29 de mayo de 2019

Resultados del diagnóstico integral de nueve universidades públicas estatales en situación financiera crítica

Documento ejecutivo

ANUIES
Al servicio y fortalecimiento de la educación superior

SEP
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

AMOCVIES

Resultados del diagnóstico integral de nueve universidades públicas estatales en situación financiera crítica.

Contenido

1 Presentación 2
2 Política de ampliación de la matrícula 2
3 Apoyo extraordinario para atender la contingencia en un marco de transparencia 3
4 Análisis del déficit de las nueve universidades 5
4.1 Evolución del presupuesto 5
4.1.1 Ampliaciones extraordinarias 6
4.1.2 Disminución de Fondos Extraordinarios 6
4.1.3 Incumplimiento de gobiernos estatales 7
4.2 Factores internos del déficit 7
4.2.1 Plantilla de personal no reconocida por la SEP-SHCP 8
4.2.2 Prestaciones no reconocidas o que exceden lo autorizado 8
4.2.3 Regímenes de pensiones 9
4.2.4 Adeudos al SAT y a proveedores de Seguridad Social (IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, FOVISSSTE) 9
4.3 Proyección del déficit al 31 de diciembre de 2019 10
5 Conclusiones y recomendaciones 13
5.1 Recomendaciones: 14
5.1.1 Regularizar la plantilla académica y administrativa no reconocida 15
5.1.2 Prestaciones no reconocidas 16
5.1.3 Adeudos 16
5.1.4 Reconocimiento del nivel medio superior en el CAF 16
5.1.5 Reformas a los sistemas de pensiones 16
5.1.6 Mayor participación de gobiernos estatales 16
5.1.7 Transformación institucional 17
6 Acuerdo Nacional para la transformación de la educación superior 17
6.1 Los objetivos del Acuerdo Nacional: 18
6.2 Sugerencia de compromisos de las partes en el marco del Acuerdo: 18
6.2.1 Gobierno federal y gobiernos estatales 18
6.2.2 Poder Legislativo 19
6.2.3 Instituciones de educación superior 19

1 Presentación

Se dice que las crisis son oportunidades para mejorar, en este sentido, nueve instituciones de educación superior conjuntamente con la Subsecretaría de Educación Superior (SES), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior, A.C. (AMOCVIES), iniciaron un amplio proceso de análisis que ha permitido identificar y dimensionar el problema del déficit con el que operan. Se presentan los principales hallazgos, así como un conjunto de conclusiones y recomendaciones aplicables a todo el Subsistema de Educación Superior Universitaria.

2 Política de ampliación de la matrícula

A nivel mundial existe consenso en que la inversión más redituable que puede realizar un país es la educación de su población. Las naciones desarrolladas han construido su prosperidad económica y el bienestar de su población con base en la educación y la generación y aplicación del conocimiento con valores humanistas y solidarios.

Para nuestro país, la ampliación y la descentralización de los servicios de educación superior han sido objetivos estratégicos. Como resultado, en los últimos 18 años, a lo largo de territorio nacional se han incorporado a las aulas poco más de dos millones de estudiantes en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura, lo que ha permitido alcanzar una matrícula de poco más de 4.2 millones de alumnos, y una tasa bruta de cobertura entre los jóvenes de 18 a 22 años de 39.6%.

Por ello, en los últimos años se han puesto en operación diversas medidas para fomentar el crecimiento de la matrícula de educación superior, como son la asignación de recursos extraordinarios y el uso de los Convenios de Apoyo Financiero (CAF) para comprometer a las Universidades Públicas Estatales (UPE) en la ampliación de su matrícula.

En consecuencia, la mayoría de las UPE incrementaron su población estudiantil, diversificaron su oferta, mejoraron la calidad de sus programas y ampliaron la cobertura territorial de sus servicios educativos mediante nuevas unidades académicas. Ello fue posible por el apoyo de fondos extraordinarios como el U079 Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, el S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa y el U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE, entre otros.

Como consecuencia lógica, el incremento de la matrícula y la expansión territorial requirió necesariamente de un mayor número de personal académico y administrativo, plantilla que a la fecha no ha sido reconocida en su totalidad por la SEP y la SHCP, lo que ha ocasionado un importante déficit presupuestal.

Durante este proceso, la participación del gobierno federal y de los gobiernos estatales en el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior, ha tenido variaciones importantes según las condiciones económicas y políticas del país. En el periodo 2000 a 2017 se observó un crecimiento de la matrícula pública de educación superior de 117%, mientras que el incremento del gasto federal para este nivel fue de 65% en términos reales. La diferencia entre ambos crecimientos se tradujo en una reducción en el subsidio por alumno.

Ante las limitaciones del presupuesto ordinario (Programa Presupuestario U006, Subsidios para organismos descentralizados estatales), los fondos extraordinarios cobraron mucha importancia, ya que permitieron llevar a cabo proyectos para la innovación educativa, la ampliación de la oferta educativa, la formación del personal académico y la mejora continua de la calidad. Sin embargo, en el periodo 2015-2019, diversos fondos sufrieron recortes, tales como: S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa; S247 Programa para el Desarrollo Profesional Docente; U040 Programa de Carrera Docente (UPE); U079 Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior; U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE; y S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.

Tomando el presupuesto aprobado en 2015 como base de cálculo, los fondos extraordinarios acumularon reducciones por más de 31,000 millones de pesos en cinco años (2015 a 2019), lo que ha impactado en la operación de las instituciones públicas de educación superior, provocando que la mayoría de ellas presente algún nivel de déficit presupuestal.

A la fecha sabemos que al menos nueve universidades públicas estatales experimentan problemas financieros críticos que ponen en riesgo su operación: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

3 Apoyo extraordinario para atender la contingencia en un marco de transparencia

Con el propósito de atender la situación financiera de estas instituciones y de tomar decisiones preventivas para otras que están enfrentando un riesgo similar, se integró una comisión coordinada por el Subsecretario de Educación Superior, la cual decidió actuar en dos etapas.

En la primera etapa, se atendió la situación urgente que enfrentaban las nueve universidades para que pudieran cerrar el ejercicio fiscal 2018. Como resultado de las gestiones ante la SHCP, se autorizaron **2,309 millones de pesos,** que fueron asignados el 21 de diciembre a ocho de las nueve universidades para solventar los servicios personales y garantizar la continuidad de los servicios educativos.

