

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DOCTORADO EN EDUCACIÓN**



**Las políticas y los modelos de financiamiento de la educación superior
pública en México: caso Universidad Autónoma del Estado de Morelos**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN EDUCACIÓN

**Presenta
Verónica Anaya Sosa**

**Director de tesis: Dr. José Francisco Alanís Jiménez
Codirector de tesis: Dr. José Carlos Aguirre Salgado**

**Comité Tutorial
Dra. Elisa Lugo Villaseñor
Dra. Cony Brunhilde Saenger Pedrero
Dr. Martín Gabriel De Los Heros Rondenil
Dra. Adriana Gutiérrez Díaz
Dra. Griselda Murrieta Loyo**

Cuernavaca, Mor., Junio 2025

Agradecimientos

Agradezco profundamente al Dr. Francisco Alanís Jiménez por su paciencia, compromiso y generosidad al aceptar dirigir esta tesis, a pesar de las complejidades que implicaba. Su acompañamiento constante ha sido fundamental para que este trabajo avanzara y tomara forma.

A la Lic. Gigliola Pérez Jiménez, Directora del Instituto de Ciencias de la Educación, por su apoyo incondicional ante las distintas situaciones que enfrenté durante mi trayectoria en el doctorado. Su respaldo fue clave para continuar y concluir este proceso.

Al Dr. José Carlos Aguirre Salgado, por su cercanía, por compartir siempre su conocimiento actualizado, y por su apoyo constante que ha significado un impulso en mi formación académica.

Al Comité Tutorial y a la Comisión Revisora de esta tesis, por su acompañamiento y valiosas aportaciones. En particular, a la Dra. Elisa Lugo Villaseñor, por su presencia constante a pesar de la distancia; a la Dra. Cony Brunhilde Saenger Pedrero, por su confianza y respaldo; al Dr. Martín Gabriel De Los Heros Rondenil, por compartir sus conocimientos pertinentes y oportunos; a la Dra. Adriana Gutiérrez Díaz, por sus observaciones críticas y generosas; y a la Dra. Griselda Murrieta Loyo, por sus observaciones claras y constructivas.

A la Lic. Griselda Sabrina Montalvo Jiménez y a la Lic. Wendy Quiroz González, por su invaluable apoyo administrativo, pero sobre todo por su calidez humana y el acompañamiento moral en los momentos que más lo necesité.

También quiero expresar un agradecimiento muy especial al personal de la biblioteca, por su amabilidad, disposición y trato cálido durante todas las jornadas de trabajo que pasé ahí. Su apoyo silencioso fue clave en el avance de este proyecto.

A todas y todos, gracias por caminar conmigo en este proceso.

Dedicatoria

A mi familia, por ser siempre el refugio, la fuerza y el motivo.

A Isidro, mi compañero de vida, por su paciencia, amor incondicional y por estar a mi lado en cada paso de este camino.

A Ulises y Montserrat, por su comprensión, por inspirarme a seguir adelante y por recordarme a diario la importancia de perseverar con el corazón.

Este logro es también suyo.

ÍNDICE

Índice de tablas	vii
Índice de figuras	vii
Siglas y acrónimos.....	ix
Introducción.....	11
Capítulo I. Antecedentes	14
Planteamiento del problema	30
Justificación	31
Pregunta general	32
Preguntas subsidiarias	32
Objetivo General	33
Objetivos particulares	33
Capítulo II. Estado el conocimiento.....	34
Las políticas y los modelos de financiamiento de educación superior pública	34
Problemática estructural del financiamiento.....	40
Investigaciones sobre la Universidad, la política y el gobierno universitario.....	44
Implicaciones en la Normativa de Educación Superior	52
Retrospectiva del financiamiento a las IES en México.....	54
Capítulo III. Referentes teóricos	65
El estado, la universidad pública y los modelos de financiamiento	65
El Estado como proveedor de Educación	65
La Universidad como bien público o común.....	67
Marco conceptual referencial sobre los modelos de financiamiento de las universidades	76
Ejemplos de modelos de financiamiento en el mundo	82
Políticas de financiamiento de las universidades públicas	86
La asignación del presupuesto.....	88
Ingresos Públicos	93
Gasto Público	94
Financiamiento federal de las Universidades Públicas en México	98
Fuentes financieras de la universidad	102
Capítulo IV. Metodología	109
Diseño	111
Técnicas implementadas.....	113
Fase documental	115
Fase de análisis cuantitativo	118

Fase de complemento cualitativo	120
Capítulo V. Análisis y discusión	122
Concurrencia de IES y sectores gubernamentales en el financiamiento	123
El subsidio federal y las condicionantes del financiamiento.....	126
Caracterización del periodo 2012 -2108	134
Contexto nacional.....	134
Contexto estatal	151
Capítulo VI. La Universidad Autónoma del Estado de Morelos y su crisis financiera	163
Instrumentos de regulación de la política de financiamiento de las Universidades	
Públicas Estatales. La UAEM	176
Convenios de Apoyo Financiero y Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero.....	176
Perspectiva desde los actores clave	187
Conclusiones.....	194
Referencias	199

Índice de tablas

Tabla 1. Universidades públicas estatales con y sin programas de bachillerato	15
Tabla 2. Clasificación de las instituciones de educación superior en 2018	99
Tabla 3. Programas de fondos de financiamiento extraordinario (2012–2018)	106
Tabla 4. Objetivos y Fuentes de información	116
Tabla 5. Población total nacional	135
Tabla 6. Gasto Nacional en Educación, Cultura, Deporte y Tecnología (2012-2018) con relación al PIB	138
Tabla 7. Gasto nacional en educación, por sostenimiento	148
Tabla 8. Matricula Nacional por tipo y sostenimiento 2012-2018	149
Tabla 9. Tasa de Cobertura Nacional y estatal.	150
Tabla 10. Rangos con mayor población en Morelos	155
Tabla 11. Matrícula entidad federativa Morelos 2012-2018	158
Tabla 12. Matrícula en Educación Superior Morelos	159
Tabla 13. Recursos Beca Salario para el Estado de Morelos	161
Tabla 14. Proporción de matrícula estatal en la UAEM	166
Tabla 15. Presupuesto y matrícula de la UAEM, 2012–2018	174
Tabla 16. Distribución del apoyo financiero otorgado a la Universidad	179
Tabla 17. Total de plazas autorizadas en el Anexo de Ejecución	180
Tabla 18. Clasificación de puestos autorizados por la SEP de acuerdo al Anexo Único del Convenio de Apoyo Financiero	180
Tabla 19. Plantilla de personal docente de la Universidad	181
Tabla 20. Personal de base y confianza	183
Tabla 21. Comparativo de plazas autorizadas SEP VS Universidad para plantilla 1, 2, y 3 de personal académico	184
Tabla 22. Personal activo de la Universidad	186

Índice de figuras

Figura 1. Modalidades de financiamiento a la educación	77
Figura 2. Esquema de financiamiento de la educación superior	80
Figura 3. Financiamiento de la Educación Superior	81
Figura 4. Esquematización del paquete económico	92
Figura 5. Esquema del proceso presupuestario	93

Figura 6. Clasificación del gasto programable	96
Figura 7. Distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018	97
Figura 8. Asignación presupuestal de la subfunción de educación 2018	98
Figura 9. Programas y fondos UAEM	107
Figura 10. Fondos extraordinarios de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2013-2018	107
Figura 11. Etapas básicas de la investigación documental	115
Figura 12. Etapas de la revisión de literatura	117
Figura 13. Población a nivel nacional	135
Figura 14. Población por sexo y edad	136
Figura 15. PIB Nacional 2012-2018	137
Figura 16. Población Económicamente Activa Nacional 2012-2018	139
Figura 17. Población Nacional y Población de Morelos 2010, 2015 y 2020	154
Figura 18. Evolución de la matrícula de la UAEM 2012-2018	165
Figura 19. Comparación de matrículas de nivel superior en Morelos	166
Figura 20. Matrícula de la UAEM por nivel de estudios de 2012 a 2018	168
Figura 21. Subsidio ordinario de las UPE en México 2012-2018	171
Figura 22. Presupuesto federal y estatal Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2012-2018	173

Siglas y acrónimos

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CGUTyP	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CIICAp	Centro de Investigación en Ingeniería y Ciencias Aplicadas
CNBES	Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior
COEPES	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
COMIE	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CPELSM	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CUMex	Consortio de Universidades Mexicanas
DGEM	Dirección General de Educación de Morelos
DGESPE	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DGP	Dirección General de Profesiones
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
ES	Educación Superior
FAM	Fondos de Aportaciones Múltiples
IES	Instituciones de Educación Superior
IESP	Instituciones de Educación Superior Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITSON	Instituto Tecnológico de Sonora
LCES	Ley de Coordinación de la Educación Superior
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LEEM	Ley de Educación del Estado de Morelos
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGE	Ley General de Educación
LOCEM	Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos
LOUAEM	Ley Orgánica de la UAEM
LP	Ley de Planeación
LPC	Ley de Participación Ciudadana
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional

MU	Modelo Universitario
PAN	Partido Acción Nacional
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PEE	Presupuesto de Egresos del Estado
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PIDE	Plan Institucional de Desarrollo
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODEP	Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior
PROEXES	Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Superior
PROMEP	Programa para el Mejoramiento del Profesorado
PSD	Partido Social Demócrata
PSE	Plan Sectorial de Educación
PSE	Programa Sectorial de Educación
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
REVOE	Reconocimiento de Validez Oficial
SEE	Sistema Educativo Estatal
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsistema de Educación Superior
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIN	Sistema Nacional de Investigadores
SITAUDEM	Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la UAEM
TecNM	Tecnológico Nacional de México
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UI	Universidades Interculturales
UPEAS	Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario
UPES	Universidades Públicas Estatales
UPF	Universidades Públicas Federales
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UPOL	Universidades Politécnicas
UT	Universidades Tecnológicas

Introducción

En el contexto actual de la educación superior en México, las políticas de financiamiento juegan un papel determinante en la calidad, accesibilidad y sustentabilidad de la universidad pública.

El nivel terciario enfrenta desafíos significativos en materia presupuestal que impactan directamente en su desarrollo institucional y capacidad para cumplir con su misión educativa.

El Estado establece las políticas públicas para garantizar las condiciones de acceso, calidad, y retención en la educación superior, y si bien el acceso ha tenido un aumento en todas las regiones del mundo existen obstáculos que enfrenta la universidad pública como los relacionados a los recursos necesarios para su sostenimiento.

La presente investigación tiene como objeto de estudio la problemática del financiamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el periodo 2012 a 2018, así como las transformaciones de las políticas públicas para la educación superior que han influido en el origen y la asignación de los recursos de las Universidades Públicas Estatales (UPE).

En el Capítulo I Antecedentes. Se presentan las condiciones generales que permiten contextualizar la problemática que enfrentan las Universidades Públicas Estatales (UPE) en México, particularmente en lo relativo a su modelo de financiamiento. A partir de ese panorama, se formuló la pregunta general de investigación: ¿Cuáles han sido las políticas y los modelos de financiamiento para las Universidades Públicas Estatales mexicanas y qué efectos tuvieron para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el sexenio 2012–2018? Junto con esta pregunta central, se definieron interrogantes subsidiarias y objetivos específicos que orientan el análisis de las causas de la situación financiera que atravesó la UAEM, las políticas públicas aplicadas en ese contexto y los procesos de negociación presupuestaria implicados

El Capítulo II del estado del conocimiento se organizó en tres ejes principales: las políticas y modelos de financiamiento de la educación superior, la problemática asociada al

financiamiento, y el análisis de la universidad en su relación con la política, el gobierno universitario y la gestión presupuestal. Asimismo, se incorporaron las implicaciones normativas derivadas de la legislación en materia de educación superior, así como una mirada retrospectiva al financiamiento de la universidad pública. Todo ello con el propósito de construir un panorama integral que permita comprender de manera más precisa los mecanismos de asignación de recursos en este nivel educativo.

El Capítulo III desarrolla los referentes teóricos que fundamentan la investigación. En primer lugar, se examina el papel del Estado como proveedor de educación, y se discute la universidad pública como bien público y como bien común. Posteriormente, se presenta un marco conceptual referencial sobre los modelos de financiamiento, acompañado de ejemplos de modelos financieros para la asignación de recursos al nivel terciario, así como el análisis de las políticas de financiamiento, los criterios de asignación presupuestal, los ingresos y el gasto público, y las principales fuentes financieras destinadas a las universidades públicas estatales. Este marco teórico permite identificar los modelos de financiamiento marcos presupuestarios bajo los cuales las universidades.

El Capítulo IV expone la metodología empleada. Se justifica el uso de un diseño no experimental y un enfoque mixto, mediante la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas. La investigación se organizó en tres fases: documental, cuantitativa y cualitativa. Se utilizaron instrumentos como el análisis de documentos oficiales, entrevistas semiestructuradas y la revisión de indicadores presupuestales. La triangulación metodológica contribuyó a fortalecer la validez de los hallazgos y a construir una comprensión más amplia del fenómeno.

El capítulo V el análisis y discusión de los hallazgos. Se examina la concurrencia entre las instituciones de educación superior y los distintos niveles de gobierno en la provisión de recursos, así como el papel del subsidio federal y sus condicionantes. A través de la caracterización del periodo 2012–2018, se describe el contexto nacional y estatal que influyó

directamente en la situación de las universidades públicas estatales. Este análisis permite identificar las implicaciones de los marcos normativos, presupuestales y políticos que moldearon un entorno de creciente presión financiera para las instituciones.

El Capítulo VI se centra en el análisis detallado del caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Se examinan los factores estructurales y administrativos que influyeron en su situación financiera, incluyendo los instrumentos normativos que regulan la política de financiamiento a nivel estatal y federal. Se analizan los convenios de apoyo financiero y los marcos de colaboración, así como la brecha entre las plantillas autorizadas y reales, y la interacción entre las decisiones institucionales y las políticas públicas. Este capítulo incorpora también los resultados de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores clave del ámbito universitario, lo cual permitió triangular la información obtenida y enriquecer el análisis con perspectivas internas, dando mayor profundidad a la comprensión del caso. En conjunto, se ofrece una mirada crítica sobre las limitaciones del modelo actual y los desafíos que enfrentan las universidades públicas para garantizar su sostenibilidad financiera y su compromiso con la función social que les ha sido encomendada

Finalmente, la tesis concluye con un capítulo de conclusiones, en el que se reflexiona sobre los hallazgos principales y se enfatiza la necesidad de repensar el modelo de financiamiento de la educación superior desde una perspectiva que reconozca su carácter de bien común. Se destaca la importancia de la participación activa de la comunidad universitaria y de la sociedad en general como condición necesaria para sostener y fortalecer este bien colectivo. Más allá de su valor académico, esta investigación ofrece aportaciones útiles para la formulación de políticas públicas más equitativas, sostenibles y acordes con los principios de inclusión, autonomía y responsabilidad social que deben guiar a la universidad pública en México.

Capítulo I. Antecedentes

En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) regula el Sistema Educativo Nacional (SEN) que proporciona los servicios educativos a los mexicanos. Se integra por las instituciones de gobierno y de la sociedad y considera los tipos educativos: básico, medio superior y superior. De acuerdo con la Ley General de Educación,¹ artículo 37, el tipo superior es el que se imparte después del bachillerato, se compone por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, y las opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura; además, considera la educación normal en todos sus niveles y especialidades (LGE, 2016, p. 18).

La Subsecretaría de Educación Superior (SES) como área de la SEP tiene como función principal impulsar una educación de calidad para la formación de profesionistas en el desarrollo regional y nacional (Subsecretaría de Educación Superior, 2021), se conforma por las universidades públicas federales, universidades públicas estatales, universidades públicas estatales con apoyo solidario, universidades interculturales, universidades politécnicas, universidades tecnológicas, la Universidad Pedagógica Nacional, las escuelas normales públicas, los centros públicos de investigación, y otras instituciones públicas que debido a sus características particulares no es posible ubicarlas dentro de alguno de los subsistemas anteriores (Subsecretaría de Educación Superior, 2021).

Las Universidades Públicas Estatales (UPE) son instituciones creadas por decreto de los congresos estatales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados (OPD) u organismos públicos autónomos (OPA) como son los casos de la Universidad de Guanajuato, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Universidad Autónoma del Estado de

¹ En este estudio se utilizó la Ley General de Educación con la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 09 de mayo de 2016 debido a la aplicabilidad en el contexto de la investigación y la necesidad de centrarse en las políticas y datos relevantes para el contexto específico del financiamiento federal de las universidades públicas estatales en México entre 2012 a 2018. La Ley General de Educación de 2019 no es aplicable en este estudio debido a su posterioridad al periodo analizado y a la existencia de un marco legal diferente.

Morelos (Secretaría de Educación Pública, 2020). Actualmente se cuenta con 35 universidades, una por cada entidad federativa, sin considerar a la CDMX, los estados de Campeche, Chihuahua, Sonora y Sinaloa cuentan con dos universidades (Subsecretaría de Educación Superior, 2021).

En el ciclo 2023-2024 las UPE atendieron un total del 25% de la matrícula en modalidad escolarizada y no escolarizada de la educación superior del país, lo que representó 1,334,859 estudiantes (Secretaría de Educación Pública, 2024). Las UPE principalmente atienden el tipo educativo superior, específicamente en los niveles de licenciatura y posgrado. No obstante, 23 de estas instituciones también ofrecen programas de bachillerato, y algunas imparten estudios de técnico superior universitario, como se detalla en la Tabla 1 (Mendoza, 2018).

Tabla 1. *Universidades públicas estatales con y sin programas de bachillerato*

Universidades públicas estatales			
Universidad Autónoma de Aguascalientes	Bachillerato	Universidad Autónoma de Baja California	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma de Campeche	Bachillerato	Universidad Autónoma de Baja California Sur	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma del Carmen	Bachillerato	Universidad Autónoma de Chiapas	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma de Coahuila	Bachillerato	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	Sin Bachillerato
Universidad de Colima	Bachillerato	Universidad Autónoma de Quintana Roo	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma de Chihuahua	Bachillerato	Universidad Autónoma de Sinaloa	Sin Bachillerato
Universidad Juárez del Estado de Durango	Bachillerato	Universidad Autónoma de Occidente	Sin Bachillerato
Universidad de Guanajuato	Bachillerato	Universidad de Sonora	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma de Guerrero	Bachillerato	Instituto Tecnológico de Sonora	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Bachillerato	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Sin Bachillerato
Universidad de Guadalajara	Bachillerato	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Sin Bachillerato
Universidad Autónoma del Estado de México	Bachillerato	Universidad Veracruzana	Sin Bachillerato
Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo	Bachillerato		
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Bachillerato		
Universidad Autónoma de Nayarit	Bachillerato		
Universidad Autónoma de Nuevo León	Bachillerato		
Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca	Bachillerato		
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Bachillerato		
Universidad Autónoma de Querétaro	Bachillerato		
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Bachillerato		
Universidad Autónoma de Tamaulipas	Bachillerato		

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los sitios web oficiales de las universidades públicas estatales en México. Consulta realizada 2023, 15 febrero. Ejemplo: Universidad de Guadalajara (<https://www.udg.mx/es/oferta-academica>).

El gobierno federal para llevar a cabo sus funciones depende en gran medida de la capacidad que tenga para la obtención y administración de los recursos financieros, a través del Código Fiscal de la Federación (CFF) y la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se definen los mecanismos mediante los cuales se recaudan los ingresos del presupuesto. Por medio del CFF se establecen los conceptos fiscales y los procedimientos para obtener los ingresos fiscales, a su vez la LIF cada año establece el monto de los ingresos que el gobierno anticipa recaudar y las fuentes de donde se obtienen, los cuales pueden derivar de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ventas de bienes y servicios, o del financiamiento externo e interno. “Los ingresos públicos se definen como el conjunto de entradas financieras que recibe el Estado para satisfacer necesidades colectivas” (SHCP, 2024, p.6).

Una vez obtenidos los ingresos, el gobierno federal determina la manera con eficiencia y transparencia, mediante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para establecer el Gasto Público, para garantizar que los recursos sean canalizados de acuerdo con las metas establecidas en los planes y programas nacionales para cubrir con las demandas de la sociedad (SHCP, 2024).

Dentro de los compromisos del Estado con la sociedad se considera a la educación. En materia de financiamiento a la educación, y de acuerdo con la Ley General de Educación (2016), en el artículo 25, se estipula que:

El monto anual que el Estado - Federación, entidades federativas y municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1%

del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas (LGE, 2016).

El sistema de educación superior a partir de la segunda mitad del siglo XX tuvo una importante transformación como resultado de la expansión de la matrícula por el crecimiento demográfico de la sociedad y el establecimiento del proyecto de industrialización, es en la década de los setenta que la participación en el sostenimiento de las universidades estatales por parte del gobierno fue mayor, la acción gubernamental se centró en la expansión cuantitativa de los sistemas universitarios.

La crisis financiera en los años ochenta en América Latina provocada por el endeudamiento con la banca privada internacional y por la baja en los precios del petróleo y otras materias primas, llevaron a países como México a una aguda contracción económica durante los primeros años de la década siguiente, por lo que el gobierno reestructuró los términos y condiciones del servicio de deuda con la comunidad financiera internacional para evitar una moratoria de pagos, la solicitud de la reestructura tuvo la intervención del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), mediante la firma de un acuerdo en donde el gobierno mexicano se comprometió a hacer un ajuste en las tasas de cambio, el aumento en las exportaciones, la reducción de tarifas de importación, la disminución del déficit presupuestal, entre otras. Aunque el resultado fue la recuperación de la estabilidad económica, algunos de los efectos fueron el aumento del desempleo y la reducción en el gasto social, afectando principalmente los presupuestos de salud y educación (Alcántara, 2008).

En consecuencia de lo anterior, los mecanismos de regulación de la política social redujeron el gasto de las instituciones públicas. De tal forma que el Estado de bienestar de la posguerra caracterizado por la provisión de servicios sociales se vio disminuido, buscando mayor eficiencia y productividad del gasto público mediante la contracción del financiamiento de las entidades públicas y el surgimiento de elementos de evaluación. La educación superior tenía una escasa cantidad y una calidad deficiente de los servicios educativos, así como una

dependencia casi absoluta de los recursos públicos, por lo que se introdujeron procesos de evaluación gubernamental para regular el funcionamiento de las universidades públicas y condicionar la provisión del financiamiento con parámetros de calidad (Valenti & Del Castillo, 1997, p.110).

Hasta 1988 la distribución del subsidio federal ordinario para las universidades públicas dependió de la fórmula que consideraba únicamente el número de estudiantes que atendían, lo que incentivó un rápido crecimiento de casi todas las instituciones. A partir de 1988 se estableció un nuevo modelo de asignación de recursos para el subsistema universitario que incorporó como nuevo criterio para determinar los subsidios y control del gasto público el tamaño de la plantilla de trabajadores autorizada por la SHCP para cada institución (Rubio Oca, 2006, p. 194). Asimismo se establecieron nuevos programas como el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), donde los fondos de financiamiento estaban sometidos a concurso, lo que permitió a las instituciones financiar proyectos basados en resultados (Rubio Oca, 2006).

En 1989 en atención a la calidad de la educación superior se promovió la creación de diversos organismos de evaluación, como la Comisión Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CONAEVA), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES) (Rubio Oca, 2006). Así, el subsidio extraordinario fue el nuevo componente del modelo de financiamiento aplicado a las instituciones de educación, siendo el principal instrumento de política pública de regulación de la educación superior aplicado por el gobierno federal, lo que generó cambios significativos en diferentes aspectos de la vida universitaria, estableciendo nuevas relaciones entre el Estado y las instituciones educativas, así como nuevas normativas y programas de carácter extraordinario que promovieron la profesionalización académica, la formación de posgrado y la homologación de las condiciones laborales (Moreno, 2017).

En la década de los noventa, una de las reformas más importantes en el Sistema Educativo Nacional fue la descentralización parcial de la educación básica, lo que significó la transferencia del servicio educativo a las entidades federativas y las funciones regulativas y normativas de carácter nacional las conservó la SEP. Respecto a la educación superior se incorporaron la mayoría de los procesos de evaluación gubernamental a las instituciones de educación superior para regular su funcionamiento a través del condicionamiento del financiamiento por medio de parámetros generales de calidad en lugar de mantener las políticas de subsidio benigno; se cambió a una negociación activa con políticas de intervención a través de instrumentos de evaluación (Muñoz, 2006, p. 78). Con los nuevos criterios para la asignación de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación las Universidades Públicas Estatales (UPE), el financiamiento se integró mediante dos tipos de subsidio: el ordinario, conformado por los recursos destinados a solventar gastos recurrentes como nómina, operación e infraestructura; y el extraordinario, enfocado a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior y se conformó por fondos concursables orientados a cubrir necesidades específicas o coyunturales de las instituciones (Mendoza, 2015, p. 10; Rubio Oca, 2006, p. 195).

Durante los sexenios 2000–2006, y 2006–2012, la ampliación de la cobertura fue uno de los principales objetivos de la política enfocada en educación superior, como una respuesta a los bajos niveles de acceso que se presentaron a nivel mundial como en América Latina. El Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001 a 2006, para contrarrestar los principales problemas de cobertura, equidad y buena calidad educativa, estableció dentro de sus objetivos: “Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso”, para lo cual se plantearon como estrategias aumentar los recursos incrementando el gasto total en educación con la intención de alcanzar el 8% del PIB, diseñar criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados, y mejorar los

procedimientos de asignación de recursos mediante un nuevo modelo de financiamiento federal con criterios de distribución para los estados e instituciones y la adopción de sistemas de rendición de cuentas (Presidencia de la República, 2001). El programa sectorial de educación 2007-2017, estableció como uno de sus objetivos “Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad” mediante la estrategia de aumentar la cobertura y diversificar la oferta educativa (Presidencia de la República, 2007). En este contexto, la ampliación de la cobertura no solo se concibió como el cumplimiento de un objetivo establecido, sino que también reflejó una intención política educativa y social más profunda, que se centró en la reducción de la desigualdad social y la exclusión (Gil Antón et al., 2009; Mendoza, 2018).

Estas políticas permitieron mejorar los indicadores para ampliar el acceso a la educación superior en todo el país, pero fue necesario aumentar los recursos por medio de programas que permitieran la mejora de las universidades públicas estatales, la promoción de la actualización y formación docente, así como la innovación y excelencia académica. El aumento en la inversión y los recursos destinados a las universidades públicas estatales contribuyó a expandir la capacidad de estas instituciones para admitir a más estudiantes (Mendoza, 2018).

En las últimas décadas las Universidades Públicas Estatales (UPE), reciben los recursos financieros para su funcionamiento del gobierno federal por medio de subsidios ordinarios y extraordinarios. Además, reciben el financiamiento del gobierno estatal, con la aportación de un subsidio ordinario en una proporción determinada para cada universidad, conforme a los convenios de apoyo financiero firmados anualmente. Estos convenios tienen como objetivo mantener una participación equitativa entre la federación y las entidades federativas en el financiamiento de la educación superior, y buscan alcanzar de manera gradual que las aportaciones estatales sean paritarias con los recursos federales destinados a las universidades públicas estatales de cada entidad federativa (Mendoza, 2018; 2022).

El subsidio ordinario está destinado a cubrir los gastos corrientes necesarios para el funcionamiento regular de las universidades, y su asignación se determina con base en el tamaño de la plantilla autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y por los costos operativos anuales. Por su parte, los aumentos salariales del personal universitario son aprobados cada año por la SHCP, de acuerdo a la política salarial que establece el gobierno federal. Anualmente se aprueba un porcentaje de aumento directo sobre el salario base, y se adicionan los aumentos en las prestaciones laborales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, seguridad social y vivienda, entre otras (Mendoza, 2018; 2022).

Principalmente en las universidades públicas estatales se establecieron políticas de financiamiento para incrementar los recursos para su sostenimiento, sin embargo se presentaron problemas estructurales que afectaron las finanzas de algunas universidades estatales que presentaron crisis financieras que afectaron las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura como la razón de ser de la educación superior. Dentro de estas universidades se encuentra la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), que para efectos de esta investigación también se le denominará como la Universidad.

