

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS DETERMINANTES DE LAS REFORMAS EN
LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
ESTATALES DEL 2002 AL 2018

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

DIEGO CEDILLO MORALES

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. CHRISTIAN PONCE DE LEÓN ALBUERNE

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Análisis comparativo de los determinantes de las reformas en los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales del 2002 al 2018

Resumen

Las Universidades Públicas Estatales enfrentan la inviabilidad financiera de sus sistemas de pensiones, debido al envejecimiento de sus trabajadores y a la aplicación de regímenes generosos sin los mecanismos adecuados de capitalización. A pesar de los riesgos de no reformar sus sistemas pensionarios, aún hay instituciones que no han realizado algún cambio al funcionamiento de su modelo original. En ese sentido, el objetivo de esta investigación es explicar por qué sólo algunas universidades reformaron su sistema de pensiones y otras no lo hicieron a pesar de que también representaba un riesgo para sus finanzas. La hipótesis propuesta es que, la fragmentación de la autoridad en la toma de decisiones sobre la política pensionaria limita que las universidades realicen alguna reforma. Esto es debido a que la dispersión de la autoridad implica que haya más actores con poder de veto que pueden oponerse a la decisión de reforma.

Para evaluar la hipótesis, la investigación está dividida en dos etapas: en la primera se realiza un análisis cualitativo comparado con la intención de identificar las configuraciones causales asociadas a la ocurrencia del evento de interés. La segunda consiste en un análisis de casos extremos (éxito y fracaso) focalizado a los factores identificados en la primera etapa. Los resultados de la primera etapa mostraron que un número alto de sindicatos y un modelo de pensiones doble vigente en 2001 es condición suficiente para que las universidades no reformaran su sistema. El número de sindicatos es un indicador de la fragmentación de la autoridad en el área de la política. El sistema doble de pensiones está vinculado con la capacidad de negociación de los sindicatos y su poder de veto real. En la segunda etapa, fue posible identificar como en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca los sindicatos fueron un contrapeso real a las decisiones de reforma de la institución, mientras que en la Universidad de Guadalajara no fueron actores relevantes en su diseño y aprobación. Los hallazgos evidencian la importancia para los hacedores de políticas pública de prever los potenciales puntos de veto para diseñar una estrategia que minimice los riesgos de bloqueo.

Tabla de contenido

Introducción	1
Metodología	12
Resultados	17
Análisis estadístico	17
Análisis Comparativo Cualitativo.....	18
Análisis de casos	24
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	24
Universidad de Guadalajara.....	28
Conclusiones	30
Referencias	32
Anexos	41
Reformas por año y tipo.....	41
Número de sindicatos reconocidos y representación en los CU	42
Modelos pensionarios, situación financiera y características de los rectorados	43
Recursos transferidos a través del Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPEs en el periodo del 2002 al 2018 (millones de pesos).....	44

Índice de tablas

Tabla 1. Modelo pensionario por UPE vigente al 2001	3
Tabla 2. Número de reformas por UPE	5
Tabla 3. Operacionalización de las variables	15
Tabla 4. Tipo de reforma por UPE durante el periodo 2002-2018.....	16
Tabla 5. Tabla de verdad	19
Tabla 6. Rectores de la UABJO desde el 2000.....	25

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tipo de reformas realizadas por las UPEs durante el periodo 2002-2018.....	6
---	---

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Solución compleja	20
Ilustración 2. Solución parsimoniosa.....	21
Ilustración 3. Solución intermedia.....	22
Ilustración 4. Análisis de condiciones necesarias.....	22
Ilustración 5. Análisis de subconjuntos y superconjuntos.....	23

Introducción

Las Universidades Públicas Estatales (UPEs)¹ en México, han tenido que enfrentar el problema de la viabilidad financiera de sus sistemas de pensiones. De acuerdo con la fiscalización de la deuda pública de 2017, el subsistema de las UPEs tenía un déficit actuarial² de un billón 289 mil 088 millones de pesos causado por sus sistemas de pensiones y jubilaciones (ASF 2018). Lo anterior equivale al 22% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2019 y alrededor de 22 veces el subsidio ordinario³ federal asignado a todas las UPEs en ese mismo año.

En el año 2001 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) impulsaron la realización de estudios actuariales estandarizados a la mayoría de los sistemas de pensiones universitarios. Los estudios tenían el propósito de generar información confiable y actualizada sobre la situación financiera de los sistemas. De este modo, se cubriría un vacío de información existente en ese momento, pues anteriormente las evaluaciones a los sistemas de pensiones no eran comparables entre sí debido a que cada universidad utilizaba criterios distintos para realizarlos (SEP-ANUIES s. f.).

Como resultado, los estudios estandarizados evidenciaron que los sistemas pensionarios no tenían viabilidad financiera y por tanto eran un riesgo importante para las finanzas institucionales en el corto plazo (ANUIES 2016). Entre las principales causas del déficit hay factores como el cambio en la estructura demográfica y la aplicación de regímenes generosos sin los mecanismos adecuados de capitalización. Por ejemplo, destaca que la mayoría de las pensiones eran con el último salario recibido y aumentaban conforme lo hacía el salario del personal activo. Además, el promedio de años de servicio para acceder a la jubilación era de 25, lo que permitía que individuos aún en edad productiva obtuvieran una pensión (SEP-ANUIES s. f.).

¹ Subsistema de universidades públicas, actualmente integrado por 35 universidades de todas las entidades federativas. No obstante, este análisis sólo considera 33 instituciones debido a que en la Universidad de Quintana Roo los primeros pensiones han sido de forma reciente y la Universidad de Occidente se integró al subsistema en el 2018 por lo que no entra en el periodo de interés.

² El déficit actuarial es cuando el valor presente de la deuda es superior a la cantidad de reservas actuales más el valor presente de las aportaciones futuras.

³ El subsidio ordinario es la partida presupuestal destinada al sostenimiento de la operación regular de las universidades públicas (gastos de operación).

Asimismo, los estudios actuariales mostraron la diversidad de los esquemas pensionarios. Había tantos modelos como universidades, sin embargo, en términos generales es posible agruparlos en cuatro grandes tipos:

- 1) los sistemas propios, en donde la universidad es la única responsable de la gestión del sistema, de modo que asume la obligación de cubrir el pago completo de las pensiones. Los criterios para que los trabajadores puedan acceder a una pensión, las características de la prestación y los mecanismos de financiamiento son aprobados por la institución junto con las organizaciones sindicales reconocidas oficialmente por ella;
- 2) los sistemas complementarios, en este modelo los trabajadores reciben una pensión por parte de alguna institución de seguridad social (como el IMSS o ISSSTE) en los términos que estas instituciones establecen. La universidad es responsable de cubrir las cotizaciones ante la dependencia de seguridad social y realiza un pago complementario a los trabajadores con el objetivo de reducir o eliminar la diferencia con el salario que tenían en activo;
- 3) los sistemas externos, en este caso las pensiones son gestionadas únicamente por una institución de seguridad social bajo sus propios términos. Las universidades solo son responsables de cubrir las cotizaciones correspondientes y de realizar un pago único por concepto de jubilación;
- 4) los sistemas dobles, en este esquema el trabajador recibe dos pensiones completas: una por parte de la universidad y otra por alguna institución de seguridad social. Las UPEs además de tener la responsabilidad de cubrir el costo total del sistema de pensiones propio, deben cubrir las cotizaciones correspondientes ante la institución de seguridad social (SEP-ANUIES s. f.; CIEP 2017).

Tabla 1. Modelo pensionario por UPE vigente al 2001

Universidades Públicas Estatales	Modelo pensionario
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Propio
Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	
Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)	
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ)	
Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL)	
Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)	
Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT)	
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	
Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR)	
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT)	
Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON)	Complementario
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)	
Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH)	
Universidad Autónoma de Guerrero (UAGRO)	
Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP)	
Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)	
Universidad de Guanajuato (UGTO)	
Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED)	
Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH)	Externo
Universidad Autónoma de Coahuila (UAC)	
Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx)	
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMx)	
Universidad de Colima (UCOL)	
Universidad de Sonora (UNISON)	
Universidad Veracruzana (UV)	
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO)	Doble
Universidad Autónoma de Campeche (UACAM)	
Universidad Autónoma de Nayarit (UAN)	
Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ)	
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH)	
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)	
Universidad de Guadalajara (UdeG)	
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH)	

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

Con base en los resultados de los estudios actuariales estandarizados, las autoridades educativas determinaron que no era posible diseñar estrategias únicas, sino que, éstas debían estar en función de la situación de cada institución. En ese sentido, la Cámara de Diputados aprobó en el PEF 2002 la creación del Fondo de Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPEs, programa presupuestal de carácter extraordinario con una partida

inicial de mil millones de pesos, que tenía la finalidad de apoyar a las universidades con sus pasivos contingentes e impulsar mejoras en sus sistemas de pensiones y jubilaciones. De acuerdo con los lineamientos del programa, las instituciones interesadas en obtener recursos debían elaborar proyectos de reforma al modelo pensionario, los cuales serían analizados por una comisión integrada por la SEP y la ANUIES. El criterio principal de evaluación y distribución del subsidio fue la proyección de ahorro generado en los sistemas, sin embargo, también era necesario demostrar que las reformas propuestas eran viables y de carácter irrevocable (SEP-ANUIES s. f.; SEP 2018).

Las reformas implican una afectación negativa a los trabajadores universitarios al limitar o eliminar algunas de sus prestaciones laborales e imponer costos adicionales. No obstante, desde que el fondo entró en operaciones en el 2002, algunas universidades realizaron diversas reformas a sus sistemas de pensiones⁴. Las reformas pueden clasificarse de la siguiente manera:⁵

- Reformas que crearon fondos para la capitalización del sistema de pensiones. Las instituciones establecieron porcentajes de aportación para la universidad, los trabajadores activos y, en algunos casos, para los pensionados.
- Reformas que incrementaron los requisitos para acceder a la prestación. Esto implicó, entre otras cosas, aumentar los años de servicio y la edad biológica para acceder a la jubilación y pensión; y establecer un salario regulador para el cálculo del pago de las pensiones. Los cambios fueron graduales y diferenciaban a los trabajadores actuales de las nuevas contrataciones.
- Reformas que cambiaron el modelo del sistema de pensiones. Hubo instituciones que eliminaron las pensiones dobles, otras transfirieron por completo o parcialmente sus obligaciones a instituciones de seguridad social al migrar a sistemas externos o complementarios.

⁴ Hay universidades que desde el 2002 han reformado su sistema de pensiones en más de una ocasión.

⁵ Información recuperada de SEP-ANUIES (s.f.) y complementada por solicitudes de información a las UPEs a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

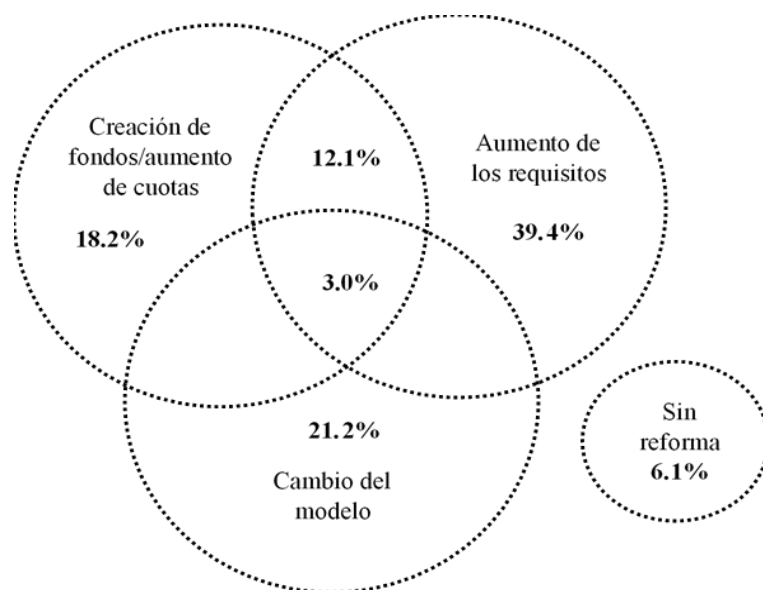
Tabla 2. Número de reformas por UPE

UPE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
UAT		✓							✓		✓			✓		✓	✓	6
UADY			✓				✓		✓		✓				✓			5
UAEM		✓						✓		✓				✓				4
UACH		✓									✓		✓					3
BUAP		✓				✓								✓				3
UABC	✓	✓						✓										3
UABCS		✓												✓		✓		3
UAC	✓	✓				✓												3
UAS	✓						✓							✓				3
UGTO	✓	✓														✓		3
ITSON	✓															✓		2
UACJ	✓												✓					2
UASLP	✓															✓		2
UAA		✓																1
UACAM			✓															1
UNACH	✓																	1
UAGRO	✓																	1
UAN	✓																	1
UANL	✓																	1
UAQ						✓												1
UATx	✓																	1
UAZ		✓																1
UNACAR		✓																1
UAEH	✓																	1
UAEMx	✓																	1
UCOL		✓																1
UdeG		✓																1
UNISON	✓																	1
UJAT							✓											1
UJED	✓																	1
UV	✓																	1
UABJO																		0
UMSNH																		0

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

Asimismo, hubo universidades que recibieron recursos del fondo y no modificaron sus esquemas pensionarios. Por ejemplo, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca recibió 78 millones 729 mil pesos en el año 2006 sin aplicar alguna reforma. Entonces, a pesar de los incentivos por parte del gobierno federal y de tener claro el tipo de acciones necesarias para mejorar la viabilidad de sus sistemas (Aguirre 2012; ANUIES 2016), no todas las universidades estatales realizaron cambios a la operación de sus sistemas de pensiones, y las que sí lo hicieron, fue de forma diferenciada en cuanto al tiempo y alcance.