***Tabla 1**. Relación de universidades atendidas y montos extraordinarios asignados.*

Universidad	Monto 2018
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	500,000,000
Universidad Autónoma del Estado de México	250,000,000
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	408,000,000
Universidad Autónoma de Nayarit	166,000,000
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	51,000,000

Universidad	Monto 2018
Universidad Autónoma de Sinaloa	304,000,000
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	380,000,000
Universidad Autónoma de Zacatecas	250,000,000
Universidad Autónoma de Chiapas	0
Total	**2,309,000,000**

Nota: La Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH) obtuvo recursos para pagar salarios y prestaciones de fin de año a través del apoyo del gobierno estatal.

Para formalizar la entrega de estos recursos no regularizables, se firmaron los CAF con la participación de los respectivos gobernadores y secretarios de finanzas locales, a fin de hacerlos corresponsables en la búsqueda de soluciones al déficit de las universidades.

En concordancia con el artículo Décimo Segundo Transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, las 8 universidades apoyadas se comprometieron a llevar a cabo acciones correctivas para garantizar su sustentabilidad financiera.

En la segunda etapa, se acordó formular una estrategia para la solución estructural del déficit en todas las instituciones de educación superior, para ello, se integró **un Comité Técnico** con personal de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU-SEP), la ANUIES y AMOCVIES, para realizar un diagnóstico integral sobre la situación financiera de las nueve universidades que permitiera identificar con objetividad las causas que provocaron su actual situación y se recomendaran acciones correctivas. Además, a partir de esta experiencia, proponer un modelo de atención y prevención para todas las demás instituciones.

Las universidades, en el marco de su autonomía, se obligaron a reestablecer su estabilidad financiera en cumplimiento al artículo Transitorio Décimo Segundo del PEF, ya referido, y atender lo dispuesto en la cláusula de “disciplina financiera” de los convenios de apoyo financiero, observando los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos. De igual manera, se comprometieron a presentar ante la máxima autoridad colegiada de la universidad, el Consejo Universitario o equivalente, una propuesta de normas o disposiciones generales para asegurar un adecuado ejercicio de los recursos y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Así también, ratificaron su interés y voluntad para participar en la elaboración del diagnóstico integral y en colaborar con el Comité Técnico durante el primer trimestre del 2019, asistiendo a las reuniones que fueran convocadas y proporcionando la información requerida.

Para asegurar el cumplimiento de las medidas de austeridad y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, la DGESU diseñó el portal https://sep.entransparencia.mx en el cual se registran los recursos públicos federales ordinarios y extraordinarios recibidos por las universidades, así como los compromisos contraídos y consignados en el CAF.

Actualmente, en esta plataforma pública, se pueden consultar los recursos financieros entregados a las universidades, así como el nivel de cumplimiento en las acciones correctivas para atender el déficit presupuestal.

En esta plataforma se puede confirmar que las Universidades han emprendido acciones para paliar el problema del personal universitario no reconocido, entre las que destacan:

a) Optimización de la planta académica o administrativa;
b) aseguramiento del cumplimiento de las cargas horarias;
c) suspensión de nuevas contrataciones;
d) congelamiento de plazas vacantes;
e) reducción del personal por honorarios.

Asimismo, se han comprometido a realizar acciones para disminuir el peso de las prestaciones no reconocidas, y a reducir el peso financiero de su sistema de pensiones y jubilaciones, entre otros compromisos.

4 Análisis del déficit de las nueve universidades

Con base en los reportes formulados por las nueve universidades y en las reuniones con sus rectores, se analizaron las diferentes causas del déficit, así como las condiciones particulares que enfrenta cada universidad (proyecto académico, relaciones con las autoridades del estado y con las organizaciones sindicales). Sin embargo, se detectan algunos factores que son comunes al conjunto o a la mayoría de ellas.

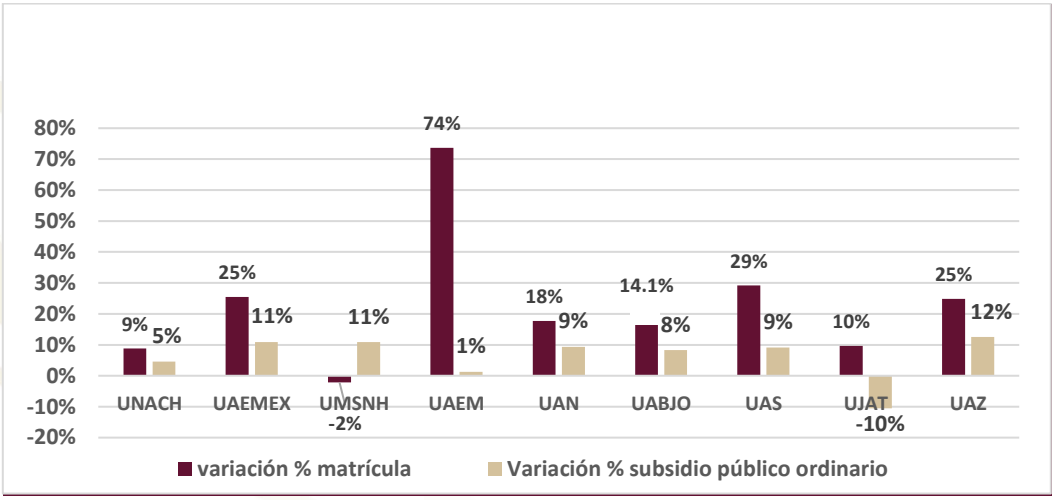
Los factores causales del déficit son tanto externos, de orden presupuestario general, como internos, provocados por las decisiones que han incidido en una presión creciente de gasto para el cumplimiento de compromisos establecidos para el pago de nómina y de las prestaciones pactadas en los contratos colectivos de trabajo.

4.1 Evolución del presupuesto

Al igual que para el conjunto de instituciones de educación superior, en las nueve universidades la evolución del presupuesto federal y estatal estuvo disociada de su expansión educativa. Con excepción de la UMSNH, las otras ocho universidades crecieron más en su matrícula que en presupuesto como se muestra en la Gráfica 1.