La UAEM a lo largo de su historia ha enfrentado ciclos de problemas financieros crónicos, con períodos de estabilidad y avances, pero también de crisis y déficits estructurales, un obstáculo recurrente para la estabilidad financiera de la institución fue la falta de reconocimiento de las matrículas, y la insuficiencia de subsidios derivado de la falta de voluntad política de los gobiernos federal y estatal. La Universidad durante su trayectoria presentó problemas relacionados a los recursos para su funcionamiento, por lo que fue necesaria la gestión de los diferentes rectores para la obtención del financiamiento y la racionalización del gasto, así como el uso de los recursos autogenerados y fondos extraordinarios para cubrir sus necesidades financieras (Arredondo & Santoveña, 2004).

La Universidad en el año 2012 contó con una nueva rectoría a cargo del Dr. Alejandro Vera Jiménez, al tiempo que presentó un déficit estructural de 280 millones de pesos el cuál fue

imposible de cubrir por la insuficiencia de los subsidios presupuestales anuales tanto federales como estatales (Vera, 2016). En 2012, el estado de Morelos experimentó otra transición con la elección de un nuevo gobernador, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, proveniente de un partido político distinto al que venía gobernando en los últimos dos sexenios y la creación de nuevos institutos políticos. La relación del gobernador con la UAEM fue clave para la institución al inicio de su administración, ya que promovió un incremento del 26.2% en el presupuesto autorizado para el ejercicio 2012 por parte del gobierno federal, lo que benefició significativamente a la universidad. Además, el gobierno estatal otorgó un préstamo a la UAEM, lo que permitió a la institución cumplir con sus compromisos de gasto corriente y nómina para el cierre del año fiscal 2012, lo que evitó una situación de insolvencia que ponía en riesgo la viabilidad institucional y condicionaba el proyecto universitario (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013).

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, se establecieron el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018, en los cuales se planteó el aumento de la cobertura en educación media superior en 80% y en educación superior en 40%, por lo que la UAEM, durante el ciclo escolar 2012-2013, incrementó su matrícula en 11.7%, lo que significó el ingreso extra de 2,641 alumnos; lo anterior con el respaldo del Decreto de Autonomía Financiera, originado en la reforma constitucional y publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 10 de septiembre de 2012, por el cual se otorgó a la Universidad el equivalente al 2.5% del total del Presupuesto de Egresos del estado de Morelos. El incremento presupuestal derivado de este decreto de autonomía financiera fue considerado para su aplicación en programas y proyectos de acceso y permanencia con el objetivo de ampliar la oferta educativa e incrementar al menos en un 60% la matrícula en bachillerato, licenciatura y posgrado (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013)

En 2013, aun cuando se incrementó la matrícula de la Universidad los recursos para cumplir con las obligaciones de la contratación de personal académico y administrativo no se

obtuvieron por parte del gobierno, debido a que se excedieron los lineamientos para el reconocimiento de la plantilla establecidos por la SEP en los convenios de apoyo financiero, por lo que aumentó el déficit de la institución. Adicionalmente, el sistema de jubilación y pensiones de la UAEM representó una carga en la administración de los recursos financieros debido a la aplicación de una doble pensión simultánea, una otorgada por la Institución de Seguridad Social y otra por la Universidad, por lo que el pasivo laboral fue cubierto con los recursos del presupuesto anual (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013).

En mayo de 2014, el profesor Alejandro Chao Barona de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) fue asesinado, por lo que miembros de la comunidad de la Universidad organizaron una marcha para condenar el crimen y exigir mayor seguridad en la entidad, lo anterior generó el primer desacuerdo entre las autoridades universitarias y el gobierno de Graco Ramírez (Macleod & Morales, 2015). Posteriormente la tensión en la relación aumentó con el hallazgo de las fosas clandestinas en Tetelcingo y Jojutla, en 2014 cuando la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos denunció la sepultura irregular de 150 cuerpos en el panteón de Tetelcingo, lo que motivó una demanda de justicia por parte de las familias de las víctimas; en 2015 la UAEM se involucró con familiares de las víctimas a través de su Programa de Atención a Víctimas. Sin embargo, la Fiscalía General del Estado de Morelos no permitió la colaboración de los peritos de la UAEM en la exhumación de los cuerpos, lo que generó una disputa legal y una denuncia penal en contra de familiares de las víctimas y el rector de la UAEM. El 17 de mayo de 2016, se permitió la apertura de las fosas con la participación de peritos de la UAEM, la PGR, la División Científica de la Policía Federal y la Fiscalía General del estado de Morelos y se realizó en presencia de familiares y organizaciones de búsqueda, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2016).

En el sexenio el gobierno estatal restringió los mecanismos de participación ciudadana, particularmente los relacionados a las consultas populares y la revocación de mandato. Lo que generó un punto de tensión entre la administración estatal y la UAEM (Brito, 2016).

En 2016, la Universidad enfrentó una fuerte crisis financieras debido a la deuda acumulada de \$472 millones de pesos. Esta situación provocó que la institución incumpliera con sus obligaciones contractuales laborales con sus trabajadores académicos y administrativos. En marzo de 2017 se estimó un aumento adicional de \$875 millones de pesos en la deuda, lo que llevó a un déficit total de \$1,347 millones de pesos por lo que la Universidad enfrentó problemas de liquidez para el pago de prestaciones laborales (Urquiza, 2019).

Ante esta situación en 2017 la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), invitó a la Universidad a participar en el Programa de Rescate Financiero para revisar y atender sus problemas estructurales y garantizar la viabilidad financiera de la institución, así en junio de 2017 se ingresó al Programa de Saneamiento Financiero. No obstante, la Universidad presentó nuevas problemáticas debido a que no fueron entregados los recursos aprobados por la DGESU en enero por el incremento salarial, ni los subsidios extraordinarios para el saneamiento financiero debido a los daños provocados por los sismos y el huracán del mes de septiembre, de acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (Vera, 2017).

El 1º de diciembre de 2017, el Dr. Alejandro Vera Jiménez renunció al cargo de rector de la Universidad, para contender a un cargo de elección popular, adelantando la fecha de terminación del periodo de rectoría que terminaría el 12 de marzo de 2018. Para dar continuidad a la función académica y administrativa, el Consejo Universitario convocó a una sesión extraordinaria el 4 de diciembre para la aprobación y la toma de protesta del Dr. Gustavo Urquiza Beltrán como nuevo rector para el periodo 2017–2023 (UAEM, 2017b).

La entidad estatal tuvo elecciones el 1° de julio de 2018, siendo electo como gobernador Cuauhtémoc Blanco Bravo de la coalición que integraron el Partido Encuentro Solidario (PES), Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y el Partido del Trabajo (PT). Esta elección se llevó a cabo en un ambiente de alta polarización política y descontento social, donde los ciudadanos demandaban cambios significativos en la administración pública (Brito, 2018).

En septiembre de 2018 el comité de huelga del Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (SITAUAE) ante la falta de solución al problema del déficit estructural de la universidad y la falta de pago de los salarios de más de seis mil trabajadores académicos se declaró en huelga (Brito, 2018). El 25 de octubre de 2018 con la firma del acuerdo entre el gobernador Cuauhtémoc Blanco Bravo, el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Gustavo Urquiza Beltrán, y el secretario general del SITAUAE, Psic. Mario Cortés Montes, en la Asamblea General, los académicos levantaron la huelga que había durado 34 días. Mientras tanto, el rector anunció que se había realizado el pago de una catorcena a más de seis mil trabajadores de la universidad (Morelos, 2018).

El 8 de octubre de 2019 el rector Gustavo Urquiza declaró que parte de la problemática financiera de la Universidad fue la falta de reconocimiento, en el presupuesto federal, del incremento de la matrícula y la plantilla docente, lo que contribuyó a un presupuesto deficitario, así mismo explicó que la gestión que se llevó a cabo ante la SEP y la SHCP fue para que se reconocieran estos rubros como parte del presupuesto de manera permanente. Sobre la participación estatal de los recursos dijo que se buscó un incremento del 3% del presupuesto para el ejercicio fiscal de 2020 ante los poderes Ejecutivo y Legislativo. Añadió que la Universidad requería 390 millones de pesos para cumplir con los compromisos contractuales de fin de año y el pago de las prestaciones por lo que se buscó un incremento del presupuesto estatal de 134 millones de pesos para enfrentar el déficit de la institución y que gracias al plan de austeridad y los ajustes a la administración durante el 2018 se ahorraron 393 millones de

pesos y 70 millones de pesos más a octubre de 2019. También instó a los gobiernos federal y estatal a proveer los recursos de manera proporcional (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2019)

El 20 de noviembre del 2020, Gustavo Urquiza, rector de la Universidad señaló que debido al déficit que se enfrentaba no se realizó el pago de los aguinaldo e impuestos en el mes de diciembre a los trabajadores, pues no se contó con el apoyo extraordinario de 290 millones de pesos para terminar el año. La Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios y la ANUIES llevaron a cabo gestiones ante las autoridades educativas, pero debido a la pandemia por el COVID-19 no se contó con el apoyo extraordinario de la SES ni la de la SHCP como en años anteriores (Morelos, 2020). El 4 de diciembre de 2020 el rector de la Universidad afirmó que el principal reto de su administración sería resolver la crisis financiera de la institución derivada del déficit estructural, sin causar afectaciones a la calidad de los programas educativos, y con la mejora de las finanzas universitarias (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2020).

Sumado a lo anterior se presentó la pandemia por el COVID-19 que significó “una etapa crítica para la humanidad entera, donde las desigualdades estructurales y contradicciones sociales, previas a la pandemia, generaron afectaciones a las personas y países más vulnerables” (Aguirre, 2023, p. 182). Esta situación evidenció en la mayoría de las instituciones de educación superior las carencias en los accesos a dispositivos tecnológicos, la conectividad a internet, las condiciones precarias de las viviendas de los estudiantes y docentes para la implementación de la educación en línea, y la falta de capacitación del personal docente y directivo (Aguirre, 2023, p. 164). Lo que puso a prueba las capacidades financieras y académicas de las instituciones y se establecieron nuevos retos para superar las dificultades de la inclusión, la mejora y la equidad educativa (Aguirre, 2023).

En 2020 las universidades públicas Autónoma de Baja California, Autónoma de Chiapas, Autónoma de Guerrero, Autónoma del Estado de México, Universidad Michoacana de San

Nicolás de Hidalgo, Autónoma del Estado de Morelos, Autónoma de Nayarit, Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad Veracruzana y la Autónoma de Zacatecas reflejaron una crisis financiera y presentaron problemas financieros que no les permitió cumplir con sus obligaciones laborales (Sánchez V. , 2020).

Sin embargo, la Subsecretaría de Educación Superior (SES), señaló que en diciembre de 2018 sólo había nueve universidades públicas con problemas financieros críticos, que la Universidad Autónoma del Estado de México y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco habían resuelto su problema económico por medio de la gestión de su rector y la comunidad universitaria. En este contexto la SES informó que para 2020 no habría recursos extraordinarios por lo que las universidades deberían implementar las medidas preventivas como la implementación de programas de austeridad y la aplicación de reformas en sus sistemas de Pensiones y Jubilaciones. De igual forma se gestionaron acuerdos con diversas instancias con las que las universidades presentan adeudos fiscales o de Seguridad Social, como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, SAT. Aun así, la SHCP, ante solicitud de la SEP por medio de Convenios Extraordinarios se apoyó a seis instituciones, en las que sus Gobiernos Estatales aportaron el 50 por ciento: Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma de Sinaloa, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Autónoma de Chiapas y Universidad Autónoma de Zacatecas (Línea de contraste, 2020).

En septiembre de 2020 se pronosticó un aumento del presupuesto asignado a las universidades públicas estatales para 2021 del 1.6%, pero términos reales y descontando la inflación de este año, en 2021 en la práctica no habría un aumento sino una baja de recursos. (Sánchez & Román, 2020). Por otra parte, Moreno (2021) señaló que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el año 2022, no presentó un aumento en el presupuesto de las universidades públicas, excepto la UNAM que obtuvo un crecimiento del 1% en términos reales, con 2 mil millones de pesos adicionales, el resto, sobre todo las

universidades estatales, incrementaron su presupuesto en 0.05%. Si bien el presupuesto de 2021 se calculó con una inflación estimada del 3.4%, la inflación real al final del año fue de 4.76%, lo que resulta en una pérdida de recursos en términos reales para las instituciones, y según la ANUIES, desde 2015, las universidades públicas estatales han acumulado un déficit de aproximadamente 22 mil millones de pesos debido a la inflación, adicionalmente a esto no se suministró el Fondo Extraordinario para la Obligatoriedad de la Gratuidad convenido en la reforma del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 2019, que establece a la educación superior como gratuita y obligatoria por parte del Estado.

Si bien el objeto de estudio de esta investigación se sitúa en el periodo 2012-2018, en los últimos párrafos de esta tesis se han comentado las diversas complejidades que presenta actualmente el sistema de educación superior y las Universidades Públicas Estatales. A lo largo de este capítulo se presentó un panorama integral sobre las políticas y modelos de financiamiento que ha regido el funcionamiento de las universidades públicas estatales en México. Destacamos la evolución histórica, los mecanismos normativos y los principales actores institucionales involucrados. Además, se hizo énfasis en las características del financiamiento ordinario y extraordinario, así como en los retos derivados de las transformaciones políticas, económicas y sociales que han impactado a la educación superior pública en las últimas décadas.

Dado el interés de esta investigación, se puso especial interés en el análisis de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), institución que entre 2012 y 2018 enfrentó una serie de eventos críticos que permiten observar con claridad los efectos de un modelo de financiamiento insuficiente, rígido y poco sensible a la dinámica de desarrollo del estado. Señalamos cómo las tensiones entre la política federal y estatal, la ampliación sin sustento presupuestal de la matrícula, los pasivos laborales sin cubrir y las disputas políticas

con los gobiernos en turno, constituyen elementos importantes para comprender la situación financiera crítica que vivió la Universidad durante ese periodo.

Estos antecedentes permiten evidenciar la necesidad de realizar la presente investigación, cuyo objetivo general es identificar y analizar las políticas y modelos de financiamiento de las UPE por medio del caso de la UAEM. Estudiar a profundidad los modelos de financiamiento aplicados a la UAEM en el periodo de 2012-2018 permitirán comprender los orígenes de su crisis estructural y proponer líneas de mejora para la política pública en educación superior. Estudiar las causas de la situación financiera estructural permitirá generar conocimiento útil para análisis institucional. Así mismo, los resultados de este trabajo podrían informar las futuras decisiones en el diseño de políticas públicas que garanticen viabilidad, equidad y calidad del sistema de educación superior en México.

Planteamiento del problema

En las últimas décadas, el financiamiento de la educación superior en México ha sido objeto de múltiples reformas, políticas y programas que reflejan tanto las tensiones estructurales del sistema como los desafíos de los gobiernos para garantizar el derecho a una educación superior pública, gratuita y de calidad. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, las Universidades Públicas Estatales (UPE) han enfrentado reiteradamente crisis financieras. Un caso particularmente ilustrativo es el de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), que entre 2012 y 2018 enfrentó una situación crítica en términos financieros, que puso en riesgo su operación, el cumplimiento de sus funciones sustantivas y la estabilidad de su comunidad universitaria. Esta crisis, como lo muestran diversas fuentes, no puede ser explicada únicamente desde una perspectiva presupuestal, sino que debe analizarse a partir de un conjunto de factores estructurales, administrativos, normativos y políticos que influyen en la configuración y operación del modelo de financiamiento de las universidades públicas.

Entre estos factores destacan, por un lado, las políticas nacionales de financiamiento a la educación superior, los contextos políticos, que influyen en la concurrencia de recursos entre los gobiernos estatales y la federación, así como en la capacidad de gestión y gobernanza de las universidades. En el caso de la UAEM, las tensiones políticas sostenidas con el gobierno estatal durante ese periodo también se convirtieron en un elemento que profundizó la fragilidad financiera de la institución.

Si bien existen estudios sobre los modelos de financiamiento de la educación superior y sobre las normativas que los han enmarcado son escasos los trabajos que abordan de manera articulada los vínculos entre políticas públicas, modelos de financiamiento, decisiones político-administrativas y efectos concretos en instituciones específicas. Esta ausencia dificulta una comprensión integral del fenómeno y limita la capacidad de los tomadores de decisiones para formular estrategias de financiamiento más eficaces, sostenibles y equitativas.

En este sentido, analizar las políticas y modelos de financiamiento a partir del estudio de caso de la UAEM, resulta fundamental para comprender cómo se configuran e implementan estas políticas en contextos reales, cómo interactúan los actores institucionales y políticos, y qué consecuencias tienen estas interacciones en la estabilidad y desarrollo de las universidades públicas estatales.

Justificación

Esta investigación es pertinente tanto por su contribución académica como por su relevancia social. En el plano académico, aporta al campo de estudio del financiamiento de la educación superior pública, en tanto que se centra en un estudio de caso poco documentado: la crisis financiera de la UAEM entre 2012-2018. El acercamiento que logremos nos permitirá observar con detalle la interacción entre las políticas de financiamiento, la gobernanza universitaria y las dinámicas políticas en el ámbito estatal.

La presente investigación es pertinente, oportuna y relevante en los planos académico, institucional y social. Desde el ámbito académico, se inscribe en el campo de las políticas públicas educativas, con un enfoque específico en el financiamiento de la educación superior pública en México. Su aporte radica en el análisis de las formas de financiamiento, identificando no solo sus fundamentos normativos, sino también los factores estructurales, administrativos y políticos que lo condicionan. La investigación se enriquece con el análisis de un estudio de caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), que permite observar cómo interactúan las decisiones presupuestales, conflictos políticos, normativas e instrumentos de gestión institucional.

En el plano institucional, este estudio ofrece un marco de análisis útil para las Universidades Públicas Estatales, al ayudar a comprender los factores que inciden en su estabilidad financiera. En particular, el estudio del caso UAEM permite identificar políticas, programas y mecanismos presupuestarios que afectaron su sostenibilidad, lo que puede servir

como base para realizar diagnósticos financieros, evaluaciones institucionales y diseñar propuestas orientadas al fortalecimiento de sus capacidades de gestión. Desde una perspectiva más amplia, esta investigación busca incidir en el ámbito social y político, al generar insumos para el diseño de políticas públicas más justas, estables y sensibles a las condiciones regionales e institucionales. en un contexto en el que diversas universidades del país atraviesan situaciones similares, la comprensión profunda del caso de la UAEM puede ofrecer aprendizajes clave para evitar crisis futuras, mejorar la planeación y fomentar una corresponsabilidad efectiva entre los distintos órdenes de gobierno y las instituciones educativas.

Pregunta general

¿Cuáles han sido las políticas y los modelos de financiamiento para las Universidades Públicas Estatales mexicanas y qué efectos tuvieron para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el sexenio 2012–2018?

Preguntas subsidiarias

- ¿Cuáles han sido las políticas y los modelos de financiamiento para las Universidades Públicas Estatales en México?
- ¿Cómo influyeron las políticas públicas, el contexto económico nacional y las decisiones político-administrativas locales y federales en el financiamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos entre 2012 y 2018?
- ¿Qué factores estructurales y administrativos contribuyeron a la crisis financiera de la UAEM entre 2012 y 2018, y de qué manera ha influido el criterio de asignación de recursos del modelo de financiamiento universitario actual?

Objetivo General

Analizar las políticas y modelos de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales, a través del estudio de caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el periodo 2012–2018, con el fin de comprender su situación financiera, y aportar elementos para generar conocimiento para futuras investigaciones y para formular políticas educativas y financieras más eficaces.

Objetivos particulares

- Identificar políticas y modelos de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales en México, distinguiendo la participación federal y estatal, a través de una revisión documental con la finalidad de seleccionar y ordenar esta información ponderando su relevancia para posteriores análisis.
- Situar la problemática financiera de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en su contexto político, económico y normativo durante el periodo 2012-2018, para analizar el papel de las políticas públicas, la evolución del gasto público, las condiciones económicas nacionales y las decisiones institucionales sobre subsidios en la asignación y gestión de recursos.
- Analizar los elementos estructurales y administrativos en relación con los criterios para la asignación de recursos a la UAEM durante el periodo 2012-2018.

Capítulo II. Estado el conocimiento

Esta revisión del conocimiento nos ayudó a identificar los principales hallazgos enfoques, teóricos y líneas de investigación, hasta ahora desarrolladas en relación con el financiamiento de la educación superior pública en América Latina y México. El objetivo de esta revisión de literatura en torno al tema permite, por un lado, delimitar el terreno conceptual y empírico sobre el cual se ha construido el análisis del financiamiento universitario; por otro, reconocer los vacíos, tensiones y desafíos aún no resueltos que justifican la pertinencia de esta investigación.

Este estado del conocimiento se realizó mediante la revisión de materiales como libros, capítulos de libros, artículos y tesis de posgrado, se exponen los trabajos con los hallazgos más relevantes sobre el financiamiento, el presupuesto y el gasto con relación a las universidades públicas estatales, y en particular la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, a través de los investigadores que la han analizado.

El apartado se organizó de acuerdo con tres ejes: 1) las políticas públicas de financiamiento de la educación superior y los modelos de financiamiento de la educación superior; 2) la problemática del financiamiento de la educación superior; y 3) la Universidad, la política y el gobierno universitario, así como la asignación y el ejercicio del presupuesto con el que la Universidad desarrolla sus funciones primordiales.

Las políticas y los modelos de financiamiento de educación superior pública

Las políticas de la educación superior pública en las primeras dos décadas del siglo XXI han experimentado una evolución respecto al financiamiento de las instituciones, cuenta de ello son los textos que presentamos a continuación.

Durante la década de 1990 en América Latina la educación superior presentó una crisis relativa con la sociedad y el Estado. Las universidades públicas tenían problemas de sobrepoblación, falta de recursos, baja calidad de la vida académica, poco prestigio ante la opinión pública, y escaso impacto de la producción universitaria en la sociedad. Lo que hizo

imposible continuar con el modelo de intervención estatal y se propusieron nuevas estrategias de gobierno evaluativas, que reconocieron la autonomía universitaria y el carácter de bien público de la educación. Así se generaron los cambios para transitar de un Estado benevolente que financiaba la educación superior con pocas exigencias sobre su rendimiento, a un Estado evaluador, basado en la evaluación, la responsabilidad institucional, y en la mejoría de la calidad de la enseñanza superior, definiendo nuevos criterios en el financiamiento público con base en objetivos y metas Brunner (1990).

De acuerdo con Kent (2006), México también presentó cambios en las políticas de educación superior desde mediados de la década de 1980 los gobiernos federales establecieron nuevas reglas para la toma de decisiones para los gobiernos estatales y para las instituciones de educación superior. Dichas reformas estuvieron sujetas a las posibilidades financieras y a los acuerdos políticos, suponiendo cambios en la gobernanza del sistema de educación superior, en su financiación, en el aspecto laboral, la evaluación y en el desarrollo organizativo. Los gobiernos estatales aumentaron su nivel de intervención en la educación superior, el gobierno federal ha sido principalmente responsable de regular y financiar la educación superior pública.

Hasta la década de 1990, la principal fuente de financiamiento para las universidades públicas fue el subsidio federal directo, resultado de negociaciones políticas anuales con rectores, sin contar con recursos extraordinarios para el financiamiento para proyectos especiales, becas o buen desempeño (Kent, 2006, p. 8). No había cobro de matrículas ni recursos autogenerados por las universidades. De igual forma no se requería que las instituciones proporcionaran datos de desempeño o indicadores. A partir de las políticas de ajuste macroeconómico después de 1984 el gobierno federal redujo los gastos en todas las áreas, incluida la educación superior pública. Por ello la política de financiamiento federal cambió hacia fuentes de financiamiento más diferenciadas y se presentó una mayor competencia por el establecimiento y asignación de los subsidios extraordinarios (Kent, 2006).

Mendoza (2002) considera que las políticas que se instrumentaron en los noventa apuntaron al surgimiento de un nuevo modelo de coordinación basado en nuevas formas de financiamiento y la adopción de controles de calidad y eficiencia, en el marco de lo que se ha denominado el Estado evaluador. Se aplicó una nueva política gubernamental hacia la educación superior con un nuevo modelo de relación entre el Estado, la universidad y la sociedad, en donde la nueva coordinación de la educación superior asume una función evaluadora y la lógica del mercado adquiere mayor peso como mecanismo estratégico de orientación del sistema y de las instituciones.

Siguiendo con Mendoza (2002), a partir del concepto de políticas públicas, hace referencia a los distintos modelos de coordinación de la educación superior; describe el campo de acción social de la planeación de la educación superior y sus actores, haciendo una revisión de los planes y programas establecidos en los años ochenta. Asimismo, considera los impactos de la crisis de la llamada “década perdida” y su contexto emergente en los noventa, con el cambio de estrategia gubernamental hacia la educación superior. Presenta los elementos del Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, los procesos y acuerdos que se tomaron en torno a la evaluación de la educación superior y las principales acciones realizadas en el sexenio. Estas nuevas políticas implicaron el que las universidades realizaran procesos de academización y de reordenamiento administrativo.

Aunado a lo anterior, Mendoza (2011) también reconoce que el financiamiento público de la educación superior ha adquirido relevancia en las políticas públicas en nuestro país y ha formado parte de las agendas de las universidades públicas de manera individual y colectiva así como en las agendas institucionales y de política pública. El autor analiza las fuentes de información sobre financiamiento público de la educación superior y provee el marco para el análisis del financiamiento a la educación superior, considerando el comportamiento del gasto público en educación a nivel nacional, los aspectos legales que norman el financiamiento y las características del modelo de financiamiento tomando en cuenta el comportamiento del

presupuesto para educación superior en diversos rubros y niveles, además del gasto federal en educación superior dentro de la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De igual forma Mendoza (2011) analiza el financiamiento estatal para la educación superior, haciendo una revisión del gasto por tipo de financiamiento ya sea ordinario o extraordinario y por tipo de institución sean universidades federales, públicas estatales, con apoyo solidario, interculturales, politécnicas, tecnológicas, institutos o escuelas normales. El autor concluye que no existe una fuente oficial que agrupe los datos históricos de financiamiento para las instituciones de educación superior, ya que para obtenerla se debe recurrir al acopio de datos provenientes de distintas fuentes.

Recientemente, Mendoza (2022) actualiza y amplía los hallazgos de trabajos anteriores y ofrece un análisis de la educación superior en México a partir de tres ejes temáticos, la expansión y diversificación del sistema, la evolución del financiamiento público y las políticas educativas actuales. Sobre el financiamiento, el autor destaca la persistencia de un modelo mixto instaurado en los años noventa que se consolidó como un instrumento de política pública que promovió la competencia entre instituciones mediante fondos concursables, vinculada a los programas de evaluación externa que condicionaron a las instituciones de educación superior a mantener parámetros definidos desde las dependencias de gobierno y que impactaron de forma directa en la planeación de las universidades públicas y en el ejercicio de la autonomía, esta política pública centrada en la relación de evaluación y financiamiento se enfocó en el segmento de las universidades públicas estatales.

El autor señala que sobre las políticas públicas en materia presupuestal para las instituciones de educación superior durante los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto mantuvieron la lógica de negociación con las universidades; sin embargo, cada administración enfrentó contextos económicos y políticos distintos que influyeron en los criterios de asignación de recursos. Bajo el gobierno de Calderón, el financiamiento público destinado a la educación superior mostró un notable incremento en comparación con el sexenio de Vicente

Fox. No obstante, a partir de la segunda mitad del gobierno de Peña Nieto se observó una tendencia decreciente en el presupuesto asignado, la cual se profundizó durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, extendiéndose hasta 2021.

De igual forma, Mendoza (2022) señala que, aun con el crecimiento en matrícula, cobertura y número de instituciones, no existe una política de financiamiento, proporcional, ni equitativa, lo que genera disparidades entre subsistemas, y hace evidente que el crecimiento del sistema, sin una estrategia financiera adecuada genera brechas entre las instituciones, afectando de manera particular a las universidades públicas estatales (UPES). También observa un rezago histórico en el cumplimiento de los compromisos de financiamiento establecidos en los marcos normativos, respecto al porcentaje del PIB destinado a educación superior como en el gasto por alumno. La coexistencia de normas que promueven la gratuidad y la obligatoriedad con políticas presupuestales restrictivas genera, según el autor, una tensión estructural que compromete la sostenibilidad financiera de las instituciones públicas.