Gráfico 1. Tipo de reformas realizadas por las UPEs durante el periodo 2002-2018



Nota: Cuando en una misma reforma realizaron acciones de más de un tipo se considera el tipo de reforma de mayor nivel. Considerando el cambio de modelo como el tipo de reforma de mayor nivel, seguido el aumento en los requisitos y, por último, la creación de fondos para capitalización.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

En este contexto, la presente investigación busca explicar a qué se debe que sólo algunas universidades públicas estatales hayan reformado su sistema de pensiones para mejorar su viabilidad financiera y otras no lo hayan hecho a pesar de que también representaba un riesgo para sus finanzas.

La hipótesis que sustenta este trabajo es que, la fragmentación de la autoridad en la toma de decisiones sobre la política de pensiones limita que las UPEs reformen sus modelos pensionarios. Debido a que, la dispersión de la autoridad implica que haya más actores involucrados en el área de política. Al haber más actores, aumenta el número de jugadores que pueden oponerse a la decisión de reforma (siempre y cuando sean jugadores con poder de veto real).

El problema es relevante debido a que la insolvencia de las pensiones ocasiona que las instituciones de educación superior utilicen los recursos del subsidio ordinario (destinado al pago de nómina y gastos de operación) para cubrir sus obligaciones pensionarias (ANUIES 2016). Hay UPEs que han declarado no poder cubrir el pago de la nómina de sus trabajadores ni el costo de algunos de los derechos laborales adquiridos. Como muestra, la Universidad Autónoma de Nayarit tiene una deuda acumulada de más de 2,019 millones de pesos, equivalente al 104% de su presupuesto total aprobado para año 2020; la Universidad

Autónoma Benito Juárez de Oaxaca cerró el año 2019 con un déficit de 655 millones de pesos, que es igual al 61% de todo su presupuesto aprobado en el 2020; y la Universidad Autónoma de Zacatecas arrastra un déficit de 1,100 millones de pesos, lo que representa el 52% del presupuesto total aprobado para el año 2020, por mencionar algunos casos (Cabrera, Mejía, Torres, Miranda y Zavala 11 de noviembre de 2019).

Lo anterior es preocupante ya que las UPEs concentraron al 22% del total de docentes en institucionales de educación superior durante el ciclo escolar 2018-2019 y el 34% del total de investigadores reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) al cierre del 2019.⁶ De modo que, la insolvencia ocasionada por los déficits en los sistemas de pensiones afecta directamente el desarrollo de sus tareas sustantivas en cuanto a investigación, desarrollo tecnológico, difusión de la ciencia y la cultura, así como en la formación académica y profesional de un millón 182 mil 304 estudiantes que durante el ciclo escolar 2018-2019 cursaban un programa en estas universidades.⁷

La discusión teórica en la que se encuentra el tema de esta tesina se inserta en el análisis de la continuidad y cambio de las políticas públicas (en este caso de la política pensionaria en las UPEs). En ese sentido, Castiglioni (2012) argumenta que el potencial de cambio de una política pública está en función de tres aspectos: la ideología y decisiones de los líderes, la fuerza de los actores no estatales y la distribución de la autoridad. Por esta razón, la investigación se apoya y discute con la literatura sobre la toma de decisiones, la acción colectiva y la gobernanza en el contexto de las UPEs.

Respecto a la toma de decisiones de los líderes, hay literatura que señala a los rectores como los actores decisivos en el proceso de toma de decisiones de las universidades. Lo anterior es debido a que cuentan con un poder político, social y legal que les otorga el control informal sobre lo que sucede en las organizaciones más allá del ámbito académico o cultural (López, González, Mendoza y Pérez 2011a).

Para estos estudios, los rectores son los responsables de la continuidad o el cambio de las políticas públicas al interior de las universidades, pues ejercen un modelo de autoridad vertical en donde desplazan los mecanismos institucionales de toma de decisiones e ignoran la participación de miembros de la comunidad académica. Por lo tanto, los grupos colegiados

⁶ Fuente: Execum-UNAM. Recuperado el 15 de mayo de: <http://www.execum.unam.mx/#>

⁷ Alumnos de pregrado y posgrado de las 33 UPEs consideradas en la investigación. Fuente: Anuarios Estadísticos de Educación Superior 2018-2019, ANUIES.

tradicionales deben alinearse a decisiones ya tomadas por la autoridad universitaria (Galaz y Vilorio 2004).

Desde esta perspectiva, la toma de decisiones por parte de los rectores es el eje central para el cambio de las políticas públicas en las universidades públicas. En ese sentido, la literatura presenta tres grandes enfoques del proceso decisorio que pueden ser aplicados a esta situación. En primer lugar, existe un cuerpo de literatura que analiza la toma de decisiones desde una perspectiva técnico racional⁸, esto implica que los rectores elegirán la mejor alternativa de solución medida a partir de la eficiencia en el logro de los objetivos dado el contexto y el análisis de todos los instrumentos de intervención disponibles (Simon 1978). De modo que, las decisiones de los rectores son el resultado de un estricto proceso de planeación y constante evaluación. Desde este enfoque, mientras más racional sea el proceso decisorio, mayor será la efectividad de los instrumentos y la calidad de los resultados.

En segundo lugar, las decisiones de los líderes en las universidades públicas pueden analizarse desde un enfoque político, en donde éstas son el resultado de las luchas de poder entre actores que buscan satisfacer intereses particulares (Hardy 1990; Papadakis et al. 1998). Las luchas de poder pueden diferenciarse en tres niveles (Ordorika 2001): el primer nivel es entre actores y estructuras (Dahl 1966; Crozier 1964) dado que las organizaciones están conformadas por grupos en disputa reflejado en los constantes procesos de negociación tanto en las estructuras formales e informales. El segundo nivel es en el control de la agenda (Bachrach y Baratz 1962) relacionado con el éxito o fracaso de lograr que una política sea aprobada o en evitar que las políticas de otros actores sean discutidas. El tercer nivel es en el proceso de conformación y desarrollo de una ideología dominante, lo que puede ser determinante en el ejercicio del poder y la toma de decisiones (Gramsci 1971).

En tercer lugar, el enfoque de anarquías organizadas (Cohen, March y Olsen 1972; Cohen y March 1974; March y Olsen 1976) presenta a la toma de decisiones de forma reactiva dado un contexto organizacional ambiguo e incierto. Desde esta visión de las organizaciones la acción antecede a la reflexión de ésta. Se trata de acciones para solventar los problemas que surgen en el momento sin que haya alguna orientación por objetivos de mayor alcance. El modelo del *Garbage Can* (Cohen et al. 1972) es un ejemplo de las características de esta perspectiva. Relacionado con esta visión, la toma de decisiones desde

⁸ Para mayor detalle véase: Rodríguez 2006; Pedraja, Rodríguez y Rodríguez 2008; San Fabian 1996; Torres, Villafán y Álvarez 2008; Dean y Sharfman 1993; Goll y Rasheed 2005; Miller, Burke y Glick 1998, Papadakis, Lioukas y Chambers 1998.

la perspectiva incrementalista (Lindblom 1959/1992) plantea que los problemas son más complejos que los métodos preestablecidos y, por tanto, no es posible tomar decisiones de gran impacto. Las decisiones son pequeñas, incrementales a la situación actual y priorizan la solución del problema inmediato. Este proceso permite que las decisiones sean mejoradas continuamente.

Aunque la literatura sobre la toma de decisiones es útil para entender los posibles detonantes de las acciones de los rectores respecto al cambio o continuidad de las políticas institucionales, una limitación de esta perspectiva es que, en la realidad, es muy probable que las decisiones estén condicionadas debido a tres principales causas. La primera tiene que ver con las aspiraciones personales. Los rectores tienen algún tipo de expectativa política al concluir su cargo y esto los desincentiva a tomar decisiones impopulares entre los trabajadores, debido a que los costos políticos pueden ser demasiado altos. La segunda causa es la intrusión de la política educativa federal. Por ejemplo, las reglas de operación de los fondos de financiamiento extraordinario reducen considerablemente los márgenes disponibles para la planeación y gestión de las universidades. La tercera es debido a compromisos adquiridos con diferentes actores, en particular con grupos que los apoyaron para que ocuparan el cargo (López, et al. 2011a; López, González, Mendoza y Pérez 2011b; Acosta 2010; Porter 2004). Por tanto, es posible concluir que, aunque el rector es un actor principal en la dirección de las universidades, hay otros factores que afectan directa o indirectamente su actuar.

Otro elemento importante en el potencial de cambio de las políticas públicas es la fuerza de los actores no gubernamentales. La movilización de grupos al interior de las universidades, los cuales funcionan como grupos de presión a favor o en contra de algunas políticas públicas, puede ser efectiva en el logro de objetivos compartidos (Parra 2009). Por consiguiente, es posible que la acción colectiva de estos grupos tenga el poder para fijar en la agenda pública ciertas políticas institucionales.

Hay autores quienes analizan la acción colectiva desde una dimensión racional económica al postular que la acción organizada solo será posible cuando los individuos perciban un beneficio mayor al costo de involucrarse, de otra forma decidirán no movilizarse (Olson 1965). La acción colectiva también puede explicarse a partir de la movilización de recursos entendido como la capacidad de organización e iniciativa por parte de los líderes (McCarthy y Zald 1973; McCarthy y Zald 1979). Asimismo, hay otra perspectiva de análisis

que estudia la acción colectiva en función de los marcos culturales y los lazos de identidad entre los actores (Oberschall 1973; Oberschall 1993; Gamson 1992; Snow 1986) en donde, mientras más afinidad entre los actores mayor será la participación y mayor la probabilidad de influir en la acción pública. Por último, existe un cuerpo de literatura que analiza la acción colectiva a partir de su impacto político y de las oportunidades reales de cumplir con el objetivo (Tilly 1978; McAdam 1982; McAdam, McCarthy y Zald 1999; Tarrow 1998). En este caso, siempre que haya una mayor percepción de factibilidad en el cumplimiento de los objetivos, la participación colectiva será más fuerte.

Sin embargo, una crítica al enfoque de la acción colectiva en las UPEs es que puede estar limitada debido al hermetismo que predomina por parte de las autoridades universitarias. Esto da lugar a que grupos internos como el de los académicos y administrativos no conozcan en tiempo oportuno información relevante que pudiera impactar sus condiciones laborales y, por tanto, no consideren a la movilización colectiva como necesaria. Además, su capacidad para influir en las decisiones de política pública depende en gran medida de los arreglos institucionales (Castiglioni 2012), los cuales definen en qué grado podrían ser jugadores con poder real y que no siempre son explícitos.

Finalmente, el último aspecto relevante para el cambio o inercia de las políticas públicas analizado es la distribución de la autoridad. Las UPEs están en un conflicto permanente sobre cómo se distribuye el poder y la toma de decisiones, por lo que el análisis de las formas de gobierno es relevante para entender cómo funcionan (De Vries e Ibarra 2004; Acosta 2010; Atairo 2016). En ese sentido, la dispersión de la autoridad es analizado desde el concepto de gobernanza que define al gobierno como un modelo inclusivo, descentralizado y con múltiples centros de poder y autoridad, es un enfoque centrado más en el proceso de gobernar que en el rol de un solo gobernante (Aguilar 2010; Arellano, Sánchez y Retana 2014).

