

V. El financiamiento de la Unidad 201 en sus formas de organización administrativa

CONCEPCIÓN SILVA CHÁVEZ*

JESÚS GARCÍA MESINAS**

DOI: <https://doi.org/10.52501/cc.212.05>

Resumen

La creación de la Universidad Pedagógica Nacional fue una demanda del magisterio al Gobierno Federal en turno. Esto permitió su creación en 1978, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Este decreto justifica la creación de las Unidades en el país, misma que se llevó a cabo por la presión del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para la formación de los profesores en servicio. En este sentido, se describirán las fases de la organización administrativa y el funcionamiento de la Unidad 201 Oaxaca. La primera describe su funcionamiento con una estructura centralizada en lo académico, administrativo y financiero. En la segunda, se modifica su operatividad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal de 1992, transfiriendo los servicios educativos a los estados, donde se presenta una dualidad: por un lado, obedece a la Unidad de Ajusco en lo académico, y en lo administrativo y financiero corresponde al Estado, así como la contratación de personal académico. En la tercera, se describe la recentralización financiera, administrativa y académica actual de la Unidad 201, a partir del 2015, cuando en el estado de Oaxaca se da una reorganización de los servicios educativos y el Gobierno Federal centraliza los procesos de sueldos y salarios a

* Concepción Silva Chávez. Maestría en Sociología. Profesora de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 201 Oaxaca, México.

** Jesús García Mesinas. Profesor de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 201 Oaxaca, México.

través del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo. Lo anterior no ha permitido conocer el presupuesto asignado en las diferentes fases de organización administrativa.

En las últimas décadas, la educación superior en nuestro país ha sufrido cambios no sólo en su vida académica, esto se debe a las reformas que se han implementado. Este nivel educativo ha desempeñado un importante papel en el desarrollo de nuestro país, porque ha brindado aspectos relevantes para los individuos y para la sociedad. Esta tarea se ha vuelto cada vez más compleja de realizar por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES), debido a los modelos de financiamiento por los que han transitado. En este sentido, el presupuesto se ha venido reduciendo, limitando las funciones que la universidad desarrolla. Asimismo, se ha elaborado un marco normativo que busca la reorganización y equilibrio de este nivel educativo en el financiamiento.

El propósito del capítulo consiste en describir y revisar las condiciones del financiamiento de la UPN, Unidad 201 Oaxaca, a través de las formas de la administración pública por las que ha transitado, desde su creación en 1979 hasta hoy en día. Aunado a ello, se pretende analizar cómo se ha dado este proceso administrativo, financiero y académico, así como su operatividad a nivel estatal para el desarrollo de los servicios educativos que brinda. En este sentido, se explica el financiamiento y funcionamiento de la Unidad 201 Oaxaca de la UPN, desde su creación adherida a la UPN Ajusco como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), con una administración centralizada y dependiente de las funciones sustantivas de la Universidad. Esto se da con la intervención del Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), quienes toman la decisión de crear una institución de nivel superior para la formación y profesionalización de los docentes en servicio.

El siguiente proceso que se analiza es el financiamiento y funcionamiento de la Unidad 201 Oaxaca de la UPN, como un organismo transferido a partir de 1992, donde se da un proceso de descentralización educativa como política nacional, dando la responsabilidad a los gobiernos estatales de la administración de los diferentes niveles de educación pública a través de la creación de las secretarías e institutos de educación estatal, como fue el caso de Oaxaca, donde se crea el Instituto Estatal de Educación Pública de

Oaxaca (IEEPO), con la figura de organismo descentralizado del Gobierno estatal; como consecuencia se da una dualidad en su funcionamiento administrativo y financiero a nivel estatal y académicamente dependiente de la UPN Ajusco.

El tercer proceso que explica el contexto financiero actual, identificando una recentralización educativa de la unidad 201 Oaxaca, con una dualidad administrativa por parte del gobierno del estado a través del IEEPO, la dependencia académica por parte del Ajusco y una centralización financiera por parte de la SEP, con la creación del Fondo de Aportaciones a la Nómina Educativa (FONE), en lo que se refiere a los sueldos y salarios del personal docente y no docente. Lo anterior ha permitido revisar cómo se ha venido transformando el financiamiento y funcionamiento de la Unidad 201 Oaxaca. A través de sus formas de administración pública pasó de un órgano desconcentrado a un órgano transferido, donde el proceso de descentralización no se concluyó, y en la actualidad se encuentra en una recentralización financiera.

