



Universidad Autónoma
del Estado de México

Proyecto Prospectiva,
análisis de variables sobre
**gratuidad,
universalidad y
autonomía**
en universidades de carácter
público estatales

Secretaría de Planeación y Desarrollo Institucional | Dirección de Desarrollo Institucional

ADMINISTRACIÓN 2017-2021

Contenido	pág.
Qué es una universidad pública	5
Concepto de público	5
Educación Superior	6
Universidad pública, ¿qué y para qué?.....	7
Sus funciones sustantivas	7
Autonomía	8
La reforma al artículo 3º constitucional, y la nueva política educativa en México en el nivel profesional	9
Comportamiento de las variables: Gratuidad, universalidad; respecto a los ingresos y subsidios	12
El caso de la UAEM	19
Qué esperar a futuro	35
Introducción al análisis a través de la matriz MIC MAC	37
Análisis mapa de variables	39
Análisis mapa de actores	41
Análisis de las hipótesis de futuro	41
Conclusiones	50
Fuentes	54

Qué es una universidad pública

Una universidad pública es una institución de educación superior que existe para cumplir con el derecho ciudadano a la educación en todos sus niveles, de acuerdo a los conocimientos y la formación ciudadana que la sociedad define como necesarios; una universidad pública desarrolla la investigación que la nación necesita para aumentar sus conocimientos y enfrentar sus problemas; una universidad pública está comprometida a entregar a toda la comunidad del país el producto de su trabajo, extendiendo sus estudios y creaciones más allá de los límites de sus dependencias. Su pluralismo es una consecuencia necesaria del hecho de ser una universidad de todos. De aquí también deriva la transparencia de su gestión y las normas que rigen su convivencia interna (FACSO, 2018).

Esta definición de universidad pública nos permite observar el objetivo de lo público en la universidad y, por lo tanto, la pluralidad que ello implica para dar cabida a una amplia gama de intereses y opciones y así solucionar problemas globales de un espacio determinado, por ejemplo, un ente nacional o subnacional, o también espacios que rebasan las fronteras de las naciones. En ese sentido, la universidad pública es garante de movilidad social, así como de desarrollo general, sustentabilidad y progreso; además es ejemplo de convivencia social interna y exteriormente; es una institución modelo para el diseño organizacional de la sociedad y sus diversas instituciones garantes de formas de vida y convivencia, no solo por su norma interna, sino también por sus objetivos, por la prestación de servicios que, sin afán

de lucro, genera en pos del desarrollo sustentable, la solidaridad; es decir, del bienestar social, sin dejar de lado, brindar atención a la investigación pertinente y, por ende, a la problemática nacional, con el afán de generar espacios de oportunidad para la creación, y difusión de la cultura.

Concepto de público

En relación con esta idea, Nora Rabotnikof (1998) hace tres diferenciaciones de lo público y lo privado: a) lo común contra lo individual; b) lo visible contra lo secreto; y c) lo abierto contra lo clausurado.

En la primera la diferencia radica en que lo privado, lo individual es singular y particular, de acceso restringido, mientras lo público tiene interés común, pertenece y atañe al colectivo y en ese sentido le concierne a la comunidad. De allí también que, en algunas definiciones, el término público aparezca como lo “pertenciente o concerniente a todo un pueblo” y por tanto su referencia a la autoridad colectiva. Es decir, lo privado designa lo que es singular y particular que, en su origen, pretende sustraerse a ese poder público (entendido como poder del colectivo). Es también en este primer sentido que el adjetivo “público” se vuelve progresivamente sinónimo de “político” en su doble dimensión: político-estatal y público-político-no-estatal).

Respecto a la segunda diferenciación – la visibilidad contra el ocultamiento o lo secreto–, Rabotnikof infiere que esta se sustenta en la referencia que hace a aquello que no es permisible a la mirada, la comunicación o el escrutinio; mientras que la primera es perfectamente ostensible y manifiesta.

Aquí la diferenciación es muy evidente ya que pasa de aquello totalmente abierto y perceptible, a lo altamente protegido y ocultado.

En este sentido, se encuentra la connotación de lo público no estatal, ya que todo aquello que es perceptible a la mirada de todos, es público, pero no necesariamente será político o de orden estatal, ni tendrá una accesibilidad generalizada.

Respecto al tercer criterio, Rabotnikof señala que lo público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros. Este no siempre es explícito, ya que en ocasiones aparece como una derivación del primero, aunque para algunas reconstrucciones, parece ser el significado original de la distinción. Público, en este caso es aquello que al no ser objeto de apropiación particular se encuentra abierto, distribuido. De allí se derivaría el sustantivo “el público”, entendido como el conjunto de los que se benefician de esa apertura. Los lugares públicos (calles, plazas) están abiertos a todos, mientras que el símbolo más ostensible de la privacidad entendida como apropiación es la clausura.

La discusión central aquí es que, dentro de lo público estatal y lo público no estatal, se encuentra la particularidad de la esencia de la autonomía universitaria, es decir, si solo nos centramos en el concepto anterior de lo que se puede entender por universidad pública (concepto tomado de un país con el que compartimos similitudes), la universidad en tanto institución de educación superior podría ser entendida como un ente público estatal.

Por consiguiente, si agregamos el elemento de autonomía, esto ya entraría en debate y,

no necesariamente, se tendría que entender a la universidad pública autónoma como un espacio público estatal¹, sino como un ente público no estatal, con intereses comunes, pero objetivos particulares y mecanismos específicos mediante los cuales cumple con sus funciones tanto sustantivas como adjetivas, que si bien, son de orden común y público, no pueden ser del todo abiertas dadas las características bajo las cuales las universidades públicas funcionan tanto en lo financiero como en lo administrativo.

Esto se discutirá con mayor puntualidad en el apartado que trata sobre la autonomía, ya que es este concepto el que permite entrar en el debate entre lo público estatal y lo público no estatal. Al tiempo que dará pauta para abrir la discusión sobre cuestionamientos de la universalidad y la gratuidad en la educación superior, que si bien se entiende y se acepta como un derecho humano, las normas bajo las cuales se accede a este, deberán no solo garantizar el acceso, sino asegurar también que dicho derecho (servicio) cumpla con los criterios de calidad y pertinencia, entendida esta última como la generación de profesionales en las áreas productivas, culturales y artísticas que permitan un desarrollo sano y sustentable para la nación, estado o región donde se oferta el servicio educativo.

Educación Superior

La Secretaría de Educación Pública (SEP) señala que al término de la educación media superior o bachillerato debe impartirse la educación superior; en esta existen diferentes niveles educativos: técnico superior universitario, licenciatura y posgrado; es impartida por instituciones de carácter público y privado; dentro

¹ estado, en ese sentido, la universidad pública autónoma, puede ser entendida como un ente público no estatal. Los entes públicos no estatales, se caracterizan por contar por tener como búsqueda un bien común, ser un ente político, entendiendo a lo público como referencia a la autoridad colectiva, pero independiente del estatal, para mejor referencia ver segundo párrafo, página dos de este documento.

de las primeras se consideran aquellas especializadas en educación tecnológica, escuelas normales, centros de investigación, y universidades, tanto públicas, como públicas autónomas.

Las diferencias entre estas instituciones, además de las carreras que ofertan, radican en su forma de gobierno y administración, por ejemplo, aquellas que gozan de autonomía académica y económica.

Universidad pública, ¿qué y para qué?

La función principal de la universidad pública es impartir educación a nivel superior –en algunos casos como el de la UAEM, también a nivel medio superior–, generar investigación científica y tecnológica, difundir la ciencia, las humanidades, la cultura y las artes, todo ello en favor del desarrollo y en atención a los problemas locales, estatales, nacionales e internacionales, orientados a la sustentabilidad y el respeto por toda manifestación de vida en la Tierra. Por ello, en las instituciones que brindan educación superior esta deberá ser estratégicamente fortalecida, formando profesionales que demanda la sociedad quien busca acceder a mejores estadios de vida.

En ese sentido, no en toda institución educativa se puede ofertar licenciaturas, especialización o posgrado, pues estas tendrán que ser orientadas a satisfacer las demandas regionales en cuanto a dotar de profesionales calificados que requiere la sociedad, para ser productiva de forma sustentable.

Con ello se está en la posibilidad de crear áreas de desarrollo y evitar zonas de concentración, haciendo más homogéneo el acceso a servicios y oferta laboral,

difundiendo oportunidades de desarrollo profesional y promoviendo la movilidad social a través de la educación y el desarrollo regional.

Funciones sustantivas

De acuerdo con Avilés (2009) y Regil (2004), las funciones sustantivas de la universidad pública son solo tres, docencia, investigación y difusión de la cultura; para estos autores, los docentes a quienes llaman normales o medios, cumplen con dos de ellas: la docencia, y en segundo término, con menos calidad y frecuencia la investigación; la tercera, rara vez se cumple.

El problema lo centran en el avasallamiento de la globalización, lo cual ha dividido al mundo en dos grandes bloques: globalizadores y globalizados, como una nueva forma de colonización, es decir, se impone una cultura a través de los medios de comunicación y las redes sociales a pesar de las culturas locales.

Pero el problema no se queda ahí, sino que se traslada hacia dichas funciones, ya que para Avilés (2009), la función sustantiva de difusión de la cultura ha sido desestimada desde la academia, en tanto a demeritar la producción de cultura y arte, ya que se prioriza la científica, lo que deja el paso libre a otras expresiones culturales que subestiman las locales, imponiendo formas de vida y consumo que no necesariamente obedecen a los patrones y condiciones socioculturales y geográficas del espacio globalizado.

La Universidad Autónoma del Estado de México, dentro de su *Plan Rector de Desarrollo Institucional 2017-2021*, enmarca como funciones sustantivas, las siguientes:

- » Educar a más personas y con mayor calidad.
- » Ciencias para la dignidad humana y la productividad.
- » Difusión de la cultura para una ciudadanía universal.
- » Retribución universitaria a la sociedad.

La primera está ligada a la docencia, la segunda a la investigación, en ambas se plasma un sentido humano y de responsabilidad, así como de respeto hacia el entorno.

La tercera, al igual que las otras dos, se concentra en ofrecer y mostrar el sentido y sentir de la universidad como institución garante del desarrollo y la sustentabilidad de la vida; en ese tenor se agrega una cuarta función, en la que se desarrollan los mecanismos y compromisos que la universidad se ha planteado retribuir a la sociedad y poder contribuir a mejores estadios de vida.

Autonomía

Qué es la autonomía y el papel que juega en la educación superior.

Las universidades públicas autónomas, son instituciones que pertenecen al estado mexicano, están dotadas de autonomía académica y administrativa contenida en la fracción VII del artículo 3º constitucional, tienen por derecho conferido por la Ley Suprema la posibilidad de regirse por una estructura y mecanismos de operación propios y definirlos acorde con los fines de la vida universitaria; por ello, y para cumplir la función que la Constitución les asigna como rectoras de la educación en este país, están provistas de recursos públicos dispuestos por la sociedad a través de las asignaciones

presupuestales que sus representantes políticos asignan en favor de la educación; la autonomía de las universidades tiene entonces un origen jurídico y una vida de praxis cuya evolución ha resistido a las condiciones y a las contradicciones del paso del tiempo.

De acuerdo con la RAE, autonomía es “potestad que dentro del estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”. Esta concepción se basa en el contexto normativo donde se emplea y se sostiene su proceder; se acoge por necesidad a la capacidad que tiene para responder con eficiencia a los ámbitos con los que se relaciona y a las posibilidades materiales e inmateriales con las que han sido proveídas.

La autonomía nace de la demanda legítima al poder central para la delegación de funciones, atribuciones y responsabilidades, instancias plasmadas en el ejercicio jurídico que el derecho positivo le crea y articula para las entidades interesadas, conlleva por ende, a la figura de la descentralización administrativa y al surgimiento de la figura de organismos auxiliares del Estado.

Autogobernarse y autorregularse es la esencia de la autonomía universitaria, su ley orgánica se convierte en fuente institucional por medio de la cual ejercerá dichos derechos y deberes; en sus instituciones diseñará y concebirá sus fundamentos administrativos y académicos que le permitirán determinar de manera planificada y libre las capacidades de atención que tiene para realizar su misión de la manera más eficiente posible.

El reconocimiento de la libertad autonómica va de la mano con la historia del liberalismo

propio de fines del siglo XIX, las leyes ordinarias que crearon de manera progresiva a las universidades en nuestro país a lo largo del siglo XX, encontrarían en junio de 1980 una de sus principales gestas, cuando se elevó el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, añadiendo una fracción al artículo 3º de la Ley Fundamental, en la cual se enlistan los fines y principios de las instituciones de educación superior (ES): educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios democráticos de conciencia social y dignidad humana, fomentando el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y en la justicia. (Olvera, 2009).

Es fundamental conocer la fracción VII del artículo 3º, ya que refiere con enorme claridad las atribuciones conferidas a las universidades en cuanto a la enseñanza superior, sus facultades y responsabilidades, realizando sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura, con la condición de que deberán ser respetadas las formas de organización para la gestión de sus funciones con la garantía con la que la universidad autónoma puede reclamar, ejercer, proteger su autonomía y su poder de decisión y conducción (García Ramírez, 2005). Es una actitud y convicción frente a factores internos que pudieran aspirar a la uniformidad, el control sobre el rumbo o el monopolio elitista del destino universitario. La autonomía se defiende frente a poderes extraños que pudieran limitar el ejercicio de sus funciones primordiales.

La dinámica social ha llevado a la educación hacia nuevas demandas y estándares, que significan retos trascendentales en los diseños institucionales, en todos los niveles académicos, por ello, el estado mexicano ha modificado sus preceptos constitucionales

referentes a la educación, llevando a cambios a la obligatoriedad del estado en tanto a oferta educativa, a nivel profesional como a la educación inicial.

Reforma al artículo 3º constitucional y la nueva política educativa en México a nivel profesional

El 15 de mayo de 2019 se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 3o. 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa, y con ello se materializa la base del nuevo Acuerdo Educativo Nacional propuesto desde el ejecutivo y que será la política que dirija el rumbo de la educación superior en nuestro país.

Al reformarse el primer y segundo párrafo del antes citado artículo, se establece un nuevo paradigma, que busca lograr ampliar la cobertura en educación superior, para ello extiende a este nivel educativo, la responsabilidad del estado para su impartición como garantía consagrada en el derecho propio a la educación. La fracción X, a fin de dar cumplimiento al acuerdo, indica:

- X.** La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas.

En relación con el futuro de las subsecuentes reglamentaciones que conformarán las leyes

secundarias, los artículos transitorios sexto, séptimo, y décimo quinto:

TRANSITORIOS

Sexto. El Congreso de la Unión deberá expedir las Leyes Generales en materia de Educación Superior y de Ciencia, Tecnología e Innovación a más tardar en el año 2020.

Séptimo. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas a la legislación secundaria correspondiente, a más tardar en un plazo de 120 días a partir de la publicación de este Decreto.

Décimo Quinto. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en términos de las fracciones VIII y X del artículo 3o. de esta Constitución; adicionalmente, se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos económicos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura.

Esta será parte de la base jurídica que en lo sucesivo delinearé el destino de la educación superior en México; con el objetivo de avanzar hacia la **gratuidad y universalidad**, se ha establecido en la normatividad que da forma a la política educativa del país la ampliación de los alcances en materia de educación superior que están bajo la responsabilidad de las universidades públicas; no obstante, existen variables de

análisis que resulta imposible no considerar en este o en cualquier proyecto educativo para entender **hacia dónde se dirige la política educativa en México**, cuyo rumbo no puede ser estimado sin observar cuáles han sido las tendencias en cuanto a sus capacidades se refiere.

Para tener una referencia más cercana a estas variables, el estudio de Integra Consultores denominado *Planeación, programación y rendición de cuentas del presupuesto de las universidades públicas en México: Razones, resultados, retos*, presenta un exhaustivo y profundo análisis sobre las vicisitudes prevalecientes en las universidades públicas de nuestro país, de entre las que destacan principalmente la reducción de presupuesto, aumento de la matrícula y personal docente, la baja en sus ingresos propios, entre otras, mismas que tendrían que considerarse de cara a la reforma que se está emprendiendo, por ello, el citado estudio sirve como referente para proyectar los escenarios futuros de cara a la gratuidad de la educación superior; pues incrementar (masificar), pone en riesgo la estabilidad financiera y gobernabilidad de estos centros educativos, si no va acompañada de las herramientas e instrumentos que permitan dar paso a una masificación de la educación a nivel superior, sobre todo, puede ir en detrimento de los estándares de calidad considerados por el estado mexicano y su política educativa.

