



»» Desafío presupuestal de la UPV ante la gratuidad de la educación superior

Budget Challenge of the Pedagogic University of Veracruz concerning the freeness of higher education

Miguel Ángel Estrada-García¹

Recibido: 10/03/2022
Aceptado: 23/04/2022

Resumen

El mandato constitucional de gratuidad de la educación superior en México originó el siguiente estudio de caso en la Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV) consistente en sistematizar su información presupuestal 2014–2021 y sus tendencias hacia 2030 a fin de construir una visión diagnóstica de su financiamiento, fortalecer sus gestiones institucionales dirigidas a obtener recursos públicos adicionales que compensen la disminución de su captación de ingresos propios, así como dar continuidad a sus funciones sustantivas. Esto es, por medio de documentos oficiales verificables, las perspectivas teóricas de cambio, sistemas y complejidad y un análisis retrospectivo y prospectivo se reguló el comportamiento de sus dos fuentes de sostenimiento, lo cual demostró lo determinante de sus ingresos propios para su desarrollo, asimismo, se le proyectaron tres posibles escenarios financieros hacia 2030, con variables diferenciadas a partir de sus tendencias: incrementos salariales, comportamiento presupuestal e inflación. Todo ello con el objetivo de otorgarle certeza jurídica y viabilidad futura.

Palabras clave: educación superior, financiamiento, política pública, presupuesto.

¹ Doctor en Política y Evaluación Educativa. Académico de tiempo completo y enlace de Planeación y Evaluación Institucional en Universidad Pedagógica Veracruzana. Candidato a investigador SNI con la línea de investigación en el financiamiento de la educación superior en México. ORCID <<https://orcid.org/0000-0002-1880-9313>>. Contacto: stradamiguel@gmail.com

Abstract

The Constitutional Mandate of freeness in higher education in Mexico originated the case study in the Pedagogic University of Veracruz (UPV) consisting in systemizing the budget information from 2014 to 2021 and its tendencies towards 2030 in order to generate a diagnostic vision of its finance, strengthen institutional arrangements guided to get public additional resources which compensate the decrease of its own incomes as well as giving continuity to its substantial functions. Thus, its two sources of financial support were regulated by means of verifiable official sources, the theoretical perspectives of change, systems and complexity as well as a retrospective and prospective analysis demonstrating that its own incomes are decisive for the correct development of the University. Furthermore, 3 financial scenarios were projected towards 2030, with differential variables from its tendencies: salary increase, budget behavior and inflation. The main aim of all this is to provide legal certainty and future viability.

Keywords: Higher education, finance, public policy, budget.

Introducción

La Universidad Pedagógica Veracruzana (UPV), una organización adaptativa compleja e interactuante con otros subsistemas interdependientes pero en continuo y dinámico cambio, es objeto de la presente indagación, en la cual retrospectivamente y prospectivamente se analiza su sostenimiento entre 2014 y 2021, a partir de la línea de investigación de quien escribe sobre la política pública de financiamiento de la educación superior (ES) en México y los nuevos retos que conlleva la transformación 2019-2021 del marco jurídico de la ES, estos precisamente orientados a cumplir gradualmente con el mandato constitucional de su obligatoriedad y gratuidad, devenido de la Ley General de Educación Superior (LGES) que determina las líneas de acción, criterios y políticas específicas en la materia.

En ese contexto se integró la información financiera presupuestal 2014-2021 de la UPV a través de documentación disponible y verificable, así como datos robustos y evidencias sustentadas para construir una visión diagnóstica de la compleja realidad económica que enfrenta, fortalecer las gestiones con las cuales obtiene sus recursos públicos adicionales, orientados estos últimos a compensar la reducción o potencial pérdida de sus ingresos propios, y así permitir la trascendente atención efectiva de sus funciones sustantivas con certeza jurídica, responsabilidad social y visión de futuro.

Adicionalmente, esta aproximación busca compartir una estrategia metodológica cuyos hallazgos y contribuciones puedan considerárseles referentes con probabilidades de aplicarse en diferentes contextos y dife-

renciadas realidades del orden académico y financiero presupuestal que sortean otras instituciones formadoras de docentes y demás organizaciones complejas de los subsistemas de educación superior de nuestra entidad o el país.

Antecedentes y contexto

La reforma de 2019 al Artículo 3.º Constitucional se concatena con la armonización de los respectivos marcos normativos y presupuestales de la ES, determinantes para la instrumentación efectiva de nuevas políticas públicas federales en la agenda del Estado mexicano. Allí las instituciones de educación superior (IES) enfrentan el desafío de generar un sólido estudio retrospectivo y prospectivo que les permitan respaldar y consolidar gestiones con las cuales participar de los recursos federales establecidos por la LGES, relevantes porque impulsan acciones y programas dirigidos al desarrollo de la ES.

Destaca su Título Sexto que, entre otros aspectos, puntualiza el compromiso de concurrencia de la Federación y los gobiernos estatales respecto a asignar presupuesto suficiente a la docencia, investigación y difusión de la cultura, además, instituye algunos criterios sobre la potencial implicación del Fondo Federal Especial (FFE) en la obligatoriedad y gratuidad gradual de este nivel educativo.

También se estipuló que el Congreso de la Unión expidiera las leyes necesarias mediante las cuales se fijara las aportaciones económicas y consumara la función social de la ES; asimismo, en su artículo transitorio XV se precisó incluir en los presupuestos federal,

estatal y municipal recursos que garantizaran la continuidad de la oferta de tal nivel educativo, aunado a la creación del FFE para asegurar la ES a largo plazo (Cámara de Diputados, 2019, pp. 5-9, 311).

La promulgación el 20 de abril de 2021 de la LGES con carácter de ordenamiento reglamentario abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, abate varios vacíos y lagunas jurídicas del marco normativo que reguló la ES mexicana durante las últimas décadas y formula nuevos desafíos y ventanas de oportunidad para el desarrollo de tal nivel educativo y del sostenimiento público de las IES, sobre todo una vez autorizado el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y delimitadas las respectivas reglas de operación de la distribución de sus recursos.

Dados los contenidos jurídicos de la nueva ley enfocados en la conformación de una política pública con visión de Estado, la responsabilidad de este recae en establecer el sustento económico de la ES, la cual considera una inversión estratégica de desarrollo nacional. De ese modo, tal conjunto de disposiciones representa un andamiaje jurídico que sienta bases de diversificación de las fuentes de financiamiento de la ES en nuestro país. En otros términos, ante la ausencia en México de un modelo de financiamiento que provea equitativamente certeza jurídica y presupuestal a las IES, la LGES les delinea esquemas de apoyos presupuestales e instaura la ocasión de participar del FFE con recursos del PEF.

Lo anterior, en consecuencia, demanda realizar diagnósticos focalizados y prospectivos

en cada IES a propósito de identificar a corto, mediano y largo plazos la problemática del orden presupuestal que enfrentan y sortearán en el cometido de financiar los servicios que ofertan. También conlleva focalizar e impulsar estratégicamente cambios legislativos y presupuestales del ámbito federal y estatal para su armonización con sentido de futuro.

De ahí que se requiera retomar la propuesta formulada desde 2018 por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) acerca de la renovación de la educación superior en México por medio de la concertación y construcción colaborativa de políticas públicas de fortalecimiento y rediseño institucional de las IES, las cuales consensuen estrategias orientadas a resolver sus problemas estructurales críticos, diagnósticos específicos para promover una mayor equidad entre ellas y simultáneamente consoliden una política de Estado que las financie, e incida en la estabilidad económica de cada institución y atienda con oportunidad los potenciales escenarios de riesgo de inviabilidad presupuestal prospectiva.