Después de la descripción y análisis de las formas de organización y financiamiento de la administración pública, en las que se ha desarrollado la Unidad 201 Oaxaca de la UPN, desde la revisión de los procesos de reorganización de esta institución de Educación Superior como un organismo descentralizado del Gobierno estatal, se aborda la propuesta actual que se tiene en el Poder Legislativo del cambio, el cual consiste en el cambio de un organismo desconcentrado, a uno descentralizado de carácter nacional, recuperando a las unidades estatales.

Palabras clave: *Financiamiento, educación superior, UPN, servicios educativos.*

Marco teórico

La Unidad 201 Oaxaca de la UPN como parte del órgano desconcentrado de la UPN Ajusco

Durante los años setenta se desarrolló un proceso de organización centralizada de los servicios educativos, donde la administración pública operó a

través de la (SEP) ofreciendo servicios educativos con la vigilancia y ejerciendo el control desde el centro del país.

Bajo este contexto nacional en que se desarrollaba la educación, donde el Gobierno Federal tenía la centralización de los servicios educativos a través de la SEP y con la creación de órganos desconcentrados de la administración pública federal, manteniendo un control de éstos, la centralización se caracterizó porque las decisiones públicas y administrativas son adoptadas y resueltas desde el centro, generalmente el Poder Ejecutivo, con plena supremacía en todo el sistema y en todo el territorio, desde donde se planea y desarrolla la función educativa a través de la SEP.

Las primeras instituciones de educación superior se habían creado en la Ciudad de México, y los estudiantes emigraban hacia el centro del país para lograr tener una formación profesional en varios campos del conocimiento. Se desarrolló un proceso de expansión educativa, y el magisterio demandó ser incorporado al proceso de formación, actualización y profesionalización.

En el sexenio de José López Portillo (1972-1978), se crea la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), como IES, el 29 de agosto de 1978 por Decreto Presidencial, con una figura jurídica de un Organismo Desconcentrado de la SEP como parte del Plan Nacional de Educación. Como antecedente fue la creación y funcionamiento de la Unidad de Servicios Educativos en la región sureste del país en 1974 y, por otro lado, la presión del SNTE, dando lugar a la creación de las UPN's en los estados, aunque en sus inicios fueron en casas rentadas o instituciones de educación básica prestadas y con una planta docente que provenía de normales o de otros niveles educativos. Se masificó la UPN, creando 64 unidades similares a la del centro, lo cual ha mantenido su vinculación hasta hoy en día, con una relación con el SNTE. La UPN, como universidad para la formación de profesionales de la educación, es una institución centralizadora creada en la Ciudad de México e integrada con las distintas unidades en los 31 estados de la República Mexicana con carácter nacional.

En la creación de la UPN intervino el Secretario de Educación, Lic. Fernando Solana Morales y el Lic. Moisés Jiménez Alarcón como Rector. Con dos visiones diferentes; la primera, planteada por la SEP con el proyecto oficial de excelencia académica de los servicios educativos; y la segunda,

propuesta por el SNTE que planteó la masificación de los servicios de formación y actualización del magisterio.

De acuerdo con Acosta (1983), un órgano desconcentrado “consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía” (p. 87).

La desconcentración fue una estrategia del grupo hegemónico para seguir manteniendo y fortalecer la centralización de las políticas educativas, y es un proceso de control del aparato administrativo como es la SEP. El ámbito institucional de la UPN surgió en un momento donde la administración pública se encontraba centralizada y se veía un sistema educativo jerárquico y lineal. Una forma de organización es la desconcentración con ciertas facultades a ciertos órganos públicos relacionadas con su funcionamiento; donde se le otorgan ciertas facultades en la toma de decisiones, pero sigue manteniendo una dependencia de un órgano central como lo ha sido hasta el momento la UPN.

Se iniciaba un proceso de desconcentración como antecedente de la descentralización donde se delegaban ciertas facultades y toma de decisión. Esto se concretiza con la demanda del SNTE para el mejoramiento socioeconómico y profesional del magisterio en el periodo presidencial del Lic. José López Portillo. Un año más tarde de la fundación de la Unidad Ajusco, se crean las diferentes unidades en el país con la misma misión de la UPN, sustentadas en el artículo 8° del Decreto de Creación de la Universidad Pedagógica Nacional. En octubre de 1979 se organiza, de manera particular, la Unidad 201 Oaxaca, su primer director fue el Mtro. Ángel Avendaño Illescas, quien fue legitimado en su cargo por el Mtro. Moisés Jiménez Alarcón, rector de la UPN Ajusco. El domicilio donde inició actividades, de manera formal, la Unidad 201 fue en Morelos 1008, en el centro de la capital de la ciudad de Oaxaca.