Por su parte Márquez (2004) estudia principalmente las relaciones entre las políticas de financiamiento público a la educación superior y los indicadores ubicados en las dimensiones política y social durante la década de los noventa. A partir del concepto de calidad educativa, transita por diversas dimensiones como la filosófica, pedagógica, económica, cultural y social. Se analizan las relaciones que se establecen entre las políticas de financiamiento de la educación superior. En su trabajo el autor desarrolla el reconocimiento de algunas investigaciones orientadas al análisis de las políticas de financiamiento de la educación superior pudiendo apreciar que la temática se ha diversificado y se incluyen estudios y ensayos orientados al análisis de las tendencias sobre los principales indicadores del gasto educativo. Asimismo, retoma estudios sobre los problemas derivados de la forma en cómo se distribuyen los recursos entre las entidades federativas del país y otros trabajos que consideran las tendencias del gasto educativo mostrando las tensiones entre los principales actores que intervienen en la distribución de los recursos. Identifica algunos trabajos más que resaltan la

participación de los particulares en el financiamiento de la educación superior, así como en los análisis sobre las estimaciones de rentabilidad económica que ofrecen los distintos niveles educativos. Por último, una vertiente más ubica los estudios sobre el análisis de la relación entre el gasto en educación superior y el endeudamiento externo.

De igual forma Márquez (2004) señala las principales características y efectos de las políticas de financiamiento para el nivel superior a través del tiempo. Considera tres cambios importantes: el primero correspondiente a la etapa de expansión del sistema educativo en la década de los 70; el segundo momento se ubica en la década de los 80 con el decremento en el gasto público y los recursos destinados a las instituciones de educación pública los cuales disminuyeron drásticamente debido a los efectos de la crisis económica; y la tercera fase inicia a finales de la década de los 80 con los reajustes estructurales y las recurrentes crisis económicas que afrontó el país y que ocasionaron variaciones importantes en los recursos destinados a las instituciones de educación superior.

En el análisis del financiamiento de la educación superior, diversos estudios han señalado la complejidad y evolución de los modelos financieros a nivel global y nacional. Esta sección presenta un panorama actualizado de la literatura académica sobre los modelos de financiamiento de la educación superior de manera general y orientada en el caso particular de México.

Desde una perspectiva internacional, el documento de la UNESCO (2022) presentado en la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior, establece que en las últimas décadas ha existido un aumento de la demanda de educación superior derivada del crecimiento demográfico y de una economía más basada en conocimiento, por lo que es necesario un financiamiento de los sistemas de educación superior para aumentar su capacidad, su calidad y equidad. El documento propone diferentes modelos de financiamiento y una visión general de los indicadores y las tendencias mundiales. Así mismo se aborda el papel del Estado y las diferentes combinaciones entre el financiamiento público y el privado. Teniendo atención en la

alineación de las planeaciones nacionales de desarrollo y las políticas de educación superior. De igual forma el documento analiza la función de la ayuda internacional en el desarrollo de los sistemas de educación superior en los países en desarrollo. El documento establece que sólo “el financiamiento público (universal o focalizado) puede garantizar realmente el derecho a la educación superior” (p.3). Sobre los modelos de financiamiento de la educación superior considera que los países de acuerdo con sus contextos sociales, políticos, económicos, así como las condiciones demográficas e históricas tienen diferentes enfoques políticos. Señala que hay diferentes modelos de financiamiento pero en la mayor parte de los sistemas de educación superior nacionales se da una combinación de financiamiento teniendo como fuentes las estatales y no estatales, y que implican la participación del sector público y privado (UNESCO, 2022, p. 12).

En el caso de América Latina, autores como Rama (2017) identifican tendencias regionales que muestran un patrón mixto, en el que se combinan gratuidad parcial, endeudamiento, subsidios públicos y expansión del sector privado como respuesta a la demanda no satisfecha. En este contexto, “la masificación y la tensión entre demandas y ofertas coincidió con luchas políticas para superar las dictaduras y con varias transformaciones en la dinámica universitaria” (Rama, 2017, p. 24).

Problemática estructural del financiamiento

La educación superior en América Latina (LATAM) se estructuró como un sistema con una fuerte presencia pública. Como lo señala Rama (2017), el modelo de financiamiento se dirigió hacia la introducción o generalización del acceso gratuito y con ello se derivó una expansión de la cobertura. El financiamiento de la educación superior en la región y el incremento de los ingresos de las familias permitieron elevadas tasas de cobertura, por lo que se debió permitir el crecimiento del financiamiento público y privado. Sin embargo, si bien el financiamiento en la educación superior se incrementó en el sector público, esto no ocurrió en

el de la investigación, por lo que aún se deben formular políticas que permitan alcanzar el 1% del PIB.

Por otra parte, el autor señala que en Latinoamérica existen desigualdades en el acceso, proceso y egreso de los sectores de menores ingresos a la educación superior, por lo que se requiere el diseño de políticas más focalizadas. Se considera que existe un problema particular en México derivado de las demandas de acceso y las limitaciones de las políticas arancelarias, lo que impulsó el tránsito de un financiamiento federal a un financiamiento compartido con los estados de las universidades estatales (Rama 2017).

Respecto a los problemas del financiamiento de la educación superior, Mendoza (2019) retoma aquellos que se manifiestan en América Latina en el contexto económico y de finanzas públicas, tomando como caso la experiencia de México. El autor plantea cuatro aspectos a analizar: 1) la expansión de la educación superior y la creciente privatización; 2) los indicadores de financiamiento de la región; 3) las políticas de financiamiento público; y 4) la terminación del ciclo de expansión del presupuesto público y el impacto en las universidades.

El financiamiento de la educación superior y la investigación en las últimas décadas, han sido uno de los temas principales en la agenda de gestión de las universidades latinoamericanas frente a las autoridades educativas y hacendarias. Ello no ha estado desvinculado de la relevancia que ha adquirido el debate sobre los modelos de financiamiento en el mundo a raíz del crecimiento de la demanda de ingreso de la población a este nivel de estudios, el aumento de los costos y las diversas crisis por las que han atravesado las finanzas públicas de los estados nacionales (Johnstone, 2014; Carnoy, 2006).

A la pregunta de a quién corresponde cubrir los costos crecientes de una educación superior en constante proceso de expansión y diversificación, se han dado diversas respuestas en el mundo y la región, con modelos que combinan el financiamiento público, que tiene como fuente los recursos fiscales, con el financiamiento privado proveniente de las familias para el pago de matrículas escolares; la gratuidad de la educación pública con el cobro de cuotas

significativas o simbólicas; el financiamiento a la oferta (subsidio a las universidades) con el financiamiento a la demanda (sistemas de becas y crédito educativo a los estudiantes).

Por su parte Márquez (2021), analiza a partir de la perspectiva del derecho a la educación, dos aspectos que se relacionan con el financiamiento de la educación, los cuales han sido problemáticos en México: 1) las limitaciones estructurales de las finanzas públicas que limitan los alcances de las propuestas y promesas para mejorar la situación del sector educativo; y 2) la relevancia de la educación en el ámbito de la política y la vulnerabilidad financiera. Considera el financiamiento de la educación como un tema de interés que se encuentra estrechamente ligado con las coyunturas generadas por la política económica y presupuestal de cada país. Asimismo, señala que este financiamiento es resultado del peso que tienen los recursos públicos en el sector, siendo el punto más álgido la definición de la estructura presupuestal de los países, y que el interés en el tema principalmente se da cuando se define el monto y la distribución de los recursos que se destinan a la educación y su distribución, lo cual a su vez refleja el interés de los gobernantes frente a otras necesidades. El autor señala que la educación es considerada de gran valor en el plano internacional, por lo que existen diversos instrumentos que procuran el cumplimiento de este derecho e incluyen aspectos relacionados con la obligación del Estado en su financiamiento, de manera que se considera como uno de los compromisos que resalta en las agendas gubernamentales.

Este mismo autor señala que los recursos públicos que destinan los países a la educación se ven bajo la influencia de dos aspectos: la voluntad política de los gobernantes y la estructura de las propias finanzas públicas. La política no siempre coincide con los tiempos educativos, pues la política requiere cambios y resultados acordes con los procesos electorales mientras que la educación busca cambios y transformaciones en el mediano y largo plazo. Esto afecta el financiamiento educativo y la eficiencia en el uso de los recursos. Este problema se puede analizar también desde dos vertientes: los compromisos educativos y las prioridades gubernamentales. El autor concluye que, si el Estado cuenta con un compromiso con el sector

educativo, se deben instrumentar políticas eficaces para aumentar el acceso especialmente para las poblaciones de menores recursos del país (Márquez, 2021).

Por su parte Rodríguez-Gómez (2014) también examina los efectos de las transiciones políticas mexicanas en la educación superior del país, a partir de ejes analíticos como la delimitación de las facultades y sus atribuciones, la competencia por los recursos, así como el control y coordinación sistémica en el marco de las tendencias de democratización y federalismo. Propone tres procesos de transición política: 1) *la reforma de la administración pública federal*; 2) *la transición democrática pluripartidista*, y 3) *el nuevo federalismo fiscal*. El autor considera que, en los países en vías de desarrollo económico, la problemática de la distribución de bienes y servicios públicos, así como las condiciones de participación en la toma de decisiones de políticas son asuntos de las agendas del gobierno, los partidos y las organizaciones civiles, además de ser asuntos de interés público en medios de opinión, en la arena política y en la academia. Así, desde el enfoque del federalismo democrático se tiene el objetivo de distribuir equitativamente el poder, los recursos y la toma de decisiones entre el gobierno central y las entidades locales.

En el caso de México, el autor comenta que, el federalismo democrático tiene dentro de sus principales retos equilibrar las demandas de acceso y participación con los objetivos de crecimiento económico y la transparencia en la gestión pública, siendo así que la educación universitaria en la transición federalista ha experimentado transformaciones profundas caracterizadas por la expansión, descentralización y diversificación del sistema educativo. Las políticas públicas enfocadas a las universidades públicas estatales mantienen un carácter centralista al estar normadas y reguladas por la autoridad federal, sin embargo, se carece de normas que regulen las atribuciones entre los gobiernos federal y estatales, lo que vulnera la autonomía otorgada a las universidades públicas generando inestabilidad en la gestión del sistema educativo y fricciones en la gobernanza.

De igual forma Rodríguez-Gómez (2014) propone que una política de educación superior debe conjugar la prioridad nacional con los dilemas del desarrollo regional, enfocándose en la revisión de los criterios de distribución de recursos financieros e incentivar programas de becas, formación docente, infraestructura y equipamiento. Describe las principales políticas de modernización de la educación superior a partir de la década de 1990, y analiza algunos de los atributos más destacados del enfoque de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) y su implementación en el caso de México. Así mismo ante los cambios relacionados a los procesos de crecimiento, expansión, descentralización y diversificación del sistema de educación superior, el autor menciona como elementos de esta dinámica, la creación de nuevas instituciones de educación superior públicas en los estados, el impulso a las modalidades de educación superior tecnológicas en el sector público, la descentralización de las universidades públicas estatales a partir de la apertura de sedes académicas de las universidades de las entidades federativas en donde hay una demanda significativa de educación superior; la incorporación de instituciones de educación superior públicas como formadores de profesores al sistema de educación superior; el crecimiento de la participación de la inversión privada como resultado de la demanda no atendida por el sector público, así como por la falta de control en la calidad académica (Rodríguez-Gómez, 2014, p. 22).

Investigaciones sobre la Universidad, la política y el gobierno universitario

Para este apartado, se realizó una revisión sobre la universidad, desde la perspectiva de la política y el gobierno universitario. Dentro de la literatura encontrada se ubicó el trabajo de Casanova y Rodríguez-Gómez (1999), en el que se proponen tres temas: el análisis sobre la política y el gobierno universitarios a través de referentes conceptuales y aproximaciones metodológicas, además de considerar diferentes interpretaciones y síntesis conceptuales. El segundo tema trata el caso mexicano, considerando aspectos críticos sobre la política universitaria en nuestro país, analizando las distintas dimensiones del objeto de estudio en el

ámbito universitario dentro del sistema de educación superior, así como la reflexión sobre las formas de gobierno y los procesos políticos que impulsan la transformación de las universidades en nuestro país. El tercer y último tema se centra en las experiencias de otros países, con la finalidad de presentar otros referentes que permitan el contraste derivado del análisis de los estudios de caso. Es así como se presentan las investigaciones de autores de diferentes instituciones que confluyen en el estudio de la política y el gobierno universitario.

Ordorika (1999) aborda el tema de las universidades ante las demandas externas e internas cada vez mayores, en un contexto en donde las fuentes de financiamiento para la educación superior han cambiado, las asignaciones públicas estatales se han reducido significativamente y las instituciones de educación superior recurren cada vez más a las fuerzas del mercado. Dentro de los efectos de las demandas a las universidades se encuentra el aumento extraordinario en la matrícula estudiantil, el crecimiento del cuerpo docente, y la diversificación de tareas aunada a la expansión burocrática. El autor parte de establecer las bases conceptuales para explicar por qué las crecientes demandas no han generado respuestas rápidas por parte de la universidad, lo que ha provocado tensiones internas y externas y una dinámica conflictiva. Describe a la universidad como una institución adaptativa que no experimenta cambios profundos y distingue entre reforma universitaria y adaptación institucional; considera a la primera como aquellas modificaciones que afectan profundamente la naturaleza de la universidad y su relación con la sociedad, mientras que la segunda apunta a diferentes niveles de cambio, como el cultural, académico y estructural.

Ordorika (1999) a partir de diferentes autores busca evidenciar la ausencia de cambio en las organizaciones de educación superior, ya sea por el ajuste gradual o porque las Universidades en América Latina han asumido una postura conservadora. Supone que cualquier reforma universitaria alteraría las relaciones de poder político y el control sobre los recursos dentro de la universidad, siendo así que los grupos dominantes impedirían cualquier reforma que pudiera constituir una amenaza para su control sobre la institución. El objetivo del

autor es identificar los factores que han impedido la transformación de colegios superiores y universidades en México, mostrando que los intereses creados por la élite dominante y la burocracia son tan poderosos que no se ha logrado una reforma universitaria, por lo que es necesario el establecimiento de un marco conceptual para la comprensión de los objetos del conflicto, los niveles en que se desarrolla y los actores implicados en las luchas de poder.

Respecto al gobierno universitario, Casanova (1999) en su trabajo brinda una visión panorámica de los planteamientos conceptuales acerca del gobierno de la institución universitaria, desde su origen y surgimiento hasta las orientaciones de los estudios sobre la educación superior. Asimismo, aporta elementos que contribuyen a la comprensión de los procesos y estructuras del ámbito directivo de las universidades. El autor describe la variedad de procesos que se articulan en el gobierno universitario, obligando a una reflexión sobre las cuestiones conceptuales, en donde los estudios acerca de las decisiones de la educación superior y las instituciones universitarias han sido enmarcados bajo distintas denominaciones como: administración universitaria, administración de asuntos académicos, gestión universitaria, dirección universitaria, política universitaria y gobierno universitario. Esta diversidad de denominaciones se asocia a las diferentes perspectivas disciplinarias para abordar la temática, considerando distintos contenidos relacionados con los términos de la administración y la política.

Casanova (1999) menciona que los términos administración, gestión y dirección, conllevan procesos de orden técnico e instrumental en el ámbito de decisión; el término de política hace referencia a las negociaciones y compromisos que se establecen en los grupos de interés en la Universidad; y el concepto de gobierno universitario ofrece una descripción sobre la variedad de procesos del ejercicio directivo de la Universidad.

Casanova (1999) se apoya en Harman para conceptualizar al gobierno universitario como “la conjunción de procesos de organización y dirección en el ámbito educativo superior y universitario; la distribución y ejercicio autoridad, y la relación entre el conjunto institucional

universitario y los diferentes niveles de gobierno” (p.15). El autor describe que en la década de los setenta los estudios acerca de la educación superior y la Universidad incorporaron cuestiones relativas a los procesos de dirección académica y administrativa. Abordaron también el dominio y control político en las instituciones universitarias, en tanto que los procesos de gobierno universitario cobraron interés como objeto de estudio. Se considera que este nuevo campo de estudio se corresponde con la administración empresarial y propone cuatro criterios que se relacionan con el desarrollo histórico de la administración de la educación: la rentabilidad, el rendimiento, la adaptabilidad y la pertinencia.

Siguiendo con Casanova (1999), se menciona que en el origen de los estudios sobre el gobierno universitario la administración pública fue el centro de atención en tanto que los estudios omitieron la dimensión política del ámbito de decisión de la Universidad, por lo que los análisis de aquella época tendrían un carácter instrumental y un enfoque técnico. El autor señala diversos modelos de gobierno universitario como el burocrático, el colegiado, el político y la anarquía organizada. El autor refiere los trabajos de Clark para describir los niveles y formas de autoridad en la educación superior como el departamento, la facultad, la institución, los multicampus o el conjunto de universidades, el gobierno local y el gobierno nacional.

Respecto a la autoridad, Casanova (1999) propone siguiendo a Clark, una gama de alternativas, como las basadas en la disciplina, la de forma colegiada, la autoridad corporativa, la basada en la institución y la autoridad burocrática gubernamental. Finalmente, el autor traza las características de los sistemas de educación superior desde una perspectiva internacional. Lo anterior nos lleva a cuestionarnos sobre el gobierno universitario de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y cuáles han sido los procesos de organización y dirección, cómo es la distribución y ejercicio de la autoridad, así como la relación de la Universidad con los diferentes niveles de gobierno en la sociedad.

En cuanto a las condiciones internas en que se dan los procesos de gestión institucional, el trabajo de Campos (1999) *Estructura y dinámica institucional como condición de*

la gestión: una aproximación metodológica, menciona que las instituciones de educación superior en México han pasado por cambios importantes, desde ser instituciones profesionalizantes hasta encontrar nuevos retos sociales para la formación de profesionales y de investigación. Para todo ello es necesario considerar aspectos como la diversificación de las formas de intervención estatal en asuntos políticos y financieros; la segmentación del mercado laboral que requiere mayor especialización en profesiones tradicionales que en campos del conocimiento científico, tecnológico y social; el mercado laboral académico y la diferenciación de la vinculación con la sociedad, así como de la producción tecnológica.

El autor plantea que, en el caso de la planeación, ésta se ha orientado a procesos de evaluación institucional que en buena medida dependen de la intervención estatal. Respecto al objeto principal de las instituciones de educación superior, comenta que es cumplir con las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura, pero el mandato interpretado por quienes han sido designados para llevarlo a cabo se orienta a atribuir características a estas funciones, es decir, se habla de ofrecer educación de calidad o promover la investigación de excelencia. Ya en la práctica estas interpretaciones se construyen como una intención y se traducen en el discurso en forma de objetivos y políticas concretas, aunque estas políticas no siempre se armonicen con los procesos del entorno como la intervención estatal, la fuente y magnitud del financiamiento, la demanda educativa, la demanda de tecnologías o la segmentación de la estructura laboral; pero tampoco armonizan con la propia dinámica o potencial institucional en cuanto a la demanda de acceso escolar y de estabilidad laboral, profesionalización de la docencia, formas de acceso y promoción del personal académico, diferenciación disciplinaria y la interacción de grupos de interés que representan movimientos o fuerzas cuyos objetivos rebasan la dinámica interna.

A partir del contexto Campos (1999) hace notar el surgimiento de nuevos actores institucionales con diversas formas de participación y roles institucionales que exigen satisfacción de sus intereses como grupo generando una dinámica nueva, mientras que los

estudios acerca de la problemática institucional se abordan principalmente desde tres perspectivas: 1) la influencia directa que el Estado recibe del entorno debido a la relación asimétrica entre las necesidades sociales y los nuevos escenarios económicos; 2) el establecimiento de lazos de influencia a través de políticas gubernamentales; y 3) una mayor dinámica de interacción entre las IES, las políticas gubernamentales del Estado y los diversos procesos sociales. Lo anterior se deriva del análisis de las teorías de las organizaciones que se aplican a las IES; del estudio de las condiciones que hacen posible la dinámica institucional con sus procesos de gestión, y de las redes sociales que construyen la dinámica institucional en su discurso y comportamiento.

Uno aspecto importante de la universidad es la vinculación con el sector productivo, por ello Varela (1999) en su trabajo comenta que las universidades no sólo son instituciones productoras de profesionistas para el mercado (una función obvia), además son consideradas como núcleos clave del sistema de educación superior por su reconocimiento como centros de alta cultura, como productoras de saber en constante renovación, además de tener una función crítica de conciencia de la sociedad susceptible de entrar en conflicto con otros poderes establecidos, de índole política, económica, religiosa o cultural.

Así mismo, Varela (1999) establece que la universidad, se vincula con el sector productivo de la economía, como parte de la industria moderna; que esta vinculación ha tenido escasas concreciones y que los criterios de financiamiento y las decisiones políticas gubernamental para la educación superior se distancian del objetivo de vinculación del alto conocimiento académico y el desarrollo tecnológico industrial. Dentro de los factores que tuvieron un papel importante en la relación entre la universidad y la producción, el autor menciona la concepción profesionalista de las universidades teniendo como misión económica la provisión de personal calificado para el mercado de trabajo. Por otra parte, en los ámbitos científico y humanístico, tradicionalmente se considera que la universidad debe tomar cierta distancia de las cuestiones prácticas para garantizar su función de crítica social. Igualmente,

las universidades han sido influidas por las posturas del Estado y de la iniciativa privada, pues los gobiernos tienen la visión de las universidades como receptoras de la demanda social de educación superior, mientras que la iniciativa privada se había mantenido indiferente hacia las universidades. Con el cambio de perspectiva sobre la vinculación de la universidad y el sector productivo, se consideró a las necesidades inmediatas de financiamiento de las universidades como un factor que podría ayudar a concretar avances para potencializar la investigación académica enfocada en el desarrollo industrial, aun cuando con ello se corre el riesgo de formalizar políticas de condicionamiento de subsidios estatales a los avances de las universidades en favor de la industria.

De igual forma el autor analiza la vinculación de las universidades desde otros aspectos: el de la división del trabajo, el de la tensión entre docencia e investigación y el del contenido de los programas académicos; y considera algunos elementos de políticas públicas, de competencia de mercados, de generación y transferencia de tecnologías, y de administración universitaria, así como las relaciones sociales que conllevan la existencia de actores, iniciativas y alianzas (Varela, 1999).

Manero (1999), propone el acercamiento al problema de la gestión y el gobierno académico de las universidades, a partir de la perspectiva del análisis institucional y de la psicología orientada a los fenómenos grupales e institucionales. El autor expone que los procesos de institucionalización no son resultado de un proyecto sino de la lucha de fuerzas políticas, por lo que intenta demostrar que en el sistema universitario la institucionalización se ha dado a partir de la desconstrucción de las reformas universitarias, y reconoce dos periodos para las nuevas formas de gestión y gobierno universitario: *la reforma universitaria* y la *modernización universitaria*. Sobre la organización institucional el autor menciona que los estudios se enfocan en la forma en que las universidades se gobiernan e incluye una revisión de diversos trabajos centrados en los modelos de gobierno y en la estructura universitaria. Uno de los temas que aborda es el de la universidad y la forma en que se articula el conocimiento,

considerando a este último como el principal objeto de gestión institucional. A partir de ello, realiza un recorrido sobre la dinámica del conocimiento en el contexto universitario, retomando las aportaciones de autores como Clark y Gouldner (Manero, 1999).

Muñoz (2019) reflexiona sobre el poder, las relaciones y las prácticas políticas, a partir del estudio de la política en el modelo de las universidades públicas y autónomas de México, subrayando que estas instituciones no pueden analizarse únicamente desde lo académico, sino también como espacios donde se configuran relaciones de poder y tensiones políticas. Plantea que la política universitaria se manifiesta tanto en contextos de normalidad como de inestabilidad, y que su estudio requiere comprender las interacciones entre autoridades, académicos y estudiantes.

Desde su perspectiva el autor define la universidad como “un espacio social para producir y transmitir conocimiento en el que participan colectivos; es un lugar en el que existe la política y donde se compite políticamente para lograr posiciones de autoridad” (Muñoz, 2019, p. 167), define la política como “la acción que se lleva a cabo para luchar o competir dentro de determinadas reglas” (Muñoz, 2019, p. 167), buscando el bien común. La universidad, por su carácter público y autónomo, es escenario de una política particular, que combina lo académico con lo organizacional y lo institucional.

Así mismo, Muñoz (2019) distingue entre distintos tipos de autoridad la personal y la colegiada y afirma que el ejercicio del poder universitario se concreta a través de estructuras formales como rectorados, consejos universitarios y juntas de gobierno. En este contexto, el gobierno universitario se convierte en el núcleo desde donde se articulan las redes políticas y las relaciones de poder. También analiza la pasividad política de muchos actores universitarios, especialmente de académicos, que aceptan las reglas institucionales sin cuestionarlas debido a factores como la estabilidad laboral, la evaluación y las presiones institucionales. Identifica una “aristocracia académica” jerarquizada por prestigio y productividad, lo que refuerza un modelo de competencia que excluye la participación democrática. Por su parte, los estudiantes son

reconocidos como actores con potencial de movilización política ante condiciones adversas, como la baja calidad educativa o la exclusión social.

Finalmente, el autor señala que entender las prácticas políticas universitarias permite la interpretación de las formas de gobernabilidad, el funcionamiento institucional y el cambio en las universidades públicas, en un contexto en donde hay tensiones estructurales y desafíos sociales y están relacionados con el poder y la autonomía (Muñoz, 2019).

Implicaciones en la Normativa de Educación Superior

Respecto a la normativa enfocada en educación superior en México, podemos considerar que hasta antes de 2021 los instrumentos de regulación para las instituciones de educación superior principalmente eran el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin las reformas de 2021, la Ley General de Educación y la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978. De acuerdo con Moreno y Muñoz-Aguirre (2019), el marco normativo de la educación superior se caracterizó por su fragmentación, falta de consistencia y debilidad. La Ley de Coordinación de la Educación Superior cumplió un papel secundario en la regulación de los procesos de organización, formación, generación de conocimiento e innovación del sistema educativo del tipo superior. La Ley General de Educación hacía referencia al tema de la concurrencia financiera y del gasto público de la educación superior de manera escasa y limitativa. Si bien el marco institucional de las universidades (estatutos y planes de desarrollo institucional) y del sector (planes de desarrollo) permitió organizar las actividades sustantivas de formación e investigación de las instituciones educativas.

A su vez Rodríguez-Gómez (2020) analiza las distintas formas de relación entre los poderes públicos y las instituciones de educación superior tomando en cuenta un eje histórico y relaciona tres aspectos del trayecto regulatorio del sistema de educación superior del país: las alternativas de régimen político ocurridas en distintas etapas históricas, las instituciones de

educación superior establecidas en esos contextos y la promoción normativa correspondiente. El autor muestra que los múltiples intentos e iniciativas orientadas para elaborar un marco general y uniforme para la coordinación y regulación del sistema no alcanzaron a desarrollarse como una norma unificada. Finalmente aborda el proceso de la iniciativa de una nueva Ley General de Educación Superior.

Respecto a esta iniciativa y con relación a las políticas de gestión para el ejercicio del presupuesto se revisó la Ley General de Educación Superior [LGES] (2021). Se identificaron disposiciones que favorecen a la mejora de la educación superior. No obstante, también se han identificado algunas disposiciones que aún deben ser implementadas y evaluadas. En diversas disposiciones se reitera el respeto a la autonomía que la ley le otorga a las universidades, así como los criterios y políticas que guiarán a la educación superior como el reconocimiento a la diversidad y respeto a las características de los subsistemas bajo los cuales se imparte la educación superior, se establece el respeto a la libertad académica, de cátedra e investigación, de examen y libre discusión de ideas así como la vinculación entre las autoridades educativas y las instituciones de educación superior con diversos sectores sociales y con el ámbito laboral. La impartición de la educación superior tiene una visión de derecho humano y se enfoca en la inclusión social para garantizar la equidad en el acceso.

