

Conferencia Nacional
de Gobernadores

RESUMEN EJECUTIVO

Conferencia Nacional de Gobernadores

Propuesta: Mesa Nacional para atender la crisis financiera de las universidades públicas

El conjunto de instituciones que integran el sistema de educación superior en México tiene como rasgo principal la heterogeneidad y la diversidad. Incluye instituciones con distintos regímenes y formas de sostenimiento, como las autónomas y no autónomas, públicas y particulares, estatales, federales, universitarias, tecnológicas, normales e interculturales; incluye el nivel de licenciatura y el de posgrado (especialidad, maestría y doctorado).

La educación superior en México, pese a los esfuerzos y avances de las últimas dos décadas, debe persistir en la búsqueda de una mayor equidad y calidad educativas. Ambos aspectos concentran las mayores dificultades y representan el mayor reto del sistema en el nivel superior. Las principales iniciativas deben concentrarse en ampliar las oportunidades educativas para un mayor número de jóvenes, principalmente en las regiones y grupos sociales más desfavorecidos.

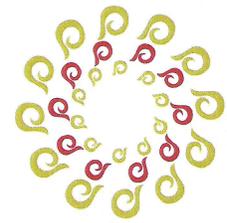
En las últimas dos décadas, las principales iniciativas para mejorar la calidad de la educación superior se han centrado en la asociación entre evaluación y recursos financieros como principal estrategia para alcanzar los fines propuestos, y se ha puesto en marcha por medio de muy variados programas. Pese a ello, prácticamente todas las universidades públicas del país enfrentan un déficit financiero estructural que pone en riesgo la viabilidad de sus funciones sustantivas.

Plazas docentes, pensiones y cobertura, origen del déficit

De acuerdo con las cifras más recientes, el total de profesores en el nivel superior es de 363,695 lo que significa que en los últimos 25 años la planta de maestros casi se triplicó (en 1990 la cifra era de 134,424). Del total de plazas, alrededor de una cuarta parte son de profesores de tiempo completo (PTC), que tienen como requisito mínimo contar con maestría; así, el número de profesores con estudios de posgrado se ha incrementado de forma sustantiva en la última década. Desde 1989, la SEP ha autorizado a las universidades públicas la contratación de PTCs, pero en ningún caso financia las becas al desempeño académico que son parte sustancial del salario de este grupo.

La mayoría de las instituciones públicas de educación superior tampoco cuenta con planes de retiro y jubilación dignos. En otros casos (jubilaciones dinámicas) se han producido quebrantos financieros.

Por último, si el subsistema de educación superior ha de ampliar la posibilidad de que un mayor número de jóvenes asista y permanezca en las aulas universitarias hasta la conclusión de sus estudios, debe garantizar las capacidades, la superación y el reconocimiento de la planta de profesores. Este tema ha permitido generar el concepto Subsidio por alumno.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Estos tres problemas son la causa del déficit financiero estructural de las universidades públicas en México.

Los gobiernos han elevado la edad de retiro para merecer a una pensión vitalicia. El coeficiente de ciudadanos laboralmente activos entre los 55 y 64 años va en aumento. Los pasivos por pensiones no fondeados representan entre el 0.5% y 536% de los ingresos totales de las universidades públicas mexicanas, y ejercen una presión creciente en las finanzas del sector. Casi el 65% de las universidades públicas registran déficits actuariales que son sostenibles sólo durante los próximos cinco años.

Otra problemática es el mal manejo de los recursos, como los encontrados por la Auditoría Fiscal de la Federación, que desde su informe de 2013 reportó casos de pensionados en la Universidad de Nuevo León que recibían más de 200,000 pesos mensuales.

Para cubrir el déficit que ya tienen las finanzas estatales, cada año el gobierno mexicano toma 528,000 millones de pesos, equivalentes a 3.8% del PIB, del dinero que debería ir a dependencias federales, como las secretarías de estado.

Los Estados Mexicanos y el Gobierno Federal proveen, en promedio, el 85% de los ingresos de las universidades y muy probablemente tendrían que contribuir con más recursos, si las universidades tuvieran que reponer los fondos de retiro de sus empleados.

La mayoría de las universidades ofrecen planes de retiro que las obliga a pagar a los empleados un monto específico mensual, el cual está determinado por una fórmula basada en el sueldo histórico del empleado, sus años de servicio y su edad.