Bajo dicho enfoque la ANUIES (2018) definió objetivos estratégicos para la ES, entre ellos destaca el planteamiento de un nuevo esquema de asignación del presupuesto público que posibilite a cualquier institución superior ofrecer una educación de mejor calidad y cumplir con sus funciones sustantivas, a partir de diagnósticos específicos de su reordenamiento institucional; todo ello dirigido a proporcionarle certeza jurídica y presupuestal con visión de Estado.

En tal marco referencial, y de reto presupuestal derivado de la obligatoriedad y gratuidad de sus servicios, se incrusta la UPV: órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV) y compleja organización que ha brindado servicios educativos durante los últimos 41 años, imparte formación inicial a quienes aspiran a desempeñarse como docentes y oferta profesionalización a maestros en servicio de educación básica, media superior y superior a través de programas de licenciatura, posgrado y formación continua vinculados con la nueva cultura pedagógica de la autoorganización y su visión filosófica de un nuevo horizonte educativo.

Respecto del año inmediato anterior, en 2021 registró un incremento de 5.2% en el total de beneficiarios de sus servicios universitarios, pues atendió una matrícula de 4139 aprendientes, 992 hombres y 3147 mujeres, con la colaboración de 523 mediadores pedagógicos a través de sus 15 centros regionales ubicados estratégicamente en las 10 regiones que integran la entidad veracruzana. Esta distribución geográfica le ha permitido instrumentar acciones acordes al *Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024*, mismas que refieren a “facilitar a todos los veracruzanos las oportunidades de acceso y permanencia a los servicios educativos, contribuyendo a su bienestar con la mejora de sus aprendizajes” (Gobierno de Veracruz, 2019, p. 248).

Cabe señalar que tanto el área central de la UPV como sus centros regionales ofertan y gestionan sus servicios de docencia, investigación, extensión y difusión cultural vía el soporte financiero del erario estatal, más los

recursos promovidos y generados por sí mismos. No obstante, sus acciones y estrategias las desarrollan en instalaciones rentadas o prestadas por instituciones de diferentes niveles educativos, por lo que su mayor pendiente consiste en contar con infraestructura propia para fortalecer la consolidación y diversificación de sus servicios.

Existe actualmente una crisis económica relativa al financiamiento público de la ES en nuestro país que requiere de un análisis desde la academia. Sin embargo, es un asunto cuya escasa exploración se nota en la numeraria presentada por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) 2002-2011, donde 272 investigaciones sobre las políticas de la ES en México, solo 23 aluden al sostenimiento de la educación básica, sin puntualizar alguno referente a la ES (Maldonado, 2013). Por eso la necesidad de identificar conceptos promisorios y preparar el terreno para nuevos estudios sobre la evolución en la asignación y captación de recursos destinados a las IES.

Las recomendaciones de organismos internacionales sobre el financiamiento de la ES se consolidan en 1998 con la *Declaración Mundial de la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*, no obstante, hasta 2014 en la reunión de cátedras de dicho organismo verdaderamente se reflexiona sobre los desafíos que confrontan los sistemas de ES y se retoman los lineamientos de acción en la materia para el periodo 2014-2017, es decir,

[...] el financiamiento a la educación superior es el que afecta de manera directa a las universidades públicas [...], una de las principales causas de la falta de fondos es que, a la escasez del presupuesto gubernamental, se añade la competencia política por recursos para satisfacer todas las demandas sociales en México [...] sería deseable que las universidades implanten medidas para allegarse recursos propios, provenientes del estudiantado y la venta de servicios o proyectos (Muñoz García, 2014, p. 11).

La compleja realidad financiera que actualmente enfrentan las IES públicas de nuestro país demanda un análisis ineludible de su economía y crisis desde los diversos entornos y contextos que se oponen a su sostenimiento, puesto que la economía evolucionista se encuentra en una etapa crucial de su historia y hoy en día está en posición de focalizar los “problemas más apremiantes” (Hodgson, 2007, p. 146). Complejidad, un rasgo inherente de la realidad donde coexisten los seres humanos, según Edgar Morin, caracterizada por una multidimensionalidad que la integran saberes y conjuga orden, caos, armonía, disfuncionalidad, determinismo y casualidad, y un conocimiento abierto, inacabado y auto-correctivo (Citado por Bernal, 2010, p. 46).

En ese sentido, Sawaya y Arundel (2010) señalan en su agenda política acerca de la evolución de la bioeconomía hacia 2030 que esta última cada día desarrolla mayores impactos en el aseguramiento de una sos-

tenibilidad financiera y medio ambiental a largo plazo. Por ende, las IES, incluida la UPV –mientras activas comunidades de la sociedad del conocimiento formadoras de los profesionales que afrontarán los retos globales durante las próximas décadas– deben asumir el desafío de crear con visión de futuro condiciones estructurales que resuelvan sus diversas problemáticas internas y propicien acuerdos regionales e internacionales que les permitan impulsar y consolidar políticas capaces de adaptarse flexiblemente a las nuevas posibilidades emergentes.

Pensamiento sistémico en el cual se encuentra inmersa la UPV, que concibe el universo como una red dinámica de acontecimientos interrelacionados por medio de procesos que involucran patrones en términos de conectividad, relaciones y contexto, así que generan un conocimiento interactuante de conceptos y modelos y conllevan propiedades emergentes, las cuales favorecen el ir y venir, alternativamente, entre distintos niveles holistas, incluso entre enfoques o paradigmas aparentemente paralelos o diferentes.

Lemke (2017), por su lado, al observar la existencia de la humanidad desde el enfoque de la racionalidad económica precisa una nueva definición de los límites y el contenido de ese ámbito, y dado que el campo polifacético de la bioeconomía comprende de manera holística las operaciones económicas de las organizaciones y la propia sociedad, éstas no solo les compele elevar la calidad de vida de los ciudadanos y las naciones, sino mantenerlas también en escenarios de futuro. Razón por la cual las organizaciones educativas

mexicanas de ES son socialmente responsables del sondeo de alternativas de solución de problemas de desarrollo local, donde la variable económica es determinante.

Un análisis del comportamiento económico de cualquier sistema u organización busca construir estrategias que armonicen la convivencia de los seres humanos con su entorno y encontrar los diversos equilibrios de las señales, interrelaciones y dinámicas evolutivas del mismo, a fin de proyectar escenarios donde continuará desenvolviéndose su actividad económico-financiera. Además, desde sus diversas realidades dimensionales y la perspectiva cartesiana determinada por el entorno y las características de los componentes que definen su autoorganización, la universidad funciona bajo el esquema lineal de fragmentación, aunque de manera simultánea interactúa dinámicamente con otros subsistemas interdependientes.