Para lograr la expansión educativa, las universidades abrieron unidades académicas ubicadas en distintas regiones de sus respectivos estados, lo cual requirió de la ampliación de la planta académica y administrativa. Todas ellas reportaron que de 2013 a 2018, se hicieron cuantiosas inversiones en infraestructura, sin que el subsidio ordinario hubiera aumentado en la misma proporción para atender las nuevas necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura.

***Gráfica 1**. Variación porcentual de la matrícula y del subsidio público ordinario, 2013-2018.*



Nota: considera el subsidio federal y estatal y la matrícula (la de media superior se pondera en 0.7). Se aplican los deflactores del PIB publicados por el INEGI.
Fuente: Elaboración propia con datos de DGESU y Formato 911.

4.1.1 Ampliaciones extraordinarias

En el período 2013-2018 las nueve universidades, al igual que otras UPE, recibieron ampliaciones líquidas extraordinarias, tanto por parte de la federación como de su gobierno estatal. En su mayoría las ampliaciones fueron otorgadas con el propósito de cumplir con sus obligaciones salariales y cubrir el déficit de operación el cierre del año. Ha sido recurrente en algunas de ellas que el subsidio de inicio no alcance para operar durante todo el año por lo que, al cierre del mismo, no se cuenta con los recursos para el pago de las catorcenas y del aguinaldo de los trabajadores.

De 2010 a 2018 se asignaron a las nueve universidades recursos federales extraordinarios por un total de 8,220 millones de pesos (mdp). Lo anterior hace ver que las universidades han recibido recursos por parte de la federación y en algunos casos de los estados, para mejorar su situación financiera, sin que hayan sido regularizados en el subsidio ordinario.

4.1.2 Disminución de Fondos Extraordinarios

Como ocurrió a nivel nacional, a partir de 2015 el monto de los recursos de los fondos extraordinarios ha disminuido. Para las nueve universidades, la variación de los recursos entregados osciló entre -29% (UAN) y -87% (UMSNH). Para el conjunto la variación promedio fue de -74%.

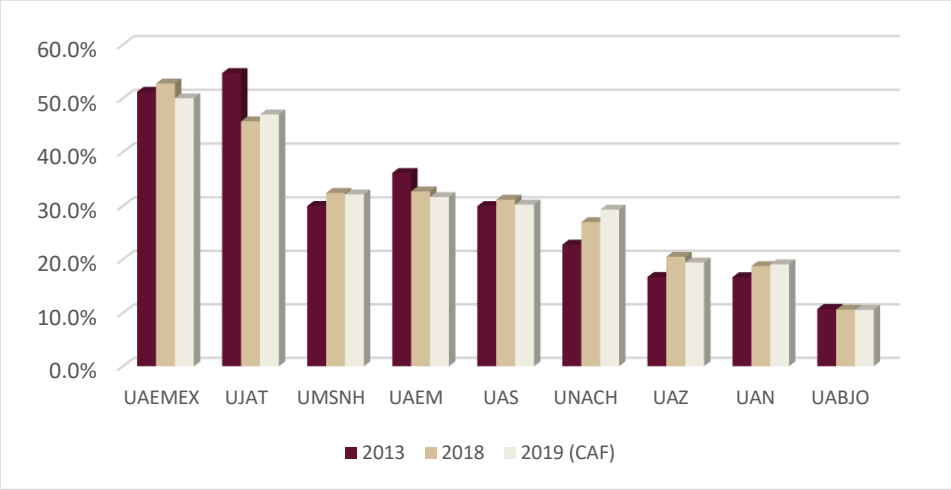
Uno de los programas federales extraordinarios más importantes para las universidades es el PP U081, cuyos recursos son destinados a la atención de los problemas estructurales. Este programa tuvo tres modalidades en sus lineamientos de operación: reconocimiento de plantilla, saneamiento financiero y apoyo a las reformas a los regímenes de pensiones. En el período revisado, a precios corrientes, los recursos entregados a las nueve universidades pasaron de 665 mdp en 2013 a 169 mdp en 2018. Ello significó una disminución real de 80%. La cancelación de apoyos para saneamiento financiero, cuyos recursos estuvieron etiquetados cada año en el decreto de PEF para siete de las nueve universidades en crisis (UNACH, UAEMEX, UMSNH, UABJO, UAS, UJAT y UAZ), incidieron en la agudización del problema, ya que estos recursos se utilizaban para cubrir pasivos y reducir el déficit de operación.

4.1.3 Incumplimiento de gobiernos estatales

De acuerdo con la información presentada por las universidades sobre la asignación del subsidio estatal ordinario a lo largo del período, los gobiernos del Estado de México, Chiapas y Oaxaca han incumplido en algunos años con los compromisos establecidos en el CAF. Las universidades reportan que no les fueron entregados la totalidad de los recursos comprometidos o bien que su ministración es extemporánea.

Considerando el presupuesto entregado a las universidades, el porcentaje de participación federación-estado fue variable. Los casos en que la participación del estado disminuyó fueron la UJAT y la UAEM; la UABJO se mantuvo en un promedio de 10.5%, la más baja de las UPE, y las otras seis incrementaron la participación del estado (la mayor fue la UNACH). De las nueve universidades, contrasta la participación de alrededor del 50% en la UAEMEX y en la UJAT, con la baja proporción que tiene el gobierno de Oaxaca en el subsidio a la UABJO. Por su parte, en cuatro universidades (UMSNH, UAEM, UAS y UNACH), el subsidio estatal es de alrededor de la tercera parte del total, y en las dos restantes (UAN y UAZ) de alrededor del 20%.

***Gráfica 2**. Participación porcentual del subsidio estatal en las nueve universidades.*



Fuente: DGESU e información de las universidades.

4.2 Factores internos del déficit

El diagnóstico presentado por cada una de las universidades y el análisis realizado por el equipo técnico identificaron los principales factores internos causales del déficit.