Las universidades estatales tienen con relación a las pensiones 400,000 millones de pesos no fondeados, es decir, que no tienen reservas para hacerle frente a ese adeudo.

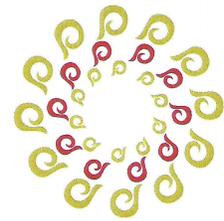
Las universidades cuentan con incentivos financieros para reformar sus sistemas de pensiones a través del Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, establecido por el gobierno federal en 2002. Desde entonces, 27 de las 33 universidades públicas autónomas mexicanas llevan a cabo cambios a sus beneficios por pensiones. Estos incluyen mayores contribuciones de las universidades, de los empleados y pensionados, planes de contribución definida para nuevos empleados, aumento de la edad de retiro y años de servicio y cambios en la fórmula para calcular los beneficios por pensiones.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

El pago por pensiones representa hasta un 31% de los ingresos totales para algunas universidades. El riesgo crediticio relacionado con las pensiones es mayor para aquellas universidades que tienen un sistema de pensiones propio, mientras que aquellas que pertenecen a un sistema estatal o federal enfrentan un riesgo menor.

Los déficits de los planes de pensiones forzarán a las universidades y a los estados a pagar directamente las pensiones de los jubilados y pensionados de sus presupuestos operativos, ejerciendo presión adicional en el mediano plazo.

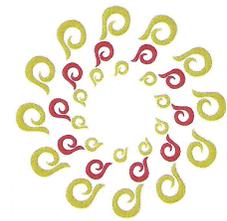


Conferencia Nacional
de Gobernadores

CONAGO, MESA NACIONAL PARA ATENDER LA CRISIS FINANCIERA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Caracterización de la Educación Superior en México

- El conjunto de instituciones que integran el sistema de educación superior en México tiene como rasgo principal la heterogeneidad y la diversidad. Incluye instituciones con distintos regímenes y formas de sostenimiento, como las autónomas y no autónomas, públicas y particulares, estatales, federales, universitarias, tecnológicas, normales e interculturales; incluye el nivel de licenciatura y el de posgrado (especialidad, maestría y doctorado).
- Actualmente, el sistema está integrado por 7,095 planteles escolares, 385,777 plazas académicas y una matrícula de 3,703,786 (incluyendo todos los tipos y regímenes institucionales).
- La educación superior en México, pese a los esfuerzos y avances de las últimas dos décadas, debe persistir en la búsqueda de una mayor equidad y calidad educativas. Ambos aspectos concentran las mayores dificultades y representan el mayor reto del sistema en el nivel superior. Las principales iniciativas deben concentrarse en ampliar las oportunidades educativas para un mayor número de jóvenes, principalmente en las regiones y grupos sociales más desfavorecidos, así como en mejorar de forma significativa su oferta educativa.
- Según el último dato (ciclo escolar 2014-2015) la cobertura total de la educación superior fue equivalente a 30.1% de la población en edad de asistir a este nivel educativo (19 a 22 años de edad). En tres años de gobierno hemos avanzado 3.2 puntos porcentuales; para lograr la meta sexenal establecida en el Plan Estatal de Desarrollo del 40% de la población matriculada para 2018.
- Son notorias las disparidades en la distribución de la matrícula en las entidades federativas. El Distrito Federal es la entidad con mayor cobertura en educación superior en el país con 66% y la de menor cobertura (Chiapas) con 15%, la diferencia es de 51 puntos porcentuales. En las mismas estadísticas oficiales se reconoce que en siete estados todavía no se alcanza la cobertura de 25% en educación superior.
- En las últimas dos décadas, las principales iniciativas para mejorar la calidad de la educación superior se han centrado en la asociación entre evaluación y recursos financieros como principal estrategia para alcanzar los fines propuestos, y se ha puesto en marcha por medio de muy variados programas.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Plazas docentes, pensiones y cobertura, origen del déficit

De acuerdo con las cifras más recientes, el total de profesores en el nivel superior es de 363,695 lo que significa que en los últimos 25 años la planta de maestros casi se triplicó (en 1990 la cifra era de 134,424).