He ahí los referentes teóricos para proyectarle a la UPV, eje transversal de este análisis y de características inherentes similares a las demás IES del país, potenciales escenarios de futuro hacia 2030 a partir de su asignación de recursos 2014-2021. Tal casa de estudios conforma un sistema adaptativo complejo en cuyas interrelaciones son trascendentes los componentes del orden económico porque determinan su funcionamiento en lo general, pero de forma importante repercuten en sus ámbitos social y político. Es una organización pública concebida como una red dentro de redes con propiedades emergentes, cuya naturaleza de sistema abierto que se adapta y autorregula la correlacionan con el amplio

paradigma de la complejidad; aunado, en esta transformación emergente del marco jurídico que reglamenta la ES retoma el enfoque de la teoría de cambio, principalmente en cuanto a lo siguiente:

Desarrollar modelos lógicos sólidos para la gestión de proyectos / programas y reflejarlos en marcos lógicos claros que vinculen insumos, actividades, productos, resultados y objetivos, y sea consciente de los riesgos y supuestos subyacentes [...]. Modelar el marco de resultados del proyecto / programa en un marco lógico sólido que contenga indicadores, métodos de verificación, líneas de base, objetivos, riesgos y supuestos apropiados para cada resultado [...] para la retroalimentación oportuna (ONU, 2018, p. 8).

Dicho enfoque permite comprender cómo ocurre el cambio en un entorno determinado y de manera paralela delinea las intervenciones de proyectos estratégicos que producirán resultados esperados dentro de un proceso exploratorio de reflexión continua, el cual favorezca principalmente, en el caso de la UPV, la representación visual de su modelo lógico y la formulación de acciones conforme el contexto y los riesgos asociados (ONU, 2018).

Por ello, los resultados de esta aproximación buscaron reflejar un acercamiento más fidedigno de la realidad de su orden presu-

puestal, lo cual no implica un conocimiento definitivo, exhaustivo o limitativo, particularmente del objeto de estudio en cualquier campo de la ciencia (Bernal, 2010, p. 50), sino un asomo a los juegos de poder que intervienen en la realidad de la distribución de sus recursos públicos, los diferentes intereses librados en la incertidumbre, así como sus respectivas transiciones del caos al orden, aspecto esencial de su autoorganización (De León, 2012, p. 429).

Es decir, estudiar el potencial impacto financiero del presupuesto de la UPV a corto, mediano y largo plazos a través de un análisis comparativo entre los objetivos, horizontes, etapas y fases registradas en un mapa de ruta plasmado en un protocolo de investigación *a priori* y los elementos claves del marco legal y normativo de las políticas de la Administración Pública Federal y las de Veracruz; todo bajo el contexto de la Agenda 2030 y sus recomendaciones para evaluar estratégicamente los presupuestos públicos basados en resultados (PbR), y el apoyo metodológico del marco lógico (MML).

Sin olvidar mencionar la extrapolación del marco referencial y la metodología de las teorías de sistemas y de la complejidad que sustentaron *La crisis de las universidades públicas estatales de México. Análisis del instrumento de la política de financiamiento federal 2013-2018 y tendencias a 2024-2030*². Indagación con un proceso homólogo de explo-

² Investigación galardonada con el primer lugar del premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2021.

ración y construcción académica al presente, aunque este caso sobre la UPV se complementó y fortaleció con el enfoque de la teoría del cambio que aplican y desarrollan varios organismos internacionales para la evaluación y rediseño de políticas públicas, articulándolo con la MML en la ponderación de los PbR (figura 1).

Puede observarse que en el entramado se documentaron y analizaron el comportamiento y las características del financiamiento 2014-2021 de la UPV, tanto los recursos públicos que presupuestaron como los ingresos que generaron al ofertar sus diversos programas, en el marco de los fines, criterios y compromisos que conlleva la instrumentación de estrategias y acciones determinadas por la LGES, mismas que demandan diferentes análisis fundados y colaborativos que aporten una línea de base diagnóstica integral, con visión de largo plazo, sucesiva y armonizada con las actuales políticas públicas federales de la ES, potenciadas en beneficio de los servicios que ofertan a la sociedad y de principio fincado en el cumplimiento efectivo de los mandatos contenidos en el Artículo 3.º de nuestra Constitución.

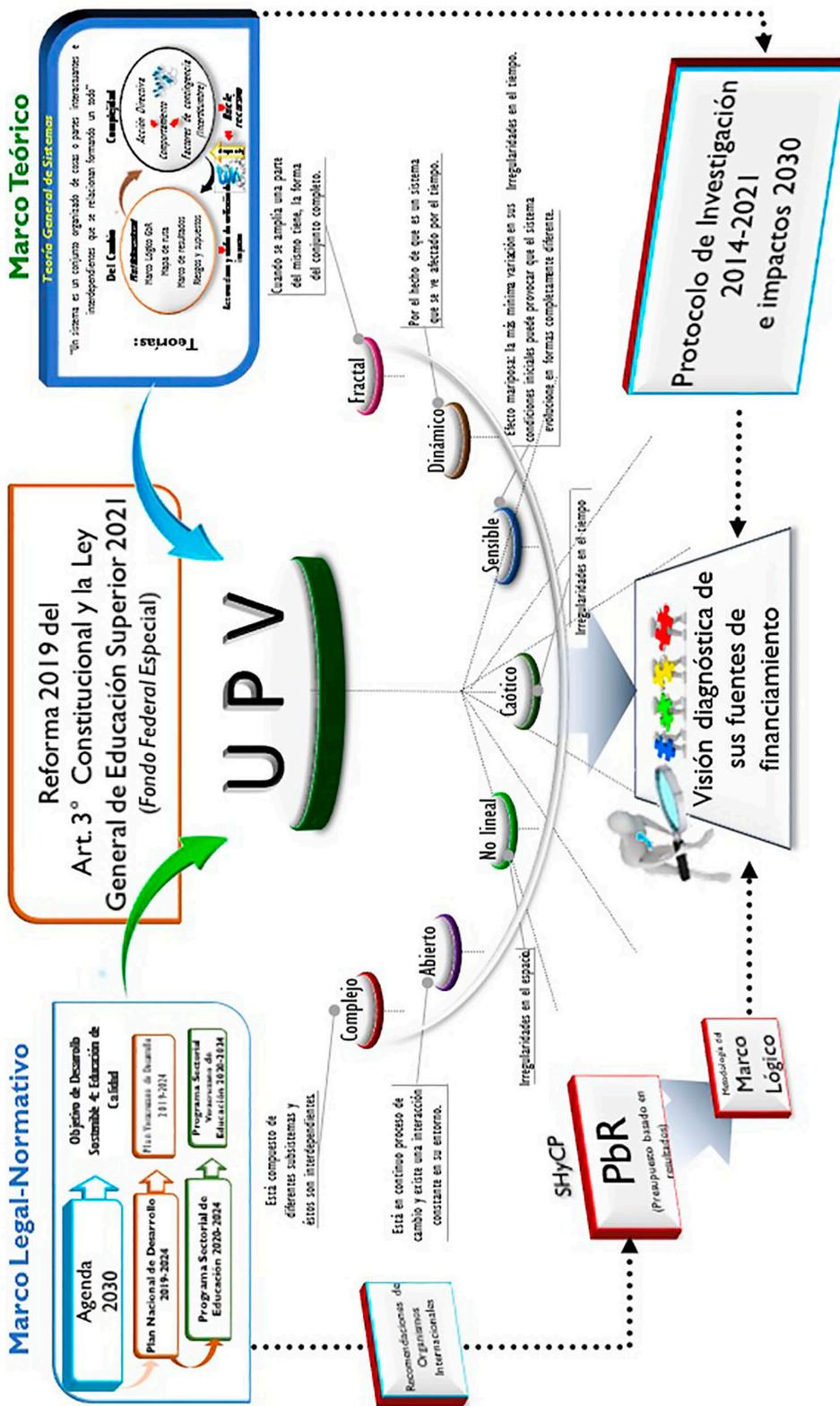
Todo esto a fin de atisbar la realidad financiera presupuestal que ha sorteado la UPV y posiblemente enfrentará en los próximos ejercicios fiscales dada la implementación de la política federal de obligatoriedad y gra-

tuidad progresiva de la ES. De igual manera, vislumbrar su desafío histórico de sortear asertivamente las oportunidades y coyunturas de esta inminente metamorfosis, para las cuales necesita construir colaborativamente con la comunidad universitaria propuestas sustentadas y viables en su realidad contextual.