Al respecto, Frederickson (2007) presenta lo que considera las tres formas de gobernanza más comunes en la administración pública (cada tipo de gobernanza descrito puede operar en solitario o en combinación con las otras):

- 1) Gobernanza interjurisdiccional: este tipo se caracteriza por la participación voluntaria de actores en áreas específicas de política pública, cada uno con sus propios intereses y provenientes de diferentes organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) y niveles.

- 2) Gobernanza de terceros: en este caso hay un desplazamiento de las tareas gubernamentales (como la provisión de ciertos servicios públicos) hacia actores externos por medio de contratos o concesiones. Se trata de acuerdos con periodos de tiempo definidos y en donde el Estado mantiene un rol de tipo agente. En este tipo, el gobierno sigue siendo el responsable de la calidad de los servicios, aunque directamente no sea quien los otorgue.
- 3) Gobernanza pública no gubernamental: en esta forma de gobernanza la formulación e implementación de las políticas públicas están a cargo directamente de actores no gubernamentales. No obstante, estos actores mantienen una preocupación real por solucionar los problemas públicos y maximizar el bienestar social. En este esquema, las tareas de regulación y rendición de cuentas entre jurisdicciones son limitadas debido a la dinámica de operación.

La gobernanza aplicada al contexto de las UPEs responde al tipo de gobernanza interjurisdiccional, debido a que parte de la idea de que el rector no es el único actor con poder para influir directamente en la toma de decisiones, sino que, el diseño organizacional y la interacción con agentes externos (a quienes la organización les reconoce autoridad sobre un área específica de política) son los que determinan y legitiman las decisiones sobre el cambio o continuidad de las políticas públicas (Brunner 2011; Alcántara 2012; Kezar y Eckel 2004; Clark 1983).

Por lo tanto, el enfoque de gobernanza universitaria implica un modelo de pesos y contrapesos a partir de la dispersión de la autoridad entre actores interesados en áreas de políticas. Sin embargo, una alta fragmentación del proceso decisorio podría provocar que haya cotos de poder, los cuales estarán más preocupados por sobrevivir y ampliarse que por contribuir a las soluciones de los problemas (De Vries e Ibarra 2004). Además, da lugar a que haya un mayor número de jugadores con poder de veto, estos jugadores son actores cuyo acuerdo determina el potencial de cambio de una política. Que haya más de un jugador con poder de veto contribuye a la estabilidad política, pero conforme aumenta el número también lo hacen los costos de coordinación que pueden llevar a la inacción (Tsebelis 1995). No todos los jugadores involucrados en el proceso decisorio tienen poder de veto, hay actores que debido a sus creencias y subordinación política no tienen la autoridad para decidir por sí mismos (Tsebelis 1995).

Así pues, con el propósito de responder la pregunta de investigación, el estudio toma a la distribución de la autoridad como el factor explicativo de los cambios en la política pensionaria en el subsistema de las UPEs. En ese sentido, la investigación se enmarca en la literatura de gobernanza universitaria, debido a que esta visión engloba todos los elementos que enfrentan las UPEs en los procesos de reforma a los sistemas de pensiones. La gestión de las universidades públicas aparece más como un problema de coordinación entre la autoridad institucional y otros actores dentro del sistema, y no como resultado de problemas técnicos o de gobernabilidad. De forma complementaria, el marco teórico retoma el concepto de jugadores con poder de veto para evaluar la fragmentación real de la autoridad en las decisiones de la política pensionaria.

El diseño de investigación es de carácter explicativo y tiene como objetivo presentar un panorama realista sobre los factores y los actores determinantes a la hora de enfrentar una decisión relevante en las UPEs (como lo es reformar el sistema de pensiones). Actualmente no hay un análisis aplicado a este caso por lo que sería un primer acercamiento a la discusión desde esta perspectiva.

Metodología

La variable dependiente es el cambio en la política de pensiones en las UPEs, la cual será medida a partir de sí las universidades realizaron alguna reforma al sistema de pensiones o no lo hicieron.

La variable independiente, propuesta a partir del marco teórico, es la fragmentación de la autoridad. Esta variable pone énfasis en el número de actores involucrados en las discusiones sobre las reformas a los sistemas de pensiones. La fragmentación de la autoridad es medida a partir del número de sindicatos reconocidos oficialmente por la institución, ya que, normativamente, no es posible realizar una reforma al modelo pensionario sin haber negociado la propuesta con cada uno de los sindicatos, pues, reformar el modelo de pensiones implica hacer modificaciones a los contratos colectivos de trabajo. La relación causal esperada es que, mientras haya más sindicatos en las discusiones sobre las reformas a los sistemas de pensiones, disminuye la probabilidad de llegar a un consenso sobre los cambios al sistema. Lo anterior es válido siempre y cuando los sindicatos sean jugadores con influencia real en el campo de la política pensionaria.

Asimismo, para evaluar al argumento propuesto, en el análisis se consideran siete variables adicionales debido a su posible efecto en la variable dependiente. En primer lugar,

el grado de representación en los consejos universitarios (CU)⁹ del grupo afectado por una reforma al sistema de pensiones (académicos y administrativos). La diversidad de grupos representados en los CU implica que haya jugadores con perspectivas distintas de los problemas públicos y que no necesariamente responden a los mismos intereses. Por tanto, es posible esperar que, mientras haya una mayor representatividad por parte del grupo afectado, la probabilidad de que se aprueben los cambios al modelo pensionario en el CU es menor.

En segundo lugar, el modelo de pensiones vigentes en las UPEs hasta el 2001 (año en que realizaron los primeros estudios actuariales estandarizados). Esta variable es relevante ya que las características del modelo inicial tienen implicaciones sobre los tipos de reformas que las universidades tenían disponibles para realizar.

En tercer lugar, la situación financiera de los sistemas de pensiones, medido como la proporción entre el déficit del sistema y el presupuesto total de la universidad, ya que es posible esperar que una crisis financiera profunda incentive con mayor fuerza la decisión de reformar el modelo pensionario.¹⁰

En cuarto lugar, el total de recursos recibidos por el Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPEs, pues la asignación de estos recursos estaba dirigida a impulsar directamente las reformas a los sistemas de pensiones. Por tanto, a mayor monto transferido por el fondo la probabilidad de reforma debería ser mayor.

En quinto lugar, la posibilidad de reelección de los rectores. Si la legislación universitaria permite la reelección es posible que los rectores moderaran las iniciativas de reforma con la intención de que su imagen no se viera afectada de forma drástica entre los trabajadores y eso pudiera tener consecuencias negativas en sus aspiraciones políticas.

En sexto lugar, el número de años que dura el rector en el cargo. Cuando el periodo del rectorado es corto desincentiva la gestión de políticas institucionales de mayor impacto.

⁹ El consejo general universitario es uno de los máximos órganos de gobierno en las universidades públicas. Los consejos universitarios son presididos por el rector y están integrados por actores de todos los sectores de la comunidad universitaria; no obstante, la representación varía en cada institución. Entre los grupos que integran los consejos universitarios están los directivos, académicos, alumnos y representantes de algunas agrupaciones como consejos técnicos y patronatos, entre otros. Cada UPE determina el mecanismo de elección de los consejeros, el cual puede variar para cada grupo. Entre las facultades de los consejos universitarios se encuentra la de aprobar o rechazar, por medio del voto directo de sus miembros, políticas institucionales que afectan a la comunidad universitaria y al funcionamiento de la organización en todos los ámbitos (estructural, académico, administrativo, financiero, etc.). Fuente: Información recabada a partir de la revisión y análisis de las Leyes Orgánicas de las UPEs.

¹⁰ La variable fue construida con datos del déficit al cierre del 2008 y el presupuesto 2009, debido a la disponibilidad de información sobre los estados financieros de los sistemas de pensiones.

Lo anterior es debido a que, este tipo de políticas pueden ser complicadas de consensuar con la comunidad universitaria (tal es el caso de la reforma al sistema de pensiones) y los funcionarios prefieren impulsar políticas que puedan tener resultados visibles en un periodo de tiempo corto.

Finalmente, en séptimo lugar, el mecanismo de elección del rector. Los actores responsables de elegir al rector de la universidad pueden influir en las decisiones de éste una vez que ocupa el cargo, debido a una especie de favor a cambio de su apoyo durante el proceso de elección. En el caso de las UPEs los rectores pueden ser electos por el CU o por una junta de gobierno.¹¹

Con base en la información anterior, el desarrollo del análisis se divide en dos etapas: la primera consiste en un diseño de investigación explicativo a partir del método de análisis cualitativo comparado (*QCA* por sus siglas en inglés)¹², debido a que permite identificar los factores asociados a la presencia de un resultado dado. La segunda etapa se trata de un análisis de casos con el objetivo de evaluar puntualmente los factores identificados en la etapa anterior.

El método de *QCA* es útil para evaluar el cambio o inercia de la política de pensiones en las UPEs debido a que permite poner a prueba hipótesis aun cuando el número de observaciones es pequeño. En términos generales, el *QCA* está integrado por cuatro fases: en primer lugar, es necesario integrar una tabla comparativa (tabla de verdad) que organiza la información de tal forma que sea posible identificar condiciones necesarias del escenario deseado. En segundo lugar, identifica las tipologías de condiciones causales suficientes que dan lugar al resultado esperado en los casos de estudio. En tercer lugar, analiza los contrafacticos. Finalmente, en cuarto lugar, simplifica el número de configuraciones causales suficientes (Ragin 1987; Pérez-Liñán 2010; Lijphart 1971).

Entonces, a partir de la exploración entre el efecto (aislado y combinado) de las variables independientes y el resultado de interés en la variable dependiente, el *QCA* identifica configuraciones causales que condicionan la presencia o ausencia de un evento. Aplicado a la presente investigación, será posible determinar si una variable propuesta, una

¹¹ La junta de gobierno es uno de los máximos órganos de gobierno en algunas UPEs, en promedio son grupos pequeños, con atribuciones para nombrar o remover autoridades universitarias y resolver controversias con el objetivo de garantizar el buen desarrollo de la institución.

¹² Véase: Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

combinación de ellas o todas, son condición suficiente para que las universidades no hayan reformado su sistema de pensiones. El razonamiento es que todos los casos que presenten el evento deseado deben compartir características explicativas en común y estar ausentes en el resto.

La información utilizada en esta primera etapa del análisis fue recopilada a partir de solicitudes de información a cada una de las 33 universidades consideradas en la investigación, por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia,¹³ y de la revisión de documentos académicos, técnicos y normativos; tales como leyes orgánicas, contratos colectivos de trabajo, presupuestos y reportes de auditorías.

El *QCA* utiliza algebra booleana por lo que es necesario que las variables estén codificadas en binario. Por esta razón, las variables que originalmente son cuantitativas continuas o discretas fueron transformadas en variables dicotómicas. El criterio para definir las categorías fue el valor de la mediana. En ese sentido, la operacionalización de las variables queda como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Operacionalización de las variables

Tipo	Variables	Descripción	Operacionalización
Dependiente	Reforma (<i>reforma</i>)	Indica si a universidad reformó su sistema de pensiones.	No = 0 Sí = 1
Independiente	Sindicatos (<i>sindicatos</i>)	Sindicatos reconocidos por la universidad	Bajo = hasta dos sindicatos = 0 Alto = más de dos sindicatos = 1
Control	Representatividad en el CU (<i>cgu_afectados</i>)	Indica si el grupo afectado por la aplicación de una reforma al sistema de pensiones es mayoritario en el CU	No = 0 Sí = 1
Control	Modelo de pensiones (<i>sist_externo</i> , <i>sist_propio</i> , <i>sist_complement</i> , <i>sist_doble</i>)	Modelo pensionario vigente el año 2001	Externo: No = 0 Sí = 1
			Propio: No = 0 Sí = 1
			Complementario: No = 0 Sí = 1
			Doble: No = 0 Sí = 1
Control	Situación financiera (<i>relacion_deficit</i>)	Relación entre el déficit en los sistemas de pensiones y el presupuesto total de la institución	Bajo = hasta el 11.79% = 0 Alto = más del 11.79% = 1
Control	Fondo extraordinario (<i>fondo</i>)	Total de recursos asignados por el fondo extraordinario	Bajo = hasta 269.34 mdp = 0 Alto = más de 269.34 mdp = 1

¹³ <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

Control	Reelección del rector (<i>reeleccionrector</i>)	La legislatura universitaria permite la reelección del rector	No = 0 Sí = 1
Control	Duración del rector (<i>duracionrector</i>)	Tiempo que dura el cargo de rector	Corto = hasta 4 años = 0 Largo = más de 4 años = 1
Control	Elección del rector (<i>eleccionrector</i>)	Órgano responsable de elegir al rector	CU = 0 Junta de gobierno = 1

Nota: mdp = millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

Respecto a la segunda etapa, con base en los métodos propuestos por Geriing (2008), el criterio de selección de los casos de estudio fue a partir de casos extremos. Es decir, una universidad que no hubiera reformado su sistema de pensiones y otra que sí lo haya hecho, incluso que haya aplicado una reforma para cambiar su modelo pensionario (considerada la reforma de mayor nivel). En ese sentido, los casos analizados son: la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca como el caso en donde no han reformado su sistema de pensiones y la Universidad de Guadalajara como el caso en donde sí reformaron el sistema.