La LGES señala que las personas tendrán el derecho a elegir libremente la institución y el programa académico de su preferencia, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establezcan las instituciones de educación superior. Se garantiza el ingreso, la permanencia y la conclusión de los estudios superiores, por lo que se otorgarán apoyos académicos, becas y apoyos para la titulación. Respecto al financiamiento de la educación superior el anteproyecto establece que además de los recursos financieros que se contemplen en los respectivos presupuestos de egreso, federal y estatales, se establecerá un fondo federal especial que tendrá dos componentes: el primero será para asignar recursos para apoyar el incremento de la cobertura, mejorar la distribución territorial de la oferta educativa y garantizar el financiamiento

plurianual de la infraestructura, equipamiento, instalaciones y gastos de operación; el segundo será para asignar recursos para compensar los ingresos por cobros a estudiantes por conceptos de inscripción, reinscripción y cuotas ordinarias. Se prevé que la SEP y los gobiernos estatales establezcan procedimientos que garanticen una participación equitativa en el financiamiento de la educación superior. El propósito es que gradualmente las aportaciones estatales sean paritarias respecto a los recursos federales que se destinan a las entidades federativas (LGES, 2021).

A partir de los principales enfoques teóricos y tendencias internacionales, resulta necesario situar la evolución del financiamiento en el contexto mexicano, con el fin de comprender cómo se conformaron las políticas y mecanismos de sostenimiento de las instituciones de educación superior.

Retrospectiva del financiamiento a las IES en México

Durante el Virreinato, la Real Universidad de México, instituida en 1551 se sostuvo mediante recursos provenientes de la Corona española, impuestos locales y derechos académicos (Pérez, 2001). Con las reformas borbónicas se establecieron los cambios para renovar el aparato estatal y tener una mejor administración de las colonias americanas, para tener un mayor control político, administrativo y económico. Se implantaron nuevas reformas, en la educación superior se consideró una universidad moderna con funciones de enseñanza e investigación científica, por lo que se fundaron diversos colegios como la Real Academia de San Carlos, que contaron con el apoyo económico de Carlos III (Rodríguez Gómez, 2020).

En Guadalajara, la educación media y superior tuvo sus inicios con el establecimiento del Colegio de Santo Tomás de Aquino en 1586 y el Colegio de San Juan Bautista en 1695, ambos dirigidos por la Compañía de Jesús. En 1696 se fundó el Seminario Conciliar de Guadalajara, el cual fue propuesto para convertirse en universidad. Ante la expulsión de la Compañía de Jesús en 1767, como parte de las reformas borbónicas, generó el cierre de

ambos colegios a su cargo lo que generó la necesidad de una formación académica. Debido a esta situación, fray Antonio Alcalde y Barriga gestionó la fundación de una universidad. En 1792 se inauguró la Universidad de Guadalajara. Su patrimonio inicial incluyó las propiedades de la Compañía de Jesús, como el templo y el edificio del antiguo Colegio de Santo Tomás, y su sostenimiento se garantizó mediante donaciones de Alcalde y Barriga, el Cabildo de Canónigos de la catedral y recursos provenientes del otorgamiento de grados (Universidad de Guadalajara, 2017).

Al inicio del régimen independiente, y con base en el artículo 161 de la Constitución de 1824, respecto a las obligaciones de los estados se decretó que cada estado debería de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la constitución (Congreso General Constituyente, 1824). Por otra parte, el artículo 50 especificaba como obligación del Congreso la formación de establecimientos para enseñar las ciencias naturales exactas, políticas y morales; nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados. Cada entidad federativa tenía la facultad de normar lo relativo a la instrucción pública en sus respectivos territorios, otorgándole a las legislaturas estatales libertad para auto normarse respecto al ámbito educativo derivando en que algunos estados efectuaran importantes reformas locales como el establecimiento de institutos (González Villarreal & Arredondo, 2017).

Los institutos científicos y literarios de México fueron los antecesores de las escuelas de formación profesional que en el siglo XX dieron lugar a las universidades públicas de los estados (Sánchez Gastélum & Valdés Silva, 2003), fueron instituciones educativas precursoras de lo que llegaría ser la educación superior que surgió en algunos estados del México independiente, durante la primera república federal y a lo largo de todo el siglo XIX (Arredondo A. , Educación pública y formación de élites: las cátedras y el Instituto Literario de Chihuahua, 2015). Los colegios y seminarios en su mayoría fueron fundados y financiados por las órdenes religiosas, por las diócesis y por el pago de cuotas de los padres de familia a diferencia de los

institutos que fueron establecidos por los gobiernos estatales con el sostenimiento de rentas públicas con la intención de ser gratuitos para los alumnos. La administración de los institutos estaba a cargo de los gobiernos locales quienes nombraban al rector y supervisaban su funcionamiento académico (Arredondo A. , 2001). Dentro de los primeros institutos fundados se encuentran el de Oaxaca, Jalisco, Chihuahua, Estado de México, así como el Instituto Hidalguense Tamaulipeco y el literario de Zacatecas, posteriormente se fundaron los de Coahuila y tres en Veracruz.

La Real Universidad de México, denominada posteriormente como Universidad Nacional y Pontificia, se mantuvo aun cuando los gobiernos independientes la consideraron representante del antiguo régimen y de origen eclesiástico. Fue clausurada en 1833 por mandato del gobierno de Gómez Farias como un mecanismo para quitarle el monopolio de la educación a la Iglesia, sin embargo, en 1834 fue reabierta por el gobierno de Santa Anna. En 1857, Ignacio Comonfort suprime nuevamente la universidad y en 1858 Félix Zuloaga la reestablece. También en 1833, se estableció la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios de la Federación y fue el primer organismo creado con la finalidad de coordinar los establecimientos educativos y mantener una organización educativa (Alvarado, 1994).

En la primera mitad del siglo XIX aun con la inestabilidad política del Estado y los conflictos internacionales se desarrollaron alternativas de educación superior. Los regímenes liberales permitieron la creación de nuevas instituciones en los estados, los cuales dependían en la mayoría de los casos en los aspectos financieros, administrativos y regulatorios de las autoridades locales y contaban con el apoyo de las asociaciones profesionales, mercantiles o industriales.

En 1861, con el triunfo del gobierno liberal de Benito Juárez, se promulgó un decreto de reorganización de la administración del país y de la educación nacional en el que se establecían escuelas profesionales, el proyecto fue interrumpido por la intervención francesa y

por el régimen del segundo imperio. Con el Segundo Imperio Mexicano, se cerró la universidad en 1865, de acuerdo con el emperador Maximiliano la universidad requería una reestructuración y se propuso la creación de escuelas especiales para los diferentes saberes (Marsiske, 2006).

Posteriormente en 1867, el gobierno de Juárez se dio a la tarea de organizar principalmente la hacienda pública y la educación. En el primer punto se tomaron medidas para analizar la deuda y establecer un calendario de pagos, así como la implementación de ahorros como la reducción del ejército. En 1870, se estableció, por primera vez, un presupuesto gubernamental (Vázquez, 2016). Respecto a la educación el gobierno juarista promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal del 2 de diciembre de 1867, que estableció normas para la educación primaria de niños y niñas y su gratuidad. Se desarrollaron los contenidos para la instrucción secundaria, y se fundó la Escuela Nacional Preparatoria en la que se adoptó el método positivista de Augusto Comte con el objetivo de lograr la unidad de conciencia entre los mexicanos (Marsiske, 2006). Esta misma Ley Orgánica decretó el cierre de la Universidad Nacional y la formación de las Escuelas Nacionales que suplirán los estudios impartidos por la Universidad, como las Escuelas de Jurisprudencia, Medicina, Agricultura y Veterinaria, de Ingenieros, de Naturalistas, de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Comercio, de Artes y Oficios, así como la Escuela Normal, y la escuela de sordomudos.

En relación al subsidio de la “instrucción pública”, al iniciar la gestión educativa, en la ciudad de México, el ayuntamiento se encontró en bancarrota y la situación se complicó por la deuda que el Imperio había dejado por concepto de sueldos devengados a los profesores municipales. La nueva ley de 1867 consideró como fondos para el sostenimiento de la educación pública el producto de los impuestos de las herencias y legados en el distrito y territorios, los bienes vacantes y “mostrencos” -bienes muebles o inmuebles que no tienen dueño o no se conocen- en el Distrito y Territorios Federales, los bienes de la instrucción pública perteneciente al gobierno general y el producto real obtenido de las ganancias en las

casas de moneda de la República, así como las pensiones que se pagaban por las escuelas, la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867. También especificaba la administración de los fondos en relación con los sueldos y puntualizaba que el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública realizaría todos los gastos necesarios para dejar establecidas las escuelas creadas así como los sueldos de profesores (Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1867).

Durante el periodo juarista, en los estados de la República se establecieron institutos científicos y literarios, algunos se transformaron de colegios católicos a civiles y otros surgieron de acuerdo con las reformas legales, dentro de ellos se destacan los de Durango, Coahuila, Aguascalientes, Yucatán, San Luis Potosí, Hidalgo, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Morelos, Sinaloa, Tabasco y Chiapas. Cada una de las instituciones se regulaba por disposiciones estatales, sin que existiera una norma federal o general dando lugar a diferentes formas de organización sin tener una coordinación nacional (Rodríguez-Gómez, 2020).

Con la necesidad de elevar el nivel cultural; mejorar la educación de las diversas escuelas nacionales; fomentar la autosuficiencia científica y tecnológica, y dar unidad institucional a la educación superior, Justo Sierra presentó en 1881 ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley para reestablecer en México la Universidad Nacional pero la propuesta no fue aceptada (Marsiske, 2006). El 26 de abril de 1910, Sierra presentó a los diputados un Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional y el 22 de septiembre de 1910 se inauguró la Universidad Nacional de México. El financiamiento de la nueva universidad no presentó problemas para su funcionamiento ya que no se construyeron edificios, se organizó una oficina rectoral y del consejo universitario en la antigua Escuela Normal, y las dependencias que le habían sido adscritas y que conformarían la nueva institución como la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas profesionales existentes y los institutos de cultura e investigación contaban con instalaciones a excepción de la escuela de Altos Estudios que no dispondría de un edificio propio (Garcíadiego, 1996).

En noviembre de 1910, estalló el movimiento revolucionario, los estudiantes universitarios capitalinos no tenían suficientes razones para participar en oposición contra Díaz, no sólo por su origen de clase social, ya que provenían de clases dominantes de la época, lo que los colocaba en una posición privilegiada, sino por mantener el clima de paz y desarrollo económico que había ofrecido el régimen. La Universidad Nacional se mantuvo al margen de los conflictos políticos del gobierno de Díaz, aun cuando los grupos revolucionarios al no obtener colaboración de su parte la criticaron y la hostilizaron por considerarla una institución del antiguo régimen. En términos académicos la Universidad ignoró la situación nacional sin considerar que la Universidad Nacional era dependiente del Estado (Garcíadiego, 1996).

El primer gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, se enfrentó las inequidades en educación por medio de la municipalización de los servicios educativos. En 1917, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y se dispuso de una administración municipal lo que derivó en efectos negativos porque no se abasteció a los municipios de los recursos necesarios haciendo que se perdiera la poca coordinación de política educativa que existía en el país (Rodríguez-Gómez, 2020).

Tras el asesinato de Carranza, Adolfo de la Huerta en 1920 designó a José Vasconcelos para el cargo de rector de la Universidad Nacional y del Departamento de Universidad y de Bellas Artes. Posteriormente Álvaro Obregón lo ratificó en diciembre de 1920, y fue el fundador y primer titular de la recién creada Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. Con la creación de la SEP y las reformas constitucionales se autorizaba a la federación a establecer instituciones y sostener escuelas de cualquier tipo y grado y legislar en todo lo que se refiriera a ellas, salvaguardando las facultades de los estados (Loyo, 2010).

En 1923, la Federación de Estudiantes de México de la Universidad Nacional envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Proyecto de Autonomía Universitaria la cual había sido demandada en diversas ocasiones y por diferentes actores. En 1929, los estudiantes de la Universidad se declararon en huelga en oposición al sistema de reconocimientos semestrales.

El objetivo era obtener el gobierno autónomo de la Universidad mediante un consejo universitario conformado por maestros y estudiantes, que resolviera los conflictos estudiantiles sin la imposición oficial, derivado de lo anterior el presidente Emilio Portes Gil promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, Autónoma. El gobierno se comprometió a suministrar un apoyo económico anual de acuerdo con las necesidades de la Universidad, pero mantuvo una fuerte injerencia en la vida universitaria. Tenía la facultad de proponer la terna para la elección del rector y el consejo universitario; no había la libertad para organizar las actividades académicas y el gobierno tenía la capacidad de revisar las finanzas de la institución (Martuscelli y Martínez Leyva, 2013).

Es importante mencionar que, incluso antes del reconocimiento formal de la autonomía de la Universidad Nacional, ya algunas entidades federativas habían adoptado este principio en sus marcos jurídicos locales. Por ejemplo, en 1917, Michoacán fue la primera entidad federativa en constituir la Universidad de Michoacán como una institución autónoma, que se formalizó con la expedición de su Ley Reglamentaria en 1919. Posteriormente, en 1923, San Luis Potosí también otorgó autonomía universitaria mediante un decreto que transformó su Instituto Científico y Literario en universidad, aunque esta medida no se implementó plenamente hasta 1934 cuando esta autonomía fue concedida de facto y en 1949 se formalizó por medio de su Ley Orgánica (Rangel, 1979).

Durante el Maximato que comprendió las presidencias de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), y los dos primeros años de la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1936), la Universidad Nacional de México presentó momentos de agitación y desórdenes derivados nuevamente por la demanda estudiantil por la intervención de la Secretaría de Educación Pública en los asuntos internos de la Universidad y pedían una reforma de la Ley Orgánica de la Universidad para que se le concediese a la institución la autonomía plena. El gobierno federal se vio obligado a intervenir cediendo su autonomía, por medio de la Ley de Autonomía de 1933. Otorgó plenas facultades

jurídicas y de gobierno a la Universidad confiriendo el funcionamiento y las normas internas al Consejo Universitario, así como los aspectos de la vida académica como la autoridad de decidir sobre planes y programas de estudio y métodos de enseñanza, la institución perdió su carácter de nacional, pasando a ser la Universidad Autónoma de México (Pallán y Rodríguez Gómez, 2011).

El gobierno consideró la autonomía de la Universidad como una independencia política y económica, otorgó un fondo único de diez millones de pesos para que la institución se mantuviera por medio de los intereses y no proporcionó más asignaciones federales para la institución durante los años de 1934 a 1936. Lo anterior ocasionó que la institución no tuviera los recursos suficientes para su mantenimiento. La Universidad tuvo ingresos anuales de 600 mil pesos como producto de las rentas de los recursos del fondo por lo que no alcanzó a cubrir el primer año de su funcionamiento, necesitaba más de dos millones de pesos para operar. El problema más urgente a resolver fue el económico y el Consejo Universitario se vio obligado a tomar medidas de emergencia como la reducción salarial de las autoridades, recorte de personal y de gastos y los docentes renunciaron a sus honorarios (Villarreal E. , 2000).

Al final, la política se impuso y el gobierno federal cedió, poco a poco, de tal modo que a partir de 1937 el subsidio volvió a otorgarse; pasó de un millón de pesos, cantidad menor a lo que ya recibía antes de 1933, y cerró el último año de gestión con 3.5 millones de asignación (Muñoz Ledo, 1962).

En 1934, se implantó la escuela socialista en México durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río y como parte del Plan Sexenal de Gobierno del Partido Nacional Revolucionario (PNR), mediante la reforma al artículo 3o. constitucional en donde se establecía que la educación impartida por el Estado debía ser socialista, excluir toda doctrina religiosa y combatir el fanatismo y los prejuicios, por lo que se organizaría la escuela, sus enseñanzas y sus actividades para crear un concepto racional y exacto del universo y de la vida social (Quintanilla, 2002).

Con la propuesta del establecimiento de la educación socialista surgió una polémica que causó una división entre la comunidad intelectual. En la educación superior la controversia se presentó con el debate entre Antonio Caso y Vicente Lombardo Toledano, respecto a la razón de ser de la universidad. Caso sostenía la tesis absoluta de la autonomía universitaria y la universalidad de ésta por medio de la libertad de cátedra mientras que Lombardo Toledano sostenía que la Universidad debía comprometerse y adoptar una posición política frente a la sociedad mediante la filosofía del materialismo histórico. En la Universidad la visión de Caso fue defendida por profesores y estudiantes, lo que provocaría una serie de tensiones y la renuncia del rector, Roberto Medellín, por medio de la nueva Ley Orgánica de 1933 la universidad establecería su libertad docente y de investigación científica (Caso, 1973, Luna, 1969).

En 1932, surgió la idea de integrar y estructurar un Sistema de Enseñanza Técnica. El objetivo era que la institución ofreciera nuevas actividades profesionales para la transformación de los variados recursos naturales del país. De ahí que en 1936 se estableció el Instituto Politécnico Nacional considerado para la orientación de la juventud mexicana especialmente de las clases trabajadoras (Sánchez G., 2014).

En 1935, el gobierno federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley para crear el Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica (CNESIC). La intención era reorganizar la educación superior y profesional y armonizarla de acuerdo con las necesidades sociales en materia de trabajo técnico, la revisión de los cuadros de enseñanza profesional y preparación técnica. Además, de los sistemas de educación deberían mantener las orientaciones de la Revolución Mexicana y su vinculación con el gobierno federal y erradicar el monopolio y privilegio de las clases acomodadas en la educación superior. Finalmente considerar a la investigación científica como tarea primordial del Estado como una necesidad de desarrollo nacional.

El Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica creó nuevas instituciones alternativas a la Universidad, como el Instituto de preparación para el mejoramiento de maestros de Escuelas Secundarias. También impartió diversos cursos, formó parte del patronato de la Casa España en México que después sería El Colegio de México. Participó en el estudio del funcionamiento técnico del Instituto Politécnico Nacional. Realizó el estudio *La evaluación de la educación superior y la investigación científica en México* en 1936 siendo éste el primer estudio oficial realizado en México. El CNESIC fue el antecedente de la creación de la Dirección General de la Educación Superior y la Investigación Científica en 1941 (Riquelme, 2009).

El 23 de enero de 1942, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Educación Pública. Esta establece los lineamientos sobre la educación desde una manera ordenada y coordinada. Así en el artículo 3º considera a la educación como un servicio público impartido por el Estado, integrado por la Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales. Dentro de sus facultades se encuentra la mencionada en el artículo 6º sobre “establecer, organizar y sostener las necesidades locales en todo el territorio de la República (H. Congreso de la Unión, 1973)

Este estado del conocimiento permitió identificar los enfoques más relevantes y las contribuciones que algunos autores han hecho respecto del financiamiento de la educación superior pública. Evidencia además que las universidades públicas han experimentado transformaciones estructurales, mismas que han estado determinadas por modificaciones en las políticas económicas, en el marco normativo educativo y en los modelos de gobernanza institucional.

Uno de los hallazgos más relevantes de estos estudios es que, a pesar de la existencia de numerosos estudios sobre las políticas de financiamiento y los modelos de asignación presupuestal, aún se observa una fragmentación en los análisis respecto del impacto diferenciado que estas políticas generan en las universidades públicas estatales. Asimismo, se

identificó una limitada producción académica centrada en estudios de caso que documenten detalladamente los procesos de negociación presupuestal, los conflictos institucionales y las circunstancias específicas que han derivado en crisis financieras en determinadas instituciones.

Capítulo III. Referentes teóricos

El estado, la universidad pública y los modelos de financiamiento

El financiamiento de la educación superior es uno de los temas más discutidos y recurrentes durante las últimas décadas en el mundo educativo. Eso se debe a la demanda de educación terciaria por parte de la sociedad, sin que exista una correspondencia en la provisión de los recursos financieros para la continuación de las funciones y las exigencias del desarrollo científico. La forma en que las universidades públicas son financiadas varía ampliamente de un país a otro. Los modelos de financiamiento empleados tienen un impacto sustancial en la docencia, la investigación y la difusión de la cultura como funciones principales. El financiamiento educativo, en muchos países, presenta escasez de recursos como consecuencia de problemas estructurales, lo que ha derivado en insuficiencias para cubrir las necesidades del sector educativo; por ello en este capítulo se presentan diversas cuestiones sobre el financiamiento, en la mayoría de los casos sobre la fuente y la forma de obtención de fondos para este sector.

El Estado como proveedor de Educación

El Estado juega un papel crucial en la educación superior, actuando como garante del derecho a la educación, regulador de las estructuras educativas y proveedor de los recursos necesarios para su funcionamiento. Esta relación es especialmente significativa en el contexto de las universidades públicas, cuya misión es contribuir al desarrollo social, económico y cultural del país.

La concepción del Estado como actor principal en la educación superior se encuentra respaldada por marcos internacionales, como los principios establecidos por la UNESCO, así como por normativas nacionales, como la Constitución Mexicana y la Ley General de Educación Superior. Estas regulaciones subrayan la responsabilidad del Estado en la promoción de una educación de calidad, equitativa y accesible, considerada tanto un derecho

social fundamental como un motor de desarrollo nacional. Dentro de los conceptos de Estado se encuentran el jurídico que lo define como “una figura jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción” (Ramírez, 2000, p. 46). Sus fines son responder a la necesidad de organizar y mantener un orden que haga posible la convivencia entre los individuos, crear las condiciones para el desarrollo de diversas dimensiones como lo cultural, lo económico, lo político, lo moral y lo social. El Estado es una forma de organización que ha sido creada para responder a necesidades colectivas, para garantizar el interés común y fortalecer la cohesión social (Ramírez, 2000).

En este sentido, Bourdieu (2014), argumenta que el Estado, a través de su capacidad para categorizar y legitimar, crea una comunidad ilusoria en la que los individuos, de manera consciente o inconsciente, participan en un sistema que les asigna identidades y roles dentro de la sociedad. Esta función del Estado como proveedor de educación no solo moldea el conocimiento y las habilidades de los ciudadanos, sino que también influye en la percepción de sí mismos y su lugar en el mundo social.

Así mismo Foucault, plantea que el Estado no solo garantiza la educación, sino que la organiza como una estrategia de poder que actúa directamente sobre los cuerpos y las conductas. A través de instituciones como la escuela, el Estado implementa una serie de mecanismos que hacen del individuo un sujeto productivo, obediente y funcional al orden social. Foucault sostiene que "el cuerpo está también directamente inmerso en un campo político; las relaciones de poder operan sobre él una presa inmediata; lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten a suplicio, lo fuerzan a unos trabajos, lo obligan a unas ceremonias, exigen de él unos signos" (Foucault, 1975, p. 26). En este marco, la escuela no es solo un lugar de instrucción, sino un aparato que opera sobre los cuerpos, modelando actitudes, ritmos y capacidades. "La escuela se convierte en un aparato de enseñar en el que cada alumno, cada nivel y cada momento, si se combinan como es debido, están utilizados permanentemente en

el proceso general de enseñanza" (Foucault, 1975, p. 153). En esta lógica el Estado organiza la educación como una tecnología política mediante la cual "existe un saber del cuerpo que no es exactamente la ciencia de su funcionamiento, y un dominio de sus fuerzas que es más que la capacidad de vencerlas" (Foucault, 1975, p. 33). Esta organización detallada responde a al pensamiento militar del siglo XVIII, que buscaba generar un orden social regulado, previsible y útil. Así, Foucault cita a Guibert: "

El Estado que describo tendrá una administración simple, sólida, fácil de gobernar. Se asemejará a esas grandes máquinas, que por medio de resortes poco complicados producen grandes efectos; la fuerza de dicho Estado nacerá de su fuerza, su prosperidad de su prosperidad. El tiempo que lo destruye todo aumentará su potencia" (Foucault, 1975, p. 157).

De este modo, el Estado, a través de la escuela, produce una forma de poder que se ejerce de forma continua, sin necesidad de violencia directa. Además, este poder no actúa solo, sino que está íntimamente ligado al saber, "el poder produce saber, poder y saber se implican directamente el uno al otro; no existe relación de poder sin constitución correlativa de un campo de saber" (Foucault, 1975, p. 28).

La Universidad como bien público o común

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto del Estado de bienestar, la educación se ha considerado como un derecho humano y un bien público. El bien público es un concepto que se ha fundamentado en la teoría económica posibilitando el derecho a la educación con enfoque humanista (Daviet, 2016). Es reconocido por organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) o el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia y de acuerdo con la Declaración de Incheon en el marco de los Objetivos de Desarrollo sustentable para 2030 (los ODS), el objetivo número 4 que se refiere a

la Educación, y la considera como “un bien público, un derecho humano fundamental y la base para garantizar la realización de otros derechos.” (UNESCO, 2016, p.7).

Según Daviet (2016), la definición de bien público se basa en los trabajos de Musgrave y Samuelson, quienes lo definen como un “bien cuyo consumo no disminuye su disponibilidad para otros consumidores” (p.2). Un bien público es un tipo de bien que posee dos características principales: la primera es la no rivalidad en el consumo, es decir, que el consumo de este bien por parte de una persona no reduce la cantidad disponible para que otros lo consuman simultáneamente. Y la segunda característica es la no exclusión que implica que una vez que el bien está disponible, no es posible excluir a ninguna persona de su consumo, no se puede evitar que las personas accedan al bien, incluso si no contribuyen al costo de producirlo o mantenerlo (Daviet, 2016). La educación no puede ser considerada un bien público puro en sentido estricto, por no cumplir con el principio de no exclusión ya que existen límites físicos y económicos que pueden impedir el acceso de ciertos estudiantes, como la capacidad limitada de las aulas o las barreras financieras. Sin embargo, suele reconocerse como un bien público por razones éticas y jurídicas, y de acuerdo con el enfoque de los derechos humanos, que promueven a la educación como una obligación del Estado (Daviet, 2016).

El concepto de la educación como bien público enfrenta cuestionamientos importantes, particularmente en lo que respecta al rol del Estado. Aunque este enfoque tradicional subraya la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la educación y de salvaguardar el interés público, Locatelli señala que esta función se encuentra cada vez más debilitada por la creciente participación de actores no estatales en la formulación de políticas y en la provisión de servicios educativos. Esta tendencia, junto con la expansión de la educación con fines de lucro, “socava el papel del Estado y puede dar lugar a diversas formas de discriminación en la educación, así como al estrechamiento de los fines sociales de su provisión, en beneficio de intereses meramente privados” (Locatelli, 2016, p. 78). En este contexto, la noción de bien público parece

insuficiente para enfrentar los desafíos actuales, ya que no contempla con la misma fuerza la pluralidad de actores involucrados ni la lógica mercantil que se ha instalado en el sector educativo (Locatelli, 2018).

Frente a las limitaciones del concepto del bien público, surge como alternativa el concepto de bienes comunes como “aquellos que, independientemente de cualquier origen público o privado, se caracterizan por un destino obligatorio y necesario para la realización de los derechos fundamentales de todas las personas” (Marella, 2012, citado en UNESCO, 2015, p. 85). Esta noción permite ampliar la comprensión de los fines sociales, éticos y colectivos de los recursos, más allá de la definición técnica propia de la economía clásica.

En este marco, el bien común es “constituido por bienes que los seres humanos comparten intrínsecamente en común y que se comunican entre sí, como los valores, las virtudes cívicas y el sentido de la justicia” (Deneulin y Townsend, 2007 citado en UNESCO, 2015, p.85). Bajo este enfoque, la educación como bien común reafirma su orientación colectiva como una tarea social que requiere compromiso, solidaridad y una gobernanza (Deneulin y Townsend, 2007 citado en UNESCO, 2015, p.85). Este concepto destaca la importancia del proceso participativo como una parte esencial que genera beneficios a medida que se desarrolla la acción colectiva, por lo que “la educación como bien común exige un proceso inclusivo de formulación y aplicación de la política pública con la debida responsabilidad” (Marella, 2012, citado en UNESCO, 2015, p.86)

De igual forma, Hess y Ostrom (2016) señalan que los bienes comunes se caracterizan por un destino obligatorio y necesario para la realización de los derechos de las personas, ya sean de origen público o privado. “Los bienes comunes es un término general que se refiere a un recurso compartido por un grupo de gente. En un bien común, el recurso puede ser pequeño y prestar servicio a un grupo minúsculo, puede tener una escala comunitaria o alcanzar una escala internacional y global” (p. 29). Así, el concepto de bien común es más amplio y menos técnico que el de bien público, se refiere a los recursos, valores y objetivos que son

compartidos y benefician a todos los miembros de una comunidad; son considerados valiosos y beneficiosos para el conjunto de la sociedad (Hess y Ostrom, 2016).