En ese sentido, a continuación se enuncian algunos planteamientos generales para las IES y específicos para la UPV, los cuales les esbozan diversas posibilidades de orientar su hacer educativo y reformular su ser colectivo con el propósito de darles efectiva continuidad en el futuro inmediato y a largo plazo. En otras palabras, se comparten los alcances y limitantes de aproximarse a una específica política pública de financiamiento de una institución de ES: la UPV, orientada a la formación de docentes, con el propósito de socializarlos a otras IES.

Ello dado que las políticas públicas, incorporadas en una agenda pública por corresponder a temas que le interesa y en los que participa la ciudadanía y diversas organizaciones en la focalización de los problemas y en la definición de las alternativas de solución, “son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos” (Corzo, 2013, p. 9).

Figura 1. Marco referencial normativo y teórico metodológico para fortalecer y consolidar la viabilidad financiera futura de la UPV



Fuente: Elaboración propia.

Análisis 2014-2021 de las fuentes de financiamiento de la UPV

La efectividad y pertinencia de los servicios sustantivos brindados por la Universidad Pedagógica Veracruzana y que continuará ofreciendo a la sociedad, incluso a otras entidades del país, se relacionan directamente, entre otros factores, con su suficiencia presupuestal y la certeza de captar recursos que favorezcan y potencialicen la implementación y el desarrollo de sus programas.

La asignación anual de recursos públicos del erario de Veracruz y la recaudación de ingresos por concepto de los servicios propios que oferta representan las dos continuas fuentes de sostenimiento de la UPV. No obstante, tiene la tarea pendiente de generar condiciones básicas para obtener asignaciones complementarias a través de fondos o programas federales, estatales, municipales o de la sociedad civil, inclusive recursos internacionales, dirigidos al fortalecimiento de las IES y, en particular, a robustecer a las instituciones formadoras de docentes en el marco de las oportunidades y desafíos que establece el nuevo entramado jurídico para la ES de nuestro país.

Los recursos propios que genera la UPV han sido determinantes para la ampliación y diversificación de su oferta educativa y el escalamiento progresivo en el otorgamiento de los diversos grados académicos que, desde su origen, contempló su decreto de creación, independientemente de variaciones en las políticas locales por cambios sexenales o su modificación por la alternancia del poder de

tres diferentes partidos (Gobierno de Veracruz, 1980, p. 34).

Pese a algunas carencias en la información presupuestal de la institución y las limitaciones y desfases que ello ocasionó, se emprendió estratégicamente un análisis evolutivo de las dos fuentes de financiamiento de la UPV durante el periodo 2014-2021 y una comparación retrospectiva del comportamiento entre la asignación de recursos públicos y la recuperación de ingresos propios por cada ejercicio fiscal en pesos corrientes, a fin de respetar los datos contenidos en las fuentes oficiales.

Luego, se integraron ambas vertientes de sostenimiento en un presupuesto global de la UPV para cada ejercicio fiscal durante el periodo de estudio, a partir del cual se derivaron tendencias de evolución, la visión diagnóstica propuesta y proyectaron los potenciales impactos hacia 2030, oportunidades y probables riesgos, del desafío que significa la implementación del mandato constitucional de obligatoriedad y gradual gratuidad de la ES en México. En sí, los trabajos analíticos específicos del sostenimiento 2014-2021 de los servicios que oferta la UPV se focalizaron en lo siguiente:

- Registrar y contrastar la evolución del presupuesto público estatal que se le ha autorizado y su ejercicio por capítulo de gasto.
- Sistematizar y comparar la captación de ingresos propios y su destino por capítulo presupuestal de inversión.

- Integrar los diferenciados análisis evolutivos de sus dos fuentes de sostenimiento para proyectar tres potenciales escenarios financieros presupuestales a 2030.
- Bosquejar tres vertientes de tales visualizaciones a futuro, con específicas variables diferenciadas a partir de las propensiones 2014-2021 de los incrementos salariales autorizados al magisterio nacional, el comportamiento del presupuesto estatal de la universidad y la inflación en México.

De esa forma, se observó que el monto del presupuesto estatal asignado a la UPV de parte de la SEV creció 50.47%, pues pasó de \$106 841 620 en 2014 a \$160 769 622 en 2021; en contraste con subsistemas interactuantes e interdependientes, y las variaciones porcentuales de los presupuestos autorizados durante el mismo periodo a la SEV (54.94%) y al gobierno de Veracruz (35.22%). Asimismo, el presupuesto integrado de la UPV se amplió de \$125 485 010 en 2014 a \$173 022 535 en 2021, lo cual representó un incremento de 37.88%; sumado a que durante el periodo se le financió \$1 252 202 449 que en promedio anual resultó en 156 525 306 pesos.

La mayor oscilación entre los datos de un año con el ejercicio fiscal inmediato anterior fue de 13.04% en 2016, mientras que en 2021 solo fue de 0.17%, dado que recibió recursos públicos oficiales por un monto acumulado de \$1 093 463 691 con un promedio anual de 136 682 961 pesos. Sin embargo, cada una de las vertientes de sostenimiento integradas

tuvieron un comportamiento diferenciado. En 2016 se registró un pico de crecimiento proporcional equivalente a 12.59%, el cual mantuvo en dos años mínimas variaciones en relación con los montos autorizados en el ejercicio fiscal anterior: en 2018 solo aumentó 0.73% y en 2019 nada (tabla 1).

La captación global de recursos propios de la UPV también contiene cifras contrastantes, ya que reflejan una significativa captación de \$24 218 209 en 2019 frente a los \$12 252 913 reportados como estimación para 2021; además, en 2017, 2020 y 2021 la recuperación en este rubro descendió con variación de una quinta hasta una tercera parte de su captación: de -20.41 a -36.43 por ciento. En tal periodo de estudio, las respectivas cuotas sumaron \$158 738 758 que fortalecieron el quehacer universitario, con un promedio anual de 19 842 345 pesos.

Los hallazgos de este reporte permiten “transportar al espectador a cualquier punto del tiempo y del espacio” (Morin, 1972, p. 62), donde pasado y futuro se confunden, ya que son específicas focalizaciones diagnósticas o fotografías, de acuerdo con Edgar Morin, de una dinámica e incierta realidad en el ámbito financiero presupuestal de la UPV que admiten su ubicuidad temporal prospectiva y favorecen la construcción de sólidos aportes extrapolados de fuentes oficiales verificables que documentan de manera inédita varios supuestos anteriormente manejados en el imaginario colectivo institucional sobre la incertidumbre prospectiva de las fuentes de financiamiento de tal casa de estudios.