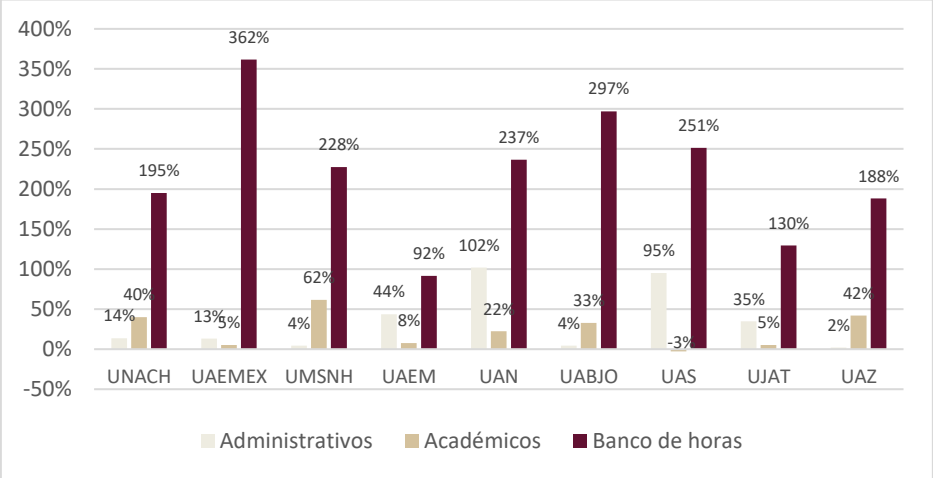
Algunos factores son específicos a cada una de las universidades y otros son comunes o bien afectan a la mayoría de ellas, como es el número de plazas de personal contratadas que superan las reconocidas en los CAF que firman la SEP, el gobierno estatal y la universidad, así como el monto destinado al pago de prestaciones al personal académico y administrativo, que es superior a los montos asignados en los CAF. A ello se aúna el costo de los sistemas de pensiones y los adeudos en que incurren. Para siete universidades el costo de la educación media superior, que no está reconocido en los CAF, constituye otro factor del déficit.

4.2.1 *Plantilla de personal no reconocida por la SEP-SHCP*

Para efectos de dimensionar la magnitud de la plantilla no reconocida, se cruzó la información de personal académico y administrativo contratado por las universidades con la plantilla de personal establecida en cada uno de los CAF correspondientes a 2018. Todas las universidades, como resultado de su crecimiento y expansión territorial, han contratado personal tanto académico como administrativo para proporcionar servicios educativos a una población creciente de estudiantes. Contrasta el crecimiento del número de horas asignatura contratadas con el congelamiento del número de horas reconocidas en los CAF.

En conjunto para las nueve universidades, se estima que se tienen contratadas 2,500 plazas académicas equivalentes de tiempo completo, 8,500 plazas administrativas y más de 300 mil horas de profesores de asignatura, que exceden lo establecido en los CAF.

Gráfica 3. *Porcentaje de la plantilla contratada no reconocida en el Convenio de Apoyo Financiero, 2018.*



Fuente: elaboración propia con base en los CAF 2018 y la plantilla de las universidades.

4.2.2 *Prestaciones no reconocidas o que exceden lo autorizado*

Las prestaciones de los trabajadores pactadas en los contratos colectivos de trabajo tienen diferente peso financiero en cada universidad; ellas han sido resultado de las negociaciones realizadas entre las autoridades universitarias y las organizaciones sindicales desde los años 80 del siglo pasado. En cada revisión contractual, los costos para las universidades han sido crecientes, sin que se hayan visto reflejados en los CAF. Como resultado de ello, los trabajadores universitarios han obtenido diversas prestaciones que exceden el modelo SEP-SHCP. El problema más grave lo enfrentan las universidades con un sistema propio o complementario de jubilaciones, seguidas por aquellas que otorgan, al margen de las instituciones de seguridad social, servicios médicos para trabajadores activos, jubilados y sus beneficiarios. Una prestación común entre las universidades son los finiquitos que se otorgan a los trabajadores al momento de su jubilación. También la creación de plazas sin sustento en indicadores técnicos es un factor relevante en el costo económico.

El costo de las prestaciones no reconocidas o que exceden lo autorizado en el convenio constituye una de las causas comunes del déficit. De acuerdo con la información proporcionada por las nueve universidades, el costo se estima en **2 mil mdp**, que equivale a la tercera parte del déficit acumulado

de las nueve universidades. Sin embargo, es necesario reconocer que el costo de prestaciones similares tiene un diferente impacto en las finanzas institucionales, al integrarse de forma diferente en cada universidad: con salario integrado en algunas y con sólo el salario tabular en otras, y tener distintas repercusiones para la jubilación. El ejemplo más claro lo muestra el pago de aguinaldo, que para la UNACH y la UAEMEX no tienen repercusiones jubilatorias, ya que estas corren a cargo de instituciones de seguridad social.

Adicionalmente, se otorgan otras prestaciones que impactan en las finanzas de la universidad como son el subsidio al ISR que corresponde a los trabajadores (caso UABJO), o la prestación de servicios médicos por parte de la universidad (caso de la UJAT).

4.2.3 Regímenes de pensiones

Siete de las universidades en situación financiera crítica cuentan con un sistema propio de pensiones, el cual fue pactado en los contratos colectivos de trabajo desde el último cuarto del siglo pasado, en condiciones muy distintas a las hoy vigentes (edad de los trabajadores y esperanza de vida). Los sistemas de jubilación dinámica –que otorgan las mismas prestaciones a los jubilados y a los activos– impactan en las finanzas institucionales al no haberse previsto las aportaciones de los trabajadores y de las instituciones para capitalizar los fondos de pensiones. Esta situación no solo afecta a las siete universidades aquí consideradas, sino al conjunto de universidades públicas estatales y a otras instituciones públicas de educación superior. El problema de las pensiones universitarias se inscribe en el problema de las pensiones de todo el país.

Para cubrir con el pago de las pensiones y jubilaciones, las universidades utilizan los recursos del subsidio ordinario, agravando las finanzas institucionales. Junto con la nómina de personal activo, se cubre la nómina de jubilados la cual, en conjunto, representa alrededor de la tercera parte de la primera, con alrededor de 14 mil jubilados. El costo anual reportado por las siete universidades para el pago de pensiones asciende a **2,298 mdp**, equivalente al 41% del déficit de operación proyectado.