Acompañando a lo anterior, la disminución del subsidio público y la incapacidad de recaudar mayores ingresos propios, pone a muchas universidades con poca viabilidad financiera, ya que no cuentan con recursos suficientes para hacer frente a sus compromisos ordinarios, lo pactado con sus sindicatos, acumulando

déficits año con año. Otra de las variables cuyo comportamiento se correlaciona directamente con la universalidad de la educación, es la de la capacidad que tienen las UPE's (Universidades Públicas Estatales) de acuerdo con datos del estudio, es que la universidad pública estatal es el subsistema que mayor preferencia tiene entre los egresados del nivel medio superior; para el año anterior, en promedio, 46.18% de egresados solicitaron su ingreso a una UPE;

desafortunadamente, estas instituciones solo cuentan con capacidad para atender, en promedio, a 22% del total de graduados. Transitar hacia la masificación de la educación es un proceso que requiere adecuaciones estructurales y por ende presupuestarias que en principio dirija recursos a crear las condiciones para poder adoptar esta medida sin poner en riesgo la ya complicada situación financiera de las universidades públicas.

Numeralia UPE

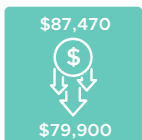
Integra Consultores - Estudio

Planeación, Programación y Rendición de Cuentas del Presupuesto de las Universidades Públicas en México Razones, Resultados, Retos

En 2017, los recursos federales representaron, en promedio, **58%** de los ingresos totales, mientras los estatales representaron el **27%**; los ingresos propios representaron apenas el **12%**.



De 2015 a 2017, el presupuesto total **disminuyó**, en promedio **11%** anual, son los ingresos propios y el subsidio federal los que presentan la mayor disminución, con **15.5%** y **5%**.



De 2014 a 2017, el gasto nacional por alumno en el nivel superior **disminuyó**, en promedio anual, **2.22%** en términos reales.



La matrícula y el personal docente y administrativo de las UPE han crecido en promedio, **3.5%** anual entre 2014 y 2017.



Incremento en los gastos por servicios personales que incluyen el pago de los salarios, bonos y prestaciones de personal académico y administrativo.



Pasivo creciente por jubilaciones. Crecimiento en la proporción de la plantilla laboral que alcanza condiciones de jubilación.

Fuente: elaboración propia basada en resultados del estudio.

Resulta evidente, al menos en teoría, la correlación directamente proporcional entre presupuestos e incremento de la cobertura, en un ejercicio de lógica simple parecería obvio pensar que las fluctuaciones que ocurren en los ingresos incidirán directamente en las capacidades de las universidades; no obstante, como la mayor parte de las instituciones públicas, el comportamiento financiero de las universidades está en función de su propio historial y de la tendencia que dicho comportamiento tiene, en tanto las demandas sociales que ello implica, de ello, un movimiento por precario o marginal que se espere dentro de las capacidades financieras de las UPE's, puede llevar a movimientos bruscos en los comportamientos dentro del cumplimiento de sus funciones sustantivas. Si bien en México desde 2014 se cuenta con programas federales o fondos extraordinarios orientados a mejorar la calidad de la educación y al rescate financiero de las universidades, estos también tendrían que incrementarse para que antes de aspirar a la universalidad de la educación superior, se procure atender primero el saneamiento financiero y la atención a los problemas estructurales que actualmente tienen las universidades.

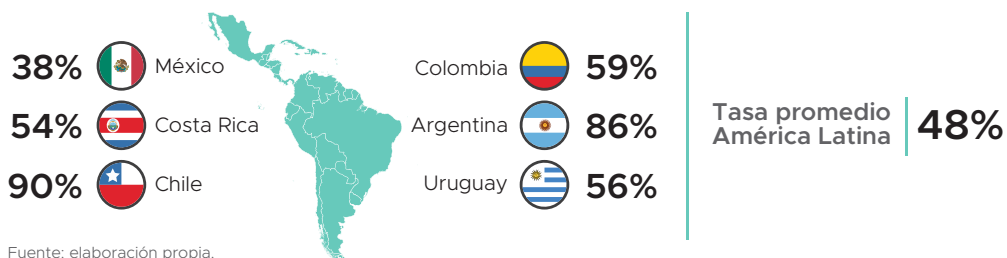
Comportamiento de las variables: Gratuidad, universalidad respecto a los ingresos y subsidios

La calidad de los sistemas educativos se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo económico y al desarrollo mismo

de la sociedad, un desarrollo que otorga valor e importancia a la formación y al acceso al conocimiento de su población y que ampliará las oportunidades de incrementar paulatinamente la cobertura educativa a fin de cumplir el desafío de la universalidad, teóricamente acompañado de mayores posibilidades de generación de riqueza y desarrollo. La educación, entendida como bien público, atiende la necesidad de cada país por reducir las desigualdades sociales prevaecientes, brindando a las personas la oportunidad de mejorar su situación económica en tanto tenga la oportunidad de acceder a la misma y en tanto existan las condiciones para que pueda formarse y desenvolverse en ascenso en los diferentes niveles educativos, en ese escenario, la fórmula es precisa, el ingreso personal aumenta en la misma proporción que el nivel educativo es mayor; no obstante, las brechas de cobertura en los niveles medio y superior han generado rezagos que en nuestro país se han venido ensanchando debido a la insuficiente expansión que la oferta educativa ha tenido.

México se encuentra en un estado de atraso en relación con otros países, situándose por debajo de la media latinoamericana que de acuerdo con datos de la UNESCO de 2016 es de 48.4%, mientras que la de nuestro país es de 38.4% que equivale a un aproximado de poco más de 4.2 millones de estudiantes en el nivel técnico superior y licenciatura; no obstante, en relación con otros países, las diferencias resultan mayormente significativas.

Tasa bruta de cobertura educativa de nivel superior | UNESCO



La tasa bruta de cobertura (TBC) permite ver la progresión de la cobertura educativa del país, englobando la matrícula escolarizada y no escolarizada de licenciatura y técnico superior universitario, y es el indicador que

nos permite definir como la proporción de la matrícula total se comporta en relación con la población en edad de cursar educación superior. Esta tasa se calcula con la siguiente fórmula:

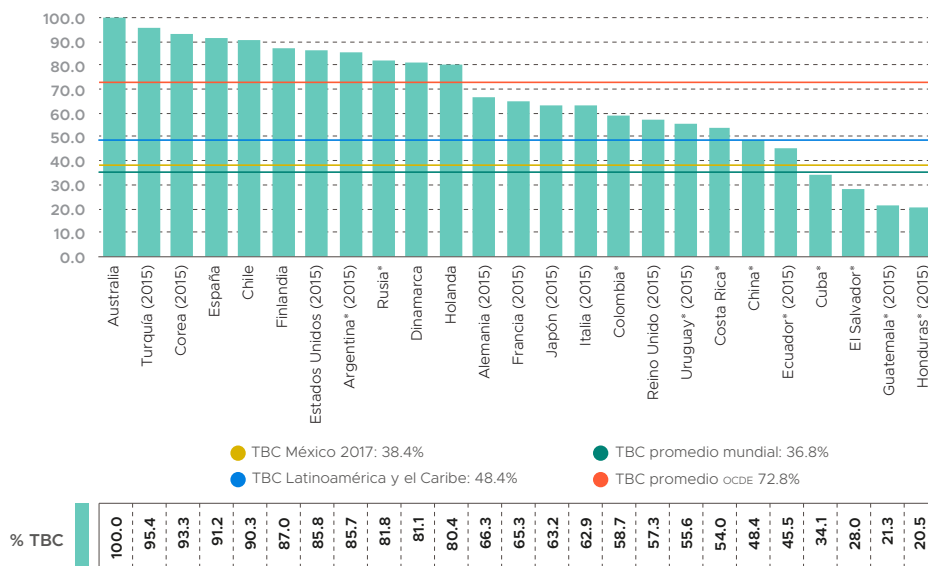
$$TBC = \frac{\text{Matrícula total de educación superior al inicio del ciclo escolar}}{\text{Población total en el rango de edad de 18 a 22 años}} (100)$$

En la comparativa estadística internacional de la propia UNESCO, los rezagos visualizan mayores diferencias entre nuestro país, con el resto del mundo, ubicándonos en el lugar 80, mientras hay un promedio internacional de 72.8% de cobertura, el cual casi duplica al promedio nacional, los rezagos son evidentes, aunque cabe considerar factores

propios del nivel de desarrollo de cada país, tales como el tamaño de su población y su distribución territorial extendida como factor categórico en la distribución de la infraestructura educativa, así como las evidentes diferencias demográficas y los diferenciales terminales en la formación docente como se muestra en la gráfica 1.

Gráfica 1

Tasa bruta de cobertura de educación superior, países seleccionados 2016 (porcentaje)



Gross enrolment ratio, tertiary, both sexes percentage
<http://data.uis.unesco.org>

Nota: los datos corresponden a 2016 a menos que se indique lo contrario.

* Países no miembros de la OCDE.

Fuente: UNESCO, Institute for Statistics, consulta mayo de 2018.

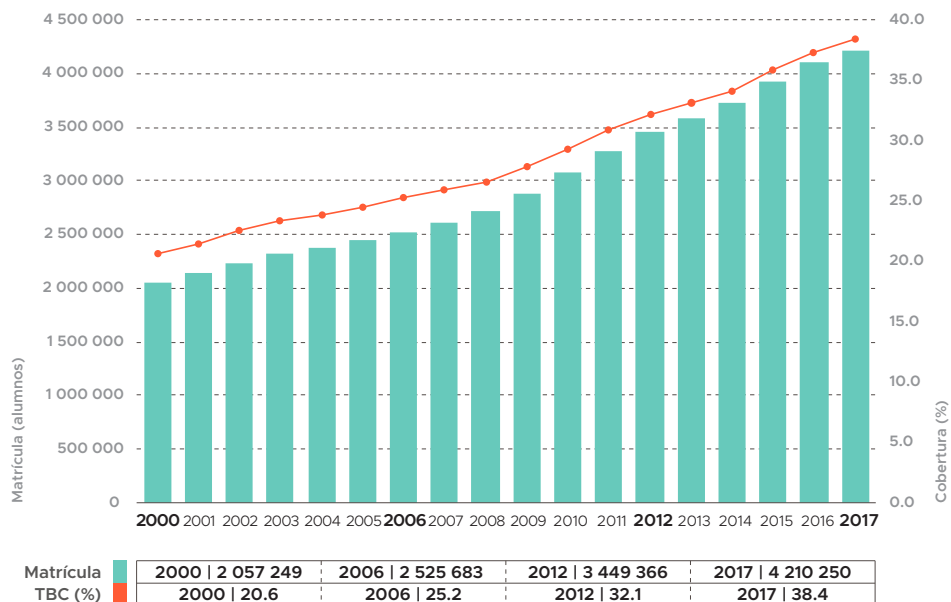
Fuente: Tomado de: Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2018. p.56.

El siguiente gráfico (gráfica 2) permite observar el crecimiento de la matrícula y de la TCB (por sus siglas en inglés) en el nivel superior, que en 17 años ha duplicado la matrícula atendida a una tasa de

● crecimiento de 1% aproximadamente, ritmo que no permite atender al incremento de la demanda requerida en este rubro, la cual sobrepasa a las capacidades actuales que ● tiene el sistema educativo de nivel superior.

Gráfica 2

Evolución de la matrícula de TSU y licenciatura (alumnos) y tasa bruta de cobertura de educación superior (porcentaje) 2000-2001 a 2017-2018



Fuente: ANUIES, elaboración propia con base en los Formatos 911 de educación superior para cada ciclo escolar y de las proyecciones de población 1990-2010 y 2010-2030 de CONAPO.

Fuente: Tomado de: Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2018. p.58.

Este ritmo desacelerado está estrechamente ligado con el comportamiento de los ingresos presupuestales destinados al sector educativo, y por supuesto al uso eficiente de los mismos, en un sistema en el que recae casi la totalidad de la responsabilidad educativa en el sector público, es indispensable analizar si la inversión en este rubro está acorde con las necesidades que el país tiene, pero, sobre todo, en el uso eficiente de los, de por sí, ya limitados

● recursos que recibe la educación. De manera comparativa, la inversión per cápita que se hace por alumno, permite profundizar aún más sobre los rezagos prevalecientes, entendiendo a este indicador publicado en Education at a Glance de la OCDE (2017), como el referente idóneo para analizar el gasto anual por estudiante; en este sentido, México se ubicó dentro de los países con el menor gasto público por alumno, en un promedio inferior a 16 500 dólares; nuestro ●

país invierte poco menos de 10 000 dólares, esto es, aproximadamente, 40% por debajo del promedio.

No obstante encontrarnos pocas centésimas por debajo del promedio de la OCDE, en cuanto a porcentaje del PIB

que se destina, los rezagos se observan al considerar la relación de gasto público y privado acumulado que está muy por debajo de la media, pues la diferencia en la inversión por alumno se mantiene en un porcentaje similar al antes mencionado (ver grafica 3).

Gráfica 3

Gasto público y privado* anual por estudiante** en educación superior en países seleccionados de la OCDE, 2014 (USD)



* Es el gasto total (público y privado) por estudiante en las instituciones educativas, en dólares ajustados a la paridad de poder adquisitivo. Incluye gastos en bienes y servicios educativos (personal docente, infraestructura y equipamiento), investigación y desarrollo, y administración.

** Se considera solo la matrícula de la modalidad escolarizada.

(1) No reportaron información para el gasto privado.

(2) Países no miembros de la OCDE

Fuente: OCDE, Education at a Glance 2017: Annual expenditure per student by Public educational institutions (2014).

Fuente: Tomado de: Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2018. p.87.

En México, el sector público es el que soporta en mayor medida la responsabilidad de la educación superior; cada año,

las universidades públicas elaboran su presupuesto con recursos derivados del modelo de financiamiento tripartito.

Modelo de financiamiento de las universidades públicas en México

De acuerdo con los convenios de colaboración financiera que afirman anualmente las tres partes, se establece que idealmente, correspondería otorgar 50% del subsidio al gobierno federal y 50% al gobierno estatal, las universidades también tienen la capacidad de aportar recursos propios al presupuesto anual.



Fuente: elaboración propia.

16

La universalidad y gratuidad por tanto, tendrían grandes afectaciones dentro de la prestación del servicio educativo en el nivel superior por parte de entes públicos, específicamente en las UPE's, sobre todo si consideramos que, de forma llana, esto nos traslada hacia escenarios de un incremento exponencial de la matrícula, una disminución considerable –aproximadamente de 20% del gasto total anual, que perciben las UPE's por medio de aranceles tales como colegiaturas, inscripciones y otros relacionados con gastos de recuperación que actualmente se tienen–, proveniente de la generación de recursos propios, y la saturación de espacios académicos que no están preparados para recibir al grueso de población demandante del servicio de educación superior.

Esto, invariablemente lleva a cuestionamientos entre, calidad y cantidad, el tamaño de la inversión, el sentido de

la masificación que puede sobresaturar espacios, como áreas económico-administrativas y del derecho.

La masificación no solo implica el concepto de universalidad como derecho humano a la educación, ya que demanda planeación y diagnósticos certeros, que permitan al estado realizar inversiones y ampliación de la oferta educativa en los espacios del conocimiento y técnica que la vocación productiva, social y cultural del país requiere. También rediseñar mecanismos de asignación de recursos financieros acordes con las demandas y necesidades de las UPE's, así como acompañarlos de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, tanto para su asignación, como para su ejercicio, de forma tal, que no queden espacios discrecionales que invaliden el ejercicio de recursos financieros por parte de IES y, en general, la política educativa en dicho nivel.

Tabla 1

Gasto federal y matrícula pública escolarizada de educación superior, 2000-2017

Año	Gasto Federal ^{1/}				Matrícula pública escolarizada ^{2/}	
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos a precios de 2017 ^{3/}	Porcentaje del PIB	Variación porcentual	Número de estudiantes	Variación porcentual
2000	31,559	73,199	0.47		1,231,200	
2001	35,870	78,448	0.51	7.2	1,269,500	3.1
2002	41,043	85,105	0.55	8.5	1,332,290	4.9
2003	43,752	87,172	0.56	2.4	1,393,586	4.6
2004	47,149	87,037	0.53	-0.2	1,461,195	4.9
2005	53,604	93,454	0.56	7.4	1,512,101	3.5
2006	54,437	89,207	0.51	-4.5	1,553,060	2.7
2007	65,235	101,061	0.57	13.3	1,601,654	3.1
2008	73,191	106,780	0.59	5.7	1,656,456	3.4
2009	81,971	115,056	0.67	7.8	1,715,634	3.6
2010	85,662	115,004	0.64	0.0	1,836,837	7.1
2011	94,761	120,233	0.65	4.5	1,943,194	5.8
2012	102,501	124,911	0.65	3.9	2,058,410	5.9
2013	105,716	126,892	0.65	1.6	2,173,256	5.6
2014	118,390	136,097	0.68	7.3	2,270,915	4.5
2015	121,812	136,238	0.66	0.2	2,377,819	4.7
2016	127,951	135,834	0.64	-0.3	2,489,520	4.7
2017	125,195	125,195	0.57	-7.8	2,575,233	3.4
2000-2017				71.0		109.2

^{1/} Gasto en las sub funciones de educación superior y de posgrado.

^{2/} Matrícula escolarizada de educación superior en instituciones de sostenimiento público, sin incluir escuelas de educación normal.