Tabla 1. Integración de las fuentes de financiamiento UPV 2014-2021 (en pesos corrientes)

		Presupuesto estatal	Recursos propios	Total anual
2014	Monto	106,841,620	18,643,390	125,485,010
	Variación	nd	nd	nd
2015	Monto	118,325,968	20,352,693	138,678,661
	Variación	10.75%	9.17%	10.51%
2016	Monto	133,221,654	23,535,246	156,756,900
	Variación	12.59%	15.64%	13.04%
2017	Monto	139,606,383	18,167,177	157,773,560
	Variación	4.79%	-22.81%	0.65%
2018	Monto	140,621,245	22,294,613	162,915,858
	Variación	0.73%	22.72%	3.26%
2019	Monto	140,621,242	24,218,209	164,839,451
	Variación	0.00%	8.63%	1.18%
2020	Monto	153,455,957	19,274,517	172,730,474
	Variación	9.13%	-20.41%	4.79%
2021	Monto	160,769,622	12,252,913	173,022,535
	Variación	4.77%	-36.43%	0.17%
Acumulado		1,093,463,691	158,738,758	1,252,202,449
Promedio		136,682,961	19,842,345	156,525,306

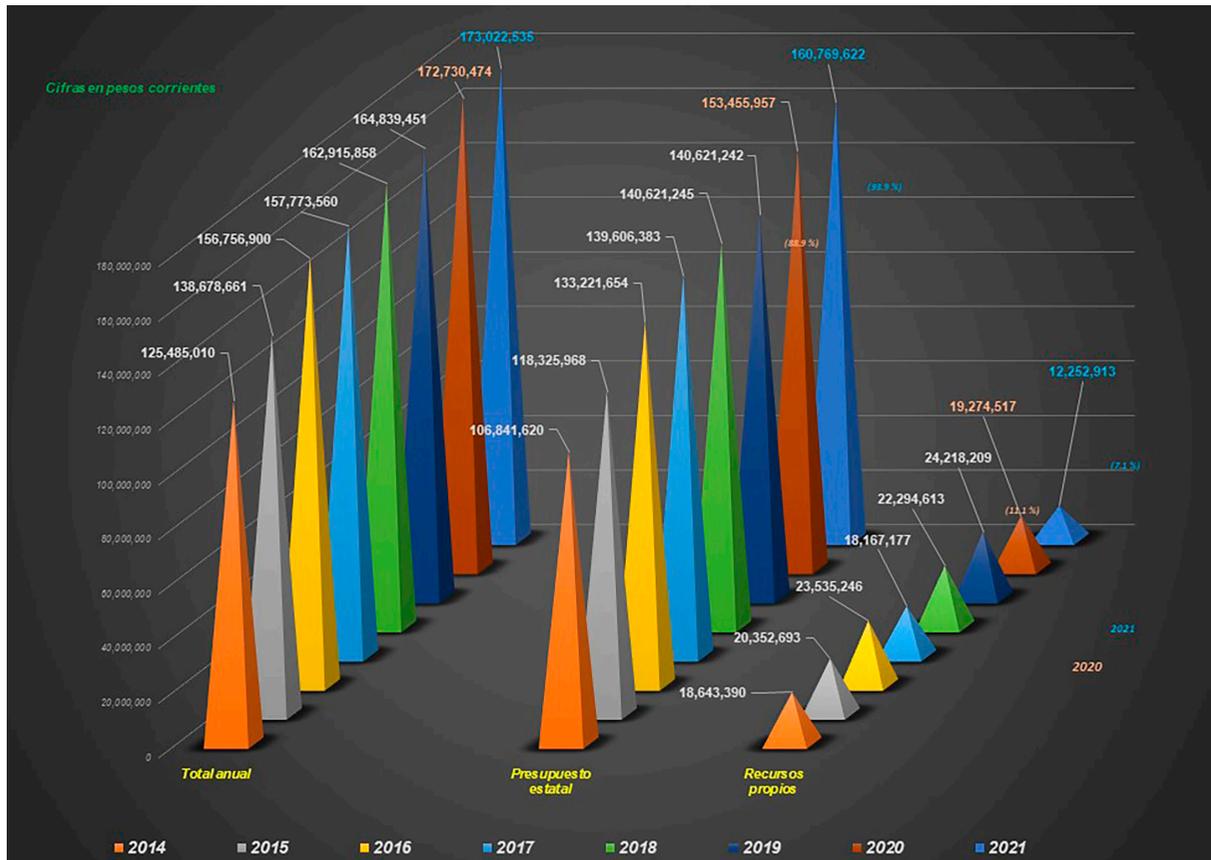
Nota: nd significa dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de Oficio No. AEV/OM/DCyCP/2196/2021 y de información proporcionada por la Dirección Administrativa de la UPV (2021).

Así, con las dos fuentes de financiamiento de la UPV examinadas se visualiza el valor al alza del presupuesto estatal de 85% en 2014 a 89% en 2020, mientras sus ingresos oscilaron a la baja de 15% a 11% en el mismo intervalo. Esto vuelve a remarcar la tarea pendiente de

la UPV respecto a generar condiciones básicas para obtener otras asignaciones complementarias a manera de tercera vertiente de captación de recursos. En 2021 las proporciones variaron a 93.9 % y 7.1%, respectivamente (figura 2).

Figura 2. Presupuesto global de la UPV 2014-2021 con dos fuentes de financiamiento (en pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de Oficio No. AEV/OM/DCyCP/2196/2021 y de información proporcionada por la Dirección Administrativa de la UPV.

Como puede apreciarse en la figura anterior, los servicios personales de la institución absorben casi la totalidad de la disponibilidad financiera de su presupuesto estatal asignado: de 98.3% a 99.3%, principalmente destinado al pago de la nómina. Aunado, los demás capítulos de egreso concernientes a las previsiones de los gastos de operación reflejaron mínimas cifras y proporciones descendentes: de 1.7 a 0.7 por ciento. En consecuencia, se

requirió al Departamento de Recursos Humanos de la UPV la información sobre el tipo de contratación de su personal, con miras a identificar el modo de distribución de tal fuente de sostenimiento.

De esa forma, se observó que (a noviembre de 2021) poseía una plantilla laboral de 709 provenientes tanto de sus áreas centrales como de sus 15 centros regionales, de los cuales a solo 451 (63.61%) se les cubre salarios

y prestaciones bajo el capítulo 1000 del presupuesto estatal y tres modalidades: 357 trabajadores (50.35%) con plaza presupuestal en la UPV, 57 comisionados (8.04%) y 37 por contrato (5.22%). El resto del personal, 258 (36.39%), se les cubre sus sueldos con cargo a los ingresos propios de la UPV en dos particularidades: 215 (30.32%) como docentes eventuales y 43 (6.06%) prestan sus servicios por ejercicio fiscal.

Se detectó además una importante reducción del presupuesto 2021 de la UPV, aprobado originalmente por el Congreso local en \$385.5 millones, disminuido primero a \$224.8 millones (58.3%), luego la SEV comunicó que, con base en el artículo 190 del Código Financiero, se aminoraría a solo \$160.7 millones; producto de 25 reducciones con valor de \$246 833 469.65 pero 12 ampliaciones equivalentes a 21 989 177.65 pesos.

En cuanto a los recursos propios de la UPV en el periodo 2014-2021, recaudó \$158.7 millones, de los cuales \$141.0 millones (88.85%) los administró directamente y \$17.7 millones (11.15%) los manejó la coordinación de la Maestría en Educación Básica. Esto último una debilidad en su control integral, que demanda un proceso de reordenamiento, aunque también padeció un drástico descenso de sus montos en dos cortes temporales: de más de 4.6 millones de pesos en 2016 a 1.5 millones en 2018 y de un millón en 2019 a solo \$116 000 en 2020.