Para esta fase, la información se obtuvo de una revisión documental. Fue necesario consultar artículos publicados, actas del consejo universitario, proyectos de reforma, declaraciones de actores relevantes y notas periodísticas.

Tabla 4. Tipo de reforma por UPE durante el periodo 2002-2018

UPE	Tipo	UPE	Tipo
UMSNH	Sin reforma	UASLP	Aumento de requisitos para acceder a la pensión
UABJO		UAS	
UNACH	UADY		
UAC	UAZ		
UATx	UNACAR		
UAEMx	UAEM		
UCOL	UGTO		
UNISON	UJAT		
UV	UAA	Cambio del modelo pensionario	
BUAP	UAGRO		
ITSON	UAN		
UABC	UAQ		
UABCS	UAT		
UACAM	UAEH		
UACH	UdeG		
UACJ	UJED		
UANL			

Nota: En el caso de las UPEs que realizaron más un tipo de reforma, se contabiliza sólo la reforma de mayor nivel. Considerando el cambio de modelo como el tipo de reforma de mayor nivel, seguido el aumento en los requisitos y, por último, la creación de fondos para capitalización.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

Resultados

Análisis estadístico¹⁴

De las 33 UPEs consideradas en esta investigación, solo dos universidades (el 6%) no han reformado su sistema de pensiones desde el 2002. En cambio, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, con seis reformas, es la institución que más ha reformado su modelo pensionario durante el periodo analizado. El año con mayor número de reformas aprobadas fue el 2002 (año en que entró en operaciones el fondo de apoyo extraordinario) y el tipo de reforma más común fue la relacionada con el aumento de los requisitos para acceder a la pensión (48%).

Respecto a las variables explicativas, la mayoría de las UPEs tienen un número bajo de sindicatos reconocidos oficialmente por la institución (85%). La media de sindicatos reconocidos es de dos con una desviación estándar de 0.9. No obstante, hay universidades como la Universidad Benito Juárez de Oaxaca con hasta seis sindicatos.

En cuanto a la representación en los CU, sólo en el 21% de las UPEs el grupo afectado directamente por una reforma al sistema de pensiones (académicos y administrativos) es mayoría. La Universidad Juárez Autónoma de Tabasco es la institución con menor representatividad del grupo afectado en el CU con apenas el 18% del total de los miembros y la Universidad Autónoma de Chiapas es la que tiene una mayor representación con el 59%. El grupo con mayor representación en el subsistema de las UPEs es el de directivos con el 45% de los casos.

Con relación a los sistemas de pensiones base, el 30% de las UPEs contaban con un modelo propio vigente en el 2001, el 24% tenían un modelo complementario, el 21% mantenía un modelo de tipo externo y el 24% restante un modelo pensionario doble. Durante el periodo analizado, el 24% de las universidades migró a un nuevo modelo pensionario.

Adicionalmente, en el 52% de las universidades la relación entre el déficit y su presupuesto total era alto (mayor al 11.79%). El promedio del subsistema fue de 11.81%. La universidad con mejor situación financiera fue la Universidad Autónoma de Chiapas con una relación del 0.9% y la peor fue la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo con 22.5%.

¹⁴ En la sección de anexos se agrega la base de datos utilizada en la investigación.

En el 52% de las UPEs los recursos asignados por medio del fondo extraordinario son considerados como altos, debido a que superan los 269.34 millones de pesos. La media de asignación fue de poco más de 433 millones, sin embargo, la dispersión entre las universidades es alta (482.36 millones de pesos). La Universidad Autónoma de Chiapas fue la institución que menos recursos recibió del fondo (16.7 millones de pesos) y la Universidad de Guadalajara fue quien más recursos obtuvo (1,978.0 millones de pesos).

Finalmente, es posible observar que en el 61% de las UPEs la legislación universitaria contempla la reelección del rector. Respecto a la duración del cargo, en el 82% de los casos el periodo del rector es considerado corto (hasta 4 años) y sólo en el 27% de las universidades el rector es elegido por una junta de gobierno.

Análisis Comparativo Cualitativo

El modelo de análisis comparativo propuesto busca identificar los factores que dan lugar a que una UPE no haya reformado su sistema de pensiones. De este modo, dado las variables explicativas definidas anteriormente, el modelo queda de la siguiente manera:¹⁵

Model: ~reforma = f(sindicatos, cgu_afectados, sist_externo, sist_propio, sist_complement, sist_doble, relacion_deficit, fondo, reeleccionrector, duracionrector, eleccionrector)

Con ayuda del programa especializado en análisis cualitativo *fs/QCA* fue posible calcular la tabla de verdad asociada al modelo. La tabla muestra que hay un total de 2,048 configuraciones posibles; sin embargo, sólo 28 tienen casos reales asociados.¹⁶

¹⁵ El *QCA* utiliza operadores lógicos en el análisis de las configuraciones causales, por ejemplo: el operador “no” indicado con el símbolo ~ refleja la ausencia del evento o característica; el operador lógico “y” indicado con el símbolo * representa la conjunción de dos o más condiciones; y el operador “o” representado con el símbolo + indica una disyunción entre condiciones causales (Pérez Liñán 2010).

¹⁶ Debido a que el modelo está definido con la ausencia del evento asociado a la variable dependiente. En la tabla de verdad el 0 (cero) significa que sí hubo reforma y el 1(uno) que no hubo reforma.

Tabla 5. Tabla de verdad

v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	v8	v9	v10	v11	Casos	~reforma
0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0
0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0
0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	2	0
0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	2	0
0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	2	0
1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0
1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1
1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0
1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
0	1	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0
0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0
0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0
0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0
0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0
0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0
0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0
0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0
0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0
0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0
0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0
0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0
0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0
0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0

v1= Sindicatos

v2= Representación CU

v3= Sistema Externo

v4= Sistema Propio

v5= Sistema Complementario

v6= Sistema Doble

v7= Situación Financiera

v8= Fondo extraordinario

v9= Reelección Rector

v10= Duración Rector

v11= Elección Rector

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del modelo en el programa *fs/QCA*.

A partir de estos casos el programa presenta tres resultados: 1) solución compleja: esta solución toma a todas las soluciones sin casos reales como si provocaran la ausencia del evento esperado (~ reforma). Lo anterior impide la simplificación de las configuraciones suficientes observadas a partir de los contrafácticos.

A partir de la solución compleja, lo que explica que las UPEs no hayan reformado su sistema de pensiones es: ¹un número alto de sindicatos, la presencia de un modelo de pensiones doble en 2001, que el grupo afectado por la reforma no sea mayoría en el CU, una relación baja entre el déficit pensionario y el presupuesto total, un nivel bajo en los recursos recibidos del fondo extraordinario, que no sea posible la reelección del rector, que la

duración del rector sea de cuatros años o menos y que éste sea elegido por el CU o ²que haya un número alto de sindicatos, que el grupo afectado sea mayoría en el CU, un déficit mayor al 11.79% respecto al presupuesto total, haber recibido pocos recursos del fondo extraordinario, que no haya reelección del rector, que la duración del rector sea corta y que sea elegido por una junta de gobierno. Sin embargo, ambas soluciones sólo explican el 50% de los casos con el resultado esperado.

Ilustración 1. Solución compleja

--- COMPLEX SOLUTION ---			
frequency cutoff: 1.000000			
consistency cutoff: 1.000000			
	raw coverage	unique coverage	consistency
sindicatos*~cgu_afectados*~sist_externo*~sist_propio*~sist_complement*sist_doble*~relacion_deficit*~fondo*~reeleccionrecto*~duracionrector*~eleccionrector	0.500000	0.500000	1.000000
sindicatos*~cgu_afectados*~sist_externo*~sist_propio*~sist_complement*sist_doble*~relacion_deficit*~fondo*~reeleccionrecto*~duracionrector*~eleccionrector	0.500000	0.500000	1.000000
solution coverage: 1.000000			
solution consistency: 1.000000			

Nota: La columna *raw coverage* muestra el porcentaje de los casos con el evento de interés que son explicados por la configuración. *Unique coverage* señala el porcentaje de casos en el evento deseado que son cubiertos exclusivamente por esa configuración. *Consistency* indica el porcentaje de los casos que presentan esa configuración en particular y tienen como resultado el evento esperado.

2) solución parsimoniosa: ofrece una solución teórica más simple, debido a que asume que las combinaciones sin casos reales hubieran producido el evento de interés. Lo anterior permite la mayor minimización posible de las configuraciones suficientes.

Con base en la solución parsimoniosa, hay 10 configuraciones causales que explican la ocurrencia del evento esperado en las UPEs: ¹que haya un número alto de sindicatos y un modelo de pensiones doble vigente en 2001 o ²un número alto de sindicatos, que la reelección del rector no sea permitida y su cargo tenga una duración corta o ³un número alto de sindicatos, que no haya tenido un modelo de pensiones externo en 2001 y que el rector no dure más de cuatro años o ⁴que la UPE tenga un modelo pensionario doble en 2001, no se permita la reelección del rector y que el cargo de éste sea corto o ⁵un número alto de sindicatos, que la UPE no tuviera un modelo complementario de pensiones, pocos recursos del fondo extraordinario y que no sea permitida la reelección del rector o ⁶un número alto de sindicatos, que la UPE no tuviera un modelo propio ni complementario de pensiones y sin reelección para el rector o ⁷un número alto de sindicatos, que la UPE no tuviera un modelo externo ni complementario de pensiones y haber recibido pocos recursos del fondo extraordinario o ⁸un número alto de sindicatos y que la UPE no tuviera un modelo pensionario externo, propio ni complementario o ⁹la ausencia de un modelo de pensiones externo y propio en 2001, haber recibido pocos recursos del fondo extraordinario, que no

fuera permitida la reelección del rector y que su cargo dure poco o ¹⁰la ausencia de un modelo de pensiones externo, propio y complementario, sin reelección para el rector y un periodo en el cargo corto. Cada una de estas configuraciones explican el 100% de las universidades que no reformaron su sistema de pensiones.

Ilustración 2. Solución parsimoniosa

```

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000


```

	raw coverage	unique coverage	consistency
sindicatos*sist_doble	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*~reeleccionrecto*~duracionrector	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*~sist_externo*~duracionrector	1.000000	0.000000	1.000000
sist_doble*~reeleccionrecto*~duracionrector	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*sist_complement*fondo*~reeleccionrecto	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*~sist_propio*~sist_complement*~reeleccionrecto	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*~sist_externo*~sist_complement*~fondo	1.000000	0.000000	1.000000
sindicatos*~sist_externo*~sist_propio*~sist_complement	1.000000	0.000000	1.000000
~sist_externo*~sist_propio*fondo*~reeleccionrecto*~duracionrector	1.000000	0.000000	1.000000
~sist_externo*~sist_propio*sist_complement*~reeleccionrecto*~duracionrector	1.000000	0.000000	1.000000
solution coverage: 1.000000			
solution consistency: 1.000000			

Nota: La columna *raw coverage* muestra el porcentaje de los casos con el evento de interés que son explicados por la configuración. *Unique coverage* señala el porcentaje de casos en el evento deseado que son cubiertos exclusivamente por esa configuración. *Consistency* indica el porcentaje de los casos que presentan esa configuración en particular y tienen como resultado el evento esperado.

3) Solución intermedia: es una alternativa a las soluciones anteriores. Asume que solo algunas configuraciones sin casos reales hubieran producido el evento deseado.