Financiamiento de los servicios educativos

Desde el decreto de creación se plantea que el financiamiento de la UPN —para su funcionamiento— era a través de una partida presupuestal desde

la propia SEP. Los sueldos y salarios del personal docente y no docente eran a través de nóminas centrales enviadas a la Unidad 201, y la administraba la UPN Ajusco. Las prestaciones de los trabajadores eran similares a las que recibían los trabajadores de la Unidad Central. El depósito en efectivo de la nómina se realizaba en el Banco Mexicano SOMEX, y en la Unidad se elaboraban los cheques para el cobro y se asignaba una cantidad de \$27,000.00 para gastos de operación que eran comprados con notas y facturas que eran remitidas a la UPN Ajusco.

La unidad elaboraba un proyecto de presupuesto anual, a partir de las necesidades de las distintas áreas académicas y sometía a la consideración de la rectoría en turno. Donde se contemplaban publicaciones de apoyo a la docencia y la edición de revistas, con la finalidad de difundir tanto interna como externamente las actividades de la universidad. Había financiamiento (viáticos) para la asistencia y participación a reuniones nacionales de académicos, donde no se limitaban los gastos de traslado, hospedaje y alimentación.

En este sentido, el modelo de financiamiento público era federal, centralizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Había un presupuesto federal que cobijaba a las unidades UPN en los estados, era de libre disposición según sus planes y proyectos institucionales, no había ningún tipo de condicionamiento externo para su ejercicio. Las autoridades legitimaban los gastos a través de procesos administrativos por medio de partidas donde venían etiquetados los presupuestos.

Esta primera etapa fue considerada de prosperidad, debido a que el presupuesto que recibía la Unidad de Ajusco justificaba el desarrollo de directrices académicas y administrativas en la formación de profesionales de la educación que incluía a las unidades UPN de los estados. Este modelo de financiamiento prevaleció hasta los inicios de los años noventa, que se caracterizó por la capacidad de gestión de cada Unidad UPN y el carácter nacional como consigna institucional desde su creación de la UPN.

Planes y programas de estudios

La unidad empezó a operar con el Sistema de Educación a Distancia (SEAD 75), en el que su función fue atender los programas relacionados con la

incorporación de las licenciaturas de mejoramiento profesional y que por acuerdo de la SEP pasarían a formar parte de la UPN. En esta etapa, la unidad tuvo matrícula de profesores en servicio que procedían del SEAD 75. El primer programa educativo diseñado por las y los académicos de las diferentes Unidades UPN del país fue el SEAD 79 implementado ese mismo año, en modalidad a distancia, donde los docentes recibían un paquete de antologías y guías de estudio, y cuando ya consideraban que estaban preparados, presentaban los exámenes, los cuales se remitían a la UPN Ajusco para ser evaluados y legitimar procesos administrativos. Las asesorías las recibían de manera individual en las instalaciones de la Unidad 201, donde se tenían materiales de estudio y libros que se requerían para la consulta de contenidos que les ofrecían las antologías. Los exámenes eran diseñados en la UPN Ajusco y los distribuían a las Unidades UPN de los estados. El personal docente de la Unidad 201 fungió como aplicador de éstos, para ser devueltos posteriormente para su validación y acreditación por la Unidad Central; era una administración y supervisión centralizada.

Posteriormente, se llevaron a cabo reuniones nacionales donde se valoró el funcionamiento de este ambicioso plan de estudios, el cual ya no resultaba pertinente dando origen a las Licenciatura en Educación Preescolar y Primaria Formal (Plan 85) en modalidad semiescolarizada, donde el objeto era la práctica docente de las y los profesores en servicio.

En 1990 se ofertan las Licenciaturas en Educación Preescolar y Licenciatura en Primaria para el Medio Indígena (LEPEPMI 90), dirigidas a maestros en servicio para el medio indígena con un enfoque intercultural en modalidad semiescolarizada. Estos dos últimos planes de estudio tuvieron demanda para los maestros en servicio; se crearon las tres primeras subse-des en las regiones de nuestro Estado para brindar servicios a aquellos maestros que se encontraban laborando en medios rurales alejados.