Dichos números podrían indicar la potencial afectación que sufriría la UPV ante la inminente instrumentación por mandato constitucional de la política de obligatoriedad y progresiva gratuidad de la ES, debido a que la recuperación o compensación estratégica de tales recursos es indispensable para el desarrollo y la concreción de sus actividades sustantivas con visión de futuro, en virtud de que 99% de su presupuesto ordinario lo absorbe el pago de sus servicios personales.

Por otra parte, la estimación realizada del costo anual 2014-2021 por aprendiente de la UPV, integradas sus fuentes de financiamiento, prevén una tendencia decreciente con valor de -34.47%, así como reflejan un costo promedio de \$53 464.94 por ejercicio fiscal en ese lapso; resultado de la caída del costo anual por alumno de \$63 795.12 en 2014 a \$41 802.98 en 2021 (tabla 2).

A partir de la línea estratégica del ANUIES (2018) sobre el diseño de modelos de simulación del incremento sostenido del financiamiento público con proyección a 2030 desde diagnósticos específicos para la asignación del presupuesto público a las IES se construyeron tres escenarios a futuro con el presupuesto global de la UPV mediante dos variables, una dinámica y otra constante, así como criterios de datos móviles y diferenciados utilizando el factor promedio que arrojaron las respectivas tendencias 2014-2021 (cuadro 1).

Tabla 2. Costo estimado 2014-2021 por aprendiziente, a partir del financiamiento global de la UPV con la matrícula atendida (en pesos corrientes)

Año	Financiamiento integrado	Matrícula total	Costo anual estimado por aprendiziente	Variación con el monto del año anterior
2014	\$ 125,485,010	1,967	\$ 63,795.12	nd
2015	\$ 138,678,661	2,123	\$ 65,322.03	2.39%
2016	\$ 156,756,900	2,129	\$ 73,629.36	12.72%
2017	\$ 157,773,560	2,312	\$ 68,241.16	-7.32%
2018	\$ 162,915,858	2,696	\$ 60,428.73	-11.45%
2019	\$ 164,839,451	3,967	\$ 41,552.67	-31.24%
2020	\$ 172,730,474	4,088	\$ 42,253.05	1.69%
2021	\$ 173,022,535	4,139	\$ 41,802.98	-1.07%
Acumulado en el periodo	\$ 1,252,202,449	23,421	\$ 53,464.94	La variación 2014 - 2021 fue de:
Promedio anual	\$ 156,525,306	2,928		-34.47%

Nota: nd significa dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información financiera presupuestal 2014-2021 disponible y de los datos de la estadística educativa 911 de la UPV, que no incluye formación continua.

Cuadro 1. Matriz comparativa de variables de la proyección de escenarios presupuestales a 2030 para la UPV

Variables generales para la proyección de escenarios	Datos móviles y diferenciados	Promedio de tendencias en el periodo 2014-2021
1. Dinámica-cambiante: el presupuesto estatal asignado a la Universidad en cada ejercicio fiscal	i. Incrementos salariales autorizados al magisterio nacional	5.70%
	ii. Presupuesto oficial asignado a la UPV con cargo al erario estatal	5.34%
	iii. Índice de inflación	4.27%
2. Constante: la captación de recursos propios en la UPV	Factor fijo para la potencial capacitación de sus recursos propios	-2.94%

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, esos factores permitieron diseñar y construir presumibles realidades del presupuesto global de la UPV, compuesto por la probable asignación de recursos públicos y la captación propia de ingresos, definidas de la siguiente manera:

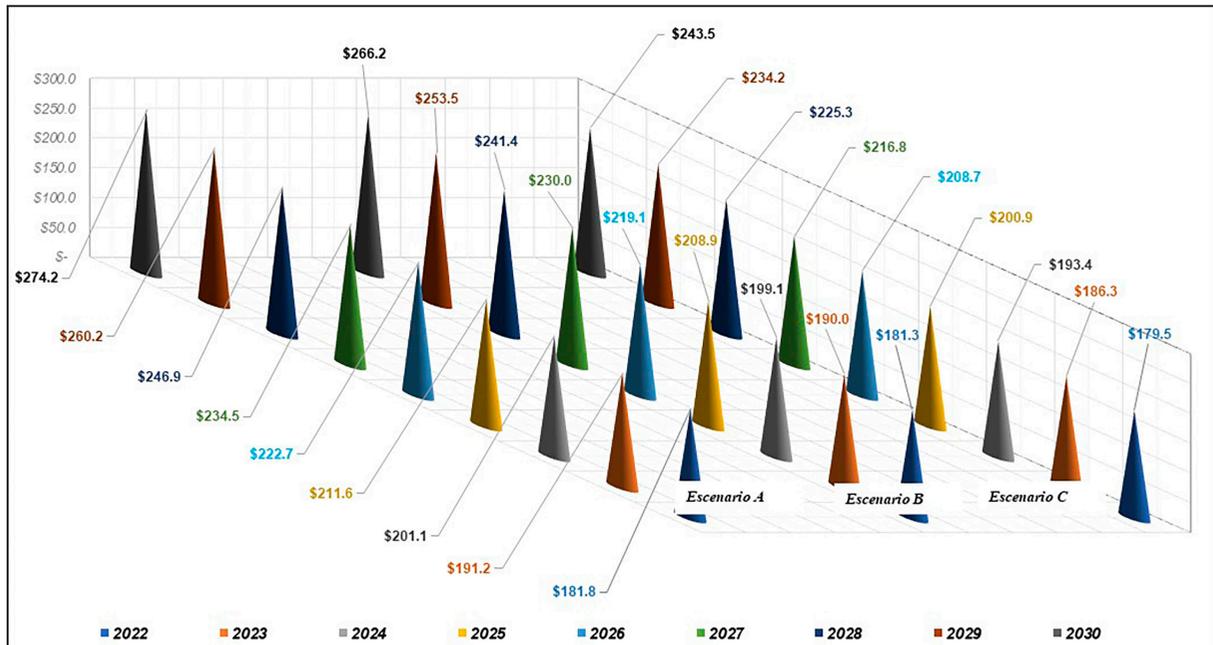
- Escenario A: máximo-optimista. Proyectado en la variable cambiante con una tendencia promedio de 5.70% en los incrementos salariales otorgados al magisterio federal durante 2014-2021; porcentaje aplicado a la estimación desde 2022 hasta 2030 de los potenciales incrementos de los recursos estatales que se asignarían a la UPV. Los ingresos propios se calcularon con el factor constante de -2.94 por ciento.
- Escenario B: intermedio-moderado. Trazado hacia 2030 con base en la propensión promedio de 5.34% que tuvo el comportamiento del presupuesto estatal programado para el sostenimiento de la UPV de 2014 a 2021. También se aplicó aquí el componente fijo de -2.94% para deducir la probable captación de recursos propios.
- Escenario C: mínimo-pesimista. Delineado a partir de la tendencia del índice de inflación 2014-2021 en México, cuyo

promedio resultó en 4.27%, para derivar la posible ampliación del presupuesto estatal de UPV con miras a 2030. Igualmente, la captación de sus recursos propios se proyectó con el factor constante de -2.94 por ciento.