^{3/} Se aplican los deflatores del PIB publicados por el INEGI.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2017, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Formatos 911

de educación superior de cada ciclo escolar.

Fuente: Tomado de: Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2018. p.90.

La tabla anterior muestra las variaciones en la asignación presupuestal, que no forzosamente obedecen a cambios dentro de la matrícula, o se justifican con base en los requerimientos de las instituciones, lo que demuestra la necesidad de asignar reglas claras para la asignación de recursos, tanto en los ordinarios

como en los extraordinarios, orientados estos a las instituciones que así lo requieran tanto por sus demandas de crecimiento, nivelación de prestación del servicio en diferentes regiones del país, tamaño de matrícula, así como sus planes en el desarrollo de investigación y difusión de la cultura.

Tabla 2

Subsidio público por alumno de las Universidades Públicas Estatales 2017

Universidad Pública Estatal	Subsidio público ordinario aprobado 2017	Matrícula 2016-2017		Subsidio por alumno
		Educación Media Superior ^{1/}	Educación Superior ^{2/}	
Universidad Autónoma de Guerrero	2,426,335,399	53,205	32,188	34,946
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	1,674,882,116	16,924	29,024	40,980
Universidad Autónoma de Nuevo León	6,756,077,996	77,690	107,213	41,808
Universidad Autónoma de Tlaxcala	690,107,656	0	15,919	43,351
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	971,112,630	7,483	16,592	44,485
Universidad Autónoma de Baja California	3,016,644,627	0	65,383	46,138
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	1,406,786,066	0	29,698	47,370
Universidad de Guadalajara		149,650	116,663	47,553
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	1,666,645,844	11,650	25,920	48,911
Universidad Autónoma del Estado de México	3,565,508,813	19,090	59,508	48,929
Universidad Autónoma de Chihuahua	1,458,383,264	306	28,458	50,864
Universidad Autónoma de Sinaloa	5,582,228,533	58,100	67,876	51,427
Universidad Autónoma de Zacatecas	1,755,220,025	11,463	24,812	53,454
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	2,555,656,427	10,630	39,392	54,570
Instituto Tecnológico de Sonora	908,868,463	0	16,389	55,456
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1,048,821,654	3,981	15,924	56,055
Suma Universidades Públicas Estatales	84,013,896,319	514,634	1,118,301	56,822
Universidad Autónoma de Querétaro	1,596,290,613	7,238	21,641	59,769
Universidad Autónoma de Chiapas	1,364,373,076	0	22,195	61,472
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	1,943,481,406	0	30,262	64,222
Universidad Autónoma de Nayarit	1,556,497,691	12,281	15,572	64,401
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	2,012,837,211	837	30,265	65,244
Universidad Autónoma del Carmen	487,432,585	2,345	5,667	66,694
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	5,659,166,038	16,961	68,500	70,412
Universidad de Sonora	2,132,303,168	0	30,023	71,022
Universidad de Guanajuato	2,527,331,107	14,029	24,420	73,812
Universidad de Quintana Roo	406,199,846	0	5,359	75,798
Universidad de Colima	1,762,861,021	13,931	13,469	75,918
Universidad Veracruzana	4,474,999,534	0	56,273	79,523
Universidad Juárez del Estado de Durango	1,458,911,910	4,731	14,738	80,827
Universidad Autónoma de Coahuila	2,586,184,914	8,568	24,541	84,686
Universidad Autónoma de Baja California Sur	531,922,885	0	6,245	85,176
Universidad Autónoma de Campeche	786,296,244	2,652	7,073	88,057
Universidad Autónoma de Yucatán	2,048,405,685	8,502	16,544	91,059
Universidad Autónoma de Tamaulipas	4,666,106,444	2,387	34,555	128,806

^{1/} La matrícula de educación media superior se pondera por un factor de 0.7.

^{2/} La matrícula incluye todos los niveles de educación superior en la modalidad escolarizada.

Fuente: Convenios de Apoyo Financiero 2017 de cada institución y Formatos 911 de educación media superior y educación superior.

Fuente: Tomado de: Visión y acción 2030. Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México. Diseño y concertación de políticas públicas para impulsar el cambio institucional. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. 2018. p.93.

Caso similar se observa en el comportamiento comparado del subsidio por alumno entre las diversas instituciones

educativas. Fernández (2017) refiere que las IES sufren la inercia de los subsidios ordinarios, que tienen además al

financiamiento extraordinario como medida compensatoria y terminan por poner en riesgo al sector educativo del país; en ese sentido, el autor se manifiesta a favor de un mecanismo de asignación de recursos transparente y sustentado en una fórmula que permita, entre otras cosas, clarificar los criterios de asignación de recursos financieros (ver tabla 2).

Esta idea de poca claridad y necesidad de transformar la fórmula de asignación se observa en la tabla 2, la que documenta la no existencia de parámetro alguno que relacione la cantidad del subsidio con el tamaño de la matrícula de las IES. Tampoco se puede observar una tendencia por disminuir las diferencias de acceso entre las diversas zonas geográficas y socioeconómicas del país, respondiendo a parámetros y criterios poco claros, que poco

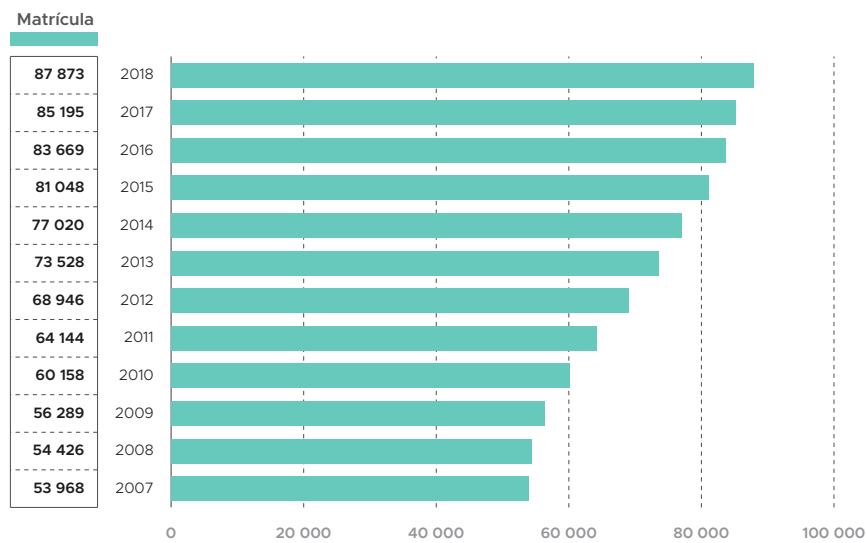
incentivan el funcionamiento eficiente, eficaz y de economía de las UPE's.

El caso de la Universidad Autónoma del Estado de México

En el siguiente espacio se muestra el comportamiento tanto en matrícula como en los rubros de subsidios ordinarios, extraordinarios y recursos propios de la UAEM, con la intención de dar cuenta sobre las tendencias respecto al comportamiento de las variables antes mencionadas.

En primer lugar, se señala la tendencia del crecimiento de la matrícula de la institución entre los años 2007 y 2018; la media en este periodo analizado es de 3082 alumnos incremento por ciclo escolar, teniendo crecimiento a partir del año 2016 por debajo de la media.

Gráfica 4
Matrícula UAEM

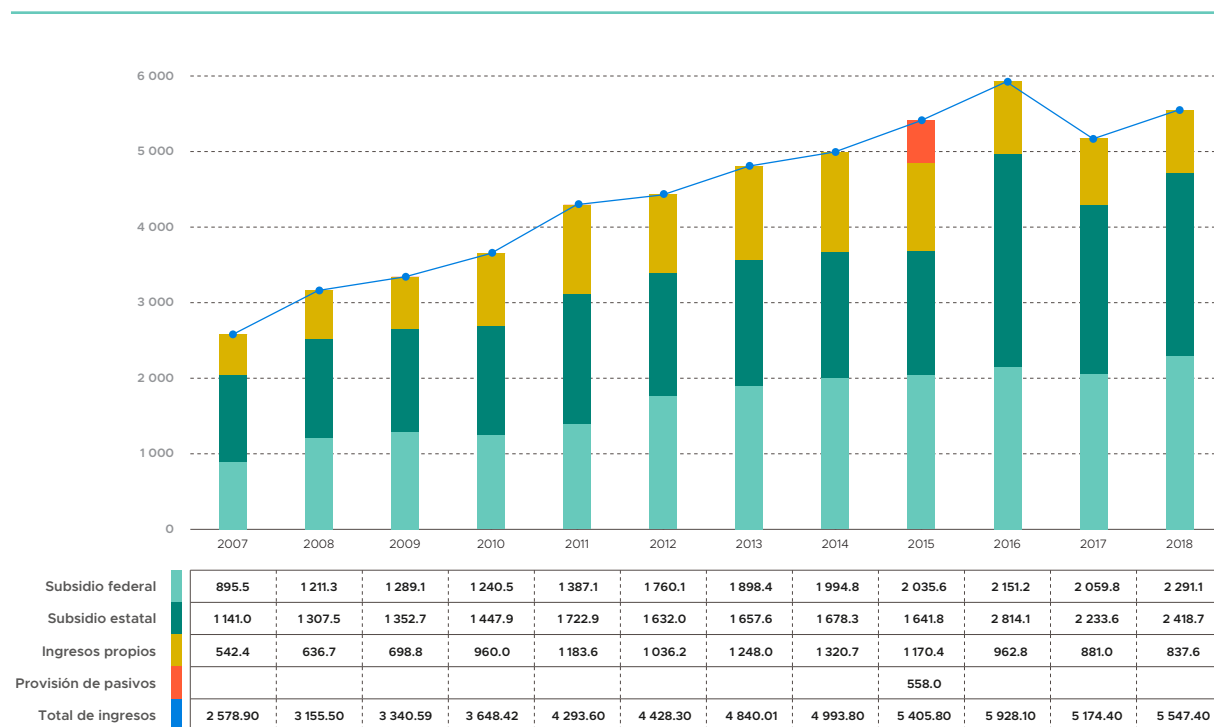


Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

En seguida se muestra el comportamiento de los ingresos (gráfica 5) con los que contó la universidad en el mismo periodo; la cantidad de ingresos propios, subsidio federal y estatal ordinarios. El incremento de ingresos en promedio en el periodo de análisis es de 269.86 millones de pesos, por cada año; sin

embargo, tiene un comportamiento irregular como se observa en la gráfica, teniendo como característica principal que, si existe un descenso en algún subsidio sea federal o estatal, el otro tiende a incrementarse (más adelante se describirá por separado el comportamiento de los subsidios).

Gráfica 5
Ingresos UAEM (millones)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

Como se observa en la gráfica, hasta 2016 se cuenta con un comportamiento al alza; para 2017, tiene un descenso importante; respecto a 2018, aunque incrementa con respecto al año anterior, continúa por debajo del presupuesto ejercido en 2016, esto demuestra, en estricto sentido, que no se cumple con lo establecido en la norma, misma que marca que el subsidio para las universidades públicas no podrá ser inferior al otorgado en el año inmediato anterior; las gráficas siguientes dan cuenta

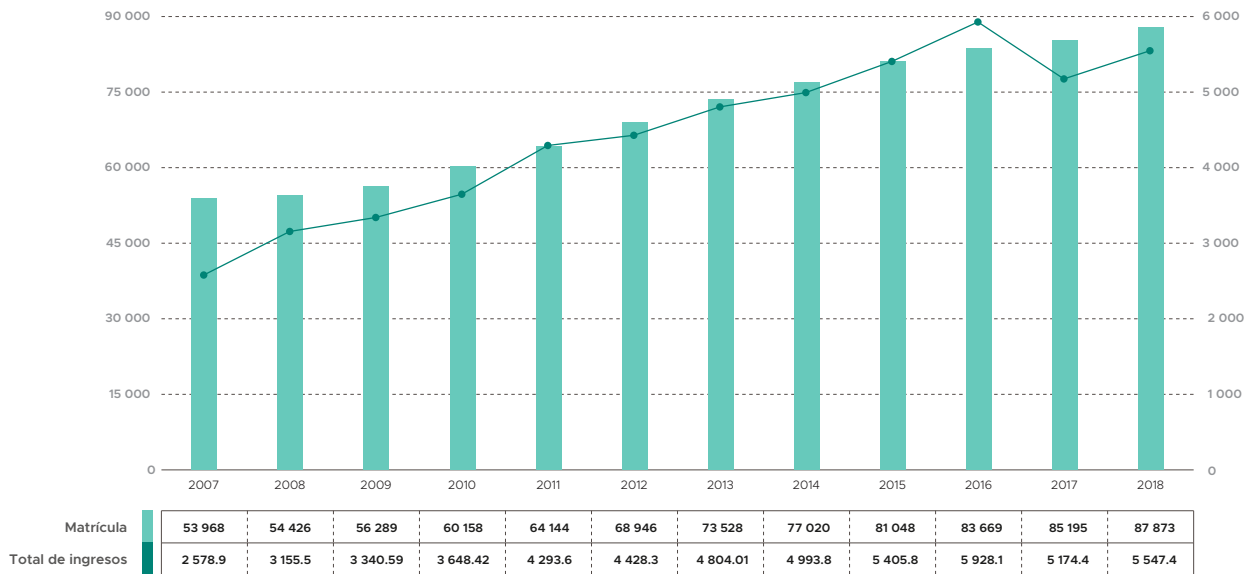
de cómo esto no se cumple, no solo en el comportamiento más marcado en la gráfica que se analiza, sino que, en diversos años, tanto el financiamiento estatal, como el federal, tienden a no cumplir con dicha regla.

Cabe reiterar que, cuando un subsidio tiende a bajar con respecto al año inmediato anterior, ya sea federal o estatal, el otro tiende a subir, como mecanismo compensatorio.²

² Los datos sobre financiamiento, así como de ingresos propios son a pesos constantes.

Gráfica 6

Matrícula y total de ingresos UAEM 2007-2018



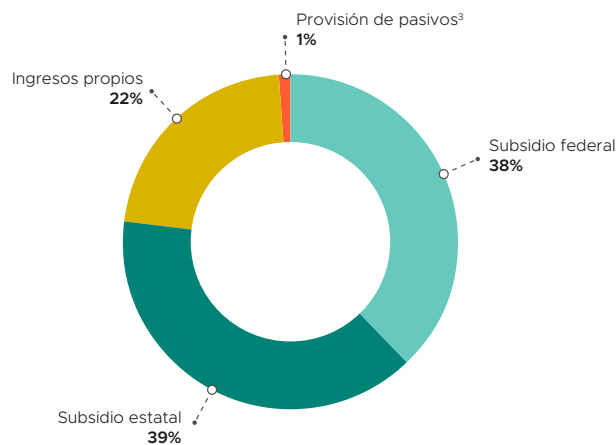
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

Como se puede observar en la gráfica 6, el incremento en la matrícula es más o menos constante, no así el financiamiento, no hay una relación directa en la gráfica, ya que la asignación de recursos no está directamente ligada a la matrícula, de hecho, no existe una

claridad en la norma sobre cuáles son las principales variables que permiten realizar el cálculo de la asignación presupuestal a las UPE's, en este sentido, dicha gráfica solo es ilustrativa de los comportamientos entre financiamiento y matrícula.

Gráfica 7

Composición del recurso de la UAEM



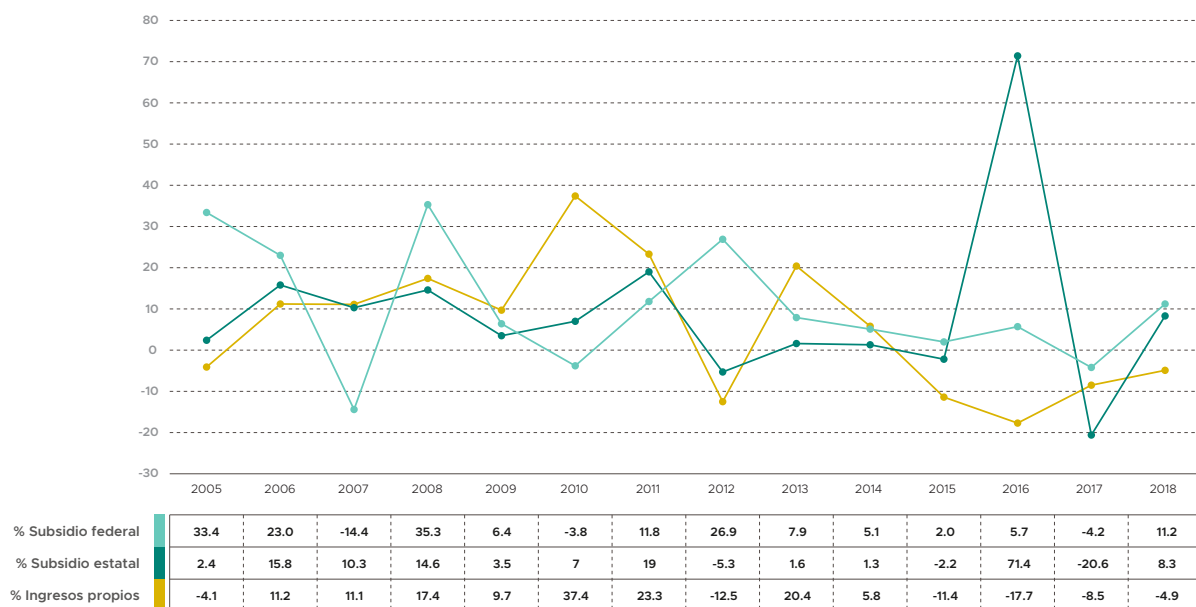
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística 2018 UAEM.