Por otra parte, al ser compartida y beneficiosa para toda la sociedad, la educación también se alinea con la noción de bien común. En este sentido, un nivel educativo elevado contribuye al desarrollo económico, social y cultural de una sociedad en su conjunto. Promueve la equidad y la justicia social al ofrecer a todos los miembros de la sociedad oportunidades para desarrollar sus habilidades y talentos, independientemente de su origen socioeconómico.

En el enfoque del bien común, la responsabilidad de proporcionar educación puede ser compartida entre el Estado, las instituciones educativas privadas y la sociedad en general. Sin embargo, el Estado aún juega un papel central en garantizar que se promueva el acceso equitativo a la educación y que se protejan los intereses de todos los ciudadanos, especialmente aquellos en situaciones desfavorecidas. Por lo tanto, la educación puede entenderse como un bien público debido a su naturaleza de no rivalidad y no exclusión, así como un bien común debido a su contribución al bienestar social y a la promoción de la equidad. En cualquier caso, su provisión debería ser responsabilidad del Estado, aunque también puede haber contribuciones significativas por parte de instituciones privadas y la sociedad en general (Daviet, 2016).

La gestión de los bienes comunes requiere con frecuencia el diseño de políticas y regulaciones que prevengan su sobreexplotación o deterioro, dado que su uso irresponsable repercute negativamente en el bienestar colectivo. El creciente interés por estos recursos ha impulsado el desarrollo de modelos prácticos orientados a su administración de forma más eficaz y equitativa. En este sentido, hablar de bienes comunes implica adoptar una perspectiva holística que permita comprender su valor colectivo y analizar estrategias sostenibles para su manejo adecuado (Hess y Ostrom, 2016).

La problemática de la sobreexplotación o el deterioro ha sido ampliamente estudiada por Hardin (2005) a través de su concepto de la tragedia de los comunes, en la cual describe

cómo un recurso compartido, como un pastizal de libre acceso, puede ser degradado cuando los individuos actúan racionalmente desde una lógica individualista, buscando maximizar beneficios personales sin considerar los efectos acumulativos. En palabras del autor: “La ruina es el destino hacia el cual corren todos los hombres, cada uno buscando su mejor provecho en un mundo que cree en la libertad de los recursos comunes. La libertad de los recursos comunes resulta la ruina para todos” (Hardin, 2005, p. 4). Este planteamiento ha motivado la búsqueda de modelos de gobernanza más sostenibles y equitativos para la gestión de recursos colectivos, partiendo de una concepción holística que articule los intereses individuales con la responsabilidad social compartida.

Diversos autores consideran a las universidades públicas como bienes públicos cuya responsabilidad para su fomento y financiamiento recae principalmente en el Estado a través de los recursos de los impuestos de los ciudadanos. De acuerdo con Brunner y Uribe (2007), a partir del estudio de la educación, las universidades desde su origen estuvieron implicadas en los ámbitos económicos, primero por la oferta de la educación y por su demanda; segundo, por los aspectos de sostenimiento y operación como la contratación de académicos o la administración de los medios de subsistencia de los estudiantes. Así mismo señalan los autores que acorde con la postura del capital humano, planteada primeramente por Adam Smith, la adquisición de destrezas y habilidades supone una inversión y los recursos que se destinan a la educación como una forma de inversión, pues generan beneficios en el futuro. Smith señala que la instrucción de los jóvenes y de la población en cualquier tramo de edad, es parte de la responsabilidad del Soberano y por eso es considerada como un bien público por lo que el Soberano debiera contribuir en su financiamiento (Smith, 1776 citado en Brunner & Uribe, 2007).

Las universidades desde su nacimiento han sido públicas tanto por reconocimiento como por efecto. Al ser reconocidas por una autoridad se insertan en la esfera pública y por efecto se les conceden privilegios, fueros y derechos. Posteriormente con la aparición de los

estados-naciones, se fundaron las universidades nacionales que formaron parte de las instituciones de la esfera estatal y por lo tanto fueron sostenidas principalmente con los recursos provenientes de la hacienda pública. Y a partir de la corresponsabilidad de los maestros, apoyados por el Rey y el Papa para la organización de los estudios y la relajación de la supervisión eclesiástica, se reconoció públicamente la Universidad (Brunner & Uribe, 2007; Rüegg, 1992).

La educación pública fue considerada como uno de los fundamentos del Estado y se asumieron las responsabilidades y obligaciones para poder impulsar la educación superior. En la mayoría de las naciones de América Latina y de Europa continental la acción educativa abarcó capas más amplias de la sociedad y alcanzó los niveles medio y universitario convirtiendo a la educación pública en uno de los símbolos del compromiso social del Estado (Casanova, 2007).

Las universidades públicas favorecen el desarrollo de la sociedad para generar igualdad, justicia y sustentabilidad. Carnoy (2004) sostiene que la educación superior es claramente la nueva frontera de desarrollo personal y social para la población en todos los países. Para Lemaitre (2003) la educación es la nueva frontera del desarrollo personal y social para la población en todos los países, la educación superior cumple diversas funciones por lo que es necesaria la inversión y son importantes las políticas públicas en el sector educativo. Destaca el autor que una acción del Estado sobre el sistema social es el financiamiento de las universidades públicas ya sea directamente o por vía de los subsidios, tomando en cuenta los mecanismos de asignación de recursos y la distribución entre las diferentes funciones o instituciones, pero sobre todo es importante determinar en qué casos el financiamiento sigue siendo una responsabilidad prioritaria y esencial del Estado o en qué casos pudiera ser asumida por el sector privado.

De acuerdo con Johnstone (2013), la oferta de educación superior pública tiene beneficios públicos o privados. Los beneficios privados son una mayor productividad de por

vida, así como una mayor movilidad social; dentro de los beneficios públicos o externalidades positivas para la educación superior, se encuentran el crecimiento económico, la mejor calidad de vida, las virtudes sociales y cívicas, así como una mayor participación política.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el artículo 14 de la Declaración Mundial de la Educación Superior en el siglo XXI “Visión y Acción” (2019) considera que la educación es un servicio público que requiere de recursos públicos y privados. Al mismo tiempo, el Estado conserva una función importante en su financiamiento; que la sociedad debe seguir apoyando el desarrollo de la educación terciaria a través de diversas fuentes de financiamiento, para asegurar las misiones educativas y sociales, dado el papel fundamental que tiene la enseñanza superior en el fomento del desarrollo económico, social y cultural sostenible. También señala la participación que deben tener la sociedad, los sectores públicos y privados, los parlamentos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los estudiantes, las instituciones, las familias y todos los que intervienen en la educación superior (UNESCO, 2019).

Desde la perspectiva de la economía de la educación, cuyo objeto de estudio es el valor de la educación como factor de desarrollo económico, así como también el aspecto económico de los procesos educativos, los costos, la financiación, la rentabilidad y la planificación de la educación (Pineda, 2000), es necesario considerar la teoría del capital humano. Esta enfatiza la importancia de la educación no sólo como un bien común, sino como una inversión que aumenta las capacidades y habilidades de los individuos. Desde este enfoque, diversos autores fundamentan la relación entre educación y crecimiento socioeconómico de un país. Schultz (1961), fue uno de los primeros teóricos en referirse al término de capital humano como la inversión en educación y capacitación para el desarrollo de habilidades y conocimientos que redituara en el aumento de los ingresos del individuo. Respecto a los beneficios de la inversión pública en el capital humano, se tiene como base lógica el bienestar, con el objetivo de reducir la distribución desigual de la renta personal entre individuos y familias y teniendo en cuenta los

ingresos públicos, provenientes de los impuestos progresivos sobre la renta y la herencia (Schultz, 1961).

El incremento de los ingresos de los individuos, como resultado de la inversión, beneficia a las economías nacionales y favorece el crecimiento económico, por lo que se reconoce que la inversión en educación no representa un gasto sino una inversión que obtiene altas tasas de retorno. La inversión en educación implica que un individuo decida utilizar una parte de su capital de consumo, contemplando el valor que los individuos y las familias asignan a la educación con la expectativa de que esta inversión le permitirá obtener mayores ingresos en el futuro.

Por su parte, Becker (1962) definió el capital humano como la suma de las inversiones en educación, formación en el trabajo y la migración, lo que tiene como consecuencia un aumento en la productividad de los trabajadores. Estableció que en los mercados competitivos los individuos pagan todos los costos de su formación y ningún costo es asumido por la empresa. En el campo de la educación una inversión equivaldría a una máquina adaptada al cuerpo humano que mejora sus resultados (p.34). El autor fundamentó en su trabajo la relación entre la educación y el crecimiento económico, a partir de la teoría del capital humano y expuso que la educación superior es una inversión en capital humano y sus beneficios económicos son a largo plazo. La definición de capital humano que propone es el conjunto de las capacidades productivas por acumulación de conocimientos generales o específicos que un individuo alcanza, por medio de elementos como la motivación y el esfuerzo. Considera que la educación como bien público, si tuviera un precio de mercado, se vería afectada por la escasez de recursos de algunos grupos sociales, lo que impediría su participación en el mercado educativo. Por ello el Estado se ve en la necesidad de participar en su producción, mediante la inversión de recursos y así contar con los beneficios sociales que aporta (Becker, 1962).

Un aspecto más sobre los beneficios de la educación superior lo aclaran Psacharopoulos y Patrinos (2004) mediante el análisis del costo beneficio a partir del cálculo de

las tasas de retorno de la educación superior, midiendo los beneficios privados para cada individuo que invierte en capital humano. De acuerdo con los autores para que una inversión esté económicamente justificada la tasa de retorno debe ser positiva. Los costos en que invierte el individuo son los ingresos no percibidos mientras estudia, más las tasas de escolarización o los gastos en que incurre. Los beneficios privados equivalen a lo que gana de más una persona con estudios en comparación con otra con menos estudios, así la tasa de rendimiento social incluye el gasto de la sociedad en educación. El atributo social de la tasa de rendimiento se refiere a la inclusión del costo total de los recursos de inversión o sea los costos directos del gobierno y los ingresos no percibidos por los estudiantes al invertir en educación. La diferencia entre los beneficios privados y sociales refleja el grado de inversión pública en educación (P.3).

Nicholas Barr (2004), por su parte, sostiene que la teoría económica contemporánea reconoce los beneficios de la educación superior ya sean sociales, individuales y privados, así como para la sociedad los reflejados en el crecimiento económico, la cohesión social, la transmisión de valores y el desarrollo del conocimiento por su propio valor intrínseco. Por su misma naturaleza, es difícil cuantificar estos beneficios ante la evidencia del sobre retorno que la educación superior proporciona a los graduados (p.7). El Estado debe contribuir financieramente con la educación superior, preferentemente como proveedor de préstamos a estudiantes, e implementar programas de acceso a becas para estudiantes en situaciones desfavorables. Además, el Estado tiene un papel regulador de este mercado, asegurando la calidad de la educación y generando incentivos en función de los objetivos del sistema nacional de educación superior (Brunner & Uribe, 2007).

En este sentido el sistema educativo tiene su origen en la política, ya que es un proceso político en la medida que el Estado instituye la educación, la organiza, otorga contenidos y la utiliza para sus fines. La política está presente en las estructuras universitarias desde su

creación y a través de las reglas para su conducción eficiente (Goodnow, 1914 citado en Pallán, 2014, p. 116).

El Estado siguiendo a Pallán (2014), es la fuente generadora de cualquier organización pública, incluidas las universidades, las cuales, siendo centros de estudio operan con una dinámica social que las convierte en organizaciones cuya autoridad se fundamenta en el marco legal, por tanto, las universidades públicas mexicanas son estructuras organizativas gubernamentales.

El Estado a su vez interviene en el desarrollo de la actividad económica como consumidor y como productor, de acuerdo con la corriente de pensamiento económico que se adopte y puede tener una participación estatal directa con la producción de bienes y servicios o indirecta a través de esquemas de regulación. Para llevar a cabo las decisiones colectivas de carácter político, económico, social y cultural de un país se constituye al sector público, que se define como el conjunto de instituciones u organismos encargados de atender las demandas sociales, para cumplir con esas funciones se requiere de una administración pública que sea centralizada y paraestatal (Ayala, 2001).

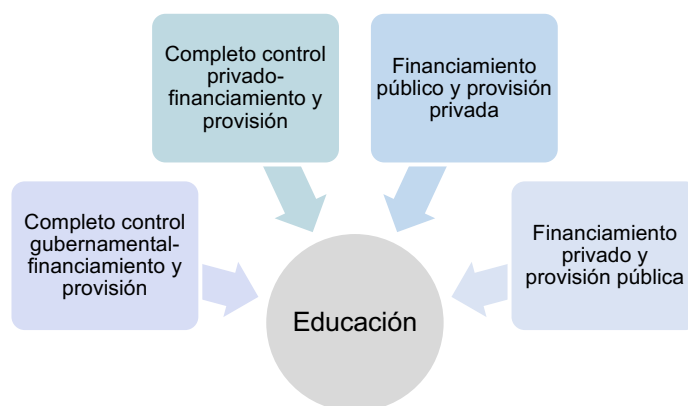
Por lo anterior, se confirma que la universidad pública es una inversión estratégica en lo económico e imprescindible para la sociedad; una inversión y no un gasto. Los sistemas de educación superior, investigación, formación científica, humanística, tecnológica y de innovación son una fortaleza para el desarrollo de un país; por lo tanto, se requiere de políticas que garanticen los compromisos que el Estado ha asumido para con la universidad pública.

Marco conceptual referencial sobre los modelos de financiamiento de las universidades

El financiamiento es el proceso por el que se proporcionan recursos a una empresa o persona para que pueda ejecutar sus planes. Así, el financiamiento educativo es el medio a través del cual se asignan los fondos para que pueda efectivizarse el cumplimiento del derecho a la educación (Luna, 2020).

De acuerdo con Quintero (1982), el término financiamiento considera las fuentes y la administración de los fondos, así como el proceso de erogar y aprovechar esos fondos. El financiamiento de la educación se vincula a las funciones de control y provisión de la educación, que en la teoría son funciones diferentes, pues la instancia que financia la educación no necesariamente es la misma que la controla o imparte. Pero en la práctica, la misma instancia suele ser quien financia, controla e imparte; o bien, el financiamiento es usado para controlar a las instituciones encargadas de impartirla. La interrelación de las tres funciones genera debates sobre la enseñanza que debe imperar en la educación, la que correspondería a la autonomía de las instituciones universitarias, así como a la libertad de cátedra en la educación superior. A partir de lo anterior Zymelman (1974, citado en Quintero, 1982), considera cuatro modos de financiar y proveer la educación como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. *Modalidades de financiamiento a la educación*



Nota: Elaboración propia con información del Grupo de estudios sobre el financiamiento de la educación (Quintero, 1982).

El financiamiento de acuerdo con Schiefelbein (1983), se concibe como un proceso cuyo flujo de actividades se puede diferenciar a través de fases con diferentes mecanismos. El financiamiento de la educación, desde una perspectiva política, debe considerar las comparaciones temporales y entre naciones, los impactos de los cambios en los mecanismos de financiación o en los grupos de beneficiarios (como adultos, preescolares o educación continua), las variaciones en los factores que influyen en la demanda educativa (como la

demografía, la obtención de certificados o las tasas de desempleo), la implementación de tecnologías más eficientes, la utilización de nuevas fuentes de financiación, las alteraciones en los precios que afectan los costos por alumno y la evaluación mediante indicadores objetivos del uso eficiente de los recursos financieros que sean acordes con la generación, asignación, erogación, recepción y uso de los fondos.

Con todo ello, se puede establecer que un modelo de financiamiento, en el contexto de las universidades o la educación superior, se refiere a la estructura y mecanismos utilizados para financiar las instituciones educativas y las actividades relacionadas con la educación superior. Esencialmente, define cómo se obtienen los recursos financieros necesarios para el funcionamiento y desarrollo de las universidades, así como para el respaldo de la enseñanza, la investigación, la infraestructura y otros aspectos clave de la educación superior.

Para el estudio de los modelos de financiamiento de las universidades y la educación superior, es común analizar cómo se combinan las fuentes de ingresos y cómo se distribuyen los recursos financieros para asegurar la sostenibilidad y el desarrollo de las instituciones educativas, así como para promover la excelencia académica y el acceso equitativo a la educación superior. Los modelos de financiamiento pueden incluir diferentes fuentes de ingresos, como el financiamiento estatal, las matrículas o tarifas estudiantiles, el financiamiento privado, los ingresos autogenerados, los créditos y becas estudiantiles, entre otros.

Brunner y Uribe (2007) plantean un esquema de financiamiento a la educación superior en el cual se distingue el financiamiento de los estudiantes y el de las instituciones. Desde la categoría del financiamiento de los estudiantes se identifican esquemas compartidos, público y/o privado, para la educación superior. El esquema compartido se realiza por la necesidad de los gobiernos de contar con recursos adicionales a los provistos para financiar la educación superior, al aumento de la matrícula y el incremento del gasto por alumno así como por la dificultad de los gobiernos para aumentar la carga tributaria y de la competencia que tiene la educación superior con otras necesidades más apremiantes. Dentro de las principales formas

por su recurrencia se encuentra el cobro directo de impuestos o aranceles a los estudiantes en las instituciones públicas, mejor conocido en México como “cobro de colegiaturas” así como otros cobros que se hacen directamente a los estudiantes o sus familias.

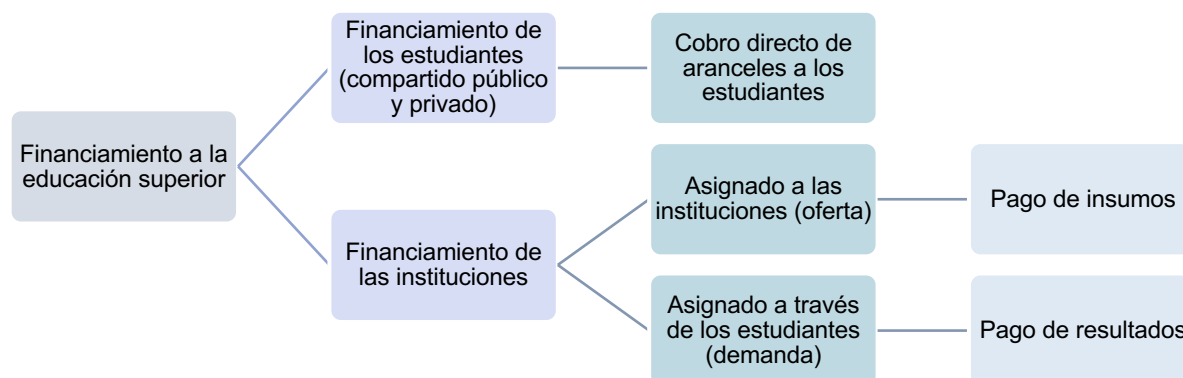
Por otra parte, en el financiamiento de las instituciones universitarias se pueden distinguir dos modalidades: el financiamiento a través de los estudiantes (estimulando la demanda) y el financiamiento a través de las propias instituciones (estimulando la oferta). Respecto a la primera modalidad, el financiamiento a los estudiantes, se consideran subsidios y estímulos que indirectamente llegan a las instituciones a través de sus estudiantes. De manera que las instituciones estarán forzadas a competir por los alumnos a través de una relación precio-calidad para posicionarse de manera competitiva en el mercado. Dentro de los ejemplos más claros de ello se encuentran el *voucher*, las becas y los créditos subsidiados que reciben los estudiantes para cubrir sus aranceles o matrículas (Brunner & Uribe , 2007).

La segunda modalidad, la del financiamiento a través de las propias instituciones y su oferta, se distribuye igualmente en dos vertientes: Cuando se asigna el financiamiento a las instituciones considerando el pago a partir del cálculo de sus insumos, o bien, considerando el pago a partir de sus resultados, “productos”, evaluaciones o indicadores de desempeño. El financiamiento orientado a los insumos es el método más usual para la distribución de los recursos considerando cálculos sobre la matrícula o la asignación de personal académico. Así en el pago de insumos como la infraestructura y los costos de operación, los recursos son asignados de una manera inercial y su aumento se da en función de la variabilidad en la matrícula; por la gestión entre las universidades y el gobierno, y por el efecto del ciclo económico o por la recaudación fiscal y su distribución en el presupuesto gubernamental (Brunner & Uribe , 2007).

En cambio, en el financiamiento orientado a los resultados los recursos se asignan por medio de fórmulas de cálculo sobre los resultados obtenidos por la institución, y de acuerdo

con los objetivos establecidos por el gobierno para la asignación de sus recursos. Todo ello se ilustra en la figura 2.

Figura 2. Esquema de financiamiento de la educación superior



Nota: Elaboración propia con datos del estudio de Brunner y Uribe (2007).

En el Estado del arte del financiamiento de la educación: mecanismos alternativos, realizado por el Grupo de Estudios sobre el Financiamiento de la Educación (Quintero, 1982), cuyo objetivo fue el estudio de los mecanismos de financiamiento de manera concreta, se analizó el sostenimiento de la educación superior desde tres tipos de financiamiento, como se observa en la figura 3. En la figura se puede distinguir el financiamiento público de la educación superior a partir de las transferencias de fondos del gobierno, las transferencias de fondos a los universitarios y las transferencias de fondos a las autoridades intermedias. Además, plantea mecanismos de financiamiento con fondos privados con subvenciones de becas, las prestaciones de servicios de las universidades y el “colegio de tres años” como ejemplo concreto de financiamiento que involucra fondos privados y que opera en España surgió urgieron como un mecanismo para llevar educación superior a zonas sin presencia universitaria y son establecidos por grupos autorizados, como asociaciones de bancos o instituciones de crédito, que financian su operación. Académicamente están vinculados a la universidad más cercana, que supervisa su funcionamiento y recibe las cuotas de los estudiantes, las cuales son

más altas que en las universidades. El Estado aporta subsidios para salarios docentes.

Finalmente, considera un último elemento que es el crédito a los estudiantes.

Figura 3. *Financiamiento de la Educación Superior*

Financiamiento de la Educación Superior									
Financiamiento público de la educación superior						Mecanismos de financiamiento de la educación superior con fondos privados		Crédito a los estudiantes de educación superior	
Transferencias de fondos del gobierno a las IES		Transferencias de fondos a los universitarios			Transferencias de fondos a las autoridades intermedias	Becas de dos años y contratos de cuatro años	Prestaciones de servicios por universidades	Colegio de tres años	Tipos de crédito educativo
Subsidios generales	Subsidios específicos	Deducciones de impuestos	Subsidios específicos	Préstamos a los estudiantes	Niveles de gobierno, consejos nacionales de educación superior				Sistema de cuotas fijas
Criterios de asignación en cada país	Concedidos por dependencias de gobierno a centros de investigación	Deducciones constantes para padres de familia	Deducciones progresivas a la declaración de impuestos						Préstamos a bajos intereses
									Préstamos a intereses de mercado

Nota: Elaboración propia con información del Grupo de estudios sobre el financiamiento de la educación (Quintero, 1982).

En suma, las universidades públicas se financian por medio de cinco fuentes posibles:

1. **Financiamiento gubernamental:** Las universidades públicas reciben fondos directamente del gobierno central o de gobiernos regionales o estatales. Estos fondos pueden provenir de presupuestos generales, impuestos, asignaciones específicas o programas de subsidios destinados a la educación superior.
2. **Matrículas y tarifas estudiantiles:** Muchas universidades cobran a los estudiantes matrículas y tarifas para cubrir parte de los costos educativos. Estos pagos pueden variar según el país, la institución y el programa de estudios.
3. **Financiamiento privado:** Las universidades pueden buscar financiamiento de fuentes privadas, como donaciones de individuos, fundaciones, empresas o exalumnos. Estas donaciones pueden ser destinadas a becas, investigación específica o mejoras en la infraestructura.

4. Ingresos generados: Algunas universidades generan ingresos adicionales a través de actividades comerciales, como contratos de investigación, consultorías, servicios de extensión, colaboraciones con la industria o propiedad intelectual.
5. Préstamos y ayudas estudiantiles: Los estudiantes pueden acceder a préstamos o ayudas financieras proporcionadas por el gobierno o instituciones financieras para costear sus estudios. Estos préstamos suelen ser reembolsables y las ayudas pueden ser otorgadas en función de criterios socioeconómicos o académicos.

Ejemplos de modelos de financiamiento en el mundo

En el mundo actual, el análisis del financiamiento de la educación superior no puede limitarse a perspectivas nacionales. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que atraviesan las distintas regiones del mundo han influido en los modelos de financiamiento universitario, provocando cambios en la relación entre el Estado, el mercado y las instituciones educativas. Como lo señalan Sanyal y Martin (2006), factores como la masificación de la matrícula, la incapacidad estatal para sostenerla, el surgimiento del sector privado, la presión por la rendición de cuentas y la internacionalización de la educación han generado nuevos desafíos y esquemas de financiamiento. Estudiar estas tendencias internacionales permite contextualizar los problemas locales en un marco más amplio, y reflexionar sobre las implicaciones que tienen las decisiones gubernamentales y los actores privados en la configuración de sistemas educativos sostenibles, equitativos y pertinentes. En este sentido, resulta imprescindible reconocer la influencia recíproca entre la misión institucional de las universidades y las fuentes de financiamiento que las sustentan.

La Unión Europea ha establecido el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que incluye a 27 países miembros, además de Albania, Bosnia y Herzegovina, República de Macedonia del Norte, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía. El objetivo de este espacio es promover la movilidad y la cooperación internacional en materia de

educación, formación y deporte. La educación y la formación desempeñan un papel fundamental en la economía basada en el conocimiento, y se busca fomentar el crecimiento del empleo y la preparación de una población altamente calificada.

De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en sus artículos 165 y 166, se respeta la responsabilidad de los Estados miembros en cuanto a establecer los contenidos de la enseñanza y la organización de los sistemas educativos. Los estudiantes y los profesores pueden moverse libremente entre los sistemas educativos de los diferentes Estados miembros (Comisión Europea, 2023). En cuanto a la financiación de la educación superior, cada país miembro tiene sus propios objetivos políticos y mecanismos de financiamiento. Se busca una coordinación entre los diferentes actores, como el gobierno, las autoridades regionales y locales, y las agencias de financiación. Los mecanismos de financiamiento incluyen: financiamiento basado en insumos; financiamiento basado en el desempeño; asignaciones negociadas; financiamiento para proyectos específicos; autonomía financiera; y rendición de cuentas

Las instituciones educativas tienen autonomía financiera y deben proporcionar información sobre los diferentes tipos de recursos que administran. La rendición de cuentas es fundamental, y cada país miembro debe informar sobre el acceso a las instituciones educativas del sector público, incluyendo la gratuidad o las tarifas que se cobran. Los estudiantes pueden recibir apoyos financieros en forma de becas (diferenciadas por necesidad y mérito), o préstamos (incluyendo el mecanismo del sistema público de préstamos para estudiantes).

El documento de la UNESCO (2022) proporciona ejemplos de cómo distintos países han implementado modelos de financiamiento, mostrando una diversidad de enfoques influenciados por su contexto histórico, político y económico.

En Europa, se ha dado un proceso de reducción del gasto público en los sistemas universitarios a la par de una mayor autonomía de las instituciones. Muchos países han introducido mecanismos de cobro de matrícula en las universidades públicas y una ligera

expansión del sector privado. Además, se ha promovido una diferenciación institucional con nuevas formas de instituciones de educación superior. Las universidades mantienen una alta dependencia del financiamiento estatal, pero se complementa con contribuciones privadas y ayudas financieras directas a estudiantes (Rama, 2017).

En Estados Unidos, predomina un modelo mixto, con fuerte participación del financiamiento privado y del mercado. Existe una marcada diferenciación entre universidades e institutos terciarios. Las instituciones aplican colegiaturas altas, pero también existe una amplia oferta de becas, préstamos y fondos competitivos para investigación. Esta combinación ha dado lugar a un gasto en educación superior muy elevado, tanto público como privado (Rama, 2017).