De estos tres escenarios de futuro, con origen en la integración de las dos fuentes de sostenimiento de la UPV, se aprecia por un lado su delicada propensión a depender de forma creciente de los recursos públicos estatales, mismos que en más de 99% destina a su nómina; por el otro, de forma opuesta, su captación de ingresos, vital para el desarrollo de sus funciones sustantivas, muestra una grave tendencia a la baja, preocupante porque aún no se aplica el mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad gradual de la ES. Tal realidad funcional enfatiza la importancia y trascendencia de la efectiva recuperación o compensación de los recursos propios.

Sus resultados de los corrimientos financieros del presupuesto global estimado para 2030 se verificaron estadísticamente vía la correspondencia lineal de sus bases de datos y la aplicación del coeficiente de correlación de Pearson, con el propósito de ponderarlo y determinar la confiabilidad de vincular las cifras estimadas y las predicciones proyectadas.

Figura 3. Comparativo de los escenarios A, B y C de la proyección a 2030 del presupuesto global de la UPV (en pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia.

Desafíos, ventanas de oportunidad y propuestas de implementación del nuevo marco jurídico de la ES en México

La reforma 2019 al Artículo 3.º Constitucional y la promulgación en 2021 de la LGES plantean al sistema nacional y estatal de la IES diversos retos de orden sustantivo y adjetivo, pues le dictan plazos críticos y metas concretas dirigidas a fortalecerlas, así como consolidarlas proactivamente con visión de largo plazo. Ese conjunto de disposiciones representa para la UPV coyunturas de posibles y probables éxitos pero también conllevan adicionales desafíos. A partir del conjunto referencial de orden jurídico nacional ya mencionado, se presen-

tan los principales retos económicos, las ventanas de oportunidad detectadas y algunas propuestas generales para las IES y particulares para la UPV.

Las ventanas de oportunidad del orden financiero presupuestal, junto a las demás del orden sustantivo que urge la LGES, constituyen una inédita ocasión para conformar el desarrollo integral de la UPV con certeza jurídica y visión de futuro, no obstante desafíos como acceder a los fondos federales destinados al fortalecimiento y la expansión de la investigación e innovación, pese a los artículos 25 y 33 (fracción I) de la LGES proporcionar fundamentos para gestionarlos en los tres subsistemas de la ES.

También la creación de más programas de posgrado con recursos federales, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de lo establecido en el artículo 26 de la LGES, lo cual se puede concatenar con los recursos del Programa de Equipamiento Digital que posibilita crear repositorios digitales con apoyo federal, de acuerdo con las disposiciones del artículo 46; promover, con fundamento en los artículos 44, 45 y 46 de la LGES, la asignación de recursos federales para el fortalecimiento de su infraestructura física, o bien, con la concurrencia del gobierno estatal, la construcción de instalaciones propias, con metas a mediano y largo plazos.

Otro más, la gestión ante la Federación, con base en el artículo 33, en sus fracciones I y IV, de recursos de los 12 programas que opera para fomentar la superación profesional, el mejoramiento de la infraestructura, la formación y promoción de cuerpos académicos que fortalezcan su desarrollo, así como la certificación de la calidad de los servicios que oferta. De igual modo, formalizar y dar sustento jurídico y normativo a las líneas de investigación que trabaja y desarrolla la Universidad, sugiriendo que se articulen y homologuen con las 18 áreas y 181 líneas temáticas del COMIE.

Anticiparse tácticamente a los términos críticos establecidos en los artículos transitorios de la LGES, impulsar la participación proactiva, el compromiso político y la responsabilidad social de la comunidad universitaria, así como de los diversos agentes claves, instituciones y procesos transversales que inter-

vienen para la efectiva prestación del servicio público que brinda la UPV y las demás IES de Veracruz, coadyuvan la armonización y reconstrucción del nuevo andamiaje normativo y presupuestal que regulará la ES del siglo XXI en nuestro país.

El uso del enfoque de la teoría del cambio facilitó planteamientos concretos a modo de derivar una consensuada agenda coordinada de gestiones de Veracruz ante la Federación con acciones articuladas para tramitar recursos complementarios del FFE a través del PEF. Por consiguiente, mediante estrategias instrumentales de construcción por aproximaciones sucesivas oportunas se sugiere el impulso de una efectiva comunicación orientada a propiciar voluntad política informada entre los distintos ámbitos e instancias de gobierno tanto con la sociedad civil y al interior de la comunidad institucional, bajo el objetivo de favorecer consensos e instar asertivas transformaciones normativas que den certeza jurídica y presupuestal a sus servicios.

En cuanto al escenario estatal, integrar acciones enfocadas a promover frente al Congreso de Veracruz la efectiva armonización del marco legal y presupuestal de la entidad con el mandato y las políticas públicas determinadas por la reforma al Artículo 3.º Constitucional y la LGES. También, favorecer la activa participación del Ejecutivo de Veracruz en las gestiones estratégicas ante la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEP o los entes públicos correspondientes; socializar además de la prioridad señalada por

la LGES acerca de destinar recursos estatales crecientes para la ES, en particular las instituciones formadoras de docentes.

Otras recomendaciones no menos fundamentales: difundir diagnósticos integrales sustentados sobre la actual y futura crisis financiera presupuestal de las IES de Veracruz, sobre todo que la oportuna gestión para obtener recursos federales adicionales, irreductibles y regularizables, en cada ejercicio fiscal, se incorpore en la agenda del gobierno del estado; establecer mesas de trabajo bilaterales Federación-Veracruz, promoviendo en la asertiva intervención de las fracciones parlamentarias de diputados federales y de senadores de Veracruz, para que se incluyan recursos del FFE a través del PEF de los ejercicios fiscales subsecuentes, a fin de atender las funciones sustantivas de la UPV y, en su caso, de otros subsistemas que cuenten con propuestas sustentadas sobre estos rubros, y construir estrategias que desde la Legislatura local promuevan la efectiva concurrencia y participación de sus homólogos federales y de los senadores de Veracruz para fortalecer este tipo de gestión del gobierno estatal.

En la figura 4 se presentan esquematizadas las propuestas listadas previamente, mismas que están dirigidas a construir la referida agenda estatal de gestión integral ante la Federación.