Personal docente y no docente

La universidad empezó a funcionar con personal docente que se integró de otros niveles educativos (normales y secundarias), los cuales empezaron a buscar mejores condiciones en la Unidad 201, hasta lograr el primer

concurso de oposición en 1980 que les otorgó sus nombramiento base como docentes de la UPN Unidad 201 Oaxaca. De la misma manera, se integró personal no docente que trabajaba en normales y en otras instituciones públicas con formación básica para llevar a cabo los procesos administrativos y servicios educativos a los profesores matriculados en los diferentes programas educativos que ofrecía la Unidad 201 Oaxaca.

La Unidad 201 Oaxaca como organismo transferido al Gobierno de Oaxaca

Un segundo momento fue el desarrollo del proceso de descentralización educativa en 1992, planteado en los ochenta a través del proceso de globalización, donde se pretendía implementarlo como una política pública para otorgarle facultades y autonomía a los estados, para intervenir y dar respuesta a los problemas que se presentaban en los tres niveles educativos. En esta misma década se fue conformando un nuevo modelo de financiamiento de asignación del presupuesto, bajo los criterios de desempeño institucional, mejoramiento y aseguramiento de la calidad y evaluación y rendición de cuentas. Para ello, el subsidio ordinario para la operación de las unidades y el proceso administrativo fueron cada vez más rigurosos.

En los noventa, se sumaron las recomendaciones de los organismos internacionales (OIT-UNESCO, OCDE, MB, etc.) a los países de América Latina, proponiendo la descentralización para dar mayor autonomía en el poder de decisión a las instituciones educativas con el objetivo de mejorar el desempeño de éstas. Con ello, se diseñan programas nacionales como el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), cuyo propósito es orientar y facilitar las tareas de formulación de proyectos, por parte de las IES, para la asignación de recursos extraordinarios y con esto poder conducir a una mayor calidad educativa. De igual forma, se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), como un programa de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), para promover el mejoramiento de la educación superior; los comités se ocupan de evaluar y acreditar la pertinencia de programas académicos a través de una evaluación diagnóstica, y poste-

riormente son los pares los que opinan sobre el programa evaluado. Algunos autores plantean el inicio de políticas neoliberales que buscan la calidad de los servicios educativos a través de procesos de evaluación que den resultados como la acreditación de procesos e instituciones y que se apeguen a los lineamientos nacionales e internacionales.

La política de descentralización educativa implementada y la creación de estos organismos y programas de gobierno vino a trastocar la vinculación del gobierno federal con las entidades federativas, con el proceso de descentralización de 1992. De acuerdo al Congreso de la Unión, Cámara de los Senadores (2010), los organismos descentralizados “son entidades paraestatales cuya responsabilidad es hacerse cargo de un área estratégica, un área prioritaria, proporcionar un servicio público o social” (s/p). Los organismos descentralizados están normados en el artículo 45 de la (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 2023), donde se establece que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” (p. 65). Entendiendo este proceso como la delegación del poder para tomar decisiones y responsabilidades para los niveles inferiores de gobierno o a los consejos escolares. La descentralización ha sido presentada como la respuesta a la ineficiencia administrativa (Street, 1982).

En este periodo se promovió un modelo educativo (1989-1994), el cual establecía que los servicios educativos serían más ágiles y que las respuestas a las diversas problemáticas tendrían mejores resultados. Se define la descentralización educativa como la descripción de un proceso que determinan cuatro aspectos específicos:

1. Aspecto administrativo, que esencialmente consistió en la transferencia de inmuebles administrativos, planteles educativos y recursos materiales, humanos y financieros.
2. Aspecto educativo se refiere tanto a la transmisión de planes y programas educativos y pedagógicos, programas de formación docente y sistemas de seguimiento y evaluación como al otorgamiento del material didáctico.

3. Aspecto político, entendido como la delimitación de las condiciones laborales del personal relacionado con el quehacer educativo y como la definición de los lineamientos jurídicos normativos, tomando en cuenta las líneas de relación entre la Federación, el Estado y el Municipio.
4. Aspecto social, que comprende así las necesidades reales regionales y la relación del Estado con éstas, como el compromiso de los maestros, los padres de familia y los mismos educandos.

En este sentido, transferir la administración, las funciones, los recursos financieros, los bienes e inmuebles a los estados, para que administren los servicios educativos de manera estatal, creándose con ellos las secretarías e institutos de educación pública en cada entidad, para el caso de Oaxaca, se crea el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO), como organismo descentralizado del Gobierno estatal. Se buscaba la ampliación de la educación obligatoria; la introducción de sistemas de evaluación; el desarrollo de programas compensatorios; la formación inicial y continua de los docentes; y la vinculación entre los niveles de educación básica, media superior y superior. Se transfirió de un determinado órgano central ciertas atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de otro órgano o institución.