³ Una provisión es un pasivo sobre el que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento. Un pasivo es una obligación presente de la entidad, surgida a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de la cual, y para cancelarla, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos.

La gráfica anterior indica cómo están conformados, en promedio del periodo en estudio, los recursos financieros de la UAEM; los principales componentes de este son los subsidios federal y estatal, que en suma casi representan cuatro quintas partes, finalmente la generación de recursos propios representa la última quinta parte. Esto permite inferir cómo, de aplicarse la reforma en términos

de gratuidad, afectaría de forma importante las finanzas universitarias, lo que obligaría al Estado y la Federación a incrementar de manera sustancial los subsidios ordinarios, de tal forma que se compense el desequilibrio que puede causar, una vez que los ingresos por aranceles de inscripción, y otros derivados por los servicios prestados a los alumnos sea improcedente realizarse.

Gráfica 8
Comportamiento del financiamiento y recursos propios



Nota: se toma como año base el año inmediato anterior al que da inicio en la gráfica que en este caso es el año 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2004-2018.

Como se puede observar en el gráfico anterior, los comportamientos son irregulares, iniciando con los recursos federales que, a partir de 2006, muestran solo un incremento sobre el financiamiento inmediato anterior, este solo se da a partir de 2008, de ahí la constante es que el incremento al subsidio sea a la baja, estando así en tres ocasiones.

El subsidio estatal muestra un comportamiento similar, así como tres ejercicios sin crecimiento, pero tiene una

punta extraordinaria para 2016 donde el financiamiento federal también crece en una menor medida, pero se tiene una caída drástica en los ingresos propios; al año siguiente, el financiamiento estatal y el federal decrecen, en lo particular el presupuesto estatal cae una quinta parte. Esto se agrava si sumamos que los recursos propios, aunque se incrementan con respecto al año inmediato anterior, aún continúan por debajo de la línea de crecimiento.

El repunte del financiamiento federal y estatal para el último año en estudio tiende a crecer en ambos, pero se mantienen por

debajo de incrementos en años anteriores, dejando en condiciones complejas el ejercicio financiero de la UAEM.

Gráfica 9
Subsidio federal



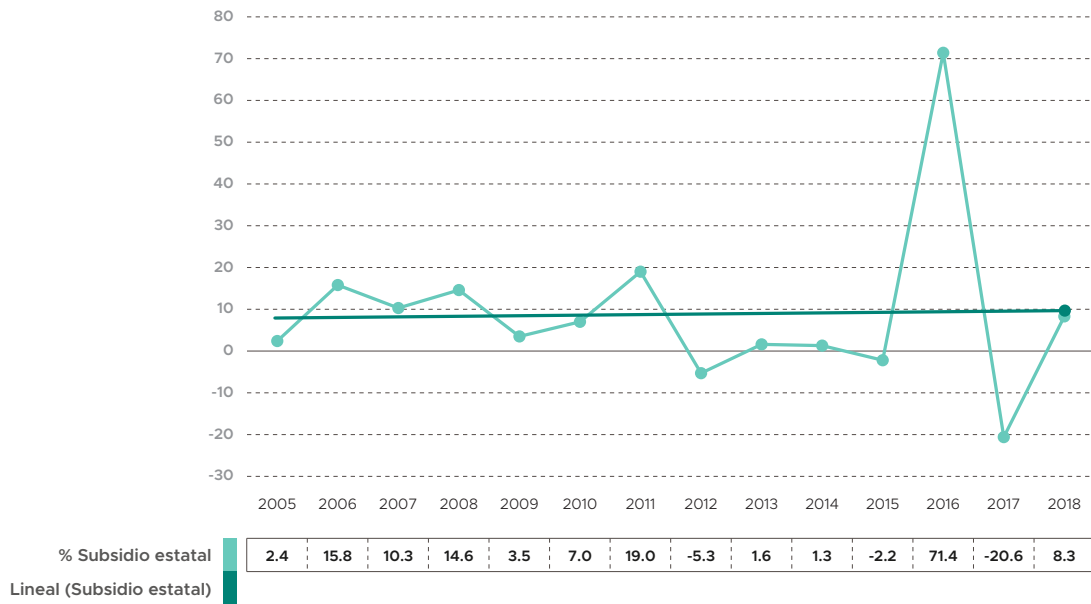
Nota: se toma como año base el año inmediato anterior al que da inicio en la gráfica que en este caso es el año 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2004-2018.

Como se observa en la gráfica 9, en 2007 se tiene el primer decrecimiento en el financiamiento federal, esto sin que en años anteriores se observará la norma del mínimo igual al año inmediato anterior; para 2008 se tiene un repunte, no así para los años siguientes cuyo comportamiento es a

la baja, hasta 2012, nuevamente sin que en años anteriores se cumpliera con el requisito del mínimo, dicho comportamiento se mantiene después de 2012, hasta 2016, con un ligero repunte, decreciendo para 2017 y repuntado en 2018. Todo esto, reiteramos, sin contemplar lo establecido en la norma.

Gráfica 10

Subsidio estatal



Nota: se toma como año base el año inmediato anterior al que da inicio en la gráfica que en este caso es el año 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2004-2018.

La gráfica 10 nos indica que el financiamiento estatal tiene un comportamiento más o menos estable, con variaciones mínimas, pero una vez más, sin que el respeto por

la norma de financiamiento sea observado como constante; lo relevante es un incremento extraordinario, en 2016, con decrecimiento importante para 2017.

24

Gráfica 11

Ingresos propios



Nota: se toma como año base el año inmediato anterior al que da inicio en la gráfica que en este caso es el año 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

El comportamiento de los ingresos propios también es irregular, la gráfica 11 muestra una racha positiva a partir de 2007 con su punto más alto en 2010, un descenso brusco en

2012, repunte para el año inmediato siguiente y una tendencia decreciente y estancada a partir de 2015, teniendo los últimos cuatro años por debajo de la línea base.

Gráfica 12

Tasa de crecimiento anual del total de los ingresos



Nota: se toma como año base el año inmediato anterior al que da inicio en la gráfica que en este caso es el año 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2004-2018.

La tasa de crecimiento anual muestra cómo los ingresos tienden a decrecer, por el contrario, tanto la matrícula⁴ como los recursos necesarios para atender con calidad, tienden a incrementarse año con año, esto denota las dificultades financieras por las cuales atraviesa la universidad, mismas que tienden a generar escenarios

poco alentadores ante las reformas y los retos que implican (ver gráfica 12). Para dar cuenta de una de las vertientes que dentro de las funciones sustantivas demanda mayor cantidad de recursos se muestra el costo por alumno y los medios de su cálculo, de tal forma que amplíe el panorama sobre los costos que implica la educación superior.

⁴ Ver gráfica 4.

Tabla 3**Cálculo del costo por alumno 2009–2018**

Año	Costo directo	Costo indirecto	Costo general por alumno
2009	35,439.38	21,301.41	56,740.80
2010	32,086.09	21,038.31	53,124.40
2011	34,526.92	28,817.77	63,344.69
2012	37,863.62	20,390.64	58,254.26
2013	38,823.51	22,896.70	61,720.21
2014	41,223.53	24,954.29	66,177.83
2015	39,400.16	28,537.32	67,937.48
2016	37,075.74	31,153.57	68,229.31
2017	40,649.05	30,316.86	70,965.91
2018	39,360.88	21,671.65	61,032.53

Fuente: Dirección de Programación y Control Presupuestal

26

Costo directo

El costo directo por alumno se obtiene de la siguiente manera:

1. Se suman los gastos de los espacios académicos (facultades, centros universitarios, unidades académicas profesionales y planteles de la Escuela Preparatoria) por los conceptos de:
 - » Servicios personales (gasto en remuneraciones y prestaciones)
 - » Gasto corriente (materiales y suministros y servicios generales)
 - » Becas
 - » Inversión (obra física y equipamiento)
2. El resultado de la suma anterior se divide entre el número de alumnos de la Universidad (matrícula).

Costo indirecto

El costo indirecto se obtiene de la siguiente manera:

1. Se suman los gastos de las dependencias de Administración Central por los conceptos de:
 - » Servicios personales (gasto en remuneraciones y prestaciones)
 - » Gasto corriente (materiales y suministros y servicios generales)
 - » Becas
 - » Inversión (obra física y equipamiento)
2. El resultado de la suma anterior se divide entre el número total de alumnos de la Universidad (matrícula total).

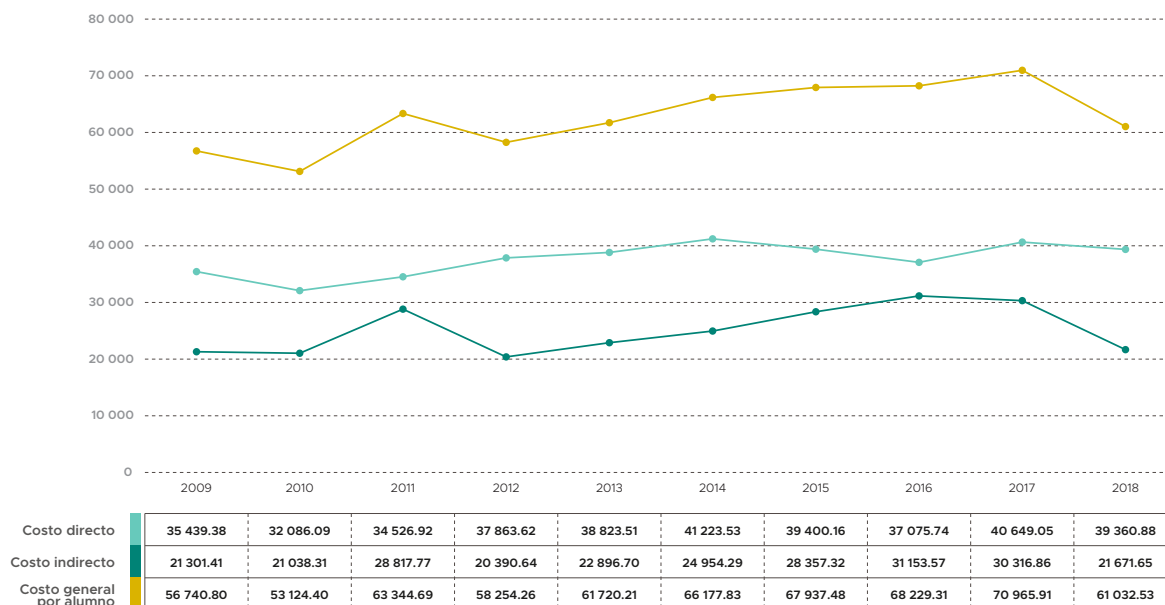
Este costo es el que representa la administración de recursos y servicios adicionales a la comunidad universitaria, tales como servicios de difusión cultural, investigación y posgrado, control escolar, etcétera.

Costo total

Se suma el costo directo y el costo indirecto y se obtiene el costo total por alumno.³

³ Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Gráfica 13 Costo por alumno



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Programación y Control Presupuestal.

Como se puede observar en la gráfica 13, la tendencia sobre el incremento del costo por alumno es más o menos constante, pero para el último año considerado dentro de este análisis, se observa un decrecimiento en el costo de 14% con respecto al año inmediato anterior, lo que refleja un deterioro en la inversión a la prestación del servicio, esto dada la situación financiera por la que atraviesa la universidad, tan es así que los costos por alumno de 2018 se encuentran por debajo de la media del periodo en análisis que es de 62 752.75 pesos, e incluso por debajo de los costos de 2013, mostrando un esfuerzo de la institución por eficientar los recursos, sin que con ello se afecte la prestación del servicio con calidad.

También refleja una disminución en la capacidad de recepción de nuevos solicitantes, cuando para 2012 se obtiene el mayor incremento en la matrícula

universitaria; a partir de ese año la capacidad tiende a la baja, teniendo 35% menos de recepción de alumnos comparando la matrícula de 2012 respecto a 2018.

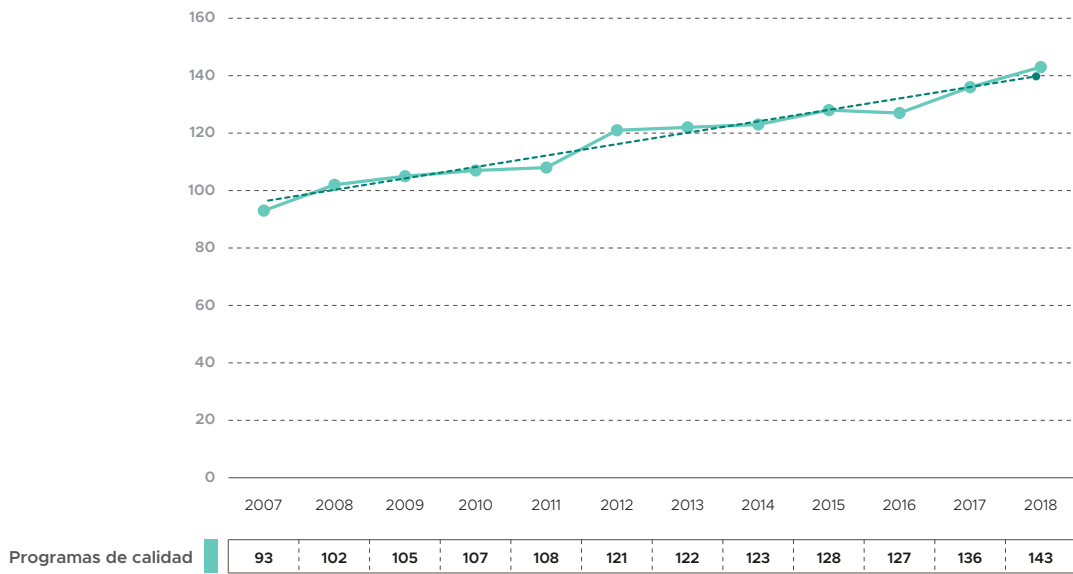
Esto da cuenta de los esfuerzos por mantener la calidad y hacer un uso eficaz y eficiente de los recursos en beneficio de la comunidad universitaria (ver gráfica 13).

Otras variables relacionadas con el financiamiento son los procedimientos de acreditación y evaluación de programas, mecanismos de ponderación de la calidad de los mismos, su comportamiento está relacionado con las capacidades institucionales, en recursos humanos, recursos materiales y los diseños de contenidos de los programas. Dentro del periodo en estudio, su comportamiento también ha sido creciente, acompañado por el aumento de plazas de profesores

de tiempo completo, que son una de las principales variables para poder acreditar y evaluar, en términos de calidad según Copaes (Consejo para la acreditación de la Educación Superior) y Ciees (Comités

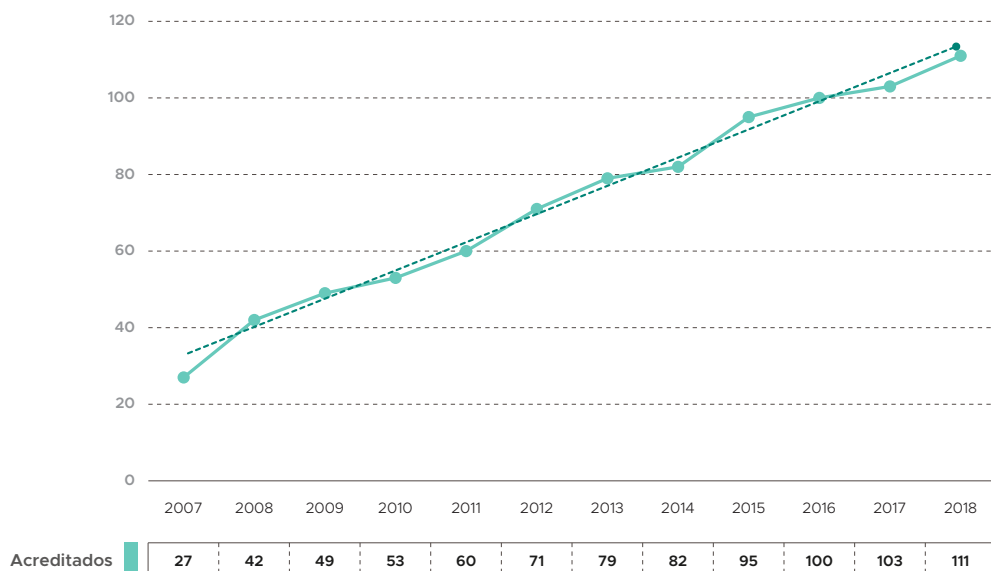
Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior). En la gráfica 14 se muestra como, a través de los años, la cantidad de programas evaluados y acreditados ha aumentado.