Comentarios finales

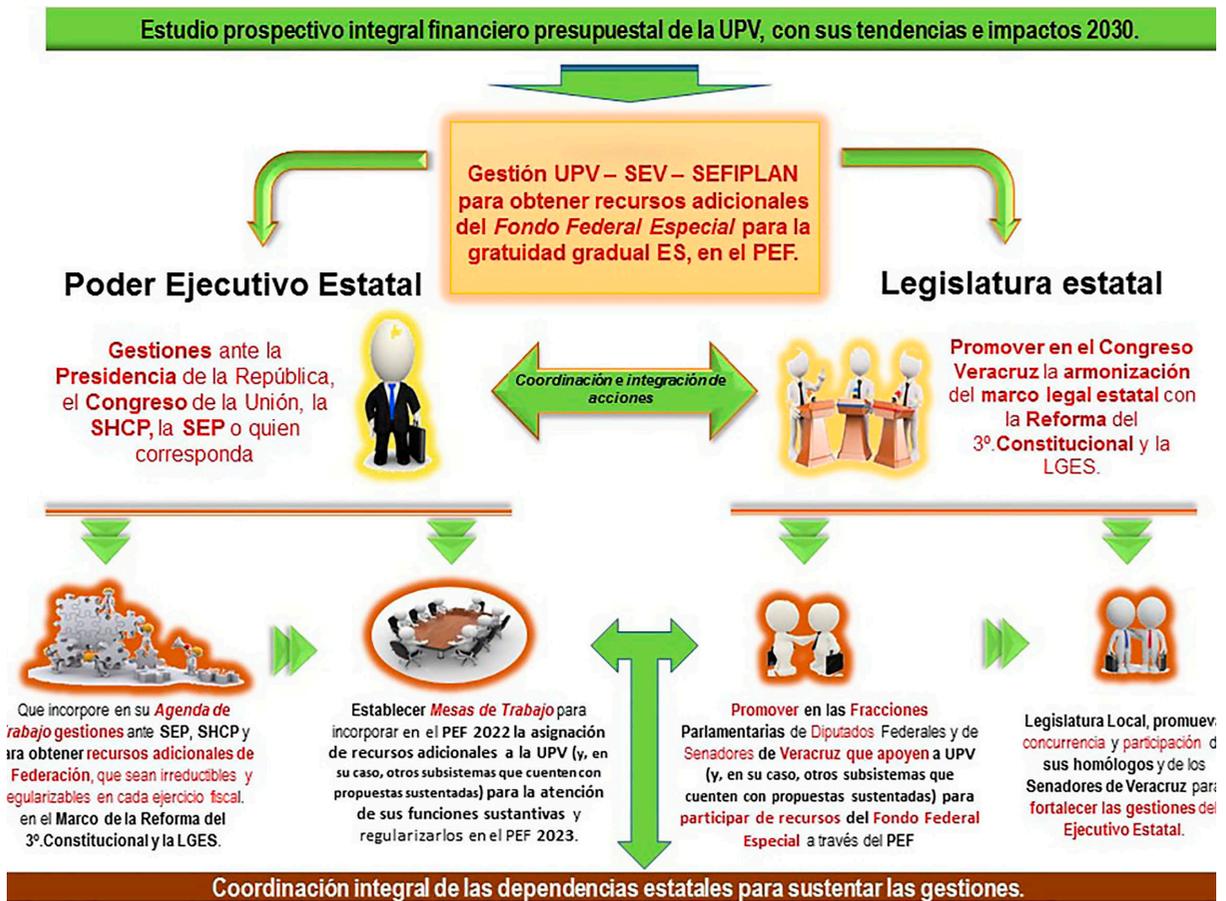
Este estudio de caso retrospectivo y prospectivo integró, documentó y sistematizó la información financiera presupuestal 2014-2021 disponible de la UPV, a fin de construir desde

su compleja realidad económica, datos robustos y evidencias sustentadas que fortalezcan sus gestiones, las cuales –en el marco del mandato constitucional de obligatoriedad y gratuidad de la educación superior e implementación de la LGES– debería efectuar para obtener recursos adicionales de la Federación y del erario de Veracruz, que compensen su baja captación de ingresos propios y le permitan consolidar una viabilidad futura con certeza jurídica y visión inicial a 2030; fecha seleccionada para que en estudios posteriores se aborden los años subsecuentes.

El hilo conductor de esta investigación ha sido un protocolo que delineó el comportamiento de las dos fuentes de financiamiento de la UPV, la construcción de sus tendencias y probables escenarios presupuestales, así como permitió entretejer y desarrollar el entramado exploratorio a partir de los objetivos, el marco teórico metodológico, las líneas de acciones estratégicas, los horizontes y las etapas, plasmados en el respectivo mapa de ruta, y fundamentados en la perspectiva de evaluación y rediseño de políticas públicas de la teoría del cambio, vinculadas éstas con las de sistemas y de la complejidad, a través de un proceso continuo de reflexión para explorar cómo las transformaciones suceden dentro de un análisis más amplio e identificar las condiciones particulares que deben existir para que se cumplan los objetivos a largo plazo.

Bajo tales enfoques se ha propuesto que las aportaciones de este trabajo, principalmente la dimensión financiera, se transformen proactivamente en una herramienta

Figura 4. Propuestas de agenda coordinada de gestiones de Veracruz ante la Federación



Fuente: Elaboración propia.

de gestión y guía de apoyo que favorezca una estratégica comunicación entre los planificadores y los tomadores de decisión por medio de un proceso dinámico de aproximaciones sucesivas, orientado a definir o redefinir las estrategias de intervención, las etapas de realización y los entregables que conlleve la generación de integrales propuestas para darle certeza jurídica y viabilidad futura a la UPV.

En sí, se busca una reconstrucción colectiva y la activa participación de la comunidad

universitaria con el propósito de tener una visión global, incorporando las acciones institucionales tanto del orden adjetivo como sustantivo, por ello ha sido relevante retomar el pensamiento de Rawls (2006) sobre la distribución de los bienes sociales primarios que refiere las desigualdades económicas y sociales en su asignación, precisando que las personas e instituciones deben de unirse en condiciones de justa igualdad de oportunidades, desde una perspectiva ética y social-

mente responsable, por lo que, en la actual problemática presupuestal que sortearán las IES y la propia UPV se requiere construir colegiadamente planteamientos integrales

de solución, con equidad y justicia, orientados a consolidar los servicios que ofertan con visión de futuro. ♦

Referencias

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2018). *Visión y acción 2030. Una propuesta de la ANUIES para la renovación de la educación superior en México*. Recuperado de <https://www.uv.mx/crss-anuies/files/2018/01/ANUIES.-Vision-y-Accion-2030.pdf>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación. Administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Colombia: Pearsons.
- Cámara de Diputados. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf
- Cámara de Diputados. (20 de abril de 2021). Ley General de Educación Superior. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGES_200421.pdf
- Consejo Mexicano de Investigación Educativa. (1 de febrero de 2021). Convocatoria del XVI Congreso Nacional de Investigación Educativa 2021. Recuperado de https://www.comie.org.mx/v5/sitio/wp-content/uploads/2021/08/20210803_convocatoria_xvi_cnie.pdf
- Corzo, J. F. (2013). *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.
- De León Lázaro, G. (2012). El estudio de sistemas económicos complejos. *Anuario Jurídico y Económico Esculiarense*, 427-450.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Educación Superior y se abroga la Ley para la Coordinación de la Educación Superior. (20 de abril de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616253&fecha=20%2F04%2F2021
- Decreto de creación de la UPV. (30 de septiembre de 1980). *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. Recuperado de [https://www.sev.gob.mx/upv/2011/11/15/decretos/#:~:text=A\)%2030%20de%20Septiembre%20de,de%20la%20Universidad%20Pedag%C3%B3gica%20Veracruzana](https://www.sev.gob.mx/upv/2011/11/15/decretos/#:~:text=A)%2030%20de%20Septiembre%20de,de%20la%20Universidad%20Pedag%C3%B3gica%20Veracruzana)
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2019). *Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2019/07/PVD-2019-2024_Publicado.pdf

- Hodgson, G. (2007). *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lemke, T. (2017). *Introducción a la biopolítica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maldonado, A. (2013). *Educación y ciencia: políticas y producción de conocimientos 2002-2011*. México: ANUIES-COMIE.
- Morin, E. (1972). *El cine o el hombre imaginario*. Barcelona, España: Paidós.
- Muñoz García, H. (2014). *La universidad pública en México. Análisis, reflexiones y perspectivas*. México: Porrúa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Manual para gestión basada en resultados y la Agenda 2030 para desarrollo sostenible*. ONU: Viena. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf
- Sawaya, D. y Arundel, A. (2010). *La evolución de la bioeconomía hasta 2030: diseño de una agenda política*. [Informe OCDE: Nota d' economía 97-98]. Recuperado de http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/ne-97-98_e_sawaya_arundel.pdf
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.