En Asia, especialmente en países como Japón, el financiamiento también es mixto. El sector público se enfoca en universidades de élite altamente selectivas, mientras que el sector privado absorbe buena parte de la demanda. El gobierno subvenciona becas y equipos especializados, y los gobiernos locales también participan en el sostenimiento de las instituciones (Rama, 2017).

En Latinoamérica el financiamiento educativo es un dilema, ya que casi siempre los recursos que se destinan a educación superior son bajos. La escasez de recurso para el sector educativo genera que se analicen las fuentes y formas de obtención de dinero destinadas a los sistemas educativos en la región. Se debe tener en cuenta que los sistemas nacionales de educación superior latinoamericanos tienen mayor grado de diversidad. La segunda mitad del siglo XX es considerada la etapa con mayor crecimiento en educación superior, lo que generó mayores necesidades de recursos públicos, pero con las constantes crisis no fue equitativa la proporción de recursos otorgados y por ello la calidad de la educación superior se fue deteriorando. En los países de América Latina, las fuentes de recursos públicos y los recursos destinados al sector educativo son asignados del presupuesto del gobierno y de los gobiernos

locales o municipales. Establecer prioridades para la inversión es crucial, especialmente en países con problemas de presupuestos limitados (Morduchowicz, 2003).

Países como Argentina, Brasil y México, comparten algunos rasgos del financiamiento de educación superior como un sistema federalista. Para el año 2000, en lo que respecta al porcentaje del PIB destinado al gasto en educación igual o superior, se mantuvo Argentina y México igual o por arriba de la media de países de la OCDE, mientras que Brasil se colocaba por debajo de dichos valores (Fernández Alfaro & Fernández López, 2008).

Los recursos de las instituciones de educación superior pública son de origen público y los mecanismos de financiamiento provienen de subsidios gubernamentales. La responsabilidad de las aportaciones se ven compartidas por distintos niveles de gobierno, en Argentina, corresponde al gobierno federal; en México, tanto al federal como al estatal y para el caso de Brasil al federal, estatal y municipal.

En los tres países se cuenta con un financiamiento básico que cubre los gastos anuales de operación de las instituciones de educación superior y un financiamiento condicionado para promover el desempeño en el sistema educativo. El financiamiento básico u ordinario, como se conoce en México, se calcula fundamentalmente con base en la negociación, tomando como punto de partida el presupuesto del año anterior y la negociación se actualiza de acuerdo con crecimiento de la matrícula o de la plantilla del profesorado (modelo basado en insumos). Así, el financiamiento ordinario representa la mayor parte de los fondos que reciben las instituciones. El financiamiento condicionado o extraordinario representa un porcentaje bajo de los fondos públicos que reciben las instituciones, estos se incrementaron en la década de los 90, teniendo como objetivo fomentar la calidad de la educación superior mediante programas que mejoraran la formación del profesorado, la infraestructura y/o la investigación. Dentro del financiamiento de las universidades públicas también se consideran los fondos privados los cuales representan un pequeño porcentaje de su financiamiento y son los recursos generados por las propias instituciones como parte de la venta de los bienes y servicios educativos (Rama, 2017).

Políticas de financiamiento de las universidades públicas

En la década de los años setenta, los sistemas y las instituciones de educación superior (IES) en el mundo experimentaron una serie de transformaciones de orden estructural que representaron un crecimiento y diversificación, así como reformas en la organización, gobierno y gestión de las instituciones, así como nuevos modelos de financiamiento y transferencias de fondos; con nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y las instituciones. Estas reformas son resultado de complejos contextos donde interactúan múltiples factores y diversos actores, que llevan a políticas instrumentadas a lo largo de la historia.

Si bien las políticas públicas, de acuerdo con Aguilar (2010), se definen como “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (p.29). Aplicado al ámbito educativo, este enfoque permite concebir a las políticas de educación superior como una respuesta organizada del Estado frente a las necesidades sociales, económicas y culturales. En este sentido, (Bernheim, 2000) señala que:

La educación superior es un fenómeno social de gran complejidad, cuyo análisis requiere instrumentos que superen los enfoques puramente economicistas o parciales y tengan presente la necesidad de encontrar puntos de equilibrio entre las necesidades del sector productivo y de la economía, las necesidades de la sociedad en su conjunto y las no menos importantes necesidades del individuo como ser humano, todo dentro de un determinado contexto histórico, social y cultural (pp. 182-183).

Desde esta mirada, Bernheim (2000) plantea que las políticas de educación superior deben sustentarse en principios que reconozcan su naturaleza como bien público y derecho social, independientemente de cuál sea su fuente de financiamiento. Entre estos principios destacan la equidad en el acceso, la permanencia en condiciones de igualdad, la inclusión, la pertinencia social, la dimensión ética y cultural, así como su misión en la formación de

pensamiento crítico. Asimismo, subraya la importancia de incorporar una dimensión internacional que promueva la cooperación académica solidaria, especialmente con los países menos desarrollados, y que evite la fuga de talentos.

Las políticas también deben atender la evolución del mundo laboral, ajustando la oferta formativa a las nuevas competencias y calificaciones que demanda la sociedad. De igual forma es necesario tener como punto principal la autonomía institucional de las universidades y la libertad académica, teniendo presente que esto implica la responsabilidad de la rendición de cuentas a la sociedad. Estos lineamientos constituyen una base normativa e institucional para construir sistemas de educación superior más justos, sostenibles y articulados con los desafíos contemporáneos (Bernheim, 2000).

Las políticas de educación superior son consideradas por Casanova & Rodríguez Gómez (2014) a partir del término de políticas aludiendo a “los programas de acción definidos bajo la nomenclatura de medios y objetivos, o más recientemente, a la terminología de misión, visión, estrategia y resultados” (p.152.) presentes en la universidad. Estas políticas desempeñan un papel crucial en el futuro de las sociedades al contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible y tener el poder de amplificar o reducir las desigualdades sociales. Por lo anterior, las políticas públicas en educación superior deben buscar encontrar puntos de equilibrio entre estas diferentes necesidades y objetivos, y deben ser diseñadas e implementadas de manera que sean coherentes y constantes en el tiempo. Deben ser orientadas para abordar las necesidades específicas de este sector y para encontrar un equilibrio entre las necesidades del sector productivo, la sociedad y el individuo.

En el caso de México, las principales características de las políticas públicas emprendidas en torno del sistema de educación superior (SES) del país se iniciaron con la interacción entre la SEP y la ANUIES como piedra angular de las políticas públicas de educación superior. La educación universitaria es un componente importante del sistema

educativo, y la administración pública no puede imponer directrices normativas a las entidades autónomas, por lo que se requiere un enfoque de pacto para lograr cambios en el sistema.

Las políticas públicas en educación superior en México se han caracterizado por una serie de estrategias de cambio, que se pueden agrupar en tres dimensiones clave. En primer lugar, se han implementado programas y políticas para mejorar la planificación y coordinación del sistema de educación superior. En segundo lugar, se han establecido programas de evaluación para asegurar la calidad de la educación superior y mejorar la rendición de cuentas. En tercer lugar, se han implementado programas para apoyar financieramente a las instituciones de educación superior y para promover la innovación y el cambio en el sistema.

En cuanto a las líneas de continuidad o cambio discernibles en la actualidad, se pueden identificar algunas tendencias clave, como la necesidad de mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior, la importancia de la autonomía universitaria y la necesidad de encontrar formas de financiamiento sostenibles para el sistema.

La carencia de los recursos experimentada por las instituciones de educación superior en la actualidad ha dado pie a reformas de carácter financiero en torno a la búsqueda de nuevos instrumentos para asignar los recursos públicos a las IES.

La asignación del presupuesto

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Estado los recursos para contar con una administración eficaz y con las herramientas necesarias para la formulación y gestión de las políticas públicas, las cuales se ven ejecutadas a través de la Administración Pública con el propósito de resolver los problemas emergentes para una sociedad, como pueden ser el hambre, la salud, la pobreza, el empleo o la educación. La CPEUM (2013) vigente en el sexenio de Peña Nieto, en los artículos 25 y 26, establecía que al Estado le correspondía la rectoría del desarrollo nacional y sustentable, que favoreciera la Soberanía de la Nación, así como un régimen democrático. Debería velar por la estabilidad de

las finanzas públicas y del sistema nacional para coadyuvar a generar las condiciones para el crecimiento económico. Este era el principio rector que debía considerar el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales.

Siguiendo con el artículo 26 de la CPEUM (2013), el Estado a su vez debía planear, conducir y orientará la actividad económica nacional, mediante un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; los programas de la Administración Pública Federal estarían sujetos a este plan, y se facultaba al Ejecutivo para que estableciera los procedimientos de participación y consulta popular, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas derivados del mismo. Por su parte, el artículo 134 de la CPEUM (2013) establecía las bases jurídicas para orientar y normar el ejercicio o asignación de recursos presupuestales con el objetivo de promover el desarrollo. Los recursos económicos de que se disponía en la Federación, las entidades federativas los municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se tendrían que administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

La política económica de un país es considerada como una política macroeconómica, que establece una orientación para la acción que ejerce el Estado a través de dos instrumentos: la política fiscal y la política monetaria. La política fiscal regula el equilibrio entre ingreso y gasto, así como el equilibrio entre lo recaudado en los impuestos y los egresos; regula las funciones de recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la programación y presupuestación del gasto público, gracias a lo cual se establecen las finanzas públicas. A su vez, la política monetaria regula la disponibilidad y el costo del dinero en la economía (Elizalde, 2012).

De acuerdo con Rodríguez (1956), preparar, formular y controlar el presupuesto tiene el propósito de servir como instrumento de política directiva y lograr la realización eficiente de los fines estatales. El presupuesto ha sido utilizado para mantener la administración centralizada y así tener el control de la actividad administrativa. El presupuesto influye sobre aspectos

sensibles del organismo estatal, justificando la importancia que ha adquirido en la teoría y la práctica de la administración pública. El autor señala que “El presupuesto es un plan elaborado para el cumplimiento de los fines estatales, éstos requieren estar apoyados en una base financiera y asignarles los medios indispensables para ser realizados” (Rodríguez, 1956, p. 34). La previsión dentro de la función pública tiene como finalidad la asignación de los recursos humanos y materiales de una manera planificada a objetivos determinados. Por ello se considera que el presupuesto está sujeto a directrices señaladas por la planeación y la presupuestación para tener una validez operativa (Rodríguez A., 1956).

El presupuesto es una herramienta por medio de la cual el Gobierno alcanza sus objetivos tanto económicos como de desarrollo, en él se planean los gastos que se realizarán y los ingresos que le van a permitir realizarlos. Casar y Hernández (1991) definen el presupuesto como “un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” (p. 45).

El presupuesto público es un documento financiero que refleja un plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual; es un instrumento de política económica, a través del cual los gobiernos implementan medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto, y se establecen las prioridades y los recursos que destinan para cubrir las demandas de la población (Díaz et al., 2011).

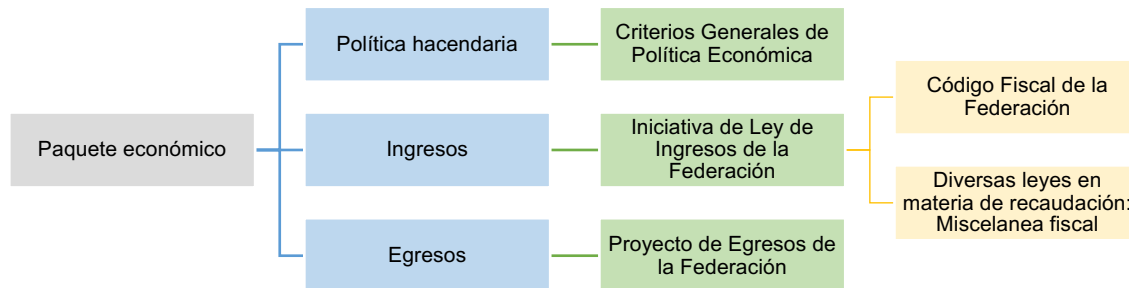
Dentro de las funciones principales del presupuesto está la asignación de recursos a programas gubernamentales, que consideran aspectos importantes como la salud, la atención a la pobreza, la educación, etc. Los presupuestos permiten corregir las desigualdades de ingresos mediante los impuestos y los subsidios, determinando qué objetivos resultan prioritarios para el país.

En México el proceso presupuestario se lleva a cabo por parte del gobierno federal a través de la SHCP, en él participan diversos organismos de la Administración pública federal, estatal y municipal. A continuación, se enlistan algunas de sus características:

- El proceso presupuestario tiene como primera fase la planeación que consiste en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas derivados, considerando de igual forma los programas sectoriales, institucionales, regionales y programas especiales, además de las propuestas de diversas entidades federativas y de grupos sociales. (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2021)
- La fase de programación del presupuesto toma como referencias los Criterios Generales de Política Económica, como un documento que plantea el contexto económico internacional, nacional y local que impacta de manera directa en las finanzas del país; se actualizan los entornos económicos, se establecen perspectivas de finanzas públicas y lineamientos para el próximo ejercicio fiscal; se incluyen las estimaciones de recaudación y techos de endeudamiento, límites máximos de gasto y la política económica de mediano plazo. La programación del presupuesto considera las estructuras programáticas, los programas operativos anuales y una proyección del presupuesto y el gasto federal, cada proyecto debe contener categorías, misión, objetivos, metas, los responsables del proyecto y la medición de resultados (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2021).
- El presupuesto en su siguiente fase requiere de un proceso de negociación política. Se denomina como “paquete económico” al conjunto de proyectos legislativos que presenta el ejecutivo federal al poder legislativo cada año para su análisis y aprobación, en materia de Política Hacendaria, Ingresos y Egresos; sirve para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2021). Se presenta entonces una Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF). De acuerdo con el artículo 74 de la CPEUM (2013) el Ejecutivo federal por medio de la SHCP hace una propuesta sobre la cantidad de recursos necesarios para recaudar, y la forma en que se distribuirán. De igual forma se envía el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (ver figura 4), y ambos

documentos deben ser enviados antes del día 8 de septiembre a la Cámara de Diputados.

Figura 4. *Esquemmatización del paquete económico*



Nota: Elaboración propia a partir de la información del (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2021)

- La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores revisan la Iniciativa de Ley de Ingresos y tienen como límite los días 20 y 31 de octubre respectivamente para aprobarla. La Cámara de Diputados se encarga de revisar el Presupuesto de Egresos de la Federación teniendo como fecha límite el 15 de noviembre.
- La implementación del ciclo presupuestal es anual; inicia el 01 de enero y termina el 31 de diciembre. La SHCP por medio de la Ley de Presupuesto comunica los requerimientos a las entidades federativas y las secretarías para realizar el calendario presupuestal y dar seguimiento a la implementación de los programas presupuestados.
- Para el control y la evaluación del ejercicio, durante el periodo anual del presupuesto se presentan diferentes informes en los niveles de gobierno (ver figura 5). Se estableció la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, favoreciendo la rendición de cuentas a través de mecanismos mediante los cuales los encargados de las actividades presupuestarias responden por sus acciones con consecuencias negativas o positivas.

Figura 5. Esquema del proceso presupuestario



Nota: elaboración propia (Sistema de Información Legislativa [SIL], 2021)

Ingresos Públicos

La captación de recursos que se realiza a través de las entradas de dinero que recibe el Estado, son considerados como ingresos públicos para satisfacer las necesidades colectivas; para con ello financiar el gasto público. El ingreso público es la capacidad del Estado para recibir los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades económicas, políticas, y sociales. La CPEUM (2013) en el artículo 31, fracción IV, establecía como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como de las entidades federativas, de la Ciudad de México y del municipio en que residieran, de manera proporcional y equitativa de acuerdo con lo dispuesto por las leyes. Por su parte, en el Código Fiscal de la Federación (2021, p. 1) se considera que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir con los gastos públicos, para lo cual las contribuciones incluyen impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, entre otras mencionadas a continuación:

- **Impuestos:** Contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales en situación jurídica o de hecho prevista por la misma ley.

- Cuotas y aportaciones de seguridad social: Contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas, cuyo pago lo hace el Estado para cumplir con las obligaciones de seguridad social proporcionados por el mismo gobierno.
- Contribuciones de mejoras: Ingresos que se reciben por parte de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
- Derechos: Contribuciones establecidas como contraprestación a los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.
- Productos: Compensaciones por los servicios que preste el Estado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
- Aprovechamientos: Son ingresos provenientes de las actividades que realiza el gobierno y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas.
- Ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos: Son los ingresos obtenidos por las instituciones públicas por sus actividades de producción, comercialización o prestación de servicios e ingresos por actividades diversas.
- Transferencias, asignaciones, subsidios, subvenciones, pensiones y jubilaciones: Son los recursos que reciben los entes públicos como parte de su política económica y social.
- Ingresos derivados de financiamientos: Son los ingresos obtenidos por préstamos internos o externos, a corto o largo plazo. Código Fiscal de la Federación (2021, p. 1-2)

Gasto Público

La política fiscal tiene como principal objetivo el uso de los ingresos gubernamentales para la estabilización y desarrollo de la economía, además se ocupa de la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. De acuerdo con Assael (1975), la política fiscal considera un conjunto de acciones relacionadas con el sistema tributario, el gasto gubernamental, la

deuda interna y externa del Estado; las operaciones y la situación financiera de las entidades y organismos autónomos o paraestatales. A través de estas medidas, se determina la cantidad y distribución de la inversión y el consumo públicos dentro del gasto nacional, influyendo de manera directa o indirecta en el nivel y la estructura de la inversión y el consumo privados. La política fiscal busca así influir en los ingresos, el consumo y la tendencia a invertir, mediante cambios en los impuestos, el gasto público y la situación presupuestaria (Urquidí, 1963).

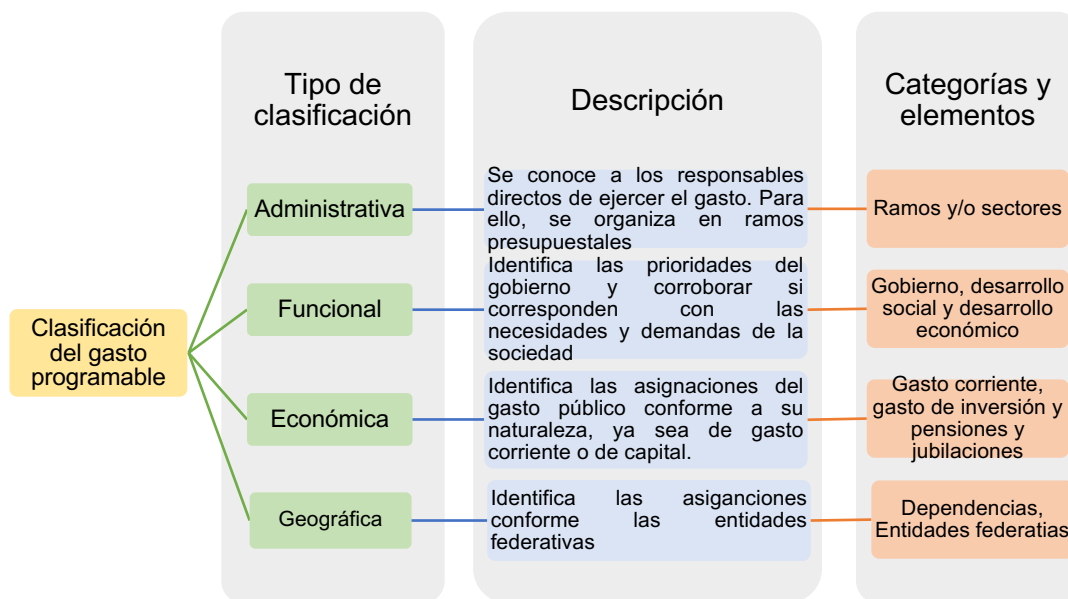
En los mercados de capital privado que están en un estado subdesarrollado suele haber una escasez local de la capacidad empresarial, por lo que el Estado tiene que hacer una inversión en servicios de infraestructura, transporte, comunicaciones, etc. Es decir, debe realizar acciones que generen beneficios para la sociedad. Así, el gasto público debe incidir en el desarrollo de un país, por lo que tiene una relación con los planes de desarrollo en donde se analiza el costo beneficio de las políticas públicas y erogaciones que se realizarán. La mayor parte de los recursos en los países en desarrollo se destinan a la provisión de bienes, influyendo en la dinámica económica y social de la población. La ejecución del gasto público se materializa apoyándose en el presupuesto de egresos como un instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo (Amador, 2017).

El gasto público se divide en gasto programable y gasto no programable. El primero es el gasto que la Federación que se destina a proveer bienes y servicios públicos a la población; el segundo se destina al cumplimiento de obligaciones como pagos pendientes, gastos destinados a cubrir intereses y comisiones relacionados con la deuda y los recursos transferidos a entidades federativas, municipios y alcaldías a través de las participaciones federales (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2014, p. 4). El gasto público programable se organiza desde tres diferentes clasificaciones: funcional, administrativa y económica.

- Administrativa, que identifica las erogaciones por tipo de ejecutor de gasto, es decir, ramos y entidades;

- Funcional y programática, que ordena las previsiones de gasto de acuerdo con las actividades que por disposición legal corresponden a los ejecutores de gasto;
- Económica, que clasifica las erogaciones conforme a su naturaleza y objeto en erogaciones corrientes, pensiones y jubilaciones y gasto de inversión;
- Geográfica, en la que se consigna la distribución de los recursos por entidad federativa. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2014, p. 24).

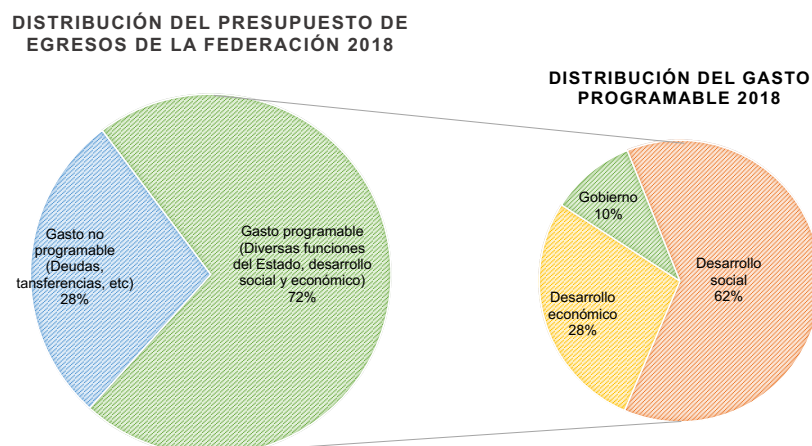
Figura 6. *Clasificación del gasto programable*



Nota: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2014, p. 24).

En 2018, el PIB de México fue estimado en 23,542.7 miles de millones de pesos, de los cuales el 23.1% corresponde al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es decir 5,279,667.00 millones de pesos. Dentro del Presupuesto Aprobado, un 28.0% fue destinado a gastos no programables, que son compromisos financieros del Estado (deudas, transferencias, etc.), dejando un 72.0% para gastos programables (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018). Estos recursos se destinaron a las diversas funciones del Estado, incluyendo el desarrollo social y económico, como puede observarse en la figura 7.

Figura 7. Distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

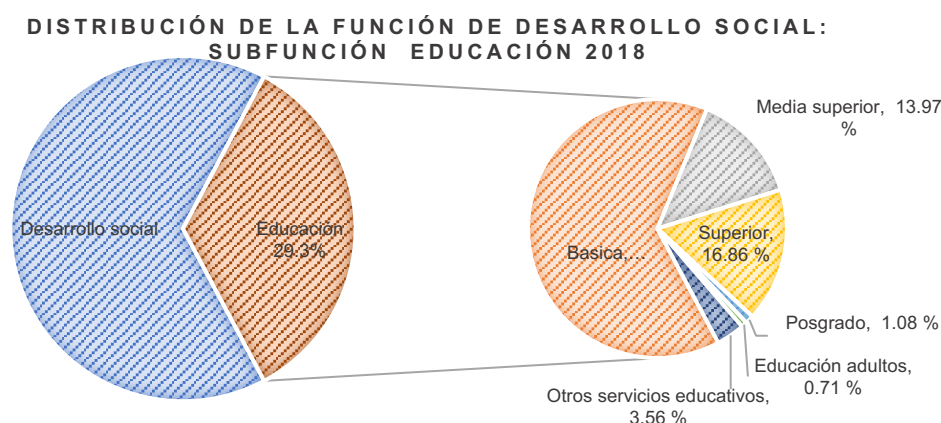


Nota: La mayor parte del gasto programable se destinó a desarrollo social.

Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2018 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/I50.06.PEF.pdf>

Del gasto programable, el 62.5% fue dirigido para el desempeño de las funciones de desarrollo social, y se destinaron recursos por 2 billones 436 mil 340.00 millones de pesos y dentro de este rubro, el 29.3% se destina a la educación, es decir 710,654.30 millones de pesos. A su vez, del gasto educativo, la mayor parte se asigna a educación básica (63.62%), educación media superior (13.26%), a educación superior (16.68%), posgrado (1.09%), educación para adultos (0.71%), y otros servicios educativos (3.20%), como puede observarse en la figura 8 (Cámara de Diputados, 2019).

Figura 8. Asignación presupuestal de la subfunción de educación 2018



Nota: Educación superior y posgrado representan menos de la 5ª parte del gasto educativo.

Elaboración propia con datos del PEF/ Presupuesto de Egresos de la Federación aprobada por la Cámara de Diputados 2019. https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-05-19_PPF_31may19.pdf

Financiamiento federal de las Universidades Públicas en México

El gobierno federal tiene la encomienda de contribuir al bienestar económico y a la solución de los problemas que impiden a la población el goce y disfrute de los derechos sociales. A través de las secretarías y dependencias de la administración pública el Estado, puede llevar a cabo programas y acciones de desarrollo social. Los programas son intervenciones presupuestarias con la modalidad de reglas de operación o a través de otros programas o subsidios; por otro lado, las acciones se refieren a intervenciones presupuestarias en la modalidad de prestación de servicios públicos.

De acuerdo con la Ley General de Educación (2016), la educación superior se ofrece después del bachillerato o su equivalente y abarca la educación normal, tecnológica y universitaria, incluyendo carreras profesionales cortas y estudios para obtener títulos de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización. Las instituciones de educación superior deben mantener una relación complementaria y equilibrada entre sus funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura. La creación, expansión y

desarrollo de las instituciones de educación superior, así como su coordinación, deben responder a las prioridades nacionales, regionales y estatales, además de alinearse con los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura. La Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, establece convenios con los gobiernos estatales para garantizar que la expansión y el desarrollo de la educación normal se ajusten a los objetivos de la política educativa nacional y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de maestros y otros especialistas en educación. El Gobierno Federal también puede incluir en estos convenios la creación de escuelas normales y universidades pedagógicas estatales con planes de estudio, programas y criterios académicos equivalentes a los de la institución nacional correspondiente.

El subsistema universitario en 2018 se contaba con subsistemas diferentes en cuanto a tipo de institución, programas, estructuras de gobierno, acuerdos de financiamiento o dependencia gubernamental, como lo señala la tabla 2.

Tabla 2. *Clasificación de las instituciones de educación superior en 2018*

Subsistemas de Educación Superior
Universidades públicas federales
Universidades públicas estatales
Universidades públicas estatales con apoyo solidario
Universidades tecnológicas
Universidades politécnicas
Universidades interculturales
Tecnológico Nacional de México: incluidos los Centros de investigación los
Institutos tecnológicos federales e Institutos tecnológicos descentralizados
Centros públicos de investigación
Escuelas normales públicas
Otras instituciones públicas

Nota: Elaboración propia, con datos de la página web de la página de la Subsecretaría de Educación Superior, <https://educacionsuperior.sep.gob.mx/>

De acuerdo con Villarreal (2005) se “entiende como financiamiento de la educación cualquiera de las aportaciones pecuniarias que realizan los diferentes niveles de gobierno y los particulares, los cuales de manera concurrente constituyen el gasto nacional en educación” (p. 85). Así mismo define “el gasto público en educación como la suma del gasto en educación de

los tres niveles de gobierno: gasto federal en educación, gasto estatal en educación y gasto municipal en educación” (Villarreal H., 2005, p.85). De acuerdo con la SEP, el financiamiento son todos los recursos económicos para la operación institucional y el cumplimiento de sus programas o proyectos específicos (SEP, 2010).