Del total de plazas, alrededor de una cuarta parte son de profesores de tiempo completo (PTC), que tienen como requisito mínimo contar con maestría; así, el número de profesores con estudios de posgrado se ha incrementado de forma sustantiva en la última década. Desde 1989, la SEP ha autorizado a las universidades públicas la contratación de PTCs, pero en ningún caso financia las becas al desempeño académico que son parte sustancial del salario de este grupo.

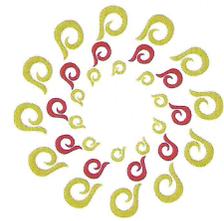
La mayoría de las instituciones públicas de educación superior tampoco cuenta con planes de retiro y jubilación dignos. En otros casos (jubilaciones dinámicas) se han producido quebrantos financieros.

Por último, si el subsistema de educación superior ha de ampliar la posibilidad de que un mayor número de jóvenes asista y permanezca en las aulas universitarias hasta la conclusión de sus estudios, debe garantizar las capacidades, la superación y el reconocimiento de la planta de profesores. Este tema ha permitido generar el concepto Subsidio por alumno.

Estos tres problemas son la causa del déficit financiero estructural de las universidades públicas en México.

Problemática de las pensiones en las universidades

- Los gobiernos han elevado la edad de retiro para merecer a una pensión vitalicia. El coeficiente de ciudadanos laboralmente activos entre los 55 y 64 años va en aumento.
- Los pasivos por pensiones no fondeados representan entre el 0.5% y 536% de los ingresos totales de las universidades públicas mexicanas, y ejercen una presión creciente en las finanzas del sector. Casi el 65% de las universidades públicas registran déficits actuariales que son sostenibles sólo durante los próximos cinco años.



Confederación Nacional
de Gobernadores

- Otra problemática es el mal manejo de los recursos, como los encontrados por la Auditoría Fiscal de la Federación, que desde su informe de 2013 reportó casos de pensionados en la Universidad de Nuevo León que recibían más de 200,000 pesos mensuales.

- Para cubrir el déficit que ya tienen las finanzas estatales, cada año el gobierno mexicano toma 528,000 millones de pesos, equivalentes a 3.8% del PIB, del dinero que debería ir a dependencias federales, como las secretarías de estado.

Los Estados Mexicanos y el Gobierno Federal proveen, en promedio, el 85% de los ingresos de las universidades y muy probablemente tendrían que contribuir si las universidades tuvieran que reponer los fondos de retiro de sus empleados.

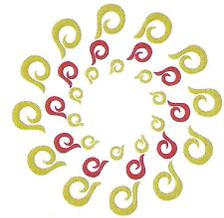
- La mayoría de las universidades ofrecen planes de retiro que las obliga a pagar a los empleados un monto específico mensual, el cual está determinado por una fórmula basada en el sueldo histórico del empleado, sus años de servicio y su edad.

- Las universidades estatales tienen con relación a las pensiones 400,000 millones de pesos no fondeados, es decir, que no tienen reservas para hacerle frente a ese adeudo.

- Las universidades cuentan con incentivos financieros para reformar sus sistemas de pensiones a través del Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales, establecido por el gobierno federal en 2002. Desde entonces, 27 de las 33 universidades públicas autónomas mexicanas llevan a cabo cambios a sus beneficios por pensiones. Estos incluyen mayores contribuciones de las universidades, de los empleados y pensionados, planes de contribución definida para nuevos empleados, aumento de la edad de retiro y años de servicio y cambios en la fórmula para calcular los beneficios por pensiones.

- El pago por pensiones representa hasta un 31% de los ingresos totales para algunas universidades. El riesgo crediticio relacionado con las pensiones es mayor para aquellas universidades que tienen un sistema de pensiones propio, mientras que aquellas que pertenecen a un sistema estatal o federal enfrentan un riesgo menor.

- La Universidad Autónoma del Estado de Morelos ofrece su propio plan de pensiones más un plan complementario estatal o federal, por lo tanto su responsabilidad de riesgo crediticio es parcial. En 2012 reformó el plan de pensión con el aumento de los años de servicio de 25 a 35 años.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

- Los déficits de los planes de pensiones forzarán a las universidades y a los estados a pagar directamente las pensiones de los jubilados y pensionados de sus presupuestos operativos, ejerciendo presión adicional en el mediano plazo.