Gráfica 14
De calidad (nivel 1 y/o acreditado)



Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

Gráfica 15
Acreditados



Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

De acuerdo con la gráfica, el comportamiento en la acreditación de programas se ha incrementado de manera constante, teniendo como promedio por año

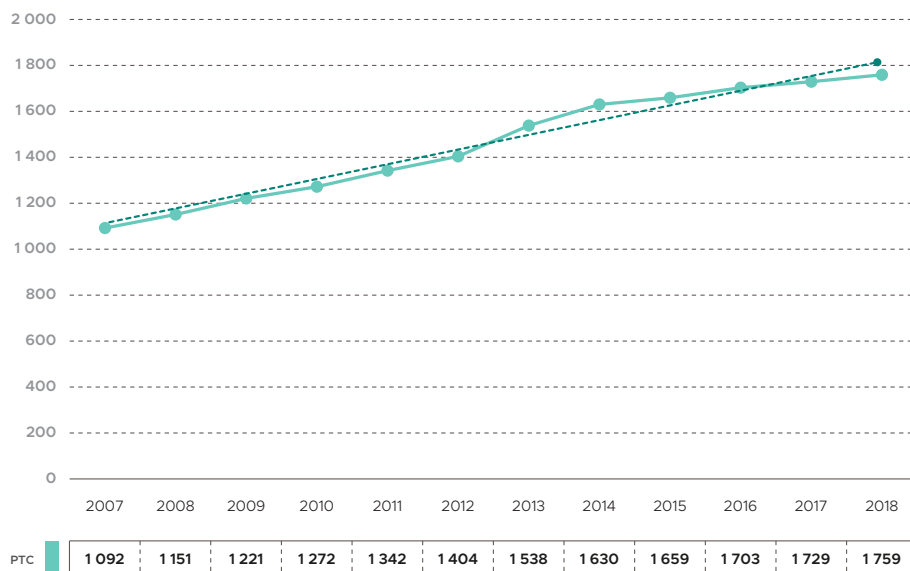
14% más de programas acreditados. De la misma forma, la oferta educativa, es decir, el número de programas que se ofertan, se logró ampliar en el mismo periodo:

Gráfica 16
Nuevos programas



Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

Gráfica 17
Profesores de tiempo completo



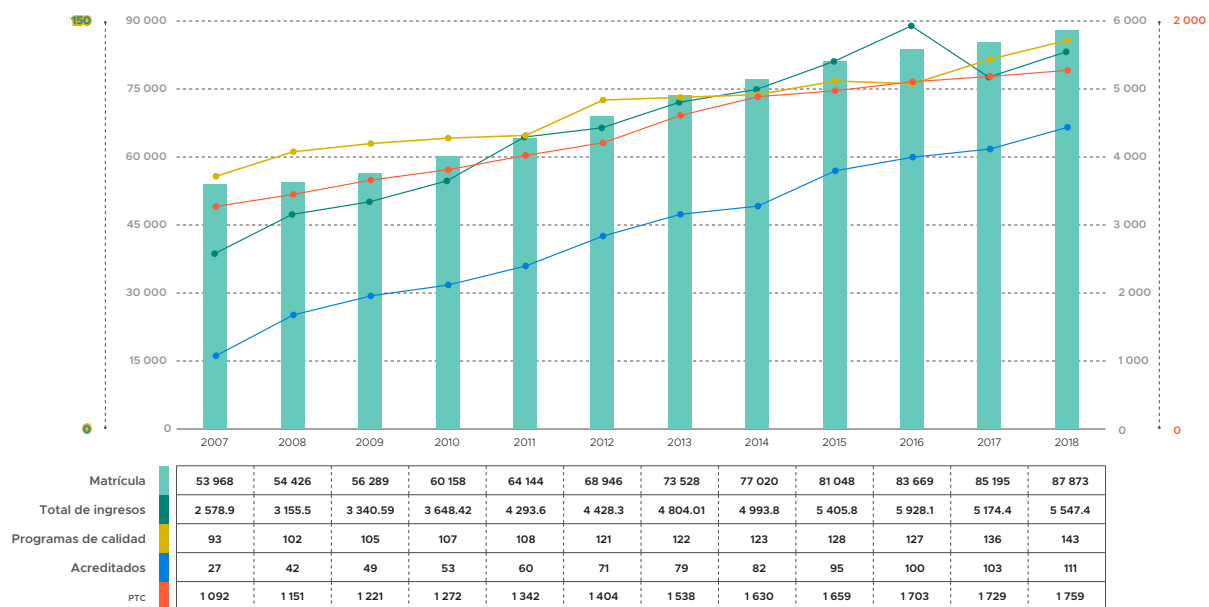
Fuente: elaboración propia con datos de la Agenda Estadística UAEM 2007-2018.

Respecto al comportamiento de las plazas de profesores de tiempo completo, su crecimiento ha sido constante en el periodo estudiado; en promedio se tiene un incremento de 61 profesores por año, esto no responde de manera positiva en relación con el aumento de la matrícula y la oferta educativa; en ese sentido, la variable de ingresos es contraria, si consideramos que a mayor matrícula y oferta educativa, se requiere de mayor ingreso. Esto no se observa en los datos que se muestran, por el contrario, dentro de los ejercicios de planeación presupuestal, se ha esforzado por mantener el crecimiento de la institución, dado el incremento en la demanda de servicios, no obstante, la limitación de recursos, cabe destacar que en los últimos dos años, la contratación de profesores de tiempo completo se encuentra por debajo de la mitad del promedio en estudio, en específico, para 2017 y 2018 se contratan

solo 26 y 30 PTC respectivamente, lo que denota el esfuerzo institucional por ajustar el ejercicio de recursos financieros y optimizar los recursos humanos. Como se puede observar, el número de programas ofertados, evaluados y acreditados, así como las plazas de profesores de tiempo completo dentro del periodo considerado para el análisis, no han tenido un aumento considerable, nuevos programas han logrado incrementar la oferta, siendo 2010, el año de mayor incremento; de 2013 a 2018, el incremento es notablemente menor, esto, sin ser la única razón, obedece a la problemática financiera por la que atraviesa la universidad, lo que dificulta el incremento tanto en la capacidad de crecimiento en infraestructura, como en capital humano; pero como se puede observar, a pesar de ello, el crecimiento en estos rubros hace notar el esfuerzo institucional por responder de forma eficiente, eficaz a las demandas de educación superior de la región.

Gráfica 18

Matrícula, total de ingresos, programas de calidad, acreditados y profesores de tiempo completo



Fuente: elaboración propia con base en la Agenda Estadística.

La gráfica muestra el comportamiento de las variables antes analizadas en su conjunto; por consiguiente, es importante responder a los siguientes cuestionamientos:

¿Cuáles son los posibles comportamientos de la educación al observar cambios en estas variables?, ¿mayor acceso a la educación, qué implica?, ¿masificar es igual a desarrollar?

Para responder a estas preguntas, se ha observado el comportamiento anterior en las variables de ingresos totales (subsidio federal, estatal e ingresos propios), matrícula total, costo por alumno, acreditación y evaluación de programas y nueva oferta de los mismos.

Asimismo, se han considerado datos generados por ANUIES, donde se muestra el comportamiento de variables similares en las IES, y algunas de las tendencias que estas tendrán como consecuencia del comportamiento poblacional y la vocación productiva del país, considerando a las IES como motor de la producción y generación de riqueza de un país.

En ese sentido, las reformas al artículo 3º constitucional, así como a la *Ley General de Educación*, y la aún en trámite reforma a la *Ley General de Educación Superior*, crean nuevos retos a las IES, así como incertidumbre, dado la falta de claridad en las formas de acceso a recursos en todos sus rubros, y la evidente necesidad de ampliar su oferta educativa, lo que demanda inversión considerable para ampliar las capacidades de infraestructura y capital humano de las IES, procurando en todo momento, no mermar la calidad educativa.

Esto se incrementa para las IES autónomas —en este el caso para la UAEM—, toda vez

que pueden surgir políticas y directrices que choquen con la autonomía, principio básico y elemental de la vida universitaria, la difusión y generación del conocimiento y la cultura, en deterioro del libre ejercicio de la cátedra y la autodeterminación.

Ejemplo de ello pueden ser:

- » Mayor déficit presupuestal al no contar con ingresos provenientes del cobro de aranceles por conceptos de inscripción, reinscripción y otros similares, acompañado de la falta de subsidio estatal y federal, que permitan dar frente a este cambio en las finanzas institucionales.
- » Incremento de la demanda por servicios educativos en la educación superior, que difícilmente puede ser calculado, pues no basta contar con datos y proyecciones de la población entre 19-25 años, demanda potencial del servicio, ya que una vez que la educación sea universal y gratuita, la probabilidad de que otros grupos de edad hagan uso de su derecho a la educación, y demanden dicho servicio, puede llevar al incremento de la demanda a una población tan grande que sea difícil de atender.
- » A esto se suma la posibilidad de eliminación de políticas de ingreso, es decir, el acceso directo de todo aquel que, cumpliendo con la educación media superior, tenga a bien solicitar su ingreso, sin filtro alguno a los servicios de educación superior, lo cual, entre otras cosas, una vez que se eliminen procesos de admisión, se haga universal y gratuita la educación superior, llevará a la concentración de

demanda en ciertas IES, mismas que no cuentan con la capacidad para dar respuesta a este escenario.

- » Caso especial para las UPE's, que además verían afectada su autonomía, derecho que le permite autodeterminarse, y, sobre todo, ejercer su noble labor, alejado de toda doctrina política ajena, permitiendo el libre ejercicio de la generación de conocimiento, libertad de cátedra, libertad de expresión, conservación, generación y difusión de la cultura, en estricta libertad de pensamiento.
- » Además, al no contar con un plan estratégico nacional, para controlar y dirigir la oferta educativa, en términos estratégicos, de tal forma que se oferten de forma equilibrada las áreas de conocimiento necesarias para las diversas regiones nacionales que permitan un desarrollo sustentable, puede llevar a la saturación de profesionales en ciertas áreas del conocimiento, afectando con ello el comportamiento del mercado laboral y, por lo tanto, llevará a un ejercicio no eficiente de la inversión en educación y generación de los profesionales que el mercado y la sociedad demanda.

Por otra parte, también abre espacio a la discusión entre las variables de calidad educativa y masificación del servicio educativo a nivel superior; esto de inicio, permite suponer que, al incrementar la matrícula, la calidad puede ir en detrimento, la variable que aquí permite generar un supuesto contrario, es la tercera en discordia; es decir, los recursos; por tanto, el planteamiento lógico, pero no determinista es que, a mayor demanda del servicio,

mayor cantidad de recursos, a mayor cantidad de recursos, mayor calidad, lo cual, como se menciona con anterioridad, no es determinista.

Por ejemplo, la calidad educativa se puede ver mermada por el crecimiento de la demanda por el servicio, y una disminución o estancamiento del financiamiento.

Una mayor oferta, dirigida a soportar la mayor cantidad posible de demandantes del servicio educativo, demanda mayores recursos, y que estos puedan mantener o mejorar la calidad de dicho servicio.

A mayor financiamiento, se espera una mejora constante y continua en la calidad y el incremento en las capacidades de recepción de los demandantes del servicio educativo.

Como podemos ver, encontrar el equilibrio entre estas tres variables es sumamente complejo y por demás incierto, esto si consideramos que no solo se ha observado un deterioro del subsidio a la educación superior, o sea, de la inversión en capital humano cualificado; en este sentido, el entorno nacional se ve enrarecido por un ambiente de estancamiento económico, lo que reduce ampliamente la capacidad de inversión en educación superior.

Dado este escenario, la posibilidad de encontrar equilibrio en la curva de oferta y demanda del servicio educativo es muy poco previsible. Una forma en que las UPE's, puedan crear espacios de certidumbre sobre su funcionamiento, es, y será, el respeto irrestricto de su autonomía, así como el otorgamiento de un subsidio, suficiente y oportuno, donde la capacidad de dichas instituciones sea determinada por sí mismas,

con la mayor responsabilidad y compromiso con la nación que es característica de ellas, y que su esencia es su libertad acción y su autodeterminación, como mecanismo de generación de desarrollo y movilidad social.

¿Cuenta la universidad pública con recursos suficientes para masificar la educación?

Como se menciona con anterioridad, los escenarios posibles para las IES son poco alentadores, en tanto los recursos que la universalidad y gratuidad de este servicio demanda, en entrevista realizada el día 25 de septiembre con personal de la ANUIES, se externaba la necesidad de una inversión extraordinaria para dar cumplimiento al 15 transitorio que acompaña a la reforma constitucional en materia educativa, de alrededor de 8 mil millones de pesos.

De la misma forma, se externó que este recurso, dentro del proyecto de presupuesto para 2020, que el gobierno federal entregó al Congreso para su análisis, no se contempla recurso alguno para dar cumplimiento a este mandato, en esa misma entrevista, se nos hace saber que personal de ANUIES así como un grupo de rectores de algunas UPE'S y otros actores interesados, acudieron el día en comento, ante la comisión de presupuesto para entrar en conversaciones referentes a dicho recurso, que hasta el día 25 del mes de septiembre de este año no se tiene contemplado.

Bajo este escenario, y la gratuidad en la educación superior mandatada por el artículo 3º constitucional, sumado a la operación en déficit presupuestal que caracteriza a las UPE'S, de la cual, la UAEM no está exenta. Es poco probable, además de riesgoso, considerar una masificación de la educación superior; si nos enfocamos en

las instituciones públicas autónomas, varias de las medidas destinadas a universalizar la educación superior pueden ser contrarias al principio de autonomía. De igual forma, no solo estaría en riesgo el respeto a la autonomía universitaria, también a los alcances que en términos de calidad educativa representan estas instituciones.

Tanto la UAEM, como un número importante de UPE'S, no cuentan con los recursos para hacer frente a las demandas de servicio que se espera, encontrándose en riesgo de un sano funcionamiento bajo los actuales esquemas de financiamiento, lo cual no promete una salida expedita de la situación deficitaria en su esquema de financiamiento y, por lo tanto, de su funcionamiento óptimo.

Dentro de los trabajos realizados en el Congreso Internacional sobre Autonomía, Democracia y Gobierno Universitario llevado a cabo del 17 al 20 de septiembre 2019, en la institución, ponentes nacionales hicieron mención, entre otras cosas, de la necesidad de esquemas más eficientes de financiamiento, así como de la defensa y preservación de la autonomía universitaria.

Dentro de dichos trabajos, también se presentaron experiencias internacionales, ejemplo de esto es el presentado por María Gabriela Peirano de la Universidad Nacional Arturo Jauretche de Argentina, sobre los sucesos y alcances que tuvo una reforma semejante en dicho país, en donde la educación superior toma el carácter de universal y gratuita, bajo la obligatoriedad del estado por impartir dicho nivel de estudios.

En su ponencia, menciona que, por un periodo de dos años, bajo el mandato del presidente Kirchner, fue implementada

dicha política, esta fue acompañada por una inversión sustanciosa en la materia, además de una planeación estratégica en cuanto a la oferta de profesiones por regiones, dando impulso a la preparación de cuadros que demanda la vocación productiva de la Argentina en sus diversos espacios geográficos. En ese periodo, a decir de la ponente, la demanda lograba cierto equilibrio, toda vez que no todos los nuevos estudiantes lograban mantenerse dentro de las instituciones educativas, por motivos diversos, pero entre los más destacables, por no contar con los elementos cognoscitivos para desarrollar estudios de nivel profesional, y otros de carácter socioeconómicos.

El desequilibrio llega con el cambio de régimen, donde dicha política ya no fue acompañada por los mismos niveles de inversión, en específico, de financiamiento a la educación, colocando a las instituciones que prestan este servicio en dificultades financieras para hacer frente a sus responsabilidades.

Esto se suma a la carencia de recursos, no solo para ofertar educación superior, sino, de igual forma, al detrimento de la producción de investigación científica.

Sobre este escenario, en la entrevista antes referida con personal de ANUIES, se comenta que dentro de las reformas a las leyes secundarias que dan sustento a la vida académica y, en específico a la educación superior, no se encuentran mayores problemas, por lo menos antes de su publicación y entrada en vigor.

Se habló en específico a la *Ley General de Educación*, donde a decir hasta el día de la entrevista y previa a su aprobación,

la autonomía universitaria se respeta y no modifica en forma sustantiva la política en términos de educación superior, más allá de lo establecido en el 3° constitucional en su fracción VII.⁵

Por lo que se refiere a la *Ley General de Educación Superior*, prevista para su aprobación hasta 2020, dentro del proyecto que se tiene de la misma y del cual dicho personal tiene conocimiento, no se contempla la eliminación de procesos de ingreso, y a decir de ellos, si esto fuera anexado, sería contrario al principio de autonomía universitaria, por lo cual no debería ser aplicable a las instituciones públicas de educación superior.