En ese caso hay dos soluciones: ¹que el rector sea elegido por el CU, tenga una duración de no más de cuatro años, que no haya reelección del rector, haber recibido un monto bajo del fondo extraordinario, una relación baja entre el déficit del sistema de pensiones y el presupuesto total, un modelo de pensiones doble vigente en 2001, que el grupo afectado por una posible reforma no sea mayoría en el CU y que haya un número alto de sindicatos reconocidos oficialmente o ²que el rector sea elegido por una junta de gobierno, el cargo sea corto, no sea permitida la reelección, haber recibido pocos recursos del fondo extraordinario, una relación mayor al 11.79% entre déficit del sistema y el presupuesto, un sistema de pensiones doble, que el grupo afectado por la reforma sea mayoría en el CU y que haya un número alto de sindicatos. Cada una de estas combinaciones explican el 50% de los casos en donde no reformaron el modelo pensionario.

Ilustración 3. Solución intermedia

```

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000
Assumptions:

~elecciónrector*~duracionrector*~reeleccionrecto*~fondo*~relacion_deficit*sist_doble*sist_complement*~sist_propio*sist_externo*~cgu_afectados*sindicatos
elecciónrector*duracionrector*reeleccionrecto*fondo*relacion_deficit*sist_doble*sist_complement*sist_propio*sist_externo*cgu_afectados*sindicatos
solution coverage: 1.000000
solution consistency: 1.000000

```

raw coverage	unique coverage	consistency
0.500000	0.500000	1.000000
0.500000	0.500000	1.000000

Nota: La columna *raw coverage* muestra el porcentaje de los casos con el evento de interés que son explicados por la configuración. *Unique coverage* señala el porcentaje de casos en el evento deseado que son cubiertos exclusivamente por esa configuración. *Consistency* indica el porcentaje de los casos que presentan esa configuración en particular y tienen como resultado el evento esperado.

Las tres soluciones anteriores están respaldadas por la evidencia empírica. La selección de alguna de las soluciones depende del análisis de los contrafactuales y, sobre todo, de los supuestos simplificadores que el investigador esté dispuesto a aceptar (Ragin y Sonnett 2004).

Al analizar cada una de las tres soluciones, es posible identificar que tanto un número alto de sindicatos y la presencia de un modelo doble vigente en el 2001 son consistentes para cada una de las configuraciones causales. La deducción anterior coincide con el análisis de condiciones necesarias presentada en la ilustración 4, en donde es posible ver que el 100% de los casos que tienen el resultado esperado (~ reforma) tienen estas variables.

Ilustración 4. Análisis de condiciones necesarias

Analysis of Necessary Conditions	
Outcome variable: ~reforma	
Conditions tested:	
sindicatos	Consistency 1.000000
cgu_afectados	0.500000
sist_externo	0.000000
sist_propio	0.000000
sist_complement	0.000000
sist_doble	1.000000
relacion_deficit	0.500000
fondo	0.000000
reeleccionrector	0.000000
duracionrector	0.000000
elecciónrector	0.500000

Nota: *Consistency* indica el porcentaje de los casos que presentan la variable en particular y tienen como resultado el evento esperado.

En efecto, por separado cada una de estas variables son condiciones necesarias para que ocurra el evento esperado; sin embargo, la combinación de ambas variables parece ser una condición suficiente para que las UPEs no reformaran sus sistemas de pensiones (como se muestra en la ilustración 5). En este caso, la presencia o ausencia del resto de las variables independientes no tienen un impacto en la ocurrencia del evento esperado.

Ilustración 5. Análisis de subconjuntos y superconjuntos

Subset / Superset Analysis			
Outcome ~reforma	consistency	raw coverage	combined
sindicatos*sist_doble	1.0	1.0	1.0
sindicatos*cgu_afectados*sist_doble*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*sist_doble*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
cgu_afectados*sist_doble*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*sist_doble*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*sist_doble*relacion_deficit	1.0	0.5	0.7
cgu_afectados*sist_doble*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
cgu_afectados*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*sist_doble*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*sist_doble	1.0	0.5	0.7
sindicatos*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sist_doble*relacion_deficit*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*sist_doble*relacion_deficit	1.0	0.5	0.7
sist_doble*eleccionrector	1.0	0.5	0.7
sindicatos*cgu_afectados*relacion_deficit	0.5	0.5	0.2
cgu_afectados*sist_doble*relacion_deficit	0.5	0.5	0.2
cgu_afectados*eleccionrector	0.5	0.5	0.2
sindicatos*eleccionrector	0.5	0.5	0.2
sindicatos*cgu_afectados	0.5	0.5	0.2
cgu_afectados*sist_doble	0.5	0.5	0.2
sindicatos*relacion_deficit	0.5	0.5	0.2
sindicatos	0.4	1.0	0.1
sist_doble	0.3	1.0	0.1
relacion_deficit*eleccionrector	0.3	0.5	0.1
cgu_afectados*relacion_deficit	0.3	0.5	0.1
sist_doble*relacion_deficit	0.1	0.5	0.1
cgu_afectados	0.1	0.5	0.1
eleccionrector	0.1	0.5	0.1
relacion_deficit	0.1	0.5	0.1

Nota: *Consistency* indica el porcentaje de los casos que presentan esa configuración y tienen como resultado el evento esperado. *Raw coverage* muestra el porcentaje de los casos con el evento de interés que son explicados por la configuración. *Combined* presenta el poder explicativo de la configuración.

Por un lado, el número alto de sindicatos es un factor esperado, debido a que mientras más jugadores involucrados en los procesos de negociación los costos de coordinación son mayores. Por otro lado, el modelo de pensiones doble está asociado con el poder y la capacidad de negociación real de los sindicatos en el campo de la política pensionaria. Pues,

aunque este esquema de pensiones es el que más afecta a las finanzas institucionales, los sindicatos fueron capaces de negociar y pactar con las autoridades universitarias el establecimiento de este modelo para beneficio de sus agremiados (el modelo de pensiones doble es el que mayor utilidad otorga a los trabajadores). De este modo, es posible establecer una relación entre los sistemas de pensiones dobles y los sindicatos como grupos con influencia real sobre la política pensionaria en las UPEs.

En suma, los resultados del modelo de análisis comparativo cualitativo validan la hipótesis propuesta al inicio de la investigación: lo que explica que algunas UPEs no hayan reformado su sistema de pensiones es una alta fragmentación de la autoridad (medida por el número de sindicatos) con poder real para vetar o influir en las negociaciones sobre las reformas a los sistemas de pensiones.

Análisis de casos

Una vez identificadas las condiciones necesarias y suficiente es importante profundizar en la explicación a través del análisis de las variables en algunos casos reales. Por tal motivo, son elegidos dos casos extremos (un caso de éxito y otro de fracaso) para analizar el rol de la variable sindicatos y el modelo doble de pensiones en los resultados observados.

Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

La Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca tiene un sistema doble de pensiones, un número alto de sindicatos reconocidos oficialmente por la institución y no ha reformado su sistema de pensiones durante el periodo analizado (2002 – 2018).

En efecto, desde 1982 la universidad formalizó un sistema de pensiones doble para todos sus trabajadores. En un principio las pensiones eran otorgadas con 20 años de servicio; sin embargo, en 1992 modificaron el modelo para pasar de 20 a 28 años de antigüedad para las mujeres y 30 años para los hombres. Destaca que los cambios al sistema no consideraron la edad biológica de los trabajadores, un salario regulador ni el establecimiento de algún tipo de aportación para capitalizar el sistema de pensiones (Martínez, Ramos, Trejo, y Sánchez 2017). Desde entonces no han reformado el modelo de gestión pensionario.

Los pensionados gozan de grandes beneficios, por ejemplo, reciben el 100% de su último salario percibido, éste aumenta en el mismo porcentaje del personal activo y no hacen ningún tipo de aportación al sistema. Esta situación ha dado lugar a que la institución pase

por fuertes problemas financieros. Por ejemplo, de acuerdo con las autoridades universitarias, a finales del 2019 la universidad necesitaba alrededor de 130 millones de pesos para poder cubrir la nómina de los trabajadores y algunas prestaciones laborales (Zavala 18 de septiembre de 2019; Blas 21 de septiembre de 2017; Matías 25 de febrero de 2019).

La institución cuenta con un número alto de sindicatos, pues tiene seis sindicatos reconocidos oficialmente: El Sindicato de Trabajadores y Empleados de la UABJO (STEUABJO), el Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Oaxaca (STAUO), Sindicato de Empleados de Confianza (SECUABJO), el Sindicato Universitario de Maestros (SUMA), el Sindicato Independiente de Trabajadores (SITUABJO) y el Sindicato Universitario de Académicos (SUA)¹⁷. Sin embargo, sólo el STEUABJO, el STAUO¹⁸ y el SECUABJO negocian con la universidad un contrato colectivo de trabajo. El resto es beneficiado a partir de los acuerdos alcanzados por estos sindicatos.

El grupo con más representación en su consejo universitario son los alumnos con el 49% del total de sus miembros, seguido de los directivos y académicos con el 25% y 24% respectivamente. Asimismo, durante el periodo de análisis, la universidad ha tenido cinco rectores diferentes. El cargo de rector tiene una duración de cuatro años sin opción a reelegirse¹⁹. Tres de estos rectores han intentado reformar al sistema de pensiones sin éxito.

Tabla 6. Rectores de la UABJO desde el 2000

Nombre	Periodo
Hermenegildo Velásquez Ayala	2000 – 2004
Francisco Martínez	2004 – 2008
Rafael Torre Valdez	2008 – 2012
Eduardo Martínez Helmes	2012 – 2016
Eduardo Bautista Martínez	2016 – 2020

Fuente: Elaboración propia con base en la información oficial de la universidad.

El primer intento por reformar al sistema de pensiones fue en el año 2006 (año en que recibió 78.7 millones de pesos del fondo de apoyo para las reformas estructurales). No obstante, ese mismo año la entidad federativa pasó por una fuerte crisis social derivada, entre otras cosas, por la movilización del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

¹⁷ El SUA es de reciente creación, ya que fue oficializado en marzo del 2017.

¹⁸ Aunque el sindicato enfrenta tres divisiones que pelean por la titularidad del contrato colectivo de trabajo.

¹⁹ Durante el 2020 el rector fue ratificado en su cargo por primera vez en la historia de la institución, aunque acusan a la comisión electoral de haber violado la ley orgánica. Fuente: “Amplia comisión electoral periodo del rector de la UABJO; acusan que viola la Ley Orgánica de la universidad”, El universal: sociedad, 11 de mayo de 2020.

(SNTE)²⁰. Por tal motivo, la universidad decidió no continuar con los trabajos para reformar el modelo de pensiones. La situación era bastante delicada como para enfrentar a los sindicatos en ese momento (Garza 2009; Altamirano 09 de mayo de 2019).

En el 2014, ya con nuevo rector, la universidad retomó los trabajos para realizar el proyecto de reforma al modelo pensionario. De acuerdo con el rector, la reforma al sistema de pensiones era necesaria para evitar, en la medida de lo posible, el colapso financiero de la institución. Sin embargo, ante el temor de que sí reformaran el sistema de pensiones, un número considerable de trabajadores que ya cumplía con los requisitos para acceder a la pensión iniciaron el trámite, lo anterior acentuó la crisis al provocar que los costos del sistema aumentaran rápidamente.

La universidad anunció que los trabajos para diseñar la mejor propuesta se harían en conjunto con las organizaciones sindicales; no obstante, de acuerdo con los dirigentes sindicales, se trataba de un doble discurso (Mota 06 de noviembre de 2014; Ortiz 9 de abril de 2018). El secretario general de entonces del STEUABJO, José Antonio Rivera Ramos, declaró que la posición del sindicato era en contra de la reforma, debido a que el estudio actuarial publicado por la universidad presentaba cifras irreales. De acuerdo con el dirigente sindical, el número de trabajadores citados en el estudio incluía a porros y aviadores del rector. Asimismo, exigía que la institución primero incrementara y homologara los salarios del personal administrativo antes de hablar de una reforma al sistema de pensiones. Argumentaba que la universidad no tenía transparencia en el uso de los recursos y eso había dado lugar a los problemas financieros.

Por su parte, el dirigente de la facción más grande del STAUO, Amilcar Sosa Velasco, declaraba que la crisis financiera en la universidad era resultado de los malos manejos administrativos, ya que habían recibido recursos para mejorar la situación del sistema de pensiones pero eran utilizados para el pago de nóminas confidenciales. Además, señala que la propuesta de reforma era lesiva a los derechos y economía de los trabajadores y que la universidad pretendía que fuera el trabajador quien pagara por sus excesos. Finalmente, cuestiona que el rector busque aprobar la reforma poco antes de terminar su

²⁰ Para mayor detalle véase: Garza Zepeda, Manuel. 2009. Motivos y participación popular en Oaxaca. 2006-2007. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

cargo en la universidad. Ve este movimiento como una estrategia dirigida a impulsar su carrera política.