Desde 2002, las universidades públicas estatales han realizado reformas a los sistemas de pensiones para disminuir el pasivo actuarial. Para ello, se constituyó un fondo federal (actual PP U081 “Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE”) que ha destinado recursos para apoyar las reformas. De las siete universidades, cinco han realizado diferentes reformas, en tanto dos de ellas (UABJO y UMSNH) no han logrado acuerdos con los sindicatos. Las autoridades universitarias reconocen que es necesario llevar a cabo nuevas reformas para la generación actual, para la generación en transición y para las nuevas generaciones.

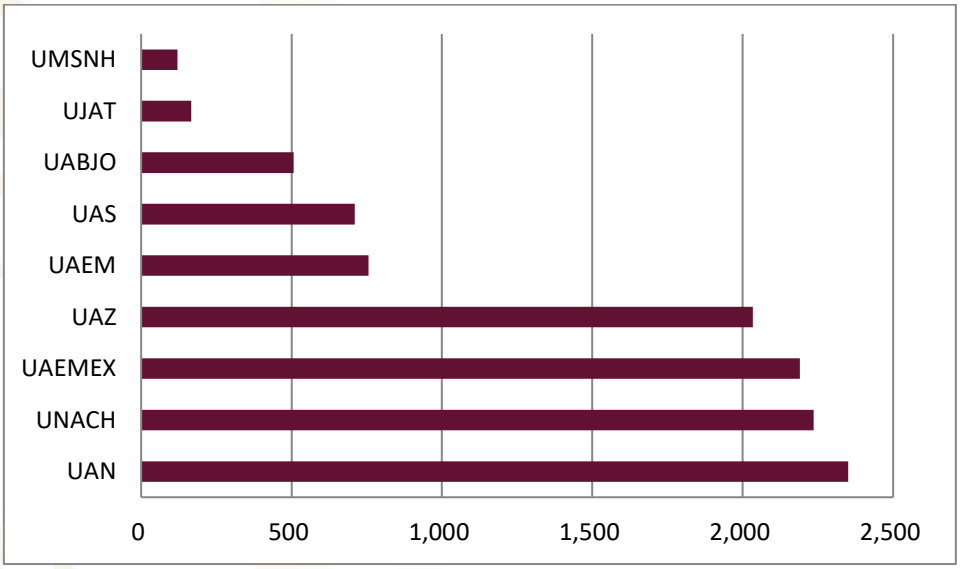
4.2.4 Adeudos al SAT y a proveedores de Seguridad Social (IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, FOVISSSTE)

La situación deficitaria en las universidades a lo largo de varios años las ha llevado a priorizar el pago de los salarios y las prestaciones a los trabajadores pactados en los contratos colectivos de trabajo, tomando la decisión de no cubrir los pagos correspondientes al SAT y a Seguridad Social. Además, se tienen adeudos con acreedores, prestadores de servicios, trabajadores (laudos laborales) y pensionados. Dos universidades (UAEM y UAN) contrataron préstamos bancarios para cubrir compromisos de pago (UAN) o bien para inversión en infraestructura (UAEM).

De acuerdo con la información presentada al equipo técnico, a diciembre de 2018 el pasivo acumulado por las nueve universidades ascendió a **11 mil mdp.**

Más de la mitad de los pasivos se compone de adeudos de siete universidades al IMSS e INFONAVIT o al ISSSTE y FOVISSSTE (el 18% del adeudo son actualizaciones y recargos). La UJAT y la UAS no reportaron tener adeudos de seguridad social. El 20% del pasivo es la deuda de siete universidades con el SAT (el 17% del adeudo son actualizaciones y recargos). La UJAT no reportó tener adeudos acumulados con el SAT.

Gráfica 4. *Pasivos acumulados a diciembre de 2018 por las nueve universidades.*



Fuente: Elaboración propia con información de las universidades.

4.3 Proyección del déficit al 31 de diciembre de 2019

Con base en información proporcionada por las universidades en las reuniones de trabajo con los rectores y sus equipos, la proyección del déficit de las nueve universidades al 31 de diciembre de 2019, considerando los pasivos históricos, asciende a **16,677 mdp.**

Este monto es superior al diagnosticado en abril de 2018 (15,509 MDP), lo que indica que la situación deficitaria de las universidades está aumentando y requiere una solución estructural, así como acciones concertadas y coordinadas entre los gobiernos estatales, la SEP y la SHCP con un horizonte de mediano y largo plazo.

La magnitud del déficit acumulado de las nueve universidades equivale al **71%** de su subsidio público ordinario (23,461 mdp), con un rango que va del 29 al 190%. Para la UAZ el déficit acumulado equivale al 130% de su subsidio público (federal y estatal) asignado para 2019, y para otras dos universidades (UNACH y UAN) a casi el doble del subsidio público, lo que muestra la magnitud del problema.

Sin considerar los pasivos históricos acumulados, la suma del déficit de operación proyectado a 2019 se estima en **5,606 mdp**, y representa el **24%** del subsidio, con un rango de variación entre el 7% y el 52%. Las universidades con déficit de operación que supera la tercera parte del subsidio público son UAN, UJAT, UNACH, y UMSNH.

Por su parte, las medidas de racionalidad financiera propuestas por las universidades representan un ahorro de **772 mdp**, es decir el 14% del déficit de operación del conjunto de instituciones. Sin embargo, el impacto de las medidas de austeridad y racionalidad presupuestal es muy distinto en cada una: dos de ellas prevén ahorros por menos de diez millones de pesos, que tan solo impactará en el déficit en

menos del 2%, a diferencia de las otras siete universidades que plantean ahorros que superan el 10% del déficit. Las instituciones que más impacto tienen en la disminución del déficit son UAEM (47%), UAZ (19%) y UMSNH (16%). Como se observa, los compromisos son variables tanto en función del ahorro absoluto como relativo con respecto al déficit. Los rectores informaron que las medidas acordadas han sido consideradas como factibles a partir de la firma del convenio de apoyo para la obtención de los recursos extraordinarios de diciembre de 2018, y que habrá que seguir impulsando medidas que tengan mayor incidencia en la solución del déficit.