El mayor problema radica en que los esquemas de financiamiento no son claros, se limita a observar que este tendrá que ser, como mínimo, el mismo del año inmediato anterior, muy similar a la norma vigente, con la salvedad que el financiamiento para las UPE's, de parte de la federación, se hará por transferencia directa, sin que los estados sean intermediarios del mismo, esto, si es que el proyecto de dicha ley en comento no es modificado en lo sustancial.

A pesar de ello, los mecanismos no aseguran una vida sana en las finanzas universitarias, sobre todo en las autónomas públicas, por ello, la recomendación de ANUIES, es que se respete en todo momento el principio de autonomía, y, que en caso que se contemple la eliminación del cobro de aranceles por cuotas de inscripción, reinscripción y similares, estos deberán ser acompañados por el financiamiento pertinente a resarcir dicha merma en la generación de recursos propios. Esto previsto en el décimo quinto transitorio de la reforma al artículo 3° constitucional, en el cual se establece la

⁵ La Ley General de Educación fue aprobada al día siguiente de la entrevista, 26 de septiembre de 2019.

creación de un fondo especial que garantice a largo plazo la universalidad de la educación superior.

El problema, se recalca, es que dentro del proyecto de egresos de la federación a la fecha referida no se tiene contemplado, además que la norma no marca en qué medida este deberá ser asignado a las diferentes instituciones de educación superior públicas.

Referente a la planeación estratégica de la educación superior, así como para crear, renovar y/o actualizar las políticas en materia de educación superior, se tiene previsto en el proyecto de *Ley General para la Educación Superior*, la creación de un consejo, el cual estaría formado por rectores, directores y autoridades de las diversas IES, así como por servidores y funcionarios públicos pertenecientes a la administración pública estatal y federal,

quienes estarán encargados de generar las directrices bajo las cuales se regirá la política educativa a nivel superior.

A pesar de los datos que se obtienen en dicha entrevista, que en general, a decir de los entrevistados, la reforma al multicitado artículo constitucional y sus leyes secundarias, no pronostica mayores cambios que pudieran generar desajustes o desequilibrios a las UPE's, basta con los establecidos ya para modificar de forma drástica la vida de dichas instituciones, mismas que tendremos que adaptar, sobre todo en términos financieros y en defensa de la autonomía universitaria, para dar respuesta a los escenarios futuros.

Qué esperar a futuro

A continuación, se presenta el análisis FODA que surge ante el escenario de cambio en la política educativa.

Fortalezas	Debilidades
Obligatoriedad del estado para proporcionar los medios para poder atender a la demanda efectiva y paulatinamente a la demanda potencial que implica.	El histórico desequilibrio financiero al interior de la universidad, generado por la inconsistencia en las asignaciones presupuestales. El desarrollo de la misma está supeditado al presupuesto obtenido.
Autonomía. La ley general de educación publicada el 18 de julio mantiene y hace énfasis en que las universidades autónomas se rigen bajo sus propias normas. El primer artículo hace énfasis a la autonomía, el autogobierno y organización, dándole potestad para regirse por sus propias leyes. Así como para elegir los procesos de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes y del personal académico.	Dependencia de recursos, la insuficiencia presupuestal no da garantías para ejercer recursos que apenas cubren los gastos de operación utilizados de manera óptima permitan impulsar una política de consolidación de proyectos académicos y de infraestructura.
El tamaño de la matrícula ha mantenido un ritmo constante de crecimiento incluso ante las reducciones presupuestales, lo que significa un incremento en la capacidad y el resultado de algunos ejercicios de eficiencia que comienzan a dar resultados.	Insuficiencia en la capacidad instalada que contrasta con la subutilización de algunos espacios que pudieran ser más eficientes.

continúa...

Fortalezas	Debilidades
<p>Calidad. La UAEM se posiciona entre las 5 mejores universidades del país en el número de programas evaluados y acreditados; Los egresados, profesionistas, profesores, investigadores y trabajadores se diferencian por su calidad humana y por ser altamente competentes y competitivos para dar solución a cuestiones que involucran múltiples dimensiones sociales, económicas, científicas, artísticas o culturales.</p>	<p>Mayor matrícula representaría recursos adicionales para construir la infraestructura que le dé cabida, cualquier incremento en las capacidades estructurales a su vez generará gastos adicionales para poder recibir el incremento en la matrícula.</p>
Oportunidades	Amenazas
<p>Orientar la educación superior impartida hacia las áreas que mejor contribuyan al desarrollo de la entidad y del país, al tiempo que se correspondan con el tamaño y crecimiento que muestran el espacio laboral, por lo que el desarrollo de nuevos campos disciplinares, optimiza la distribución y vinculación entre el perfil de egreso y las particularidades del mercado laboral.</p>	<p>La masificación de la educación tiene que estar de la mano con el dinamismo económico en un escenario de contracción económica internacional. Una expansión de matrícula podría generar un embudo en el mercado laboral.</p>
<p>La gratuidad es una gran oportunidad para redirigir el camino y el apoyo hacia las universidades públicas, como una reflexión hacia un nuevo paradigma de universalidad y gratuidad en un escenario de capacidad limitada para poder recibir a aquellos que no son aceptados.</p>	<p>La dinámica en que son recibidos los subsidios observa un comportamiento negativo en contraposición al incremento de la matrícula.</p>
<p>Ampliar la cobertura mediante el uso de herramientas de enseñanza aprendizaje en modalidades de educación abierta y a distancia basada en las TIC en aquellas unidades de aprendizaje cuyas características lo permitan. Así como también re orientar la educación rumbo a una oferta estratégica en aquellas especialidades que carezcan de personal capacitado en contraposición a la sobre oferta de los estudios tradicionales que mantienen saturado el mercado laboral.</p>	<p>En retrospectiva existen diferencias significativas entre ingreso y gasto por lo que se ha operado bajo una perspectiva de déficit operacional. Estos recursos atienden a la dinámica de crecimiento de la institución y a la inercia de atender a una futura ampliación de la oferta educativa. Para ello es indispensable no omitir la creciente necesidad de que incrementen los ingresos en al menos 20% para poder equilibrar las reducciones previstas en los ingresos propios.</p>
<p>Aspirar al progresivo incremento de matrícula en la universidad supone una decidida política de apoyo federal y estatal, que cumpla con las disposiciones jurídicas que señalan la obligación de estos entes de cumplir con el porcentaje de subsidio que les corresponde, así como también supone el cumplimiento de la disposición que señala la responsabilidad de no disminuir dicho subsidio al entregado el año anterior inmediato.</p>	<p>Las presiones derivadas del contexto demográfico y la planeación del crecimiento, en particular el de la infraestructura educativa en un escenario futuro de comportamiento desigual por regiones.</p>
<p>Optimizar los espacios educativos, a través del estudio del comportamiento con el fin de organizar espacios, horarios, escalonamiento de ciclos y aquellas medidas que hagan eficiente la política de utilización de espacios.</p>	<p>Ley General de educación aprobada el 26 de septiembre de 2019 apenas ha dado certidumbre a la educación básica, por lo que lo relativo a la educación superior permanece en discusión legislativa a poco tiempo de que cierre el periodo ordinario de sesiones.</p>

continúa...

Oportunidades	Amenazas
Diversificar las oportunidades para generar ingresos propios a través de un programa de fuentes alternas de financiamiento que involucre activamente a sus egresados con los diferentes sectores sociales, principalmente los empresarios mediante la realización de proyectos de investigación y la venta de servicios.	El desarrollo del sistema educativo en su conjunto guarda estrecha relación económica con las presentes fluctuaciones en la economía nacional e internacional y la prevaleciente.
Este escenario ofrece la oportunidad de reflexionar en torno a la necesidad de un plan y un sistema de coordinación sectorial de la evaluación en la que la instrumentación de la política educativa a nivel superior considere un consejo nacional que sustituya a la ley para la coordinación de la educación superior.	Incertidumbre en las leyes secundarias de la reforma, la ley de educación superior aún se encuentra en discusión legislativa. lo que deja en estado de imprecisión en el monto del fondo que sustituirá a los ingresos propios, así como también en los mecanismos y criterios para la distribución del mismo.
Resulta indispensable considerar la creación de un sistema de evaluación nacional de la educación superior con el fin de evaluar sistemáticamente el funcionamiento de las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, la rendición de cuentas, la evaluación y la acreditación de programas, la evaluación docente y aquellas actividades homologadas que eviten la duplicidad de funciones de los actuales organismos evaluadores.	Poner en riesgo las certificaciones al incrementar la matrícula en escenarios donde la capacidad instalada está rebasada y en los que incrementar el número de estudiantes por aula pone en riesgo la eficiencia didáctica y la calidad de la cátedra impartida ante la complejidad de espacios de aprendizaje saturados.

Fuente: Elaboración propia

Introducción al análisis a través de la matriz MIC MAC.

Derivado del análisis anterior, se genera una matriz de doble entrada, que proporciona valorización de los niveles de influencia entre ciertas variables y actores, partiendo de datos cualitativos, que permiten ponderar dichas interacciones. Esto para dar respuesta al siguiente cuestionamiento: Ante un escenario de universalización y gratuidad en la educación superior, ¿cuáles son los retos que tienen que enfrentar las instituciones de educación superior públicas estatales autónomas, bajo el supuesto de no cobro de

aranceles y un requerimiento de crecimiento en la matrícula de nuevo ingreso?

Esto crea incertidumbre, y un riesgo en el detrimento de la calidad, toda vez que la asignación presupuestal actual no es suficiente para enfrentar dichos retos, y se espera una reducción considerable en la captación de ingresos propios. Además, que ciertas medidas sean limitativas o intrusivas en términos de la autonomía universitaria.

En la siguiente matriz se muestra la definición de variables considerada en el presente análisis.

Tabla 4

Definición de variables del sistema

	Nombre	Descripción
V1	Financiamiento federal	Porcentaje de ingresos financieros para la actividad universitaria otorgado por ley proveniente de la federal.
V2	Financiamiento estatal	Porcentaje de ingresos financieros para la actividad universitaria otorgado por ley proveniente de la estatal.
V3	Recursos propios	Porcentaje de ingresos generados por la universidad
V4	Crecimiento de la matrícula	Incremento de la matrícula de nuevo ingreso por encima de los niveles históricos
V5	Autonomía	Principio de autodeterminación de la universidad pública
V6	Calidad educativa	Características propias de la oferta educativa ponderada por principios previamente establecidos
V7	Universalidad	Principio de acceso a los ciudadanos mexicanos por derecho a la educación superior.
V8	Gratuidad	Principio de costo 0 para los ciudadanos al cursar la educación superior.

El crecimiento matricular se supone, por encima de la capacidad instalada toda vez que opere el principio de universalidad y gratuidad, en los términos que la ley disponga y los alcances de respeto a la autonomía universitaria

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se muestra la matriz y la ponderación de las variables:



Tabla 5

Calificación de variables

Nombre	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	Total motricidad	
V1	X	3	1	3	3	3	3	3	19	
V2	3	X	1	3	3	3	3	3	19	
V3	1	1	X	1	1	1	1	3	9	
V4	3	3	1	X	3	3	3	3	19	
V5	3	3	2	3	X	3	3	3	20	
V6	3	3	1	3	3	X	3	3	19	
V7	3	3	1	3	3	3	X	3	19	
V8	3	3	3	3	3	3	3	X	21	
Total dependencia	19	19	10	19	19	19	19	21	145	18.1
3	Influencia directa fuerte:									
2	Influencia directa media:									
1	Influencia directa débil o potencial:									
0	Influencia nula:									
Resumen	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8		
Motricidad	19	19	9	19	20	19	19	21		
Dependencia	19	19	10	19	19	19	19	21		

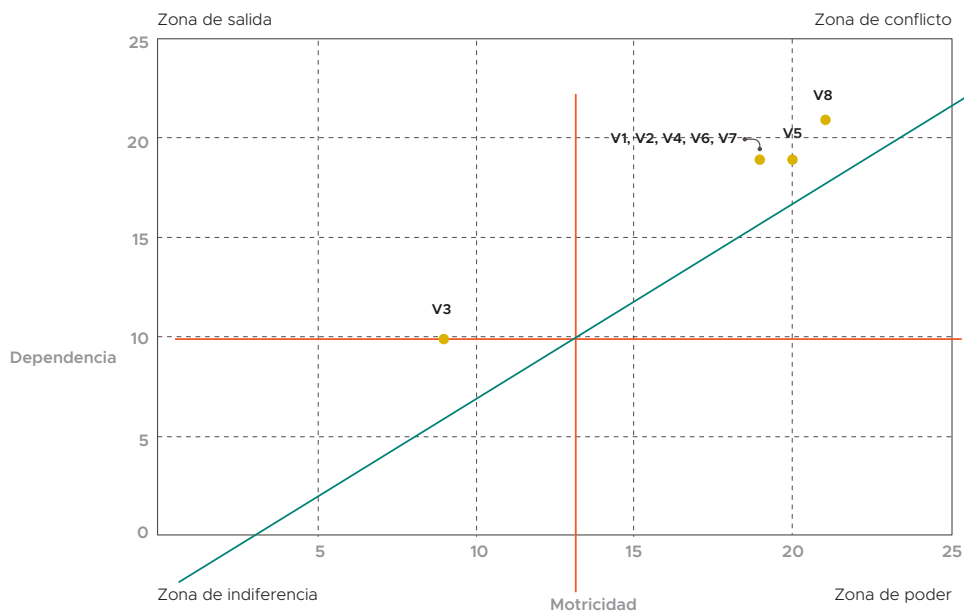
Fuente: elaboración propia.

De ésta se desprende la siguiente gráfica, que ubica a las variables en las diferentes

zonas de interpretación sobre los niveles de relación entre variables.

Gráfica 19

Matriz de análisis estructural-relaciones directas entre variables



Fuente: elaboración propia.

Análisis mapa de variables

Cómo quedaron ubicadas las variables y cuál es el impacto

De ocho variables propuestas que se encuentran enunciadas en la tabla Matriz Variables, se hizo un proceso de calificación del nivel de influencia que tenían entre ellas. Dicha calificación arrojó un gráfico que permite visualizar su ubicación en diferentes zonas de la Matriz de Análisis Estructural. En la zona de salida no encontramos variables, lo que indica una alta dependencia entre todas las variables consideradas. En la zona de indiferencia quedó ubicada la variable V3 recursos propios, zona en la que las variables tienen baja motricidad y baja dependencia, ya de esta variable, en términos financieros, no depende en gran medida la

calidad educativa ni los incrementos en la matrícula, por el tamaño que representan en los recursos financieros institucionales.

En seguida, en la zona de poder no encontramos variables, ya que no existen con la característica de influir sobre todas las demás, y que esta reciba muy poca influencia de las otras, lo que se traduce en alta dependencia entre variables.

Por último, en la zona de conflicto quedaron las variables V1 Subsidio Federal, V2, Subsidio Estatal, V4 Crecimiento de la matrícula, V5 Autonomía, V6 Calidad educativa, V7 Universalidad, V8 Gratuidad. Estas variables tienen una alta dependencia y motricidad en el sistema y son las que se consideran con mayor cuidado en el análisis, teniendo en cuenta que cambios radicales en el crecimiento de la

demanda las afectan directamente, bien sea en forma positiva o negativa. Se deben desarrollar proyectos que permitan una capacidad de respuesta e influencia en dichas variables; es fundamental analizar el comportamiento del crecimiento de la demanda sobre el acceso a educación superior.

Por otra parte, esto demuestra una amplia relación entre las variables, es decir, un cambio en cualquiera de ellas puede llevar a un desajuste o ajuste mayor en el resto, la dependencia es mutua. Para reforzar, se hace la revisión de los actores bajo el contexto que se analiza.

Tabla 6
Actores

Nombre	Descripción
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
Gobierno Federal	Gobierno de México
Gobierno Estatal	Gobierno del Estado de México
Recurso Humano UAEM	Trabajadores de la Universidad Autónoma del Estado de México, con énfasis en el personal docente.
Demanda potencial	Ciudadanos que cumplan con los requisitos de educación media superior y tengan deseos de ingresar a la educación superior
Mercado	Demanda de mano de obra calificada por parte del sector productivo y de servicios.
Congreso Federal	Congreso de la Unión
Congreso Estatal	Legislatura Estatal

Fuente: elaboración propia.

En el mismo sentido, en referencia al análisis en la matriz de las variables, se muestra la ponderación en los actores; cabe señalar

que la forma de ponderar los niveles de interrelación de los actores no es igual al de las variables como se muestra a continuación.