Por otra parte, el SECUABJO estaba en movilizaciones para exigir que se respetara el contrato colectivo de trabajo, incrementos salariales justos y el reconocimiento para todos sus miembros en los programas de incentivos económicos de la universidad. Como resultado, el proyecto para reformar el sistema de pensiones no prosperó.

En 2016 es electo un nuevo rector y ese mismo año retoma los trabajos para reformar el sistema de pensiones. La posición de la institución era la misma, consideraba urgente reformar el modelo de pensiones para evitar el colapso de la universidad. Ese mismo año el rector creó el comité de saneamiento y atención financiera con el objetivo de tener un área responsable de planear y asegurar el uso eficiente de los recursos (UABJO 21 de julio de 2016). El comité puede ser visto como una respuesta a las demandas de mayor transparencia en el uso de los recursos de la universidad.

En 2018 el rector comparte una primera propuesta de reforma a los sindicatos para su análisis y discusión. De esta forma, la universidad involucró a los sindicatos en el diseño de la reforma. Esta apertura ha dado lugar a que los sindicatos no rechacen de inmediato cualquier ajuste a su modelo de pensiones. Sin embargo, hasta el momento no han logrado llegar a un acuerdo y los sindicatos continúan movilizándose para exigir pagos atrasados y mejoras salariales (Luciana 29 de junio de 2017; UABJO 22 de noviembre de 2019; Zavala 21 de enero de 2020).

Del análisis del caso es posible identificar como los sindicatos han sido un contrapeso directo a la decisión de reformar el sistema de pensiones. Que haya un número alto de sindicatos contribuye a la oposición, pues, aunque hay demandas generales, cada sindicato trata de impulsar sus propios intereses. Asimismo, los sindicatos han demostrado ser jugadores con poder de veto real en el campo de la política de pensiones, ya que la universidad no puede imponer por sí misma una línea de acción e ignorar las demandas de los gremios sindicales. La capacidad de los sindicatos para movilizar a sus miembros les otorga el poder para influir directamente en las decisiones de la administración universitaria. Como resultado de lo anterior, los sindicatos han logrado consolidar diversos derechos laborales (como lo fue el sistema de pensiones doble).

Universidad de Guadalajara

La Universidad de Guadalajara tenía un sistema de pensiones doble vigente en 2001, un número bajo de sindicatos reconocidos oficialmente por la institución y realizó una gran reforma a su sistema de pensiones en el 2003.

El grupo con mayor representación en el consejo general universitario es el de directivos con un 40% del total de sus miembros, seguido por los académicos y alumnos con un 30% y 29% respectivamente. La legislación universitaria no contempla la reelección del rector general, el cual tiene un periodo de seis años y es electo por el consejo general universitario. Asimismo, la Universidad de Guadalajara fue la institución que más recursos recibió del fondo de apoyo a reformas estructurales en el subsistema de las UPEs, con un total de 1,978 millones de pesos.

El sistema de pensiones de la universidad, hasta antes de la reforma, otorgaba una pensión con 30 años de servicio sin importar la edad biológica del trabajador, los trabajadores eran pensionados con el 100% de su último salario y la institución cubría las cotizaciones correspondientes ante el IMSS para que el personal tuviera derecho a la pensión que otorgaba el instituto de seguridad social. Se trataba de un sistema doble que había sido formalizado desde 1973 (UdeG s. f.). Sin embargo, las características del modelo pensionario y el aumento constante del costo anual de la nómina de jubilados, dio lugar a que el régimen de pensiones tuviera un periodo de suficiencia viable solo hasta el 2004. En ese sentido, de acuerdo con Bravo (2016b), en el 2013 el pasivo contingente del sistema representaba más de 13 veces el presupuesto total de la universidad.

La reforma del 2003 eliminó el sistema doble y estableció un modelo pensionario propio. El caso de la Universidad de Guadalajara es reconocido por cambiar por completo el modelo sin mayores resistencias. De acuerdo con la dependencia, la clave para realizar los cambios en un corto periodo de tiempo fue una buena gestión, el acercamiento con los grupos afectados y el apoyo de actores relevantes como el gobernador y el congreso del estado (Ruiz 2012; Bravo 2016a; Bravo 2016b).

El proceso de reforma inició y concluyó durante el rectorado de José Trinidad Padilla López quien ocupó el cargo del 2001 al 2006. Para consolidar la reforma, en diciembre del 2002, el Congreso del Estado aprobó el decreto numero 19871 con el cual modificó la ley orgánica de la universidad en lo referente al sistema pensionario. En marzo del 2003, el consejo general universitario aprobó las bases para operar el nuevo esquema de pensiones y

poco después (el 31 de marzo de 2003) la universidad firmó con las organizaciones sindicales los cambios a los contratos colectivos de trabajo en lo referente al régimen de pensiones y jubilaciones (Bravo 2016b; Ruiz 2012).

La universidad cuenta con un número bajo de sindicatos reconocidos oficialmente. Hay dos sindicatos: el sindicato único de trabajadores de la UdeG (SUTUdeG), quien era encabezado por Jesús Becerra Santiago durante el proceso de reforma del sistema de pensiones, y el sindicato de trabajadores académicos (STAUdeG), dirigido por Enrique Javier Solorzano Carrillo en ese mismo periodo. Aunque los dos negocian cada año los términos de los contratos colectivos de trabajo, ninguno fue un actor relevante en la elaboración de los proyectos de reforma al sistema de pensiones.

La universidad, con el apoyo de un despacho actuarial, presentó a los sindicatos cuatro alternativas de reforma (UdeG s. f.). Los sindicatos debían elegir la opción que menos afectara sus prestaciones. En este punto, era fácil para la institución predecir cual sería la opción elegida por los sindicatos, pues claramente había una opción menos levisa para los trabajadores. Por su parte, los dirigentes de los gremios de trabajadores no manifestaron su descontento ante las propuestas de la universidad. No hubo un rechazo a la dinámica presentada por lo que las discusiones al interior de los sindicatos versaban alrededor de las cuatro líneas de acción propuestas, sin mayor espacio para la confrontación. Lo anterior terminó por legitimar el proceso de reforma dirigido por la universidad.

Un aspecto importante es que, el secretario general del sindicato de trabajadores que avaló la reforma al sistema de pensiones, al finalizar su cargo fue funcionario de la universidad por 10 años, después de ese periodo regresó a dirigir el sindicato en donde lleva dos periodos seguidos.²¹ Asimismo, el secretario general del sindicato de académicos que aprobó la reforma, al finalizar el cargo también ocupó altos cargos directivos en la institución.²² Las trayectorias laborales de los dirigentes sindicales pueden ser indicio de una posible captura del liderazgo sindical por parte de las autoridades universitarias; aunque no hay evidencia suficiente para sostener una afirmación de ese nivel. De ser así, los líderes de las asociaciones de trabajadores no representarían cabalmente las demandas de sus agremiados y, por tanto, no serían jugadores con influencia real para actuar en las

²¹ Fuente: SUTUdeG. Recuperado de: <http://sutudeg.net/wp-content/uploads/2019/02/CVJesusBecerra.pdf>

²² Fuentes: 1) Enciclopedia UdeG. Recuperado de: <http://enciclopedia.udg.mx/articulos/sindicato-de-trabajadores-academicos-de-la-universidad-de-guadalajara-staudeg>. 2) Transparencia Jalisco. Recuperado de: https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/CURRICULA_Rector.pdf

negociaciones del área de la política pensionaria institucional. El poder de negociación de los sindicatos, con el cual lograron pactar un sistema de pensiones doble en la década de los sesenta, parece haberse diluido con el tiempo.

Al analizar el proceso de reforma es posible identificar que, a diferencia del caso de la Universidad Autónoma de Oaxaca, en la Universidad de Guadalajara los sindicatos no representaron un contrapeso real a las decisiones de las autoridades universitarias. Por un lado, el número bajo de sindicatos contribuye a que haya una menor resistencia entre los diferentes actores en el área de la política pública, debido a que es más fácil agrupar y capturar los intereses de los actores relevantes. Por otro lado, al lograr capturar estos intereses, las agrupaciones de trabajadores pierden su influencia en la negociación y dejan de ser jugadores con poder de veto real. Aunque hubo denuncias por parte de trabajadores de la Universidad de Guadalajara que rechazaban los cambios en el sistema de pensiones y jubilaciones, los casos no fueron respaldados por ninguno de los sindicatos y por tanto no tuvieron mayor trascendencia en las discusiones públicas sobre la reforma al sistema de pensiones. En efecto, el proceso se trató un cambio ordenado y controlado por las autoridades universitarias.

Conclusiones

Realizar cambios en cualquier política pública, principalmente aquellos que alteran considerablemente el *statu quo* de la comunidad, puede ser una tarea complicada debido a que hay muchos intereses involucrados en la decisión. En el caso de las reformas a los sistemas de pensiones de las UPEs, a partir del análisis cualitativo comparado y el análisis de un par de casos, fue posible comprobar que la dispersión de la autoridad y su influencia real en la toma de decisiones son los factores clave para entender porque algunas universidades no han reformado sus sistemas de pensiones. En el área de la política de pensiones, los sindicatos pueden ser un contrapeso a las decisiones de las autoridades universitarias; sin embargo, no basta con tener un número alto de sindicatos para evitar una reforma al sistema de pensiones, éstos deben ser jugadores con independencia e influencia real en las discusiones.

En términos de política pública, los hallazgos son relevantes debido a que evidencian la importancia para los hacedores de políticas pública de prever los potenciales puntos de veto desde el diseño de las acciones. Esta información posibilita diseñar anticipadamente una estrategia para buscar alinear los intereses de todos los actores involucrados en el sistema

o de proveer un paquete de incentivos con el objetivo de minimizar cualquier amenaza de bloqueo. Asimismo, la discusión pone de manifiesto la importancia del análisis sobre el rol de la fragmentación de la autoridad, sus virtudes y sus costos asociados.

Una debilidad de la investigación es que no es generalizable a otras áreas de política pública, sin embargo, presenta una alternativa viable para evaluar los problemas en cada una de las áreas. Las universidades públicas estatales son un eje central en el desarrollo del país, por tanto, es fundamental asegurar su adecuado funcionamiento. Lo anterior implica no solo asegurar la estabilidad de su situación financiera, sino entender cómo es que funcionan y cuáles son los incentivos que detonan el actuar de cada uno de los actores involucrados en su operación (sobre todo aquellos con poder de veto), pues, de esta forma habrá una visión mucho más clara de las luchas que viven día con día, así como de los retos y obstáculos que podrían gestarse en el futuro.

Referencias

- Acosta Silva, Adrián. 2010. *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. Ciudad de México: ANUIES.
- Aguilar, Luis F. 2010. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguirre, Francisco. 2012. *Pensiones. . . ¿y con qué?*. México: FINEO.
- Alcántara Santuario, Armando. 2012. Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior. En *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. , UNAM-IIS/IAP AC, 163-191. México: Toluca.
- Altamirano, Nadia. 09 de mayo de 2019. Dinamitan jubilaciones a la UABJO. *NVI Noticias*. <http://www.nvinoticias.com/nota/125029/dinamitan-jubilaciones-la-uabjo>.
- ANUIES. 2016. *Atención a la problemática de las pensiones en las Universidades Públicas Estatales*.https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_social/docs/ss_2016/jmr.pdf.
- Arellano Gault, David, José Sánchez Cetina y Bartolo Retana Soto. 2014. ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernillos de Gobierno y Administración Pública*. Vol. 1, Núm. 2(2014).
- ASF. 2018. *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0139_a.pdf.
- Atairo, Daniela. 2016. *El gobierno universitario en la agenda académica y política de América Latina*. México, ANUIES.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56 (4). Cambridge University Press: 947–52. doi:10.2307/1952796.
- Blas, Cuauhtémoc. 21 de septiembre de 2017. Jubilaciones, sindicatos y la política “porril” de los Martínez Helmes acaban con la UABJO. *Revista En Marcha*.

<http://www.revistaenmarcha.com.mx/miscelanea/analisis/2308-2017-09-21-02-29-02.html>.

Bravo Padilla, Tonatiuh. 2016a. El proceso de reformas al sistema de pensiones de la Universidad de Guadalajara. *Carta Económica Regional*, n.º 90 (junio). <https://doi.org/10.32870/cer.v0i90.5665>.

Bravo Padilla, Tonatiuh. 2016b. El sistema de Pensiones y Jubilaciones de la Universidad de Guadalajara. Presentación en “Semana de la Seguridad Social en el Senado de la República Edición 2016”, jueves 28 de abril, en Ciudad de México. https://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_social/docs/ss_2016/cdm.pdf.