En resumen, considerando los ahorros institucionales, el déficit para finales del año, con pasivos acumulados, ascendería a **15,905 mdp,** y sin pasivos a **4,834 mdp.**

Como en años anteriores, independientemente de los planes de austeridad y racionalidad financiera, el déficit estimado para el cierre de 2019 se reflejará en un problema de liquidez que, de no atenderse de manera estructural, les dificultará el pago de nómina, prestaciones, pensiones y jubilaciones, así como gastos de operación.

Tabla 2. Subsidio público 2019 y déficit de las universidades.

Universidad	Subsidio Ordinario 2019			Proyección del déficit al 31-12-19 (con pasivos acumulados)		Proyección del déficit de operación al 31-12-19 (sin pasivos acumulados)		Medidas de ahorro y racionalidad presupuestal		Déficit neto	
	Federal	Estatal	Total	Monto	% subsidio	Monto	% subsidio	Monto	% Déficit 2019 sin pasivos	CON PASIVOS	SIN PASIVOS
Universidad Autónoma de Chiapas	1,035.6	429.0	1,464.6	**2,764.5**	189%	528.5	36%	9.1	1.7%	**2,755.4**	**519.4**
Universidad Autónoma del Estado de México	1,968.1	2,481.9	4,450.0	**2,493.0**	56%	302.8	7%	81.4	26.9%	**2,411.6**	**221.4**
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	1,918.6	908.8	2,827.4	**1,116.7**	39%	996.2	35%	154.3	15.5%	**962.4**	**841.9**
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,230.6	569.8	1,800.4	**1,209.5**	67%	453.2	25%	213.4	47.1%	**996.1**	**239.8**
Universidad Autónoma de Nayarit	1,429.9	272.7	1,702.6	**3,229.7**	190%	879.1	52%	102.8	11.7%	**3,126.9**	**776.3**
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	968.7	114.2	1,082.9	**655.7**	61%	149.0	14%	15.7	10.5%	**640.0**	**133.3**
Universidad Autónoma de Sinaloa	4,175.3	1,929.3	6,104.6	**1,772.2**	29%	1,061.7	17%	7.0	0.7%	**1,765.2**	**1,054.7**
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,131.1	1,003.0	2,134.1	**978.8**	46%	812.4	38%	109.6	13.5%	**869.2**	**702.9**
Universidad Autónoma de Zacatecas	1,526.9	367.5	1,894.4	**2,456.9**	130%	423.1	22%	78.8	18.6%	**2,378.1**	**344.3**
Total	**15,384.8**	**8,076.2**	**23,461.0**	**16,677.0**	**71%**	**5,606.1**	**24%**	**772.1**	**13.8%**	**15,904.9**	**4,833.9**

Fuente: elaboración propia con base en los convenios de apoyo financiero 2019 y datos de las universidades.

5 Conclusiones y recomendaciones

Diagnóstico de la situación. En diciembre de 2018 inició un amplio proceso de análisis por parte de la Secretaría de Educación Pública que ha permitido identificar y dimensionar el déficit de las universidades. Por ello, actualmente se está en condición de hacer un planteamiento general que permita atender el déficit presupuestal de manera integral e iniciar un proceso para que todas las IES públicas puedan impulsar procesos de transformación institucional y atender el propósito de obligatoriedad de la educación superior contenido en la reforma del artículo 3º constitucional.

Avance en la transparencia y la rendición de cuentas. La entrega de recursos a las nueve universidades, para el cierre del ejercicio fiscal de 2018, estuvo condicionada a que cada una de ellas presentara un programa de reducción del déficit presupuestal, cuyo contenido y avances en su cumplimiento se han publicado en la página electrónica https://sep.entransparencia.mx/, lo cual constituye un amplio ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

De igual manera, en el marco de las disposiciones de los convenios de apoyo financiero y del Presupuesto de Egresos de la Federación, todas las universidades están obligadas a consolidar sus procesos de disciplina financiera, transparencia y rendición de cuentas.

Principales causas del déficit. La principal causa de orden externo ha sido la insuficiencia presupuestal del subsidio ordinario y la reducción de los fondos de financiamiento extraordinario. Las principales causas internas del déficit son: el incremento de costos de operación resultado del crecimiento de la matrícula y la expansión territorial; la plantilla de personal académico y administrativo no reconocida en los CAF; las prestaciones acordadas en los contratos colectivos de trabajo que exceden lo establecido en dichos convenios; los compromisos derivados de los regímenes de pensiones y jubilaciones, cuyos pasivos contingentes constituyen la principal amenaza financiera y los adeudos al SAT y seguridad social.

Los pasivos acumulados por las nueve universidades constituyen un alto riesgo para su sostenibilidad financiera al representar cerca de la mitad del subsidio público con que operan.

Corresponsabilidad de los actores involucrados. Para atender los problemas estructurales se requerirán soluciones del mismo tipo. Por ello, será necesario llevar a cabo proyectos de reestructuración, concertando acciones al interior de las propias instituciones (autoridades, comunidad y sindicatos), los gobiernos estatales, la SEP, la SHCP y el Poder Legislativo.

Proyección para el cierre del ejercicio fiscal 2019. Para el cierre del año, se estima que las nueve universidades requerirán 5,000 mdp adicionales al presupuesto autorizado, sin que este monto resuelva el déficit histórico de las universidades.

Planes de acción de las universidades: reflejan un avance en materia de austeridad y disciplina financiera, pero tienen un bajo impacto en la solución del problema. El déficit se reflejará al igual

que en años anteriores, en un problema de liquidez que les dificultará el pago de servicios personales para el cierre del año, lo que irá nuevamente en deterioro de su función sustantiva.

Las crisis son oportunidades para mejorar. Como lo han señalado los propios rectores, las situaciones críticas son coyunturas propicias para reflexionar, analizar y resolver problemas complejos. Las condiciones actuales deberán aprovecharse para iniciar un proceso de transformación de la educación superior.

5.1 Recomendaciones:

- Dada la magnitud de la problemática financiera de las nueve universidades, se considera necesario diseñar estrategias para la atención del déficit en el corto plazo (cierre de 2019) y en el mediano plazo (2024), bajo la consideración de que la problemática financiera no se limita a estas universidades, y que los cursos de acción deberán estar dirigidos al conjunto de instituciones públicas de educación superior.

