que es un derecho.

Una de las principales prioridades del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, es Garantizar la educación a toda la población que, como lo indica en el (Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, 2019) contribuirá a construir un país con bienestar a través de servicios universales y gratuitos de educación y salud.

El aumento de las matriculas de las instituciones públicas de educación superior implicaría un aumento presupuestario que según (Quiles & Zargoza Loya, 2014) serian entre seis y siete mil millones de pesos adicionales cada año.

Personal Académico.

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

El pago de los servicios personales requiere más del 90% de los recursos recibidos por las Universidades Públicas Estatales, por lo cual es importante mencionar cómo funcionan sus tabuladores, promociones y estímulos, y su sistema de jubilaciones.

A partir del año de 1988 se incorporó 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 de acuerdo a (Rubio Oca, 2006) en el caso de las universidades públicas estatales, el Gobierno Federal asigna recursos adicionales al subsidio ordinario, dichos recursos son complementados por los gobiernos de las Entidades Federativas; situación que no es suficiente por el incremento del personal.

La plantilla no reconocida de acuerdo a publicaciones realizadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), son en promedio de 2,500 plazas. Adicionalmente otro factor de riesgo es que se cuentan con prestaciones no reconocidas o que exceden lo autorizado.

Nuevamente citando a (Rubio Oca, 2006) 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 en promedio de 60 años, el problema fundamental de esta situación es que los profesores jubilados difícilmente pueden ser sustituidos por otros nuevos, ya que las pensiones son pagadas con el subsidio ordinario.

MATERIALES Y MÉTODOS

El desarrollo del presente trabajo, se realizó bajo un estudio de corte cualitativo, a través del método de revisión documental, basado en información institucional de las Universidades Públicas Estatales en México, así como la observancia a la manifestación de eventos y situaciones existentes, respaldando la investigación, según menciona (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 referente al 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 algunas recomendaciones que pueden hacer frente a los problemas que aquejan a 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 han 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 la 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 de hacer un mayor esfuerzo para mejorar la utilización de los recursos con que cuentan las universidades en los recursos humanos y financieros, así como negociar con los sindicatos para realizar modificaciones que permitan dar sostenibilidad a las instituciones.

Si bien, la situación de control interno de las Universidades es necesaria, también lo es un mayor apoyo por parte de los Gobiernos Federales y Estatales para poder dar cobertura a la demanda educativa, y que como lo indica el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se convierta en prioridad del gobierno dar cobertura universal de educación, por lo tanto se requerirá de mayor apoyo a todas las instituciones existentes en el ámbito de la educación para poder llegar a dicho 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: Subsecretaria 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: Presidencia 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 Educación 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.

Tablas:

Rubio Oca, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Cuadro 2. Recuperado de *La Política Educativa y la Educación Superior en México.*, pág. 199 y 200