A partir de este proceso de organización educativa y con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que suscriben el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) publicado el 19 de mayo de 1992 en el Diario Oficial.

Después de la firma del acuerdo, la federación da inicio al proceso de transferir la responsabilidad de administrar los servicios de educación básica (Preescolar, Primaria y Secundaria), así como la Normal e instituciones formadoras de docentes, donde la federación mantuvo la responsabilidad financiera y otras atribuciones, como parte de la política educativa. Esta transferencia incluye a las Unidades UPN's consideradas como instituciones formadoras de docentes por dedicarse a la formación y profesionalización de los docentes en servicio de educación básica. De acuerdo a (Ornelas, citado en Merino, 1994): "En un lapso de tres días, los estados recibieron

100.000 edificios e inmuebles, 22 millones de bienes inmuebles en equipo y materiales, más de 500.000 plazas de maestros, 115.000 puestos administrativos, con todas sus prestaciones y derechos sindicales. “(p. 77)

El ANMEB, más que un proceso de descentralización, lo que operó fue una federalización donde las funciones sustantivas (financiamiento y los planes y programas educativos) continuaron reservadas al Gobierno Federal y se traspasaron estructuras administrativas que no terminaron de concretizarse. Desde el punto vista económico, un gobierno descentralizado busca mejorar la distribución de los recursos.

El 18 de mayo de 1992 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el “Convenio que, de conformidad con el acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal y, por la otra, el Ejecutivo del estado libre y soberano de Oaxaca, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado”, firmado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, el Gobernador de Oaxaca, Lic. Heladio Ramírez López, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Luis Donald Colosio Murrieta, el Secretario de la SEP, Ernesto Zedillo Ponce de León y el Director General del ISSSTE, Emilio Lozoya Thalman. A la par de este convenio se llevó a cabo el proceso formal de transferencia de los servicios educativos con el Acta de Transferencia, donde de manera particular se transfirieron los bienes muebles e inmuebles, personal docente, no docente.

Financiamiento de los servicios educativos

Por lo anterior, la infraestructura (bienes e inmuebles) y el personal docente, no docente de base, y los recursos financieros con los que contaba la Unidad 201 pasaron al control del IEEPO. En el caso de los inmuebles, sólo se contaba con un edificio ubicado en la calle Manuel Álvarez Bravo 112, San Felipe del Agua, Oax. El financiamiento de la Unidad 201 también fue establecido con un presupuesto similar al que tenía contemplado antes de este proceso para el pago de la nómina y los gastos de operación, donde éste era transferido a las Secretaría de Hacienda del Estado, y éste hacía el IEEPO; se da una clara triangulación de recursos financieros hacia la Unidad,

pero no la cantidad que le era asignada desde la federación. Es aquí donde ya se observaba una disminución de los recursos financieros que la unidad tenía antes de este proceso.

Ahora bien, con relación a los sueldos y salarios de los trabajadores, éstos fueron homologados de acuerdo con los tabuladores y prestaciones del Estado, al tiempo que se perdieron prestaciones, como ayudas diversas, la beca al desempeño docente, los pagos de algunas prestaciones que no tenían un límite de gasto, entre otras. Los gastos de operación se daban de manera mensual y con facturas a comprobar, ciertos gastos con costos altos implicaban un proceso de licitación aprobado por el IEEPO. Los servicios de agua, luz y teléfono eran cubiertos por el propio Instituto Estatal.

En el contexto nacional, se establecieron programas (FOMES y los PIFI's) de subsidio extraordinario no regularizables, donde las UPN's de los estados podían acceder a los recursos de los programas extraordinarios por la vía concursable, de acuerdo con las reglas o lineamientos de operación fijados por la autoridad educativa federal a través de la UPN Ajusco.

Se crea una partida interna denominada "ingresos propios", que son los recursos económicos generados por los procesos administrativos de inscripciones, reinscripciones, los trámites escolares y titulación que sirven para las necesidades institucionales que no cubre la autoridad estatal.