- Para el corto plazo de sugiere gestionar ante la SHCP la restitución del PP U081 "*Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales*" a partir del segundo semestre de 2019, con un monto de 5 mil mdp, a fin de que se cuente con un fondo, con nuevas reglas de operación, destinado al conjunto de UPE, que atiendan las distintas causas del déficit (reconocimiento de plantilla, saneamiento financiero y sistemas de pensiones). Los proyectos que se apoyen deberán estar orientados a resultados significativos que contribuyan a reducir el déficit.

Tabla 3. *Calendario de gestión de recursos.*

	Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
Acción	**abril**	**mayo**	**junio**	**julio**	**agosto**	**septiembre**	**octubre**	**noviembre**	**diciembre**
Definición de los Objetivos del Programa,									
Gestión de recursos por parte de la Subsecretaría ante la SHCP									
Definición de las Reglas de Operación									
Emisión de convocatoria									
Entrega de las propuestas de las Universidades y evaluación de éstas.									

	Trimestre 2			Trimestre 3			Trimestre 4		
Publicación de Resultados									
Firma de Convenios de Apoyos Financieros Regularizables y No regularizables									
Entrega de Recursos de acuerdo a los anexos de ejecución de									
Entrega de Informes Trimestrales por parte de las UPE									
Seguimiento de las Transferencias e informes del ejercicio a través del Portal de Transparencia									

Fuente: Elaboración propia.

5.1.1 Regularizar la plantilla académica y administrativa no reconocida

- El reconocimiento de plantilla está justificado por el beneficio social que conlleva el incremento en la matrícula al incorporar un mayor número de jóvenes a las aulas universitarias.
- Sin embargo, debido a que en la mayoría de los casos las plantillas académicas y administrativas deben optimizarse, será necesario definir un criterio de racionalidad para definir la proporción de la plantilla no reconocida susceptible de ser regularizada y adicionada a la que ya está registrada en el CAF.
- Se sugiere diseñar un algoritmo que permita estimar la relación recomendada (óptima) entre el número de alumnos y el número de personal académico, considerando las diferentes áreas de conocimiento que atienda cada una de las universidades y la dispersión territorial de las unidades académicas. Es decir, el indicador deberá ser sensible a las características particulares de cada universidad (combinación de áreas disciplinares y dispersión del servicio educativo).
- Para que la SEP y la SHCP reconozcan la plantilla académica y regularicen los recursos en el CAF, la universidad deberá ajustar el número de su personal al criterio de racionalidad para no continuar generando un sobre giro presupuestal por este concepto.
- Para el caso del personal administrativo, de igual manera, deberá identificarse un criterio para definir la proporción de la plantilla susceptible de reconocimiento y regularización.

5.1.2 *Prestaciones no reconocidas*

- La revisión y negociación de prestaciones con las organizaciones sindicales es competencia de las universidades en el marco de su autonomía. Será decisión de sus autoridades la propuesta de estrategias para disminuir el déficit derivado de las prestaciones no reconocidas en el CAF. Algunas de ellas han estimado conveniente la contratación de nuevo personal con base en las prestaciones reconocidas, el diseño de programas de liquidación de prestaciones con apoyo de recursos federales y estatales, o bien explorar la factibilidad de eliminar el subsidio al pago de impuestos para el personal.

5.1.3 *Adeudos*

- Se sugiere establecer una estrategia de acompañamiento de la SEP y del gobierno local en apoyo a las gestiones que realizan los rectores para la condonación de multas y recargos por los adeudos que se tienen con el SAT y con instituciones de seguridad social (IMSSS, INFONAVIT, ISSSTE, FOVISSSTE) y aprovechar el estímulo fiscal del artículo 3.B de la Ley de Coordinación Fiscal 2014.

5.1.4 *Reconocimiento del nivel medio superior en el CAF*

- Es conveniente que el nivel medio superior se incorpore al CAF, haciendo explícitos los montos asignados para servicios personales (sueldos y prestaciones), estímulos al personal docente y gastos de operación. Esto evitará que la Auditoría Superior de la Federación formule observaciones sobre el particular, como ha ocurrido en el pasado.
- Se sugiere revisar la suficiencia de los recursos que recibe la DGESU por concepto del presupuesto ordinario (U006) para atender el nivel medio superior.
- Además, será necesario fortalecer la participación de la Subsecretaría de Educación Media Superior en el apoyo financiero y académico al bachillerato universitario.

5.1.5 *Reformas a los sistemas de pensiones*

- Las universidades que aún no realizan reformas a sus sistemas de pensiones y jubilaciones (UABJO y UMSNH) deberán continuar las negociaciones con los sindicatos para acordarlas en el corto plazo.
- Las universidades que han realizado reformas podrían continuar avanzando en temas como la sustitución de la jubilación dinámica, el incremento en las aportaciones al fondo de pensiones de los trabajadores en activo y de las nuevas generaciones, entre otros.
- Para regular las pensiones, es conveniente continuar trabajando en una propuesta de Ley Marco para las pensiones universitarias e impulsar su aprobación.

5.1.6 *Mayor participación de gobiernos estatales*

- Se sugiere diseñar una estrategia política y hacendaria para aumentar gradualmente la participación de los estados con bajo porcentaje en el subsidio a las universidades, a fin de lograr en el mediano plazo el financiamiento paritario federación-estado.
- Habrá que fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales en el cumplimiento de sus compromisos de financiamiento a las universidades.

- 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.
- Se recomienda impulsar acuerdos en la CONAGO y en la CONAEDU para el establecimiento de compromisos políticos de los gobiernos estatales encaminados a un mayor apoyo a las universidades y al cumplimiento de obligaciones.

5.1.7 Transformación institucional

- Se considera que las universidades deben realizar un mayor esfuerzo para: la mejor utilización de la capacidad instalada y de los recursos humanos y financieros en los ámbitos académicos y administrativos para la ampliación de su cobertura; la negociación con los sindicatos para la realización de reformas que les den sostenibilidad financiera al largo plazo; y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.
- Para resolver de manera definitiva el problema financiero de las nueve universidades, deberán de continuar las mesas de trabajo con cada una de ellas para diseñar un plan de acción complementario al presentado en el convenio firmado en diciembre de 2018, que incorpore acciones de transformación estructural con visión de mediano plazo.
- Además, deberá atenderse, con un procedimiento similar al realizado en esta etapa, a otras universidades que están alcanzando niveles de déficit que ponen en riesgo su operación académica.
- Se sugiere diseñar una estrategia de cobertura universal que permita transformar el sistema de educación superior. El propósito es triple, en primer lugar, asegurar la pertinencia, la calidad y la ampliación de la cobertura; el segundo, mejorar la gestión y consolidar los procesos de transparencia y rendición de cuentas en las IES; y el tercero, poner en operación un nuevo modelo de financiamiento que dé certeza presupuestal a las IES para que puedan planear en el largo plazo y realizar su transformación institucional.