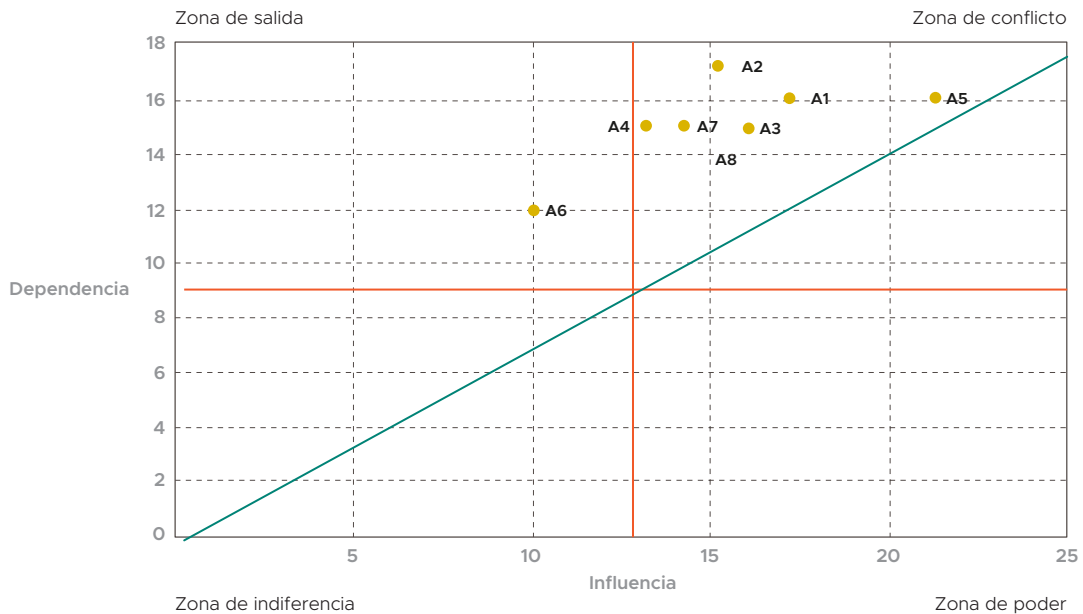
Tabla 7
Ponderación en los actores

Actores	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	Total v Influencia		
A1	UAEM	X	3	2	3	3	1	2	3	17	
A2	Gobierno Federal	2	X	2	2	2	2	3	2	15	
A3	Gobierno Estatal	2	3	X	2	2	2	2	3	16	
A4	Recurso Humano UAEM	2	1	2	X	3	1	2	2	13	
A5	Demanda potencial	4	4	3	3	X	2	3	2	21	
A6	Mercado	1	2	1	1	2	X	2	1	10	
A7	Congreso Federal	2	3	2	2	2	2	X	1	14	
A8	Congreso Estatal	3	1	3	2	2	2	1	X	14	
Total dependencia		16	17	15	15	16	12	15	14	120	15
4	El actor Ai puede cuestionar la existencia del actor Aj										
3	El actor Ai puede cuestionar la misión del actor Aj										
2	El actor Ai puede cuestionar los proyectos del actor Aj										
1	El actor Ai puede cuestionar de manera limitada (durante algún tiempo o en algún caso en concreto) la operatividad del actor Aj										
0	El actor Ai no tiene ninguna influencia sobre el actor Aj										
Resumen	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8			
Influencia	17	15	16	13	21	10	14	14			
Dependencia	16	17	15	15	16	12	15	14			

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 20

Juego de actores-relaciones directas de fuerza entre actores



Fuente: elaboración propia.

Análisis mapa de actores

Cómo quedaron ubicados los actores y cuál es el impacto.

En esta zona de operación se encuentran los actores A6 mercado, este actor es dependiente de los otros.

En seguida se encuentra la zona de generación, definida como aquella con niveles mínimos de influencia y dependencia. No se cuenta con actores en esta zona.

En la zona de poder no existe un actor preponderante sobre los otros.

Por último, en la zona de conflicto, se encuentran A1 UAEM, A2 Gobierno Federal, A3 Gobierno Estatal, A4 Recursos Humanos UAEM (Docente), A5, Demanda potencial, A7 Congreso Federal y Congreso Estatal;

siete de ocho actores se encuentran dentro de la zona de conflicto, esto se traduce en juegos de negociación e influencia variados, donde todos los actores tienen más o menos posibilidad de influir en la toma de decisiones, pero su capacidad de influencia sobre los otros no suele ser determinante, en este sentido se identifica que, en alguna forma, todos los actores cuentan con capacidad de veto. Derivado de lo anterior se realiza el planteamiento de hipótesis futuras, mismas que darán la ruta para la presentación de escenarios.

Análisis de las hipótesis de futuro

Para elaborar las hipótesis, se seleccionaron las variables de la zona de operación y de conflicto, para proyectar su comportamiento a futuro. Lo anterior no significa que las hipótesis resultantes no integren elementos de las demás variables. Lógicamente para

que una condición se presente, una serie de hechos deben llevarse a cabo para que esto sea factible.

Para seleccionar las dos hipótesis de los ejes de Schwartz se recurrió a perfilar 5 hipótesis H1, H2, H3, H4, H5 , analizando las hipótesis H3, H4, H5 son las causas de las hipótesis H1 Y H2 solo se definen estas dos en los ejes”

H1. El incremento en la demanda por educación superior será una constante.
» Schwartz.

Esta hipótesis siempre será cierta, dado el comportamiento poblacional, además que el servicio abrirá oportunidades a otros grupos de edad, dada la universalidad y gratuidad.

H2. En los próximos años, el crecimiento de la matrícula dependerá de la inversión federal y estatal en educación superior.
» Schwartz

Aumentará la demanda y eso estará acompañado por mayores inversiones para cubrir el déficit financiero de la institución.

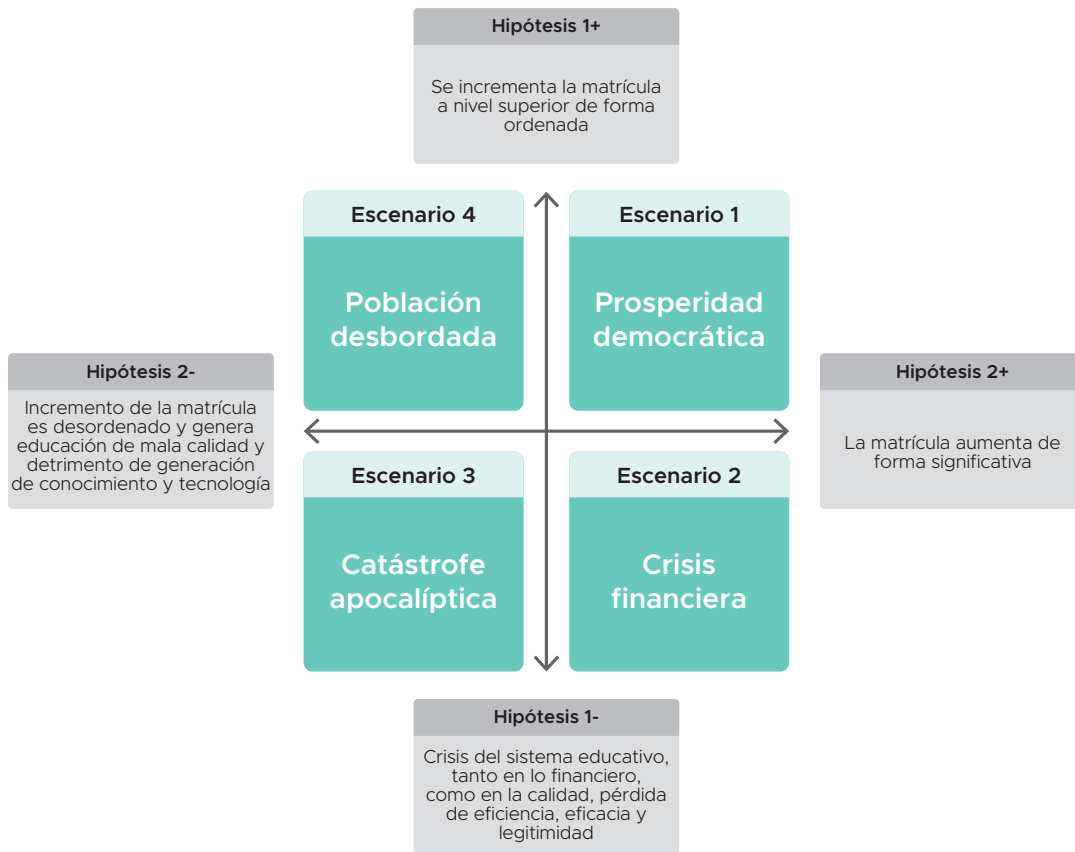
H3. Se generarán conflictos entre los actores, dado el cambio en las reglas del juego. Basados en la disponibilidad de espacios y necesidades crecientes, la tensión será constante.

H4. El crecimiento de la población demandante del servicio podrá ser mayor a la proyectada ya que no será un solo grupo de edad el que cuente con la posibilidad y el derecho a la educación superior.

Teniendo en cuenta las proyecciones sobre la posible demanda de espacios educativos a nivel superior, no será fácil calcularla dada la apertura a la universalidad y gratuidad, y si se cumple el escenario de eliminación de concursos de ingreso, abriría la posibilidad de que todo ciudadano con educación media superior será susceptible de ingresar a la educación superior.

H5. Pérdida de la capacidad financiera en los próximos años. Bajo un estancamiento económico tanto a nivel mundial como país, es poco probable que la inversión en educación superior sea la mínima necesaria para los próximos años, los pronósticos de crecimiento económico son muy reservados, esto no permite tener un escenario prometedor que permita generar los recursos que la apertura a la universalidad y gratuidad en educación requiere; esto se complica aún más si se observa la política de no generación de más deuda por parte del actual gobierno.

Estas se analizan bajo los ejes de Schwartz, este permite plantear los escenarios futuros y el análisis derivado de ellos.



Fuente: elaboración propia.

Previo a la presentación de escenarios, se muestran las condicionantes actuales, tanto en variables como en actores:



Tabla 8
Condiciones iniciales del sistema (año 0)

	Nombre	Condiciones
V1	Financiamiento Federal	Según estudios citados en entrevistas con personal de ANUIES, además de los recursos de financiamiento ordinario y extraordinario federal y estatal, la educación requiere de más de 8 mil millones de pesos para dar soporte a las necesidades surgidas de los cambios en la oferta de educación superior.
V2	Financiamiento Estatal	El gobierno local se verá obligado, una vez decretadas las reformas a la Ley General de Educación Superior, a igualar el monto de financiamiento federal, lo que incrementará su inversión en este rubro, la capacidad instalada de las UPE's dependerá de que se cumpla con esta norma y, de ello, la calidad de la educación.

continúa...

Tabla 8

Condiciones iniciales del sistema (año 0)

	Nombre	Condiciones
V3	Recursos propios	Los ingresos propios tendrán una disminución importante, actualmente el recurso propio de la UAEM aporta a su gasto total anual aproximadamente 18 pesos de cada 100, esta capacidad se verá afectada y tendrá que ser subsanada por el financiamiento público acompañado del incremento necesario para ampliar la captación de alumnos.
V4	Crecimiento de la matrícula	Esta tendrá que ser gradual, ordenada y constante, la apertura total sin esquemas de control llevaría al subsistema educativo al colapso.
V5	Autonomía	La autonomía universitaria tendrá que ser respetada en todo momento, de forma que se garantice la autodeterminación y, en ese sentido, sea la propia universidad quien dicte cuáles serán sus alcances para ampliar la matrícula y en qué forma ésta podrá ser gradualmente incrementada.
V6	Calidad educativa	Dependerá del respeto a la autonomía universitaria y la aportación suficiente y oportuna de recursos financieros, así como de mecanismos de evaluación de la misma unificados con criterios claros y transparentes.
V7	Universalidad	Apertura gradual, bajo esquemas que permitan controlar el crecimiento, acotado a la capacidad financiera tanto de los gobiernos como de las UPE's.
V8	Gratuidad	Principio de derecho humano, que demandará mayor inversión en educación superior, así como mecanismos de control que eviten el colapso del subsistema educativo.
A1	UAEM	Actualmente trabaja con déficit anual, a decir del área de finanzas, con montos alrededor de los 300 millones de pesos, esto, más la eliminación de cobro de aranceles por conceptos de inscripción y reinscripción, como los principales y el incremento que se espera en su matrícula, la coloca en escenario de alta dependencia económica del recurso financiero proveniente del subsidio público. Por lo tanto, las políticas para mejorar la calidad educativa y el crecimiento de la matrícula necesitarán estar apegadas al principio de autodeterminación, y acompañadas del recurso financiero suficiente y oportuno.
A2	Gobierno Federal	Se espera que bajo la Ley General de Educación Superior, que sustituirá al actual marco normativo, tanto rectores, autoridades de universidades públicas y autoridades de los gobiernos local y federal en materia de educación superior, instauren un consejo, mismo que será el encargado de dictar las políticas y directrices bajo las cuales se regirá la educación superior en el país, este escenario será posible hasta 2020 y probablemente surta efectos en los próximos dos años inmediatos siguientes, 2020 y 2021, esto depende, principalmente de la suficiencia presupuestal para este rubro, y el respeto de la norma actual, hasta entonces se creen las políticas de ingreso y permanencia en la educación superior en instituciones públicas, y en las públicas autónomas, el respeto de su autonomía y derecho a la autodeterminación.
A3	Gobierno Estatal	Tendrá que generar cambios en las normas locales que puedan estar acordes con la política nacional respecto a la política educativa del nivel superior y crear la planeación financiera para cumplir con su obligación de subsidio a la educación.

continúa...

Tabla 8

Condiciones iniciales del sistema (año 0)

	Nombre	Condiciones
A4	Recurso Humano UAEM	Se requiere de un uso eficiente del recurso humano, así como los mecanismos de incentivos positivos que lleven al personal docente hacia una mejora constante y continua de la educación y la investigación científica, la carencia de incentivos, así como el descontrol de las actividades investigativas, puede llevar a la resistencia por parte de este sector, el cual puede llevar a colapsar el subsistema.
A5	Demanda potencial	Toda persona que cumpla con el requisito de contar con educación media superior y que desea ingresar a la educación superior, en este caso, también se contempla la demanda existente, esta, mientras no se modifiquen los esquemas de selección basados en concursos públicos, permitirá tener un crecimiento ordenado y gradual, de lo contrario puede perder eficiencia, eficacia y legitimidad la política educativa en dicho nivel.
A6	Mercado	Se contempla al mercado como un actor externo que demanda capital humano calificado, un crecimiento no planificado estratégicamente, dirigido hacia el sector y la disciplina adecuada y/o la sobre producción o concentración en ciertas carreras específicas, creara desequilibrios en el mercado laboral y por lo tanto en otros sistemas económicos, sociales y políticos.
A7	Congreso Federal	Es el encargado de dictar la política educativa y de proporcionar los recursos suficientes y oportunos, la desatención de las variables antes contempladas, puede llevar a procesos de política pública en materia educativa destinada al fracaso por la falta de la generación de diagnósticos oportunos y precisos, así como la planeación adecuada, en otros términos planeación participativa o democrática en la cual se incluya a todos los actores involucrados de tal forma que la política pueda ser ejecutada de forma eficiente y eficaz, acompañada de procesos de evaluación y control sobre la misma.
A7	Congreso Estatal	De la misma forma, es responsable a nivel local de dictar la política pública, en este caso, política educativa de nivel superior, su marco normativo tendrá que estar acorde con el federal y a su vez, tendrá que proporcionar en el mismo sentido el recurso suficiente y oportuno, y observar el mismo comportamiento en tanto a la política educativa, de lo contrario, se está en peligro de generar letra muerta.

Fuente: elaboración propia.

Derivado de lo anterior se generan cuatro escenarios posibles:



Primer escenario:

Tabla 9

Evolución del sistema en el horizonte de tiempo

Escenario: prosperidad democrática

	Nombre	Escenario
V1	Financiamiento Federal	Crece proporcionalmente a las necesidades de las instituciones de educación superior y respeta las normas bajo las cuales es implementado.
V2	Financiamiento Estatal	Crece proporcionalmente a las necesidades de las instituciones de educación superior y respeta las normas bajo las cuales es implementado.
V3	Recursos propios	Decrecen una vez implementada la política de gratuidad, pero es compensado a través de subsidios suficientes y oportunos.
V4	Crecimiento de la matrícula	Se generan las políticas y directrices que permiten su crecimiento gradual y ordenado.
V5	Autonomía	Se respeta y promueve como un valor agregado al proceso de enseñanza aprendizaje, y se revalora el sentido de creación de conocimiento y tecnología, así como la conservación, creación y difusión de la cultura.
V6	Calidad Educativa	Se crean parámetros transparentes y objetivos, concentrados en un solo órgano encargado de implementar los procesos de evaluación y acreditación de la calidad, permitiendo con ello la mejora constante de la calidad educativa.
V7	Universalidad	Se promueve el derecho a la educación superior, de forma ordenada y bajo parámetros que permitan asegurar la calidad de la misma, y la solvencia, eficiencia, eficacia y legitimidad del subsistema educativo de educación superior en su conjunto.
V8	Gratuidad	El estado afronta con éxito su papel de garante sobre el derecho a la educación y como ente obligado para la prestación del servicio creando las partidas presupuestales suficientes y necesarias que den respuesta a la demanda educativa en el sector público.
A1	UAEM	Se consolida como una de las principales UPE's del país, incrementa su matrícula de forma ordenada, bajo el principio de autodeterminación y cuida en todo momento el ejercicio eficiente y eficaz de los recursos, mismo que redundará en la mejora continua de la calidad educativa y de investigación, así como en el resto de sus funciones sustantivas.
A2	Gobierno Federal	Se convierte en ejecutor del mandato constitucional diseñado por el Congreso de la Unión, cumple a cabalidad con su mandato de forma eficiente, eficaz y con economía, se convierte en promotor de la transparencia y rendición de cuentas.
A3	Gobierno Estatal	Se convierte en ejecutor del mandato constitucional diseñado por el Congreso de Estatal, cumple a cabalidad con su mandato de forma eficiente, eficaz y con economía, se convierte en promotor de la transparencia y rendición de cuentas.
A4	Demanda potencial	Se da atención a la población objetivo de forma gradual y ordenada, con ello, la legitimidad se conserva y permite la gobernabilidad dentro del sistema, basado en principios de buena gobernanza.

continúa...