Planes y programas de estudio

La unidad 201 siguió operando las LEPEPMI 90, el plan 85, que más tarde fue sustituido por la Licenciatura en Educación (LE 94), debido a la demanda de los servicios que ofrecía. La unidad se vio en la necesidad de crear las siguientes seis subse-des en las regiones del Estado, ante la presión sindical de la Sección XXII de la SNTE, para ofrecer servicios educativos a los maestros en servicio que laboraban en comunidades alejadas, no tenían edificios propios, se hacían acuerdos con los municipios, directores de escuelas primarias o secundarias y solamente tenían una oficina que rentaban para llevar a cabo las funciones administrativas. El costo era cubierto con las cuotas de los alumnos.

En 1997 se ofertó la Maestría en Sociolingüística de la Educación Básica y Bilingüe dirigida a profesionales de la educación básica; fue un diseño propio de la Unidad 201, con el aval y el apoyo de la UPN Ajusco para su registro, y la autorización y financiamiento del IEEPO para su apertura. En el 2002 se oferta la Licenciatura en Intervención Educativa (LIE), dirigida a los bachilleres y personas interesadas en el campo educativo, con líneas profesionalizantes (Gestión educativa; Educación inicial; Educación inclusiva; Educación intercultural; Educación de las personas jóvenes y adultos, y Orientación educacional).

Mientras que en 2013, se oferta la Maestría en Educación Básica (MEB), una propuesta curricular se diseña por las unidades UPN's de la Ciudad de México, bajo un enfoque por competencias profesionales y dirigido a maestros en servicio, con la finalidad de aumentar la matrícula y responder a la política educativa de Enrique Peña Nieto; sin embargo, este programa en la actualidad ha tenido revisiones y se ha reestructurado.

Para 2014, se integra un equipo de trabajo, con personal docente de la UPN Ajusco, docentes de la Unidad 201 e investigadores del Conahcyt en el campo de las matemáticas denominado "Cátedras Conahcyt", quienes a través de un proyecto a 10 años avalado por el organismo plantearon la creación de dos programas de maestría en matemáticas, uno dirigido a educación básica y otro a educación media superior.

Personal docente

Para cubrir la demanda en la sede y subsedes de ingreso de la matrícula, se continúa con los contratos y se crea la figura de personal docente de horas frente a grupo, donde el pago era en efectivo al final de cada semestre y eran agrupados en una nómina exclusiva del IEEPO. Ante la demanda de matrícula, se gestionó ante la autoridad estatal la integración a la planta académica de la Unidad 201 egresados de la licenciatura (Plan 85), denominados "comisionados" para realizar las funciones exclusivas de docencia que provenían del nivel básico, específicamente de primaria; se incorporaron sin tener una capacitación, solamente los conocimientos que habían adquirido en la universidad y su experiencia como docente de nivel básico.

Los concursos de oposición de 1994, 1998 y 2002 vinieron a revitalizar a la institución porque se incorporaron normalistas y universitarios. Lo anterior, trajo visiones diferentes sobre la formación de los maestros, los primeros con un énfasis en lo técnico e instrumental y los segundos por poner énfasis en la generación de conocimientos. Estos permitieron la basificación del personal comisionado y algunos de contrato.

La Unidad 201 Oaxaca como organismo transferido al Gobierno estatal y recentralizada de la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)

Durante la primera y segunda década del siglo XXI, se replantean políticas para una nueva reorganización del sistema educativo con la finalidad de transferir íntegramente a las entidades todos los tipos, niveles y modalidades educativos en un nuevo esquema de corresponsabilidad. De manera específica, el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se puede caracterizar por la continuidad de un modelo económico neoliberal, respondiendo a las recomendaciones de la OCDE.

Esto permitió la implementación de la Ley del Servicio Profesional Docente, la estandarización de la evaluación que se concretiza con el desplazamiento de docentes formados en las normales. De manera concreta, en el 2013, se desarrolla una reforma educativa que nuevamente trastoca la vida universitaria de la UPN y se encarga de la actualización en 2014 con la estrategia nacional de formación continua para los maestros de educación básica.

En ese mismo año se inicia un proceso administrativo de recentralización del financiamiento a través del presupuesto por parte de la reorganización del Fondo de Aportaciones a la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). El cual forma parte de los ocho fondos del Ramo General, 33 aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el cual tiene como objetivo apoyar a los estados con recursos económicos complementarios, para ejercer las atribuciones que en materia de educación básica y normal se les asignan a los estados. Este organismo operó en 2015 con el propósito de apoyar a los estados con recursos financieros, para cubrir el pago de servicios educativos correspondiente al personal que ocupa las

plazas transferidas en los estados en el marco del ANMEB. De la misma manera se pretende apoyar a las entidades federativas con recursos económicos complementarios.