6 Acuerdo Nacional para la transformación de la educación superior

En la actualidad, el bienestar de las naciones depende cada vez más de la educación de su gente, de las capacidades de sus científicos, técnicos y humanistas. En consecuencia, resulta fundamental para México contar con mejores instituciones de educación superior que desarrollen el talento de los jóvenes, y cuyos investigadores generen y apliquen el conocimiento con valores humanistas y solidarios para contribuir a la solución de los problemas que frenan nuestro desarrollo, y con ello, ayudar a construir el país que todos anhelamos.

El diseño de la solución a la problemática que nos ocupa debiera atender, con un enfoque sistémico, a la totalidad de las IES públicas. De igual manera, conviene que incorpore un conjunto de componentes axiológicos establecidos en el artículo 3o constitucional, así como la atención prioritaria a los grupos sociales menos favorecidos, el incremento de la cobertura educativa con equidad y calidad, el manejo ético de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas, y el ejercicio pleno de la

responsabilidad social. Una vez definida la estrategia, será necesario buscar el consenso sobre los medios para la gestión de los cambios deseados. Los principios de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior pública representarán para las IES un reto adicional para la realización de procesos de transformación.

Por ello, se propone establecer un acuerdo nacional que conjunte las voluntades y las capacidades del gobierno federal, de los gobiernos estatales, del Poder Legislativo, de las IES públicas y de la sociedad para llevar a cabo las reformas jurídicas y las acciones necesarias para la transformación de la educación superior.

El acuerdo debe contribuir a establecer un nuevo modelo de financiamiento y de responsabilidad social, generar mejores condiciones para la solución integral y permanente del problema financiero de las IES, la mejora de la gestión institucional, la eliminación de vicios administrativos y la optimización del gasto público.

6.1 Los objetivos del Acuerdo Nacional:

- Impulsar procesos de transformación estructural de las instituciones públicas de educación superior para fortalecer su contribución al bienestar social de la población.
- Facilitar la concertación de un marco normativo moderno para la integración y desarrollo de un sistema nacional de educación superior que facilite una mejor gobernanza y genere sinergias al propiciar la coordinación de esfuerzos entre los diversos órdenes de gobierno y las instituciones de educación superior.
- Ampliar la oferta educativa en las diversas modalidades para atender a un número creciente de jóvenes que aspiran a cursar estudios superiores en las diversas regiones del país y reducir las brechas de cobertura entre entidades federativas.
- Brindar mayor certeza presupuestal a las instituciones de educación superior y asegurar su sostenibilidad financiera para que puedan planear su desarrollo y cumplir con su misión de ofrecer servicios educativos de educación media superior y superior a la sociedad mexicana.

6.2 Sugerencia de compromisos de las partes en el marco del Acuerdo:

6.2.1 Gobierno federal y gobiernos estatales

- Asegurar que todos los mexicanos reciban la mejor educación sin importar su nivel socioeconómico, género, origen étnico, su lugar de residencia o su campo de estudio.
- Contribuir mediante la educación, a transformar el país, reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población.
- Facilitar la coordinación de esfuerzos entre el sector público, privado, las IES y los centros de investigación para impulsar el desarrollo territorial.
- Fomentar el trabajo colegiado para planear el crecimiento y diversificación de la oferta educativa, asegurando su pertinencia cultural, social y económica en las distintas regiones del país.
- Respaldar los planes de desarrollo para el crecimiento y fortalecimiento académico de las IES con el apoyo financiero necesario.

- Incluir en los proyectos de presupuesto (federal, estatales y municipales) los recursos necesarios para cumplir con el principio de obligatoriedad de la educación superior establecido en el artículo 3o constitucional.
- Promover el desarrollo nacional, incluyente, democrático y sostenible, dinamizar la economía nacional y superar la precariedad salarial de los egresados de educación superior.

6.2.2 Poder Legislativo

- Promulgar la Ley General de Educación Superior que se deriva de las modificaciones al artículo 3o constitucional.
- Aprobar en el Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos necesarios para cumplir con el principio de obligatoriedad de la educación superior establecido en el artículo 3o constitucional.
- Fiscalizar los recursos públicos que ejercen las instituciones públicas de educación superior.
- Dar seguimiento a las políticas educativas y contribuir al logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación.

6.2.3 Instituciones de educación superior

- En el marco de su autonomía, convocar a las comunidades a un proceso de autoanálisis y reflexión colectiva con el propósito de avanzar hacia la transformación universitaria.
- Participar en la gestión del desarrollo territorial mediante la formación pertinente de profesionistas y la generación y aplicación del conocimiento para contribuir a la solución de los problemas y necesidades del entorno social.
- Participar activamente en los proyectos económicos y de bienestar social que se impulsen en sus territorios; aportar su capital científico e intelectual para el análisis prospectivo de las necesidades del entorno; y contribuir en los procesos de transformación social de la Nación.
- Asegurar una oferta educativa pertinente, alineándola con las necesidades sociales y las vocaciones productivas locales y regionales.
- Impulsar nuevos modelos educativos que aseguren la formación integral de los estudiantes y el cumplimiento de los perfiles de egreso establecidos en los planes de estudio, en estrecha vinculación con las necesidades de sus comunidades.
- Fortalecer los programas de capacitación y actualización del personal académico, así como gestionar condiciones laborales dignas para su desempeño.
- Promover el compromiso de las comunidades académicas con el mejoramiento continuo de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, así como las actividades de extensión y vinculación social de la universidad.
- Integrar equipos directivos con las competencias indispensables para llevar a cabo una gestión ética, eficaz y con responsabilidad social.