Tabla 9

Evolución del sistema en el horizonte de tiempo

Escenario: prosperidad democrática

	Nombre	Escenario
A5	Mercado	Funciona de forma eficiente, absorbiendo el capital humano requerido bajo estándares de empleo bien remunerado y el respeto de los derechos laborales, se hace eficiente la producción y prestación de servicios de forma sustentable y dinamiza la economía.
A6	Congreso Federal	Dicta políticas públicas en materia educativa coherentes basadas en diagnósticos concienzudos, en planeaciones reales adecuadas a la realidad de cada región del país, con herramientas de evaluación y control suficientes y con la participación de todos los actores.
A7	Congreso Estatal	Dicta políticas públicas en materia educativa coherentes basadas en diagnósticos concienzudos, en planeaciones reales adecuadas a la realidad de cada región del país, con herramientas de evaluación y control suficientes y con la participación de todos los actores.

Fuente: elaboración propia.

Segundo escenario:



Tabla 10

Evolución del sistema en el horizonte de tiempo

Escenario: crisis financiera

	Nombre	Escenario
V1	Financiamiento Federal	Decrece debido a fenómenos macroeconómicos.
V2	Financiamiento Estatal	Decrece debido a fenómenos macroeconómicos.
V3	Recursos propios	Decrezen a partir de la política de gratuidad de forma significativa y no es posible generar nuevas formas de ingresos propios que subsanen dicha pérdida.
V4	Crecimiento de la Matrícula	Crece bajo un ambiente de crisis financiera en deterioro de la calidad educativa.
V5	Autonomía	Se pierde autonomía financiera derivada de la falta de subsidios suficientes y oportunos, así como el deterioro de los ingresos propios.
V6	Calidad Educativa	Se masifica la educación en detrimento de la calidad educativa.
V7	Universalidad	Se incrementa de forma considerable el acceso a nivel superior.
V8	Gratuidad	El acceso a educación superior en instituciones públicas es gratuito, así como su permanencia.
A1	UAEM	Derivado de los problemas financieros no solo no logra incrementar de forma significativa la capacidad instalada e incremento matricular, también pierde calidad en su producción académica y se ve en problemas financieros graves.

continúa...

Tabla 10**Evolución del sistema en el horizonte de tiempo****Escenario: crisis financiera**

	Nombre	Escenario
A2	Gobierno Federal	Gana legitimidad ante un sector social beneficiado con la política, pero una parte de este no acepta del todo la política de masa en contra de calidad, sin embargo, continúa con los procesos de masificación en escenarios de crisis financiera en las instituciones de educación superior, agravada en aquellas de carácter autónomo.
A3	Gobierno Estatal	Se ve rebasado por la demanda de recursos financieros complementarios para la educación superior, y no cumple con el mandato de proporcionar recursos suficientes y oportunos a las IES públicas, y las de carácter autónomo.
A4	Demanda potencial	Se incrementa de forma exponencial, y satura los espacios disponibles en el subsistema de educación superior.
A5	Mercado	Se crea un desequilibrio en la oferta laboral y un detrimento en la calidad de las prestaciones laborales, así como desempleo o subempleo.
A6	Congreso Federal	No proporciona desde el proyecto de egresos de la federación, los recursos mínimos necesarios para dar atención a la creciente demanda de educación superior, ya que se encuentra en un periodo de estancamiento y/o recesión económica.
A7	Congreso Estatal	No proporciona desde el proyecto de egresos del Estado, los recursos mínimos necesarios para dar atención a la creciente demanda de educación superior, ya que se encuentra en un periodo de estancamiento y/o recesión económica.

Fuente: elaboración propia.

48

Tercer escenario:

**Tabla 11****Evolución del sistema en el horizonte de tiempo****Escenario: catástrofe apocalíptica**

	Nombre	Escenario
V1	Financiamiento Federal	Alto grado de incumplimiento en los montos y fechas de financiamiento que llevan al colapso financiero a las IES.
V2	Financiamiento Estatal	Alto grado de incumplimiento en los montos y fechas de financiamiento que llevan al colapso financiero a las IES.
V3	Recursos propios	Pérdida de capacidad para la generación de recursos propios, debido a los cambios en gratuidad y la pérdida de capital humano derivado de la crisis financiera.
V4	Crecimiento de la Matrícula	Se pierde la capacidad de recepción de nuevos estudiantes en el subsistema.
V5	Autonomía	Se pierde la autonomía financiera y se reciben ataques para eliminarla por completo, dada la necesidad del gobierno por mantener control sobre el subsistema educativo de nivel superior.

continúa...

Tabla 11**Evolución del sistema en el horizonte de tiempo****Escenario: catástrofe apocalíptica**

	Nombre	Escenario
V6	Calidad Educativa	La educación es carente de todo principio de calidad.
V7	Universalidad	Se pierde control social por la pérdida de capacidad del sector público de cumplir con este servicio dadas las políticas de universalidad.
V8	Gratuidad	Llevan al colapso financiero a las IES.
A1	UAEM	Colapso financiero y pérdida de autonomía.
A2	Gobierno Federal	Busca centralizar la política educativa, pero se muestra incapaz de cumplir con su mandato de obligatoriedad en la prestación del servicio, en términos de universalidad, gratuidad y calidad.
A3	Gobierno Estatal	Decanta su obligación y cede la obligación de la prestación del servicio al gobierno federal.
A4	Demanda potencial	Crece de forma desordenada creando ingobernabilidad en el subsistema.
A5	Mercado	Se vuelve ineficiente y se pierden oportunidades de inversión en el país dada la crisis dentro del sistema político y la política educativa.
A6	Congreso Federal	Culpa al gobierno federal y estatal de incompetente, pero pierde toda capacidad de reacción para reordenar la política educativa.
A7	Congreso Estatal	Culpa al gobierno federal y estatal de incompetente, pero pierde toda capacidad de reacción para reordenar la política educativa.

Fuente: elaboración propia.

Cuarto escenario:

**Tabla 12****Evolución del sistema en el horizonte de tiempo****Escenario: población desbordada**

	NOMBRE	Escenario
V1	Financiamiento Federal	Es insuficiente ante la demanda desbordada del servicio educativo, pero continúa con una política de control del gasto, tratando de que el sistema no colapse.
V2	Financiamiento Estatal	Se muestra solidario con el gobierno federal pero los esfuerzos no son suficientes para dar atención al tamaño de la demanda.
V3	Recursos propios	Se pierde la capacidad de generación de recursos por concepto de aranceles de inscripción y reinscripción, y la prestación de servicios y otros rubros no son suficientes para subsanar la deficiencia de ingresos propios.
V4	Crecimiento de la Matrícula	Crece de forma descontrolada.

continúa...

Tabla 12**Evolución del sistema en el horizonte de tiempo****Escenario: población desbordada**

	NOMBRE	Escenario
V5	Autonomía	Se ve amenaza y sufre constantes ataques dada la necesidad del gobierno por implementar políticas y acciones que desde el gobierno federal y estatal buscan por controlar los mecanismos de prestación del servicio de educación superior.
V6	Calidad Educativa	Se pierde de forma gradual dada la masificación del ingreso a la educación superior.
V7	Universalidad	Se cumple sin control gubernamental dada la demanda social y la constante presión por acceder a la educación superior.
V8	Gratuidad	Lleva a crisis el sistema financiero público del subsistema de educación superior.
A1	UAEM	Enfrenta crisis financiera y resiste ante los constantes ataques a la autonomía universitaria.
A2	Gobierno Federal	Pierde control sobre la calidad educativa, entra en crisis financiera derivado de la masificación del ingreso a educación superior, con ello pierde eficiencia, eficacia y legitimidad.
A3	Gobierno Estatal	Pierde control sobre la calidad educativa, entra en crisis financiera derivado de la masificación del ingreso a educación superior, con ello pierde eficiencia, eficacia y legitimidad.
A4	Demanda potencial	Se da atención en masa con ello se pierde la calidad y legitimidad.
A5	Mercado	Se genera inestabilidad en el mercado laboral, así como la pérdida de inversión por falta de capital humano capacitado con calidad.
A6	Congreso Federal	Sus procesos de planeación y herramientas de control se pierden y centra la culpa en el ejecutivo.
A7	Congreso Estatal	Sus procesos de planeación y herramientas de control se pierden y centra la culpa en el ejecutivo.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Existen diversas formas de actuar ante el futuro: con actitud pasiva, no ideal; reactiva, no adecuada; proactiva, se asegura un “equipaje demasiado pesado” que termina siendo muy costosa para la organización; y la proactiva donde se identifican, analizan, estudian las posibilidades que se pueden generar en el futuro, para, de esta manera, construir un “equipaje” maleable y adaptable a las circunstancias. La perspectiva crea escenarios posibles, de tal forma que se pueda orientar la toma de

decisiones hacia los escenarios deseados, y si estos fallan, tener nuevas opciones de adaptación y resiliencia.

La forma de enfrentar a las variables apoyados con los resultados de la matriz MIC MAC, es: la zona de poder del mapa estratégico debe ser vigilada continuamente, las ubicadas en la zona de conflicto son las que deben trabajarse arduamente, ya que reciben una alta influencia del sistema y, a su vez, afectan al mismo. Las variables de la zona de indiferencia no merecen mayor concentración.

La certeza en los diagnósticos permite un punto de partida seguro que nos brinda las herramientas con las cuales podemos contar, así como identificar qué variables merecen mayor atención.

Para los actores, la definición de las condiciones iniciales es un procedimiento más complejo debido a que, algunos de ellos no revelan la información en totalidad.

Los escenarios deben partir de elementos del sector, no del interior de la institución, por ello el análisis de las variables es sumamente importante.

Para el presente caso, tanto en el análisis de variables, como el de actores, nos muestra una alta competitividad entre las variables y actores considerados; la interacción entre estos es constante y la capacidad de veto o influencia positiva o negativa es latente.

Ante estos escenarios, es importante fortalecer los espacios de negociación, así como la elección del capital humano ideal que cumpla con esta tarea; el cabildeo es una herramienta muy importante dentro de este tipo de escenarios donde tanto variables como actores se ubican en zona de conflicto.

Esta parte no es negativa forzosamente, pero sí representa la posibilidad de escenarios adversos con una alta posibilidad de recurrencia, pero también permite la búsqueda por espacios de interacción que fortalezcan las relaciones positivas con los diferentes actores, que, a su vez, logren que las variables se adecuen a las necesidades institucionales –casi siempre concentradas en los espacios de negociación informales–.

Lo que muestra el análisis prospectivo, es estrictamente un escenario politizado, bajo

altos niveles de competitividad, dada la capacidad de veto, o influencia entre los actores.

Por lo tanto, la habilidad negociadora, que permita manejar escenarios alejados de los pesimistas, permitirá a futuro, la supervivencia institucional bajo condiciones aceptables, que, en un escenario de mayor generación de riqueza, le permita enfrentar y defender la autonomía universitaria y cumplir con las funciones sustantivas que reditúen en la construcción de mejores estadios de vida.

Queda claro con este estudio, que tanto el gobierno estatal, pero sobre todo el federal, requiere del apoyo de todas las IES –caso especial las de carácter autónomo–, más específico en nuestro caso, las UPE'S.

Es evidente, que la autonomía es un elemento que le evita imponer una política educativa alejada de ciertos principios de calidad, o por lo menos de libertad de cátedra y opinión, esto, ante una manifiesta masificación, y, con ello, que ésta se manifieste como fuente de resistencia y generación de conciencia social.

La universidad pública, así como la investigación y generación de conocimiento, son observadas como mecanismos contrarios a una política educativa de masas y, por lo tanto, de baja calidad, en ese sentido se puede advertir el comportamiento del gobierno federal y ciertos grupos políticos por mermar tanto a la investigación y generación de nuevos investigadores, como a la autonomía universitaria.

Controlar o eliminar a estas variables y actores inmersos en ello, le representa el control sobre la posible oposición y generación de opinión pública, sistemas de

evaluación, mediciones de impacto, calidad, y en general, toda forma de transparencia y rendición de cuentas que le sea contraria al proyecto educativo y de gobierno.

Por esta razón, se deben colocar de manera estratégica actores encargados de los procesos de negociación (formal e informal), que lleven a la institución a ganar espacios dentro de los mecanismos planeados para la toma de decisiones, es decir, en posiciones de influencia, que permitan, además de defender los intereses institucionales, dar pie al respeto a la autonomía universitaria y, a través de esta, la defensa del derecho a la educación en todos sus niveles, pero una educación de calidad, planificada y sectorizada en armonía con la vocación productiva del país y las necesidades de servicios que demanda la sociedad, formando profesionales con ética en el ejercicio de la profesión, con conciencia social y comprometidos con la sustentabilidad de la vida.

Otra variable que no fue analizada a profundidad, pero que dentro de las entrevistas realizadas para alimentar el presente estudio representa un espacio de oportunidad si se explota estratégicamente, es

el manejo eficiente de la imagen institucional, ya que representa una de las principales debilidades institucionales, la selección de actores públicos de la institución, responsables de los procesos de negociación, tendrá que recaer en quienes no tengan cargas negativas en cuanto a su imagen pública.

Además de esto, se requiere de campañas de manejo y control de imagen, tanto al interior como al exterior de la institución.

Referente a la defensa de la autonomía, se recomienda continuar con ejercicios de concientización de los alumnos en todos los espacios académicos, con la colaboración comprometida de docentes, estrategias diversas como conferencias, círculos de discusión, foros, concursos de ensayo, entre otras que pueden implementarse sin demanda de recursos financieros.

Se requiere de un análisis a conciencia de la capacidad instalada, así como de las proyecciones en términos de capacidad de recepción de nuevos alumnos, cruzando esta información, con la proyección financiera, para fijar metas reales, que no afecten el funcionamiento institucional a corto, mediano y largo plazo.

Fuentes

ANUIES (2018), Visión y acción 2030 Propuesta para renovar la educación superior en México. Diseño y concentración de políticas públicas para impulsar el cambio institucional, México.

Avilés, René (2009), ¿Las funciones sustantivas de la universidad pública son realmente tres? Intertexto con Laura Regil Vargas: Difusión cultural universitaria: entre el ocaso y el porvenir, revista Reencuentro, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560457&fecha=15/05/2019, el día 3 de septiembre de 2019.

Fernández, Enrique (2017) Una mirada a los desafíos de la educación superior en México, Innovación Educativa, vol. 17, núm. 74, mayo-agosto 2017.

Rabotnikof, Nora (1998) Lo Público y lo Privado, Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) consultado en: <https://www.jstor.org/stable/42625368>, mayo 17 de 2019 Convergencia vol.16 no.51 Toluca sep. /dic. 2009

Regil Vargas, Laura (2004). “Difusión cultural universitaria: entre el ocaso y el porvenir”. Reencuentro. Análisis de problemas universitarios, México: uam-x, México.

Mintzberg, H. en Hill, C. y Jones, G. (2005). Administración estratégica: un enfoque integrado. México: Mc Graw-Hill

Olvera Jorge, Raúl Hiram, Mercado, Asael (2009): La universidad pública: autonomía y democracia, consultado en: <http://www.facso.uchile.cl/noticias/67245/que-es-una-universidad-publica>, consultado el día 8 de agosto de 2019.

Porter, M. (2008). Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior. México: Grupo Editorial Patria.

- Sánchez Eduardo (2004): Opciones de financiamiento de la educación superior, Revista de la Educación Superior, vol. XXXIII (4), No. 132, octubre-diciembre de 2004, pp. 67-81.
- UAEM (2018) Agenda Estadística 2018. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- UAEM Sistema de Información Universidatos. Consultado en: <http://web.uaemex.mx/universidatos/>



AUTONOMÍA
UAEM
75°
ANIVERSARIO

Proyecto Prospectiva,
análisis de variables sobre
**gratuidad,
universalidad y
autonomía**
en universidades de carácter
público estatales

planeacion.uaemex.mx