En materia de financiamiento a la educación, la Ley General de Educación estipulaba que el monto anual que el Estado destinaría a toda la educación pública y los servicios educativos para garantizar accesibilidad y gratuidad no podría ser menor al 8% del PIB del país y, de este monto, se destinaría al menos el 1% del PIB a la educación superior así como a la investigación científica, humanística, al desarrollo tecnológico y a la innovación en las instituciones de educación superior (LGE, 2016). De acuerdo con la Ley General de Educación, sobre el financiamiento a la educación en el Artículo 25 el “Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos” (LGE, 2016, p. 13).

En el presupuesto para el Sistema Educativo Nacional (SEN), se localiza en la Clasificación Funcional del Gasto Programable, y forma parte de la Finalidad Desarrollo Social en la Función Educación, como se observó anteriormente en las Figuras 7 y 8, los recursos se distribuyen en seis subfunciones.

Para establecer el presupuesto de Educación, la SEP a través de la DGESE elabora el anteproyecto del presupuesto federal para las UPES, con base en el presupuesto del año anterior más los incrementos derivados de nuevas plazas y aumentos salariales. En esta etapa, la ANUIES, los rectores y los gobernadores pueden solicitar incrementos adicionales para proyectos o demandas en específico, que prosperarán en función de los acuerdos políticos que logren estos actores con el gobierno federal.

Cuando el presupuesto ha sido aprobado, la SHCP informa a la SEP el presupuesto federal ordinario para cada una de las UPES, que se establece en el Programa presupuestario

(PP) bajo el rubro U006 “Subsidios para organismos descentralizados estatales [ODEs]”. Con esta información, la DGESE elabora convenios tripartitos que firma la SEP con cada una de las entidades federativas y de las UPES. En ellos se establece el financiamiento público federal y estatal para cada una de las universidades, así como el compromiso de éstas para recaudar ingresos propios.

La Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), dentro del conjunto de universidades públicas estatales del país, durante el periodo 2012-2018 enfrentó una crisis presupuestal debido a diversas causas dentro de las cuales se menciona un déficit estructural.

Un déficit en el entorno financiero se refiere a la situación en la que los gastos superan a los ingresos en un período determinado. Específicamente, se puede considerar el déficit fiscal, que ocurre cuando un gobierno gasta más de lo que recauda en ingresos, como impuestos y otros recursos. Un déficit indica la necesidad de financiamiento adicional, que puede provenir de la emisión de deuda o de otras fuentes de financiamiento.

Krugman (2009) define el déficit fiscal como la diferencia entre lo que un gobierno gasta y lo que recauda en un año determinado. Si el gasto excede los ingresos, el gobierno incurre en un déficit, el cual debe financiarse mediante la emisión de deuda pública, es decir, se trata de la diferencia que se da cuando los gastos superan a los ingresos y se genera una escasez de algo necesario. Un déficit estructural se define como el componente del déficit público que tiene que ver con las decisiones tomadas por los responsables y dirigentes o por situaciones estructurales y normales. No se relaciona con los factores cíclicos de la vida económica ni con gastos de carácter extraordinario. Suele señalarse que el componente estructural del déficit responde a una naturaleza constante, ya que surge sin relación con el periodo económico particular en el que se desarrolle (Rozo, 2004).

Fuentes financieras de la universidad

En México el financiamiento de las Universidades se ha constituido por medio de diversas políticas públicas o criterios económicos y sociales, junto con el marco normativo creando así modelos para la asignación presupuestal de las Instituciones de Educación Superior. Los principales criterios son la asignación presupuestal tradicional o histórica, la asignación basada en indicadores y el presupuesto que se otorga basado en las evaluaciones de desempeño institucional.

A finales de los años noventa, se consolidó un nuevo enfoque para el financiamiento de la educación superior pública en México, debido al crecimiento de las demandas de financiamiento y para impulsar reformas educativas institucionales (Moreno, 2014). El modelo de financiamiento inercial fue acotado por nuevas reglas para el crecimiento del subsidio público y se adoptó un nuevo esquema de aportaciones extraordinarias basado en el desempeño de las instituciones educativas. Los modelos de financiamiento tradicionales o inercial son modelos de presupuesto, organizado en torno a las facultades orgánicas y funcionales de una administración que se orienta al uso de recursos con un enfoque financiero, contable y de fiscalización. Debido a esto, los mecanismos de financiamiento en los últimos años han cambiado y se han adoptado nuevos instrumentos de tipo competitivo basados en el desempeño de las instituciones (Ferrer, 2006).

El sistema de universidades públicas de México transitó de un modelo determinado por bajos niveles de competencia y de intervención gubernamental pasando a uno caracterizado por un gran activismo del gobierno y un incremento de la competencia, impulsado por los instrumentos de la Nueva Gestión Pública sobre todo en lo que respecta al subsistema de universidades públicas estatales (Moreno, 2017).

Actualmente los problemas financieros que presentan las Universidades tienen como síntoma la escasez de recursos. El modelo de financiamiento de la educación superior en México compite con otras demandas sociales. Una elevada dependencia de las contribuciones

públicas conduce a las universidades a una situación de permanente déficit, debido a que se encuentran en desventaja frente a otras demandas sociales al competir por recursos públicos escasos. La financiación de la educación superior se ve minimizada por las demandas más populares (Barr, 2003).

En cuanto al presupuesto histórico al que se hace referencia en el primer párrafo de este apartado, éste se refiere a las cantidades que el gobierno federal asigna primero a la Secretaría de Educación Pública y luego se distribuye a las IES, a través de subsidios ordinarios (cubren el gasto corriente tanto para servicios personales como para gastos de operación) y extraordinarios.

Financiamiento ordinario.

En los últimos años en México, el sistema de financiamiento para la educación superior es un modelo de asignación presupuestaria que considera al subsidio ordinario que se otorga a las universidades como un presupuesto "irreductible". Esto es igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de los costos de servicios personales y gastos de operación o de ampliación de su oferta educativa. La mayor parte de este subsidio se destina en muchos de los casos a cubrir los gastos del personal. Los subsidios ordinarios son aportaciones públicas destinadas a los establecimientos de carácter institucional. El mecanismo de financiamiento consiste en asignaciones presupuestarias anuales otorgadas en beneficio de las instituciones que determina la ley (Kent, 1997 pp.132).

Para las Universidades Públicas Estatales se dispone de un subsidio federal ordinario y los gobiernos estatales asignan otro subsidio ordinario cubriendo la parte proporcional establecida en los convenios tripartitas de apoyo financiero (SEP, gobierno estatal y universidad).

El proceso de gestión del presupuesto de las Universidades Públicas Estatales inicia con la elaboración del anteproyecto del presupuesto federal elaborado por la Dirección General

de Educación Superior (DGESU). Durante esta etapa tanto la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) como los rectores y los gobernadores pueden solicitar incrementos adicionales para proyectos o demandas y que prosperarán en función de los acuerdos políticos que logren con el gobierno federal.

Cuando el presupuesto ha sido aprobado, la SHCP, mediante el anexo U006 del Presupuesto de Egresos de la Federación, informa el monto de los recursos ordinarios asignados a cada una de las UPE. Por su parte, la DGESU elabora convenios tripartitos que firma la SEP con cada una de las entidades federativas y las UPE estableciendo el financiamiento público federal y estatal para cada una de las universidades, así como el compromiso de éstas para recaudar ingresos propios.

El programa U006 “Subsidios federales para organismos descentralizados estatales” de la Secretaría de Educación Pública” entrega recursos federales a las secretarías de finanzas estatales para que éstas los entreguen a organismos descentralizados estatales de educación media superior, superior y de formación. Dichos recursos son usados para el trabajo que se realiza en las 31 entidades del país. El U006 es la principal fuente de recursos para universidades públicas estatales en donde el porcentaje varía, pues para las instituciones de educación media superior representa el 50% de sus ingresos, mientras que para la capacitación para el trabajo asciende hasta el 60% de sus recursos. En 2012, la Dirección General de Educación Superior era la unidad responsable del programa U006 y de asignarlo a las Universidades Públicas Estatales, a Universidades Públicas de Apoyo Solidario y a las Universidades Interculturales.

Así, en 2012, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos recibió un subsidio ordinario por \$ 787,973,000 pesos, de los cuales \$201,219,000 fueron de origen estatal y \$586,754,000 de origen federal. A nivel federal, no se observó ningún aumento en la asignación de recursos en comparación con 2011, mientras que en lo que se refiere a los

recursos estatales, la Universidad recibió un aumento de \$32,730,000 (un 19.43% de aumento para 2012 con respecto a 2011).

Financiamiento extraordinario

Los fondos extraordinarios para la educación superior son un conjunto de apoyos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que son gestionados a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES); permiten a las universidades estatales complementar los ingresos ordinarios y lograr una viabilidad financiera para consolidar el proyecto de educación de calidad.

Los subsidios extraordinarios son asignados a través de distintos programas presupuestarios aprobados en el PEF y su financiamiento es proporcionado a través de los diversos fondos establecidos por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Cada uno de estos fondos opera como un programa presupuestario independiente, con características concursables según sus convocatorias, reglas y lineamientos operativos, y no son regularizables en ejercicios fiscales posteriores.

Los fondos extraordinarios destinados a las instituciones de educación superior (IES) públicas, en particular a las Universidades Públicas Estatales (UPES), han seguido siendo uno de los principales instrumentos de política educativa de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Las estrategias implementadas desde la década de 1990 han transformado las relaciones entre el Estado y las universidades, ya que el gobierno federal ha pasado de ser un mero proveedor de recursos financieros a asumir un papel más activo en la regulación y orientación del sistema educativo. Gracias a los fondos extraordinarios, se ha facilitado el monitoreo de las instituciones por parte de la SEP (Mendoza, 2018).

Los fondos extraordinarios han sido un eje central en la continuidad de las políticas de financiamiento de las universidades, inicialmente estuvieron destinados a cubrir necesidades inmediatas y fomentar la calidad, cobertura, pertinencia e infraestructura. Estos instrumentos

demostraron, un impacto positivo en la consolidación académica de las universidades, y como factor de mejora y fortalecimiento institucional (Mendoza, 2011, 2017). Sin embargo, también presentaron limitaciones como el exceso de planeación, cargas laborales para los académicos, falta de conocimiento profundo de los programas por parte de evaluadores externos y confusiones en los objetivos de evaluación (Mungaray et al., 2010).

Desde su creación en 1990, la composición y la magnitud de los recursos asignados a estos fondos han experimentado variaciones. Entre 2012 y 2018, se observó una disminución en los programas y fondos extraordinarios dirigidos a las universidades públicas, como se detalla en la Tabla 3. En el PSE 2013-2018 también se planteó la necesidad de revisar estos fondos, lo que llevó a una modificación en 2014 de la estructura programática de algunos de ellos, aunque sin realizar cambios significativos en sus reglas o lineamientos operativos.

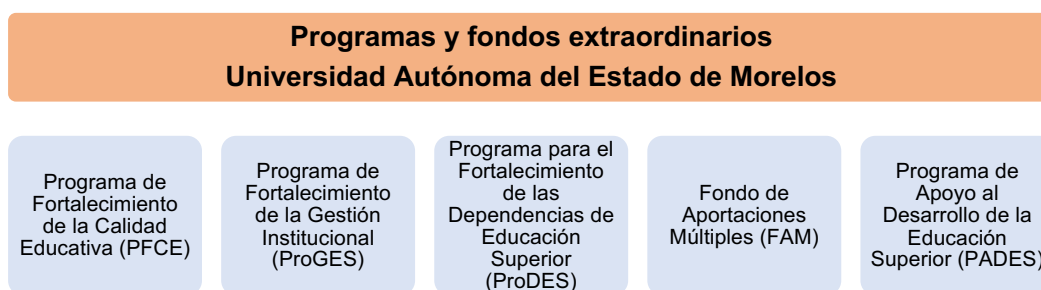
Tabla 3. *Programas de fondos de financiamiento extraordinario (2012–2018)*

Programas presupuestarios	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PROGRAMAS PARA MEJORAR LA CALIDAD							
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional							
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas							
Fortalecimiento de la Calidad de las Escuelas Normales							
Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales							
Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales							
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas							
Fondo de apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos							
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas							
Fortalecimiento de la Calidad Educativa							
Programa de Mejoramiento del Profesorado							
Programa para el Desarrollo Profesional Docente							
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior							
Carrera Docente en UPES							
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa							
PROGRAMAS PARA AMPLIAR LA OFERTA EDUCATIVA							
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior							
Expansión de la Educación Media Superior y Superior							
PROGRAMAS PARA ATENDER PROBLEMAS ESTRUCTURALES							
Apoyos para Saneamiento Financiero y la Atención a problemas Estructurales de las UPES							
Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES							

Nota: Adaptado de Mendoza Rojas, J. (2018). *Subsistemas de educación superior. Estadística básica 2006–2017* (pp. 12–13). ANUIES

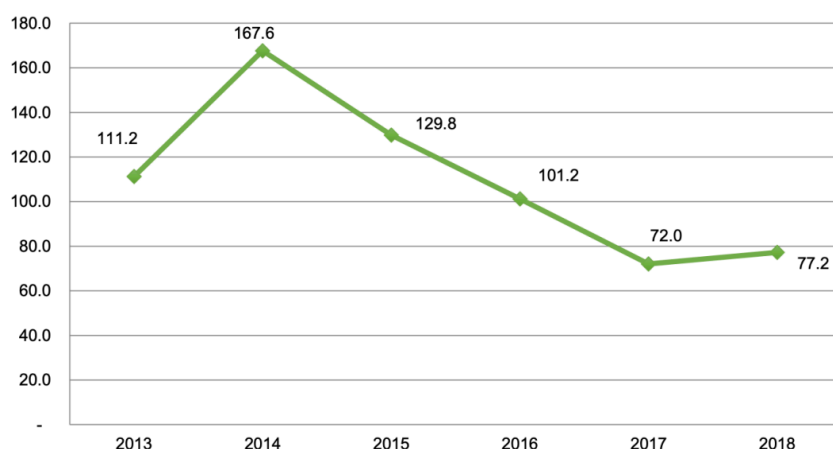
Los fondos extraordinarios para UAEM durante el periodo 2012-2018 de igual forma tuvieron cambios. Algunos programas fueron eliminados (figura 9). Asimismo, los montos de los fondos extraordinarios disminuyeron, a precios de 2018 pasaron de 115 mdp en 2013, a 77 mdp en 2018. Cómo se observa en la figura 10, los recursos asignados en 2018 fueron casi la tercera parte de los del inicio del período. En 2014, fue cuando se entregaron más recursos a la universidad; en 2015 el monto de los recursos de los fondos extraordinarios también disminuyó, con una variación en conjunto, de -74 por ciento en promedio.

Figura 9. *Programas y fondos UAEM*



Nota: Adaptado con datos de la Subsecretaría de Educación Superior (2018)

Figura 10. *Fondos extraordinarios de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2013-2018*



Nota: Retomado de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior [ANUIES] (2018).

En este capítulo se ha subrayado la importancia de la gobernanza en el tema del financiamiento de las universidades públicas para garantizar el desarrollo y sostenibilidad de la educación superior. Los diversos modelos de financiamiento que van desde la financiación pública directa hasta las fuentes alternativas como donaciones y alianzas privadas ponen de manifiesto la diversidad de enfoques necesarios para atender las demandas educativas contemporáneas. El modelo de financiamiento predominantemente público que tiene la educación superior en nuestro país refleja rezagos importantes en materia de inversión y acceso. Es necesario que los procesos de asignación de recursos sean transparentes y basados en criterios objetivos para garantizar un uso eficiente y equitativo de los fondos.

El papel del Estado se extiende más allá de la mera provisión del financiamiento; también debe incluir el establecimiento de políticas que fomenten la calidad, la accesibilidad y la innovación en el ámbito educativo. La colaboración y coordinación entre las entidades gubernamentales y las universidades son esenciales para enfrentar los retos actuales, tales como la creciente demanda educativa, las restricciones presupuestarias y la necesidad de adaptarse a un entorno tecnológico y laboral en constante cambio. Es necesario que se continúe explorando y desarrollando nuevos modelos de financiamiento y estrategias de asignación de recursos para asegurar que las universidades no solo sean centros de conocimiento, sino también motores de desarrollo social y económico. En el siguiente capítulo, se presentará el enfoque metodológico de esta investigación, donde se detallarán los fundamentos de investigación considerando el diseño de la investigación, las técnicas de recolección de datos y los métodos de análisis utilizados para responder a las preguntas planteadas.

Capítulo IV. Metodología

El propósito de este apartado es exponer las orientaciones, acciones y tiempos para la realización de esta investigación, considerando la aplicación de una metodología que funcionó como guía en el proceso de construcción, concreción y conclusión del proyecto de investigación.

El interés por el tema de investigación surgió de la tesis de maestría realizada por la autora del presente trabajo, titulada “El financiamiento estatal de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2012-2018” (Anaya, 2020). En esa investigación se realizó un estudio sobre la Universidad y los subsidios provenientes del gobierno estatal. En la presente investigación se pretende dar continuidad a este tema abordando ahora el financiamiento federal y sus respectivos subsidios. En la definición del objeto de estudio se estimaron elementos diversos y particulares sobre el financiamiento a la UAEM como el contexto, las normativas y los procesos de negociación presupuestal que forman parte de la realidad a estudiar.

En la construcción del objeto de estudio, se partió de investigaciones previas y una exhaustiva revisión de la literatura, estableciendo las preguntas de investigación que fueron complementadas con los objetivos de la investigación. Este proceso permitió establecer un diseño metodológico para la presente investigación.

La revisión de la literatura reveló los factores involucrados en el financiamiento de las universidades públicas, lo que facilitó la elaboración del estado del conocimiento. A partir de la identificación de textos relevantes, se llevó a cabo una búsqueda bibliográfica que permitió detectar los referentes conceptuales vinculados al tema. Esta revisión no solo contribuyó a la delimitación del objeto de estudio, sino que también proporcionó elementos esenciales para el marco de referencia conceptual, necesario para una comprensión lógica y coherente del problema. También se identificaron esquemas y modelos de financiamiento público, así como su relación con el sostenimiento de las universidades públicas estatales. En este contexto, se

establecieron puntos de referencia e información clave sobre indicadores, aspectos normativos y presupuestarios, así como dimensiones económicas, políticas y sociales relevantes a lo largo del estudio.

Con esta base teórica y conceptual, la investigación se clasificó como un estudio de caso, un enfoque que permite una exploración profunda y contextualizada de fenómenos contemporáneos. De acuerdo con Yin (2003), el estudio de caso es una investigación empírica que examina un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su entorno no están claramente definidos. En esta investigación, el fenómeno principal es el financiamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, y la problemática financiera que enfrentó la institución durante el periodo 2012–2018. El análisis considera el contexto político, económico y social del país y, particularmente, del estado de Morelos, así como las políticas nacionales de financiamiento para las universidades públicas estatales y las dinámicas institucionales propias de la UAEM.

Yin (2003) identifica varios tipos de diseño de estudio de caso. En esta investigación se optó por un diseño de caso único, ya que la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) constituye un ejemplo representativo de las universidades públicas estatales que han enfrentado una crisis financiera, lo cual justifica su elección como unidad de análisis. Esto permitió comprender de mejor manera la relación entre las aportaciones de los gobierno estatal y federal y los efectos concretos de las decisiones presupuestales en el funcionamiento institucional. El diseño adoptado busca describir la situación financiera de la universidad y analizar algunos de los factores estructurales y coyunturales que la originaron y agravaron durante el periodo 2012–2018. Así, el estudio de caso se convierte en una herramienta metodológica para identificar patrones, tensiones y dinámicas que podrían ser comunes a otras universidades públicas estatales.

Para garantizar la validez y fiabilidad de los hallazgos, se implementó la triangulación de datos, que incluyó la comparación de diversas fuentes, como documentación oficial, entrevistas

y estadísticas financieras. Además, se mantuvo una cadena de evidencia clara, asegurando que los pasos de la investigación fueran replicables. Se utilizó un protocolo detallado para especificar las preguntas de investigación, las fuentes de datos y los procedimientos a seguir. En cuanto a la recolección y análisis de datos, se emplearon herramientas sistemáticas, como matrices categóricas y diagramas causales para organizar la información.

Complementando Stake (1999) propone un marco constructivista-interpretativo que enfatiza la comprensión profunda y contextual de los casos. En este sentido, la investigación se considera intrínseca, por el interés particular de la UAEM en las políticas educativas y en su crisis financiera. Stake también destaca la importancia del contexto histórico, social y político, lo que implica explorar cómo las decisiones del gobierno estatal y federal, así como la gobernanza universitaria, han moldeado la situación financiera de la UAEM. En términos de recolección y análisis de datos, Stake favorece métodos cualitativos y descriptivos, como observaciones detalladas y análisis narrativos.

En esta investigación, se creó un relato cronológico de eventos clave en la UAEM durante el periodo de estudio (presentado en la primera parte de la tesis), resaltando cómo los cambios en el financiamiento han afectado la operación universitaria. A diferencia de la replicabilidad estricta que propone Yin, Stake se enfoca en la credibilidad y transferibilidad de los hallazgos, logrados a través de descripciones ricas y detalladas que permitan a otros investigadores comprender y relacionarse con el caso. Así, la combinación de los enfoques de Yin y Stake proporciona un marco robusto para el análisis del financiamiento de la UAEM, permitiendo una comprensión integral de las dinámicas en juego y sus implicaciones para la educación superior en México.

Diseño

Esta investigación se abordó desde una perspectiva metodológica mixta, integrando elementos cualitativos y cuantitativos que se complementan en las técnicas de obtención y

análisis de la información. La elección de una investigación mixta respondió a la complejidad del fenómeno en estudio, permitiendo combinar datos, procedimientos y técnicas de acuerdo con las necesidades específicas de la investigación.

El análisis de los datos partió de la premisa de que el financiamiento educativo para las Universidades Públicas Estatales es una realidad que requiere un examen profundo. Este análisis implicó descomponer el fenómeno en sus partes para estudiar intensivamente cada uno de sus elementos y sus interrelaciones. Como señala Kosík (1967), "la esencia y la estructura de las cosas no se revela en forma directa e inmediata; para captarla se requiere no solo hacer un esfuerzo, sino también dar un rodeo" (p. 15). Así, el conocimiento se construye a partir de la descomposición del todo, donde el análisis transita de lo concreto a lo abstracto, separando las partes del todo (Rojas, 2010).

De acuerdo con los objetivos de la investigación, se abarcaron diversos alcances: el exploratorio, el descriptivo y el explicativo-causal. Mientras que con el primero se buscó establecer los principales elementos con la mayor relevancia para el análisis de un objeto poco estudiado, con el segundo se buscó caracterizar el fenómeno del financiamiento de las universidades públicas estatales. Por último, con el tercero se aportó una explicación de las causas que han llevado a algunas universidades, particularmente a la UAEM, a enfrentar crisis presupuestarias insostenibles. La elección de estos métodos se fundamentó en la utilidad de sus técnicas de obtención y análisis de información.

Los métodos descriptivos tienen el propósito básico de describir situaciones, eventos y hechos, es decir, cómo son y cómo se manifiestan. "Los estudios descriptivos son aquéllos que buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis" (Dankhe, citado en Sabariego & Bisquerra, 2009, p. 115). Tanto desde el enfoque cuantitativo como desde el cualitativo, estos estudios pueden centrarse en obtener información sobre un fenómeno en su contexto específico, utilizando la observación como técnica principal. Esta implica definir

previamente qué se observará, a quiénes, en qué contexto, cómo se realizará la observación y cómo se registrarán los datos (Sabariego & Bisquerra, 2009, p. 115).

De acuerdo con Sabariego y Bisquerra (2009), los métodos explicativo-causales “tienen el propósito básico de explicar los fenómenos, de llegar al conocimiento de sus causas, de por qué ocurren, en qué condiciones y por qué se dan los eventos o sucesos educativos” (p. 117). Este tipo de estudios se caracteriza por una estructura más rigurosa y exige una delimitación clara de conceptos y variables desde su planteamiento inicial. En esta investigación, resultan pertinentes porque permiten analizar las razones y condiciones que originaron la crisis financiera de la UAEM.

Dado que la investigación se sitúa en el periodo 2012–2018, el cual corresponde al sexenio en que se agudizó la crisis presupuestal de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) y se intensificaron los conflictos con las autoridades educativas y gubernamentales, se consideró pertinente adoptar un enfoque retrospectivo. Este tipo de estudios, enmarcado dentro de los métodos explicativos de causalidad múltiple, permite analizar información histórica para comprender eventos que ocurrieron en el pasado. En consecuencia, los estudios retrospectivos requieren el registro y análisis de datos desde una perspectiva cualitativa, incluso cuando el periodo de estudio sea amplio y el tiempo para su análisis limitado (Ato et al., 2013).

Técnicas implementadas

Con el propósito de lograr una comprensión integral de la problemática y aproximarse de manera rigurosa a la realidad estudiada, se adoptó un enfoque metodológico mixto, que combinó elementos de las investigaciones cualitativas y cuantitativas. Esta estrategia permitió abordar el objeto de estudio desde diversas perspectivas, y articular diferentes técnicas de recolección y análisis de información, buscando enriquecer la interpretación de los datos.

El diseño metodológico adoptado fue el de estudio de caso, siguiendo las propuestas de Yin (2003) y Stake (1999), lo cual permitió realizar un análisis profundo, contextualizado y situado de la crisis financiera. La combinación de enfoques posibilitó la triangulación de datos y la validación cruzada de hallazgos, a partir de diversas fuentes de información.

Desde el enfoque cuantitativo, se trabajó con datos presupuestales y estadísticos, con el objetivo de identificar patrones, tendencias y variaciones en el financiamiento federal. Paralelamente, el enfoque cualitativo permitió recuperar las experiencias, percepciones y narrativas de actores clave, a través de entrevistas semiestructuradas y análisis documental.

El diseño empírico no experimental, entendido como una forma de investigación en la que no se manipulan deliberadamente las variables independientes, es decir, se observan los hechos tal como han ocurrido o están ocurriendo, (Hernández, et al., 2014, pp. 119–120), se complementó con una estrategia de triangulación metodológica. Esta estrategia permitió combinar distintos métodos, fuentes de datos y enfoques teóricos para estudiar un mismo fenómeno, con el propósito de aumentar la validez, la confiabilidad y la profundidad del análisis. La integración de resultados desde ambos enfoques permitió la comprensión del fenómeno y el ejercicio de construcción y reconstrucción del objeto de estudio, fortaleciendo así la solidez de los hallazgos al ser abordados desde múltiples perspectivas metodológicas (Hernández, et al., 2014).

Dentro de esta estrategia, se integraron tres técnicas principales: en primer lugar, la indagación documental retrospectiva, centrada en el análisis de fuentes confiables y verificables de carácter público, que permitió reconstruir el comportamiento presupuestal y de indicadores nacionales, estatales y de la UAEM; en segundo lugar, el estudio exploratorio, justificado por el limitado abordaje previo del problema desde una perspectiva crítica y contextualizada; y en tercer lugar, el análisis de contenido y entrevistas a que aportaron comprensión sobre las implicaciones sociales, políticas y administrativas del problema.

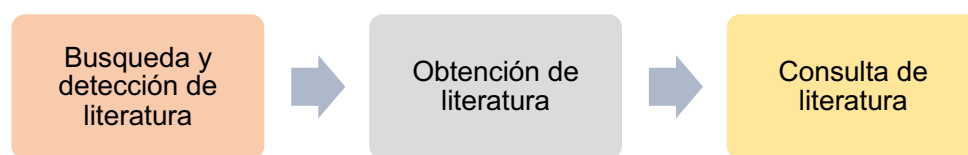
Cabe señalar que esta aproximación metodológica no pretende ser exhaustiva, sino que se encuentra deliberadamente acotada al análisis de la asignación de recursos federales y de los instrumentos que regulan la política pública de financiamiento a las Universidades Públicas Estatales (UPES) en México. El propósito fue documentar las tendencias presupuestales, sus impactos e inconsistencias, así como evidenciar los desequilibrios existentes entre la formulación y la implementación de dicha política.