A lo anterior, se reorganizan los servicios educativos en el Estado, dando origen a la creación el nuevo IEEPO, como organismo descentralizado del Estado que absorbe nuevamente a la Unidad 201, por decreto estatal del gobierno del Lic. Gabino Cue Monteagudo en 2015.

De acuerdo al (FONE, 2021), la entidad durante el ejercicio 2020 cubrió la nómina de un total de 119 092 plazas con el FONE, donde la cantidad aprobada para el estado de Oaxaca fue de \$ 23 528 537 149.00, la entidad recibe únicamente recursos referentes a servicios personales y gastos de operación.

Financiamiento de los servicios educativos

El control de la nómina de los servicios educativos es administrado por el FONE como un órgano federal, donde el intermediario es el IEEPO para generar los sueldos y salarios, las plazas para contrato de personal docente son sujetas a las disposiciones del IEEPO; tienen que ser justificadas con una carga excesiva en la docencia y las demás funciones sustantivas de la Universidad no tienen prioridad. Bajo este panorama y el cierre de programas educativos, como la LE 94 y tentativamente las LEPEPMI 90, desaparece la figura del personal docente de horas frente a grupo, así como el cierre de la mayoría de las subsedes, operando sólo la subse de Tlaxiaco con personal de base y comisionado de normales.

Asimismo, se han aperturado programas de licenciatura y maestría con los mismos recursos humanos, y no hay apoyos extraordinarios. La operatividad de la Estrategia Nacional de Iniciación a la Docencia para profesionalizar a los maestros en servicio del nivel de educación indígena, acordada por el Gobierno Federal, Sección XXII y el Gobierno Estatal, ofreciendo una beca mensual de \$ 4 500.00 y el seguro facultativo a través del IMSS. Las plazas de personal de base que han quedado vacantes para contrato no son autorizadas por la autoridad estatal; en la actualidad hay 14 plazas en receso del techo financiero que le corresponde a la unidad 201.

Respecto de la situación de las comunidades estudiantiles, éstas dejan de participar en las Becas de Movilidad Santander promovidas por la UPN Ajusco, ya que dejan de considerar a la Unidad 201 en programa de beca federal “Benito Juárez”, y además no tienen los mismos apoyos estatales y federales que sustentan los estudiantes de las universidades públicas y la UPN Ajusco.

Los gastos de operación dejan de ser operados de manera regular, como se habían venido ejerciendo trastocando el convenio de transferencia. Las necesidades institucionales de infraestructura y recursos se tienen que gestionar con la autoridad estatal que en ocasiones no se cubre; sin embargo, se tienen que comprobar los gastos a la autoridad estatal. Asimismo, se ha limitado la investigación y difusión de la cultura imponiendo un presupuesto mensual de \$10 000.00 para el pago de viáticos, bajo el esquema de un tabulador estatal y con un proceso administrativo de burocracia excesiva.

Bajo este esquema, la Unidad 201 sigue funcionando como un organismo transferido a nivel estatal desarrollando los procesos administrativos establecidos por el IEEPO, con una dependencia académica de la UPN Ajusco y apegándose a la política federal de financiamiento de los sueldos y salarios de los trabajadores a través del FONE.

Reflexiones finales

La operatividad de la Unidad 201 Oaxaca no ha sido clara desde el Decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional, donde se contempla vagamente en el artículo 8º, al crearse por presión sindical y magisterial, sin infraestructura, recursos materiales, personal docente y no docente de otras instituciones educativas. Al ser parte de un órgano desconcentrado, el financiamiento para la Unidad 201 Oaxaca —para el pago de la nómina, los gastos de operación y el pago de viáticos— fue asignado bajo las consideraciones de una autoridad central como lo es la UPN Ajusco. A pesar de ello, se tenía certeza financiera. Los procesos administrativos eran claros y ágiles, donde la documentación se tenía a tiempo y de forma expedita con el apoyo de la unidad central.

El proceso de transferencia que se llevó a cabo en 1992, a través del ANMEB para la descentralización de los servicios educativos a los estados, el cual como política educativa se operó; no se concretó como estaba estipulada en el Convenio, donde se homologaron los sueldos y salarios, así como los gastos de operación, y se dejaron de pagar prestaciones que se tenían. El proceso de transferencia sólo contempló los bienes muebles e inmuebles, personal docente y no docente y los procesos administrativos.