Brunner, José Joaquín. 2011. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, n.º. 355. Mayo-agosto, pp. 137-159.

Cabrera, Javier, Irma Mejía, Raúl Torres, Justino Miranda y Juan Carlos Zavala. 11 de noviembre de 2019. Universidades adeudan 16 mil mdp; un rector ganaba 183 mil pesos mensuales. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/universidades-adeudan-16-mil-mdp-un-rector-ganaba-183-mil-pesos-mensuales>.

Castiglioni, Rossana. 2012. Social Policy Reform and Continuity under the Bachelet Administration. En *Comparative Public Policy in Latin America* pp. 247 - 271. Toronto: University of Toronto Press.

CESOP. 2017. *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas*. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Estudios/Pensiones-y-jubilaciones-en-Mexico-Situacion-actual-retos-y-perspectivas-Estudio-Enero-2017>.

CIEP. 2017. *Pensiones en México: 100 años de desigualdad*. <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>.

Clark, Burton. 1983. *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.

Cohen, Michael D. y James G. March. 1974. *Leadership and ambiguity: the American college president*. New York. McGraw-Hill.

- Cohen, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (1972): 1-25. doi:10.2307/2392088.
- Crozier, Michel. 1964. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Dahl, Robert. 1966. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- De Vries, Wietse y Eduardo Ibarra Colado. 2004. La gestión de la universidad. Interrogantes y problemas en busca de respuestas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 9, no. 22: pp. 575-584. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002202>.
- Dean, James W. y Mark P. Sharfman. 1993. The relationship between procedural rationality and political behavior in strategic decision making. *Decision Science*, 24, (6), pp. 1069-1083. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5915.1993.tb00504.x>.
- Frederickson, George. 2007. Whatever happened to Public Administration? Governance, governance everywhere. En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, pp. 282 - 304.
- Galaz Fontes, Jesús Francisco y Esperanza Viloría Hernández. 2004. La toma de decisiones en una universidad pública estatal desde la perspectiva de sus académicos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 9, no. 22: pp. 637-663. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002205>.
- Gamson, William. 1992. *Talking Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Garza Zepeda, Manuel. 2009. Motivos y participación popular en Oaxaca. 2006 – 2007. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Goll, Irene y Abdul A. Rasheed. 2005. The relationships between top management demographic characteristics, rational decision making, environmental munificence, and firm performance. *Organization Studies* 26, no. 7: pp. 999–1023. doi:10.1177/0170840605053538.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. Londres: Lawrence y Wishart.

- Hardy, Cynthia. 1990. Putting power into university governance. En *Higher education: handbook of theory and research*, pp. 393-426. Nueva York, Agathon Press.
- Kezar, Adrianna y Peter D. Eckel. 2004. Meeting today's governance challenges: a synthesis of the literature and examination of a future agenda for scholarship. *The Journal of Higher Education*, 75:4, pp. 371-399, DOI: 10.1080/00221546.2004.11772264.
- Lijphart, Arend. 1971. Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review* 65 (3) pp. 682-693.
- Lindblom, Charles E. 1959/1992. La ciencia de salir de paso. En *La hechura de las políticas. Colección de Antologías de Política Pública, Segunda Antología*, Aguilar V. L. editor, 201 - 225. México: M. A. Porrúa.
- López Zárate, Romualdo, Óscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro. 2011a. El rol de los rectores en la gobernabilidad de las universidades públicas mexicanas. *Revista mexicana de investigación educativa*, 16(51), pp. 1021-1054.
- López Zárate, Romualdo, Óscar González Cuevas, Javier Mendoza Rojas y Judith Pérez Castro. 2011b. Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas. *Perfiles educativos*, núm. 131, vol. XXXIII, pp. 8-27.
- Luciana, Citlali. 29 de junio de 2017. Bono de no huelga en la UABJO cuesta 18 mdp a Oaxaca, y aun así hay paros. *Murat Noticias*. <https://muratnoticias.com/2017/06/29/bono-de-no-huelga-en-la-uabjo-cuesta-18-mdp-a-oaxaca-y-aun-asi-hay-paros/>.
- March, James G y Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Noruega. Universsitetsforlaget. Pp. 10-23; 82-139.
- Martínez Jiménez, Rosendo, Ana Luz Ramos Soto, Guillermo Trejo Carbajal y Mauro Alberto Sánchez Hernández. 2017. Análisis del sistema de pensiones de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. *Revista Global de Negocios*, Vol. 5 (8) pp. 29-49. <https://ssrn.com/abstract=3030955>.
- Matías, Pedro. 25 de febrero de 2019. Sindicato de Universidad Benito Juárez de Oaxaca levanta huelga y acepta aumento salarial del 3.35%. *Proceso*.

<https://www.proceso.com.mx/573148/sindicato-de-universidad-benito-juarez-de-oaxaca-levanta-huelga-y-acepta-aumento-salarial-del-3-35>.

McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.

McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. 1999. Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los Movimientos Sociales. En *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.

McCarthy, John D. y Mayer N. Zald. 1973. *The Trends of Social Movement in America: Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown: General Learning Press.

McCarthy, John D. y Mayer N. Zald. 1979. *The dynamics of social movements: resource mobilization, social control and tactics*. Cambridge: Mass, Winthrop.

Miller, C. Chet, Linda M. Burke y William H. Glick. 1998. Cognitive diversity among upper-echelon executives: Implications for strategic decision processes. *Strategic Management Journal*, 19, pp. 39-58.

Mota, Gildardo. 06 de noviembre de 2014. Pensiones, el proyecto lesivo contra trabajadores de la UABJO. *Revista Debate*. Recuperado de: <https://revistadebate.com.mx/?p=5075>.

Oberschall, Anthony. 1973. *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Oberschall, Anthony. 1993. *Social movements, ideologies, interests, and identities*. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.

OCDE. 2016. *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. (CONSAR, Trad.). México: OECD Publishing. (Versión original publicada en 2015).

Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

- Ordorika Sacristán, Imanol. 2001. Aproximaciones teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior. *Perfiles educativos [online]*, 23(91), 77-96. ISSN 0185-2698. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982001000100005&lng=es&tlng=es.
- Ortiz Romero, Adrián. 03 de octubre de 2017. Helmes está en problemas ... y la UABJO, en quiebra. *Columna al Margen*. <https://columnaalmargen.mx/2017/10/03/helmes-esta-en-problemas-y-la-uabjo-en-quiebra/>.
- Ortiz Romero, Adrián. 9 de abril de 2018. Fracasó Martínez Helmes con el espejismo, en Morena, de que la UABJO era su “capital electoral”. *Columna al Margen*. <https://columnaalmargen.mx/2018/04/09/fracaso-martinez-helmes-en-morena/>.
- Papadakis, Vassilis M., Spyros Lioukas y David Chambers. 1998. Strategic decision-making processes: The role of management and context. *Strategic Management Journal*, 19: pp.115-147. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199802\)19:2<115::AID-SMJ941>3.0.CO;2-5](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199802)19:2<115::AID-SMJ941>3.0.CO;2-5).
- Parra Ramírez, Esther. 2009. Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. *Administración y Desarrollo* 37 (51): 153-160.
- Pedraja, Liliana, Emilio Rodríguez y Juan Rodríguez. 2008. Determinantes del éxito en la formulación de decisiones estratégicas en instituciones universitarias. *Calidad en la Educación*, (29), 138-158. <https://doi.org/10.31619/caledu.n29.191>.
- Pérez Carrillo, Agustín. 2004. La jubilación en las universidades públicas. *Revista de la educación superior*, 33 (129), 89-97. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista129_S3A6ES.pdf.
- Pérez Liñán, Aníbal. 2010. El método comparativo y el análisis de las configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*: 125-148. http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/8da94d_lemetodocomparativoyelanalisisdeconfiguracionescausales.pdf.
- Porter Galetar, Luis. 2004. La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). *Revista Mexicana de Investigación educativa*. Vol. 9, Núm. 22, pp. 585-615. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002203>.

- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles C. y John Sonnett. 2004. Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. En *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, comp. S. Kropp y M. Minkenberg. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Redacción .28 de agosto de 2018. Analizan sindicatos nuevo reglamento de pensiones de la UABJO. *Quadratin Oaxaca*. <https://oaxaca.quadratin.com.mx/analizan-sindicatos-nuevo-reglamento-de-pensiones-de-la-uabjo/>.
- Redacción. 06 de noviembre de 2017. Sindicatos ahorcan a Universidad Autónoma de Oaxaca. *Am*. <https://www.am.com.mx/noticias/Sindicatos-ahorcan-a-Universidad-Autonoma-de-Oaxaca--20171106-0161.html>.
- Redacción. 13 de febrero de 2019. Reitera UABJO a sindicato que debe sujetarse a política de austeridad. *El Universal*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/13-02-2019/reitera-uabjo-sindicato-que-debe-sujetarse-politica-de-austeridad>.
- Redacción. 25 de enero de 2017. Cierran otra vez la UABJO por 12 horas. *Mural*. <https://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1032029&md5=f9c61e5a411802a8a97c3274e6d374cf&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.
- Rodríguez, Emilio. 2006. El proceso de toma de decisiones estratégicas en las universidades públicas. *Calidad en la Educación*, (24), 49-63. <https://doi.org/10.31619/caledu.n24.267>.
- Ruiz Buenrostro, Ángel Edoardo. 2012. La inconstitucionalidad del sistema pensionario de la Universidad de Guadalajara. En *El trabajo y las pensiones de los académicos en las universidades en el siglo XXI*. Coordinado por Gabriela Mendizábal Bermúdez, pp. 181-200. México: Fontamara.
- San Fabian, José Luis. 1996. La toma de decisiones en las organizaciones educativas: eficacia o dominación. *Manual de organización de instituciones educativas*, 1-20.
- Sánchez, Virgilio. 22 de abril de 2014. Retienen camiones trabajadores de UABJO. *Reforma*. <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=211053&md5=a19122e5bdb3a968cc800db3fbedc1e0&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

- SEP (2018). *Lineamientos para la operación del fondo Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales 2018*. http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/FASFAPE/Lineamientos%20U081_2018.pdf.
- SEP-ANUIES (s. f.). Informe del programa de fomento a reformas estructurales en las universidades públicas estatales. En “XXIII Sesión Ordinaria del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines”, 21 y 22 de mayo, Aguascalientes.
- Simon, Herbert. (1978). Rationality as process and as product of thought. *American Economic Review*, 68, (2), pp. 1-16.
- Snow, David A., E. Burke Rochford, Steven K. Worden y Robert D. Benford. 1986. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review* 51, no. 4: pp. 464-881. www.jstor.org/stable/2095581.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. 2nd ed. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511813245.
- Tilly, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*. Addison-Wesley, Londres.
- Torres Lima, Pablo, Jaqueline Villafán Aguilar, y María De Lourdes Álvarez Medina. 2008. «Planeación estratégica Y Desarrollo Organizacional En Instituciones Educativas: El Estudio De Un Caso Universitario En México». *Revista Iberoamericana De Educación* 47 (2), 1-11. <https://doi.org/10.35362/rie4722378>.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289–325.
- UABJO. 21 de julio de 2016. Rinde protesta el comité de saneamiento y atención financiera de la UABJO. <http://www.uabjo.mx/rinde-protesta-el-comite-de-saneamiento-y-atencion-financiera-de-la-uabjo>.
- UABJO. 22 de noviembre de 2020. Impostergable la reforma al sistema de pensiones y jubilaciones de la UABJO: Rector Eduardo Bautista. <http://www.uabjo.mx/impostergable-la-reforma-al-sistema-de-pensiones-y-jubilaciones-de-la-uabjo-rector-eduardo-bautista>.

UdeG (s. f.) *Pensión Universitaria: Diagnóstico y propuesta de solución.*
http://cr.udg.mx/sites/default/files/Pension_Universitaria_triptico.pdf.

Zavala, Juan Carlos. 18 de septiembre de 2019. Sin reforma a pensiones UABJO estará en quiebra. *El Universal*. <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/18-09-2019/sin-reforma-pensiones-uabjo-estara-en-quiebra>.

Zavala, Juan Carlos. 21 de enero de 2020. Universidad de Oaxaca recurre a préstamos para cumplir con pagos de salarios. *El Universal*.
<https://www.eluniversal.com.mx/estados/uabjo-recurre-prestamos-para-cumplir-con-pago-de-salarios>.