- Según estudios actuariales realizados a los sistemas de jubilaciones y pensiones de las universidades públicas estatales, por la ANUIES, las conclusiones son las siguientes:

1. Los sistemas de jubilaciones y pensiones difieren de institución en institución, por lo que no es posible pensar en fórmulas únicas para atender los impactos financieros que se generan por su operación.

2. La edad en la cual se accede a la jubilación es en promedio de 52 años, lo cual genera pasivos considerables en las universidades ya que en la actualidad la esperanza de vida es de aproximadamente 75 años.

3. El requisito fundamental para alcanzar la jubilación es el de cumplir, en general, 25 años de servicio sin tener asociado ningún otro criterio como puede ser la edad.

4. En pocas instituciones, los sistemas de jubilaciones y pensiones contaban con un fondo institucional de financiamiento derivado de las aportaciones de trabajadores y de la universidad. En la mayor parte de ellas, las pensiones se pagan utilizando los subsidios anuales federal y estatal.

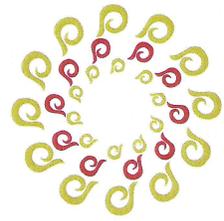
5. Los montos de las pensiones se encuentran enmarcados en un sistema de jubilación dinámica, por lo que aumentan en la misma proporción en que son incrementados anualmente los salarios de los trabajadores en activo en las instituciones.

6. Jubilación con el último salario recibido.

Las 33 universidades públicas estatales que suscribieron el convenio de apoyo financiero con la SEP, se clasifican en cuatro grupos:

“Grupo I”: se integra por cinco universidades públicas estatales afiliadas a alguna institución de seguridad social.

“Grupo II”: se integra por diez instituciones de educación superior, que cuentan con un régimen complementario de pensiones al de la institución de seguridad social a la que se encuentran afiliadas.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

“Grupo III”: se constituye por once instituciones de educación superior, las cuales tienen su propio régimen de pensiones.

“Grupo IV”: se conforma por siete universidades públicas estatales que cuentan con un sistema de pensiones propio, y además sus trabajadores reciben pensiones de alguna institución de seguridad social.

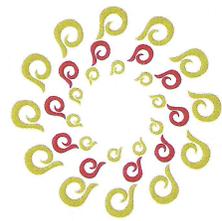
Hay instituciones universitarias que destinan hasta un 80 por ciento de sus ingresos al pago de pensiones.

Fondo de saneamiento

Mediante el fondo de apoyo para el saneamiento financiero y para la atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales (UPE), se han fondeado acciones realizadas para reformar y fortalecer los fondos de financiamiento de los sistemas de jubilaciones y pensiones de las UPE, para las cuales la Secretaría de Educación Pública (SEP) destinó en el periodo 2002-2015 un monto de 14,688 millones de pesos, que han logrado disminuir de manera significativa el pasivo contingente de las UPE, lo que ha incidido favorablemente en su situación financiera.

En 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asignó 2 mil 213 millones de pesos a dicho programa de apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPE. De este monto corresponde el 50 por ciento para saneamiento financiero destinado a aquellas universidades con subsidio por alumno debajo de la media nacional y 50 por ciento para atender problemas estructurales.

Las reformas estructurales implementadas a la fecha por las universidades públicas estatales, si bien han impactado positivamente en la viabilidad financiera de sus sistemas de jubilaciones y pensiones en el mediano y largo plazos, no han logrado revertir la tendencia creciente de los pasivos laborales contingentes, situación que puede poner en riesgo la calidad educativa y el desarrollo de los programas académicos y de investigación.



Conferencia Nacional
de Gobernadores

Retos

- Mejorar la calidad de la educación superior, de tal manera que la oferta de contenidos escolares y la organización curricular vayan a la par de las transformaciones de la sociedad, de las necesidades de las instituciones empresariales y de las expectativas de los jóvenes.
- Lograr, para el 2018, la cobertura del 40% en la educación superior, para lo cual se requiere incrementar en alrededor del 30% el presupuesto destinado a la educación superior, de aquí al 2018.
- Resolver la problemática de las pensiones, ya que las universidades no pueden pagar a sus jubilados y pensionados, para lo cual es indispensable retomar el concepto original de la "pensión", que consiste en pagar al trabajador durante su vida inactiva; el homologar la normatividad laboral, en donde se establezcan claramente los pisos y los techos para la jubilación o pensión, como la edad de retiro y la antigüedad.