Con la transferencia de los servicios educativos que ofrece la Unidad 201 Oaxaca, se observa que para el financiamiento se da un proceso de triangulación: Federación-Hacienda y Crédito público del Estado y el IEEPO, donde no se tiene la información con respecto al monto específico que la federación asigna a la Unidad 201. Como organismo transferido no se tiene certeza jurídica y eso la hace vulnerable, apegándose a las políticas federales y a los lineamientos impuestos por la autoridad estatal. La capacidad de los presupuestos en los estados ha sido insuficiente, lo cual obliga a crear un modelo de financiamiento como un elemento importante para el desarrollo de las funciones sustantivas de la universidad, poniendo énfasis en criterios de distribución equitativa que reduzcan progresivamente la inequidad entre los estados de la república; en este sentido, una de las prioridades es gestionar, ante los órganos de Gobierno estatal y federal, un mayor presupuesto para tener mejores resultados.

Lo anterior exige que la federación incremente la inversión en educación superior pública, para lograr la expansión con equidad y mejorar la calidad del sistema, así como para alcanzar las metas establecidas en la política educativa. Establecer el esquema de subsidio para la UPN y, de manera particular, la Unidad 201 de Oaxaca, donde se considere el costo por alumno, tomando en cuenta criterios de desempeño institucional. Fomentar, en la institución, la búsqueda de fuentes complementarias de financiamiento, en particular con aquellas instituciones que se puedan hacer vínculos.

La Unidad 201 de la UPN Oaxaca, para trascender en la vida académica a nivel local y nacional, debe de convertirse en un organismo público descentralizado, adherido a la UPN Ajusco para conservar el carácter nacional; la unidad planteada como propuesta en la Cámara de Diputados a nivel Federal para su revisión y aprobación de ser un organismo descentralizado, con autonomía y personalidad jurídica.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2023). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Campiña, M. (2021). *Semblanza histórica de la upn 1978-2018. Revisión crítica*. <https://area1.upnvirtual.edu.mx/images/libros/PA-135-pasado-presentefuturo.pdf>
- Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. (2018). Proceso general para la evaluación y acreditación de programas educativos de educación superior. <https://www.ciees.edu.mx/documentos/Proceso-General-para-la-Evaluacion-y-Acreditacion-de-Programas-Educativos-de-Educacion-Superior.pdf>
- Congreso de la Unión de México. (Cámara de Senadores). (2010). Gaceta del senado. "Naturaleza jurídica de los organismos descentralizados". Recuperado de: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/27585#:~:text=%2D%20Son%20organismos%20descentralizados%20las%20entidades,la%20estructura%20legal%20que%20adopten.
- Diario Oficial de la Federación* (1978). Decreto de creación de la Universidad Pedagógica Nacional. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4725561&fecha=29/08/1978#gsc.tab=0
- . (1992). Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Recuperado de: <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf>
- . (1992). Convenio que de conformidad con Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado libre y soberano de Oaxaca, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <https://normateca.upnvirtual.edu.mx/index.php/9-federalizaci%C3%B3n-educativa/14-principales-instrumentos-jur%C3%ADdicos>
- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE). (2021). Evaluación específica del desempeño: Informe final 2021. http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/pdf/evaluacion/evaluaciones/informes/2021/evaluaciones_2021/Informe%20Final%20EED%20FONE_2021.pdf
- González, S. M. (1998). Proceso de descentralización educativa en México y en el estado de Querétaro. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (44), 237-242.
- Merino, G. (1994). Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia. *Gestión y Política Pública*, 6(1): 77-122. https://gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/num_antteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/MJG_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- Kovacs, K. (1983). La planeación educativa en México: La Universidad Pedagógica Nacional (UPN). Colegio de México. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6163873>

- Moreno, P. (2021). UPN 1978-2018: pasado, presente y futuro. <https://area1.upnvirtual.edu.mx/images/libros/PA-135-pasado-presente-futuro.pdf>
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Argentina: Estudios Cedes.
- Silva, C. y García, J. (2022). El proceso de descentralización educativa: el caso de la Unidad 201 Oaxaca de la UPN. <https://editorial.upnvirtual.edu.mx/index.php/fasciculos?view=article&id=521&catid=47>
- Stree, S., Pacheco, C. y Orozco, G. (1982). *Prospectiva de una descentralización educativa: pautas para estrategias de organización. Reporte preliminar de investigación*. México: Fundación Javier Barros Sierra.
- Universidad Autónoma de México (UNAM). (s.f.). *Derecho Administrativo*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/7.pdf>.