Anexos

Reformas por año y tipo

UPE	reforma	ref2002	ref2003	ref2004	ref2005	ref2006	ref2007	ref2008	ref2009	ref2010	ref2011	ref2012	ref2013	ref2014	ref2015	ref2016	ref2017	ref2018
BUAP	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
ITSON	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
UABJO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAA	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UABC	1	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UABCS	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0
UACAM	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UNACH	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UACH	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0
UACJ	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
UAC	1	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAGRO	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAN	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UANL	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAQ	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UASLP	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
UAS	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
UAT	1	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	3	0	1	2
UATx	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UADY	1	0	0	2	0	0	0	2	0	2	0	2	0	0	0	2	0	0
UAZ	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UNACAR	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAEH	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAEMx	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UAEM	1	0	2	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	2	0	0	0
UCOL	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UdeG	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UGTO	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
UNISON	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UJAT	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UJED	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UMSNH	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UV	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Notas:

1) En las reformas por año el 0 = sin reforma, 1 = Creación de fondos/aumento de cuotas, 2 = Aumento de requisitos y 3 = Cambio de modelo.

2) Cuando en una misma reforma se realizan acciones de más de un tipo se considera el tipo de reforma de mayor nivel.

Fuentes: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información y una revisión documental.

Número de sindicatos reconocidos y representación en los CU

UPE	sindicatos	cgu_afectados(%)	cu-alumnos (%)	cu-académicos (%)	cu-directivos (%)	cu-admin(%)	cu-feu(%)	cu-gob_estatal(%)	cu-patronato(%)	cu-exalumnos(%)	cu-consejo.técnico(%)
BUAP	2	0.41	0.39	0.39	0.20	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ITSON	1	0.39	0.33	0.37	0.26	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00
UABIO	6	0.26	0.49	0.24	0.25	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAA	2	0.35	0.30	0.30	0.35	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UABC	2	0.26	0.46	0.23	0.28	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UABCS	2	0.33	0.27	0.30	0.36	0.03	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
UACAM	2	0.25	0.23	0.23	0.30	0.02	0.00	0.00	0.04	0.00	0.19
UNACH	2	0.59	0.19	0.58	0.21	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UACH	2	0.26	0.46	0.25	0.28	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UACJ	4	0.27	0.27	0.27	0.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAC	1	0.50	0.50	0.50	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAGRO	2	0.44	0.42	0.43	0.06	0.01	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00
UAN	2	0.28	0.46	0.25	0.27	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UANL	1	0.33	0.33	0.33	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAQ	2	0.21	0.37	0.20	0.40	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
UASLP	2	0.31	0.31	0.31	0.34	0.00	0.02	0.00	0.02	0.00	0.00
UAS	1	0.27	0.21	0.24	0.52	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAT	2	0.26	0.48	0.25	0.26	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UATx	2	0.22	0.39	0.20	0.39	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UADY	2	0.30	0.30	0.30	0.40	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAZ	2	0.28	0.33	0.25	0.39	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UNACAR	1	0.26	0.23	0.23	0.51	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAEH	2	0.23	0.19	0.21	0.40	0.02	0.18	0.00	0.00	0.00	0.00
UAEMx	2	0.24	0.49	0.23	0.27	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UAEM	2	0.37	0.29	0.33	0.31	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
UCOL	1	0.24	0.49	0.24	0.26	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
UdeG	2	0.30	0.29	0.30	0.40	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
UGTO	2	0.27	0.24	0.24	0.49	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UNISON	3	0.33	0.25	0.25	0.42	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UJAT	2	0.18	0.33	0.16	0.49	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
UJED	3	0.48	0.39	0.48	0.09	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
UMSNH	3	0.33	0.30	0.32	0.33	0.02	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00
UV	2	0.33	0.33	0.33	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Nota: La variable cgu_afectados(%) considera al personal académico y administrativo.

Fuentes: Elaboración propia con base Acosta (2010) y en la información recopilada a través de solicitudes de información.

Modelos pensionarios, situación financiera y características de los rectorados

UPE	sist_externo	sist_propio	sist_complement	sist_doble	relacion_deficit	reeleccionrector	duraciónrector	eleccionrector
BUAP	0	1	0	0	17.37	1	4	Consejo universitario
ITSON	0	0	1	0	6.16	1	4	Consejo universitario
UABJO	0	0	0	1	11.45	0	4	Consejo universitario
UAA	0	1	0	0	11.45	1	3	Junta de gobierno
UABC	0	0	1	0	2.41	0	4	Junta de gobierno
UABCS	0	1	0	0	13.96	0	4	Consejo universitario
UACAM	0	0	0	1	15.21	1	4	Consejo universitario
UNACH	1	0	0	0	0.91	0	4	Junta de gobierno
UACH	0	0	1	0	4.53	0	6	Consejo universitario
UACJ	0	1	0	0	6.50	0	6	Consejo universitario
UAC	1	0	0	0	11.18	1	3	Consejo universitario
UAGRO	0	0	1	0	6.29	1	4	Consejo universitario
UAN	0	0	0	1	21.74	0	6	Consejo universitario
UANL	0	1	0	0	15.39	1	3	Junta de gobierno
UAQ	0	0	0	1	21.31	1	3	Consejo universitario
UASLP	0	0	1	0	11.95	1	4	Consejo universitario
UAS	0	1	0	0	21.63	1	4	Consejo universitario
UAT	0	1	0	0	11.32	1	4	Junta de gobierno
UATx	1	0	0	0	1.78	1	4	Consejo universitario
UADY	0	1	0	0	10.01	1	4	Consejo universitario
UAZ	0	0	1	0	15.41	0	4	Consejo universitario
UNACAR	0	1	0	0	19.57	1	4	Consejo universitario
UAEH	0	0	0	1	15.67	1	4	Consejo universitario
UAEMx	1	0	0	0	1.86	0	4	Consejo universitario
UAEM	0	0	0	1	15.31	0	6	Consejo universitario
UCOL	1	0	0	0	10.21	1	4	Consejo universitario
UdeG	0	0	0	1	22.09	0	6	Consejo universitario
UGTO	0	0	1	0	12.41	1	4	Junta de gobierno
UNISON	1	0	0	0	2.46	1	4	Junta de gobierno
UJAT	0	1	0	0	11.79	1	4	Junta de gobierno
UJED	0	0	1	0	14.96	0	6	Consejo universitario
UMSNH	0	0	0	1	22.54	0	4	Junta de gobierno
UV	1	0	0	0	3.20	1	4	Consejo universitario

Notas:

1) Modelo pensionario vigente en el 2001.

2) La variable relacion_deficit fue construida a partir de la proporción del déficit de los sistemas de pensiones al cierre del 2008 y el presupuesto aprobado para 2009.

Fuentes: Elaboración propia con base en la información recopilada a través de solicitudes de información, presupuestos de egresos y leyes orgánicas de cada UPE.

Recursos transferidos a través del Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPEs en el periodo del 2002 al 2018 (millones de pesos)

UPE	fondo	fondo2002	fondo2003	fondo2004	fondo2005	fondo2006	fondo2007	fondo2008	fondo2009	fondo2010	fondo2011	fondo2012	fondo2013	fondo2014	fondo2015	fondo2016	fondo2017	fondo2018
BUAP	1,191.0	0.0	123.6	0.0	50.0	58.8	58.1	121.7	112.7	96.0	85.1	72.7	88.9	78.5	79.8	77.6	37.3	50.0
ITSON	243.6	61.0	20.4	6.0	0.0	5.8	27.7	9.4	11.3	14.1	12.5	11.3	13.3	12.1	11.9	11.2	7.4	8.3
UABJO	78.7	0.0	0.0	0.0	0.0	78.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
UAA	353.6	0.0	85.0	20.2	25.0	12.1	44.2	19.2	20.6	17.6	16.1	14.0	16.2	14.6	14.3	12.9	10.2	11.4
UABC	352.1	39.3	49.5	12.1	92.1	9.1	22.9	15.4	14.9	10.6	10.4	9.2	12.4	12.6	11.7	11.6	8.0	10.6
UABCS	71.7	0.0	2.5	0.8	4.9	2.4	21.9	4.0	4.2	3.7	3.4	2.1	2.7	2.7	2.8	4.2	3.6	5.7
UACAM	152.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.8	36.7	13.4	13.2	10.8	9.8	8.3	9.6	9.6	8.9	8.0	7.9	10.0
UNACH	16.7	5.8	1.6	0.1	7.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3
UACH	84.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.7	5.9	7.3	6.4	6.1	9.1	9.9	9.0	9.0	6.8	8.7
UACJ	469.7	80.5	33.9	18.0	56.8	10.8	69.5	25.8	25.6	21.2	19.6	16.7	19.8	18.0	16.6	14.5	10.6	11.6
UAC	788.9	78.9	11.7	18.2	0.0	7.5	80.5	74.9	74.6	61.4	54.1	47.5	57.2	60.8	60.9	50.7	15.3	34.9
UAGRO	362.1	50.0	30.0	0.0	102.3	1.9	21.5	18.5	18.3	25.2	19.0	9.0	17.5	13.8	13.3	10.2	6.1	5.4
UAN	619.1	104.5	34.7	31.5	37.4	16.5	33.6	26.0	32.5	32.5	27.1	26.6	38.6	37.2	38.8	36.4	29.3	35.8
UANL	1,739.0	126.6	51.5	47.2	100.0	80.0	45.9	166.1	168.5	144.7	129.3	99.3	90.9	110.1	110.0	94.7	82.9	91.3
UAQ	633.3	115.4	33.3	26.0	0.0	0.0	79.6	49.2	49.7	41.6	39.5	33.7	0.0	36.4	37.1	33.7	27.6	30.5
UASLP	355.9	10.2	0.0	4.4	0.0	18.2	16.0	34.5	34.9	27.4	26.2	23.2	29.5	28.5	26.5	27.3	18.0	31.0
UAS	1,115.5	50.0	20.4	0.0	0.0	5.0	41.2	130.3	122.9	103.1	92.9	79.9	82.8	103.3	99.1	81.1	48.9	54.7
UAT	369.2	93.5	41.8	5.2	0.0	12.1	15.4	23.2	22.9	17.4	14.1	13.0	19.4	18.3	16.6	27.3	12.6	16.3
UATx	95.8	8.8	3.6	0.0	0.0	1.4	60.9	2.7	2.9	2.4	2.2	1.9	0.0	2.1	2.1	1.9	1.4	1.5
UADY	374.8	0.0	116.8	51.1	0.0	10.8	35.7	8.9	13.4	14.7	13.4	9.5	18.0	19.0	17.8	16.9	12.6	16.2
UAZ	751.1	0.0	71.5	32.8	30.0	18.9	83.0	53.7	66.0	51.8	49.6	42.3	50.7	44.5	48.0	44.2	31.5	32.7
UNACAR	73.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.2	8.8	8.0	6.3	6.8	7.2	7.9	7.1	5.2	7.3
UAEH	844.6	68.2	27.4	14.0	9.2	28.2	192.6	57.6	58.8	47.1	45.2	38.8	47.3	43.8	51.8	43.1	35.5	36.3
UAEMx	22.1	8.4	2.0	0.8	10.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
UAEM	122.2	0.0	1.5	0.0	0.0	0.6	6.2	1.6	4.5	4.2	4.0	7.7	13.5	12.2	15.2	16.1	16.1	18.8
UCOL	295.1	8.2	19.6	0.0	0.0	5.2	44.7	25.6	26.5	22.6	21.5	18.7	22.6	21.2	17.4	17.6	10.3	13.4
UdeG	1,978.0	0.0	0.0	200.0	74.0	0.0	80.0	97.2	266.7	220.1	170.0	170.0	120.0	150.0	120.0	110.0	100.0	100.0
UGTO	214.8	43.9	5.0	5.9	7.9	5.2	29.8	12.5	12.5	10.9	9.8	8.3	11.1	9.1	8.8	9.8	8.2	16.0
UNISON	31.2	13.8	3.4	0.0	0.0	0.0	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
UJAT	219.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	22.2	20.4	18.3	17.0	16.2	22.2	21.6	21.9	20.6	18.0	20.7
UJED	44.8	8.5	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4	11.7	10.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
UMSNH	168.6	0.0	0.0	0.0	95.0	3.0	0.0	0.0	11.9	9.8	9.0	8.0	0.0	0.0	7.6	10.0	9.0	5.3
UV	59.4	0.0	24.6	6.3	3.7	0.0	24.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuentes: Elaboración propia con base en los dictámenes de beneficiados publicados por la DGESU-SEP y la información recopilada a través de solicitudes de información a cada UPE.