Fase documental

Con *investigación documental* se buscó conocer la realidad estudiada sin promover cambios; su finalidad fue la descripción del fenómeno a estudiar y de sus elementos. En principio no se consideró la obtención de información empírica nueva, pues se utilizaron datos ya publicados, así como la información de archivos o registros públicos. Sin embargo, más adelante se decidió complementar esta información con entrevistas a actores involucrados en estos procesos para verificar su fiabilidad y relevancia.

Este proceso de investigación documental, en su concepción más básica constó de tres momentos que se pueden observar en la figura 11:

Figura 11. *Etapas básicas de la investigación documental*



Nota: Elaboración propia.

La búsqueda de la literatura incluyó la recopilación y distinción de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias contienen información publicada por primera vez, como libros, periódicos, documentos normativos y presupuestarios, así como informes institucionales, tesis y ponencias, entre otras. Las fuentes secundarias retoman información de las fuentes primarias sintetizándola y reorganizándola, para facilitar el acceso a las fuentes primarias o a

sus contenidos e información estadística con o sin interpretación de datos (Martínez, 2019).

Para la recopilación de la información documental de la investigación se consideraron los siguientes insumos que se distribuyen en la siguiente tabla conforme a los objetivos planteados previamente:

Tabla 4. Objetivos y Fuentes de información

Objetivos	Fuentes primarias y secundarias de información
Analizar la situación política, económica y social en México durante el periodo 2012-2018 para identificar el marco en el cual el financiamiento de la UAEM tiene lugar en tiempo, espacio y hechos.	• Censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía • La información abierta del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. • Artículos de revistas sobre el tema de investigación
Analizar el marco normativo de referencia para establecer su relación con la gestión del presupuesto de las IES, considerando su vigencia y el periodo de estudio.	• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su reglamento • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal • Ley General de Educación Superior • Ley para la Coordinación de Educación Superior • Ley General de Contabilidad Gubernamental • Ley General de Responsabilidades Administrativas • Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación • Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública
Comprender el proceso de negociación del presupuesto federal asignado a las IES durante el periodo de estudio para conocer el impacto en las UPES.	• Informes Presidenciales respectivos al periodo 2012-2018 • Informes, estudios, notas informativas y archivo histórico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm • Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
Analizar los modelos de financiamiento de las Universidades Públicas Estatales, particularizando la participación federal y estatal para establecer la relación con los factores que influyen en el desempeño de las IES y con la asignación de los recursos.	• La Ley General de Educación • Publicación: Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional para el periodo 2012-2020 emitido por la Secretaría de Educación Pública. • Presupuesto de Egresos federales publicados en el Diario Oficial de la Federación para el periodo correspondiente de 2012 a 2020. • Presupuestos de Egresos estatales publicados en el DOF, y en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de Morelos. • Informes de rectoría de la UAEM, publicados en el Órgano informativo universitario Adolfo Menéndez Samará • Recopilación de datos cuantitativos sobre como matrícula, abandono escolar, eficiencia terminal, en:

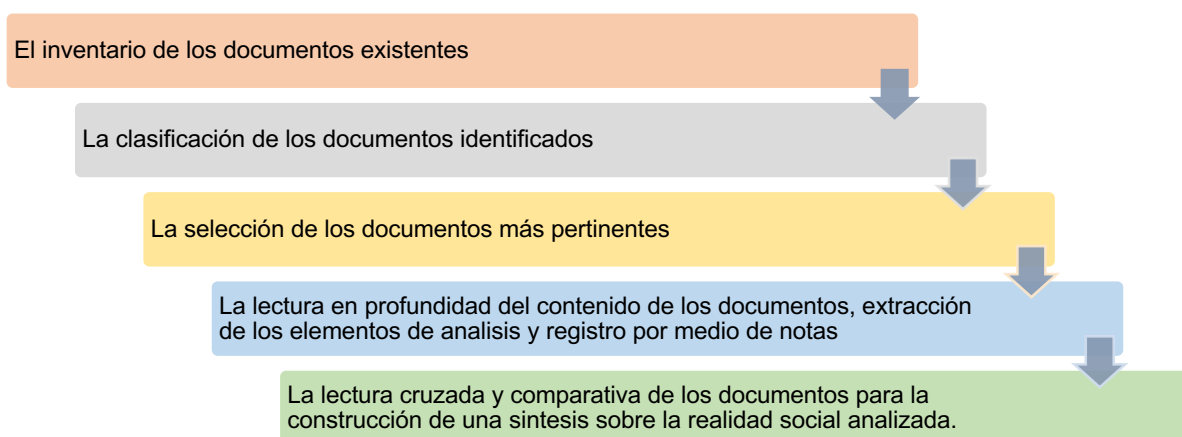
Objetivos	Fuentes primarias y secundarias de información
	• Publicación Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional para el periodo 2012-2020 emitido por la Secretaría de Educación Pública. • Presupuestos publicados en el DOF, y en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de Morelos. • Informes de rectoría de la UAEM, publicados en el Órgano informativo universitario Adolfo Menéndez Samará. • Análisis de correlación de variables mediante un programa de estadística SPSS
Describir la situación histórica de la UAEM, la evolución de su estructura organizacional y administrativa de la UAEM, y los modelos de gestión para la asignación de presupuesto durante el periodo 2012-2018.	• Consulta de archivo histórico de la UAEM, a través de la Dirección de Gestión de Archivos. https://www.uaem.mx/gestion-archivo/ • Ley Orgánica, publicada en 2008 • Modelo Universitario publicado en el número 60 del Órgano Informativo Universitario "Adolfo Menéndez Samará" • Estatuto Universitario • Plan Institucional de Desarrollo

Nota: Elaboración propia

El procesamiento de los datos abarcó diferentes tareas como organizar, estructurar, almacenar y preservar los datos durante el proyecto de investigación.

La revisión de la literatura inicial y continua propició el análisis documental como una actividad sistemática para explorar los documentos recopilados y que son de diversas modalidades, pero que son una fuente de información valiosa. En este proceso se establecieron cinco etapas (Massot et al., 2009), que pueden visualizarse en la figura 12.

Figura 12. *Etapas de la revisión de literatura*



Nota: Elaboración propia basada en Massot et al., (2009).

Para cumplir con el objetivo sobre el análisis de las causas que llevaron a la UAEM a una situación de insostenibilidad financiera crítica durante el periodo de estudio, a través de una valoración que permita estipular su posible reproducción, impacto y prevención en otros escenarios nacionales, se llevaron a cabo entrevistas. Se determinó que éstas fueran semiestructuradas, como un instrumento para el acopio de datos aportados por funcionarios de la Universidad.

Fase de análisis cuantitativo

A partir de toda la recolección y selección de información documental, se realizó un análisis estadístico para examinar y comprender los datos, por lo que se conformó una base de datos en Excel, para organizar la información considerando diferentes características demográficas, económicas y educativas, como población total; indicadores del Sistema Educativo Nacional y de la entidad; matrícula y presupuesto de la UAEM, entre otros. Se elaboraron diversas tablas y gráficas que facilitaron el análisis y la comprensión de los datos, permitiendo identificar tendencias y patrones relevantes. A medida que avanzó el proceso de análisis, los resultados fueron descritos y contextualizados conforme lo requería el desarrollo de la investigación, con base en la información cuantitativa obtenida.

Por lo que respecta a la información cuantitativa obtenida, se hace mención que el análisis en esta investigación se realizó una indagación documental retrospectiva de diversas fuentes de información de carácter público para obtener datos relativos al objeto de estudio de la investigación y que pudieran ser comparables. Lo anterior permitió identificar diversos elementos que influyeron en la asignación presupuestal de la Universidad, tales como la relación entre presupuestos estatales y federales o los diversos gastos de operación representativos para la Universidad, en relación con la matrícula o el índice de cobertura. Se constató que a la fecha no existe ninguna base de datos similar, de carácter público o acceso

abierto que reúna todos estos datos y así permitiera realizar su análisis, principalmente de nivel descriptivo. La base de datos resultante en Excel fue revisada y cotejada por pares del comité tutorial.

Para el análisis cuantitativo se realizaron series temporales, considerando en la medida de lo posible y conforme la información lo permitió, con datos sobre el periodo 2012-2018. Nos enfocamos en las diferentes variables que permitieran comprender de manea integral el objeto de estudio, así como los factores que influyeron en su comportamiento. En este sentido, el propósito del ejercicio fue tener una visión clara de cómo evolucionaron las dinámicas presupuestarias de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. El objetivo era no sólo tener una perspectiva del contexto histórico, sino para establecer tendencias que explicaran el comportamiento del presupuesto universitario y su relación con factores como la matrícula y el gasto público en educación superior.

En el análisis de los Convenios de Apoyo Financiero (CAF), presentado en el capítulo sobre la Universidad, se realizó la búsqueda de los diferentes convenios a través de las plataformas de transparencia de la SEP, de los gobiernos estatales y de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. En la página de la Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural, se encontraron los Convenios de Apoyo Financiero y sus Anexos de Ejecución para los años 2016 a 2023. Estos anexos detallan la distribución del apoyo financiero otorgado por la SEP a cada UPE, incluyendo información sobre las plantillas de personal autorizadas, las prestaciones asociadas y los montos relacionados con el salario autorizado por la Federación.

Con el objetivo de establecer un comparativo con la información contenida en los CAF y la información sobre el personal de la UAEM, se llevó a cabo una búsqueda de las plantillas de personal para el periodo 2012-2018 a través de la página de Transparencia. Como resultado, se localizó únicamente la información correspondiente al año 2023 en los datos abiertos, específicamente dos plantillas: *remuneración a docentes y personal de base o de confianza*,

que incluyen la denominación del puesto, el área correspondiente y la fecha de validación a noviembre de 2023. Esta información es proporcionada por las instituciones públicas en cumplimiento de la Ley de Transparencia, que en su artículo 70 establece la obligación de mantener actualizada y disponible la información sobre indicadores que permitan rendir cuentas de sus objetivos y resultados. Para obtener las plantillas de personal correspondientes al periodo 2012-2018, se realizó una solicitud formal a la Universidad a través de la misma plataforma de Transparencia. Sin embargo, en respuesta, se proporcionó un documento distinto que contiene un listado del total de personal actual de la institución.

Ya que no fue posible recuperar las plantillas de personal de la universidad para los años 2012-2018, se optó por realizar el análisis para el año 2023, por ser el único periodo con información completa disponible. Para el tratamiento de la información, se hizo un vaciado de los datos contenidos en el Convenio de Apoyo Financiero (2023) sobre las plazas de personal autorizadas, y en el caso de las plantillas de personal de la institución, se depuraron los datos duplicados, ordenándolos por denominación del puesto y buscando patrones de comparación. A partir de este proceso, se generaron diversas matrices que permitieron estructurar la información y facilitar su análisis.

Fase de complemento cualitativo

A partir de los resultados del análisis cuantitativo, se vislumbró la necesidad de corroborar la información y así triangularla con otras fuentes de información empíricas, tal como lo sugieren tanto Yin (2003) como Stake (1999).

Como parte de este proceso se realizó una primera entrevista de alcance exploratorio a un exfuncionario de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos que participó en la rectoría del doctor Alejandro Vera Jiménez, motivo por el cual se conserva la confidencialidad de los datos del entrevistado. La entrevista se desarrolló de forma, exploratoria y genérica, lo que permitió conocer los temas emergentes sobre la investigación, así como las fuentes de

información sugeridas espontáneamente por el entrevistado. La segunda entrevista se realizó a un consejero universitario que de igual forma participó durante el periodo 2012-2017. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 90 minutos. La primera fue el 12 de junio de 2024 y la segunda el 25 de junio del mismo año. Las entrevistas se realizaron en el último trayecto de la investigación para confirmar los referentes teóricos y los datos cuantitativos recabados sobre el objeto de estudio, de acuerdo con lo señalado. La intención de las entrevistas fue que las personas entrevistadas dieran su propia definición y concepción de la situación de la Universidad, con la intención de confirmar aspectos de los datos.

Este capítulo permitió conocer el proceso metodológico seguido en esta investigación, proporcionando el marco para el análisis del financiamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en el periodo 2012-2018. A través de una combinación de enfoques cualitativos y cuantitativos, se buscó una visión integral del objeto de estudio, que permitiera no solo describir y explicar sus características desde una perspectiva numérica, sino también interpretar las percepciones, contextos y significados que subyacen en la problemática abordada. La adopción de un estudio de caso bajo las perspectivas de Yin (2003) y Stake (1999) permitió una aproximación profunda y contextualizada, mientras que la triangulación de fuentes y el uso de técnicas diversas garantizan la validez y fiabilidad de los hallazgos. Con esta base metodológica establecida, los capítulos siguientes se enfocarán en el análisis e interpretación de los datos obtenidos. El objetivo es aportar un conocimiento más preciso sobre las políticas de financiamiento y su impacto en las universidades públicas estatales en México, mediante el análisis de caso de la universidad.

Capítulo V. Análisis y discusión

El financiamiento de la educación superior en México ha enfrentado diversos desafíos a lo largo del tiempo, derivados tanto de las decisiones gubernamentales como de las transformaciones sociales, económicas y políticas del país. Este capítulo se enfoca en el análisis del sostenimiento financiero de las Instituciones de Educación Superior (IES), con el propósito de entender cómo las políticas públicas, los marcos normativos y las dinámicas institucionales han influido en la asignación y distribución de recursos.

A partir de una mirada histórica y normativa, se busca reconstruir la evolución de los esquemas de financiamiento y su impacto en la estabilidad de las universidades públicas, tomando en cuenta no solo el diseño de los modelos, sino también los contextos en los que estos fueron implementados. Aunque el periodo central de estudio de esta investigación corresponde a los años 2012 a 2018, es necesario establecer un marco de antecedentes que permita contextualizar las políticas vigentes durante ese intervalo.

La comprensión del financiamiento actual requiere observar cómo se configuró la relación entre las IES y los distintos niveles de gobierno, especialmente en lo que respecta a la concurrencia financiera entre la federación y los estados. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el sistema universitario mexicano vivió una fase de expansión institucional, con la creación de nuevas universidades estatales, la formalización de mecanismos de planeación educativa y el establecimiento de convenios y esquemas de cooperación financiera. Este apartado examina las principales decisiones y reformas que dieron forma al modelo vigente durante el periodo 2012–2018, con el fin de ofrecer una base sólida para entender los retos que enfrentaron instituciones como la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y otras universidades públicas estatales en el país.

Concurrencia de IES y sectores gubernamentales en el financiamiento

El 25 de marzo de 1950, se crea la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), por medio de un acuerdo de los rectores de las principales casas de estudio del país.

A partir de la segunda mitad del siglo XX las universidades públicas de los estados de la Federación adquirieron un papel importante en sus respectivas entidades federativas. Los gobiernos federales consideraron adaptar la educación universitaria a las nuevas circunstancias predominantemente industrializadas. En la década de los cincuenta surgieron nuevas universidades estatales en distintas regiones del país: la Universidad Autónoma de Morelos (1953), la Autónoma de Chihuahua (1954), el Instituto Tecnológico de Sonora (1955), la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (1955), la Autónoma del Estado de México (1956), la Autónoma de Tamaulipas (1956), la Autónoma de Coahuila (1957), la Universidad Juárez de Durango (1957), la Autónoma de Baja California (1957), la Autónoma de Zacatecas (1958), la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (1958), la Autónoma de Querétaro (1959), y la Autónoma de Guerrero (1960). En la década de los sesenta se establecieron otras universidades estatales como la Universidad Autónoma de Hidalgo (1961), la Autónoma del Carmen (1965), la Autónoma de Campeche (1965) y la Autónoma de Nayarit (1969) (Piñera, 2004).

El Movimiento Estudiantil de 1968 se presentó como respuesta al régimen autoritario del gobierno, vinculado a la atmósfera ideológica y política, y a la crisis económica que cuestionó y se opuso al sistema en contra del autoritarismo gubernamental, mismo que logró aglutinar a diversos sectores de la sociedad mexicana principalmente de la clase media. El movimiento estudiantil reflejó dos situaciones: la falta de organización en la educación superior como resultado de la excesiva concentración de estudiantes en la capital del país y el desinterés del gobierno de Díaz Ordaz por las universidades estatales, ya que durante su sexenio no hubo incremento en el subsidio federal (Piñera, 2004).

En los años sesenta y setenta, se impulsó la creación de universidades públicas en entidades federativas que no contaban con ellas para adaptar la educación superior a las nuevas necesidades del país después de la Segunda Guerra Mundial. Para el subsidio de las universidades públicas estatales se optó por facilitar la concurrencia de fondos federales y estatales a través de un nuevo instrumento: los convenios de marco de colaboración para el apoyo financiero celebrados entre el ejecutivo federal, el estatal y las universidades estatales (Rodríguez Gómez, 2020).

El gobierno de Echeverría Álvarez generó nuevas relaciones con las universidades públicas. Hacienda federal concentró la mayor parte del subsidio público otorgado a estas instituciones para establecer una aportación proporcional entre el subsidio de la federación, las aportaciones de las entidades federativas y los recursos que las universidades generaran. Aunque esta proporcionalidad (conocida como los tres tercios del financiamiento universitario) no llegó a concretarse en la práctica, se mantuvo una fuerte presión para que los gobiernos estatales participaran en el subsidio y que las universidades abrieran espacios para generar recursos propios de manera creciente y sostenible.

La educación superior durante la década de los setenta se caracterizó por ser un periodo de expansión para las universidades públicas estatales. El gobierno expidió la Ley Federal de Educación el 29 de noviembre de 1973, reemplazando la Ley Orgánica de 1942. Esta ley en materia de regulación de la educación superior en su artículo 29 consideró que la Federación celebraría con los estados y municipios convenios para coordinar o unificar servicios educativos. Los convenios entre el ejecutivo federal, el estatal correspondiente y las instituciones de educación superior serían un mecanismo de financiamiento por las tres partes para el subsidio de las universidades públicas autónomas.

El sexenio del presidente López Portillo se orientó al diseño de políticas públicas establecidas en Planes y programas. Se formuló el Plan Global de Desarrollo y del cual surgió el plan sectorial denominado Plan Nacional de Educación de 1977, en el que se impulsó el

programa Primaria para Todos los Niños y se promovió la planeación de la educación superior. En 1978 se creó la Universidad Pedagógica Nacional por decreto presidencial con la intención de cubrir la demanda del magisterio para la formación docente y la actualización del sistema educativo. Su sostenimiento fue federal desde el primer momento y su presupuesto inicial fue de 116,8 millones de pesos, pasando a 1'068,7 millones en 1982, es decir, en cinco años su presupuesto creció nueve veces (Suaste, 2019).

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978) si bien su objetivo principal fue la regulación de la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, siendo el antecedente de la búsqueda de la participación de los tres niveles de gobierno en las aportaciones económicas y en la coordinación de la educación superior.

En el mismo año, se aprobó el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES). Este se creó con el compromiso de efectuar una planeación participativa para el desarrollo del sistema educativo superior y en cada una de sus instituciones educativas. Se instituyó una Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior. Se establecieron Consejos Regionales para la Planeación Superior y se crearon comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior y Unidades Institucionales de Planeación.

A partir de los trabajos de los grupos de planeación se concretaron tres instrumentos: el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES), los Programas Estatales para el Desarrollo de la Educación Superior (PEIDES), y los Programas Institucionales para el Desarrollo de la Educación Superior (PIDES). Estos últimos son el antecedente de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional y de los actuales Planes de Desarrollo Institucional que realiza cada institución de educación superior (Rodríguez-Gómez, 2020). Los trabajos que se desarrollaron fueron en cuatro áreas: docencia, investigación, extensión y apoyos administrativos.

La falta de presupuesto por la crisis económica de 1982 y la subsecuente política de austeridad implantada por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) repercutieron en la nueva reorganización del sector educativo ya que no se contaba con los recursos para seguir las recomendaciones del SINAPPEES.

El subsidio federal y las condicionantes del financiamiento

En los años noventa se consolidó un nuevo enfoque para el financiamiento de la educación superior pública en México debido al crecimiento de las demandas de financiamiento y para impulsar reformas educativas institucionales (Moreno, 2014). Anteriormente, los recursos proporcionados no mostraban un aumento y se otorgaban bajo la mecánica de negociación con las fracciones parlamentarias. El modelo de financiamiento inercial fue acotado por nuevas reglas para el crecimiento del subsidio público y se adoptó un nuevo esquema de aportaciones extraordinarias, basado en el desempeño de las instituciones educativas. Durante este periodo, se plantearon y aplicaron nuevos instrumentos concebidos como líneas para el mejoramiento cualitativo de la educación superior. Así en los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se consideraron temas como el financiamiento diversificado; la evaluación, la acreditación y la rendición de cuentas; el fortalecimiento de infraestructuras, y la vinculación de las universidades con el sector productivo.

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en 1989 se presentó el Programa de Modernización Educativa (PME). Este tenía como base las propuestas realizadas por la ANUIES en el documento “Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior” (1989). El programa planteaba aumentar la oferta educativa, armonizar las demandas estudiantiles con la oferta de carreras en el ámbito laboral, buscar el equilibrio de la matrícula dentro de territorio nacional y evitar la especialización de las carreras profesionales, así como buscar criterios de excelencia nacional y el establecimiento de procesos de evaluación para determinar niveles de productividad, eficiencia y calidad.

En 1991, para orientar los programas y acciones de las instituciones de educación superior establecidos en el Programa de Modernización Educativa, la SEP cambió la distribución de los financiamientos institucionales complementarios mediante el Fondo para la Modernización Educativa (FOMES). En 1994 inició operaciones el Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA). Mediante este programa la autoridad educativa distribuía a las universidades del país becas para la promoción del nivel académico de la planta docente, a partir del intercambio de información sobre los programas de posgrado y de formación de personal académico de las instituciones de cada Región (Pallán, 1991). El nuevo modelo de distribución para el financiamiento educativo contó con otro instrumento: el Convenio Único de Desarrollo, a partir del cual se inició la diversificación de las fuentes del subsidio público presupuestal; se diseñó para la coordinación del gobierno federal y estatal, y así establecer las bases para el ejercicio presupuestario (Pallán & Rodríguez Gómez, 2011).

En la presidencia de Ernesto Zedillo de 1994 a 2000, con el Programa de Desarrollo Educativo se dio importancia a la *“equidad, calidad y pertinencia de la educación”* (Rodríguez Gómez, 2000, p. 108), ya que consideraba la educación como un factor de desarrollo para asumir modos de vida superiores. El programa promovía ampliar la cobertura de los servicios educativos para hacer extensivos los beneficios de la educación a todos los mexicanos.

En lo que respecta a la educación superior, se reconoció la necesidad de atender la demanda:

lograr una vinculación estrecha con el mercado profesional y las perspectivas de empleo, conseguir que los estados participen en forma corresponsable tanto en el financiamiento como en la orientación de la oferta educativa, tomando en cuenta las necesidades del entorno regional y local, así como mejorar la preparación del personal académico. (Rodríguez Gómez, 2000, p. 109)

Para cumplir con el concepto de calidad de la educación se puso énfasis en la importancia de crear mecanismos de evaluación y planeación educativa, contando con un

sistema de acreditación de la educación superior no gubernamental. Durante este sexenio se diversificó el financiamiento de la educación superior. Se propuso el aumento en los recursos para el nivel, pero se proponían nuevas acciones para regular las fuentes de financiamiento (Rodríguez Gómez, 2000).

Los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo compartieron una visión de modernización de la educación superior, pero con enfoques distintos. Salinas impulsó una reestructuración institucional basada en eficiencia y evaluación, creando mecanismos como el FOMES y los Convenios Únicos de Desarrollo (Pallán & Rodríguez Gómez, 2011). Zedillo, por su parte, mantuvo esta línea tecnocrática, pero añadió un énfasis mayor en la equidad, la pertinencia regional y la corresponsabilidad estatal en el financiamiento (Rodríguez Gómez, 2000). Ambos consolidaron la diversificación de fuentes y el fortalecimiento del cuerpo académico como ejes centrales de la política educativa.

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) el objetivo fue cumplir con los planteamientos sobre el rol de la educación en el desarrollo social del país modificando el significado convencional acerca de la educación o de una revolución educativa, hacia metas de desarrollo económico, formación de ciudadanos o personas libres y la promoción de valores deseables para la convivencia social; la formación de capital humano bajo el discurso de una educación pública, laica, gratuita, moderna y de calidad.

El gobierno federal estableció dos metas relacionadas con el financiamiento a las IES: lograr en 2006 una inversión en educación superior equivalente a 1% del PIB, e incrementar 30% los recursos destinados para el mejoramiento de la calidad y la ampliación de la oferta, metas que no fueron alcanzadas (Mendoza, 2017).

En 2001, se diseñaron nuevos instrumentos para fortalecer la capacidad del gobierno federal de intervención en las universidades públicas, por lo que se establecieron fondos de financiamiento extraordinario el Fondo de Inversión para Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) que fue asignado con base en los Programas Integrales de

Fortalecimiento Institucional (PIFI) de las universidades. Estos programas se convirtieron en los principales instrumentos para la asignación de los recursos extraordinarios principalmente de las UPES. Adicionalmente, se crearon tres fondos: el Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES), destinado a los estudiantes de instituciones públicas; el Fondo de Apoyo para las Reformas Estructurales, destinado al abatimiento de los pasivos contingentes de los regímenes de pensiones y jubilaciones de las universidades, y en 2006 el Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, elaborado por la ANUIES basado en el desempeño institucional como un mecanismo de financiamiento (Rubio Oca, 2006).

El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) fue el principal instrumento de política de la Secretaría de Educación Pública que se constituyó con base en el Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006, en el cual se planteó como uno de sus objetivos estratégicos “proporcionar una educación de calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos” (Secretaría de Educación Pública, 2001).

El PRONAE tuvo como base el proyecto de investigación realizado por la Asociación Nacional de Universidades de Instituciones de Educación Superior (ANUIES): “Evaluación de las políticas públicas de la educación superior”, el cual tuvo como objetivo analizar la problemática general de las Instituciones de Educación Superior (IES) y considerar las orientaciones que favorecían su desarrollo. Lo anterior se realizó mediante el estudio de la situación del nivel de enseñanza terciario, según las experiencias de personas involucradas en el financiamiento de este nivel educativo. En el proyecto se consideraron seis aspectos principales como parte de la problemática de las Universidades los cuales fueron los siguientes:

- Crecimiento no-planificado de la matrícula.
- Problemas sociales y políticos de las instituciones de educación superior públicas.
- Organización y estructura de las instituciones de educación superior públicas.

- Formación de recursos humanos para el desarrollo de las instituciones de educación superior públicas.
- Formación de profesionales.
- Desarrollo de la investigación científica.
- Financiamiento.

A partir del diagnóstico el PRONAE se identificó como el principal desafío del sistema educativo nacional el de la calidad. Esta se le asoció con un conjunto de indicadores que orientarían el diseño y operación de los programas específicos dirigidos a las instituciones públicas de educación superior. Se estableció como línea de acción fomentar que las IES públicas formularan Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional que les permitiera alcanzar niveles superiores de desarrollo y consolidación (Secretaría de Educación Pública, 2001), buscando ampliar con equidad y calidad la cobertura del Sistema Público de Educación Superior.

Por lo anterior se promovió desde 2001 que las IES formularan un Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). El propósito era mejorar y asegurar la calidad de sus Programas Educativos de acuerdo con las evaluaciones de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o su acreditación por parte de los organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES). También se buscó la mejora continua de los PE de posgrado a través del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).

El PIFI contribuyó a incrementar el número de Profesores de Tiempo Completo (PTC) con perfil deseable y miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el desarrollo de los Cuerpos Académicos Consolidados (CAC) o en Consolidación (CAEC) y la certificación de procesos estratégicos de gestión a través de normas internacionales.

De acuerdo con el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), se establecieron estrategias para mejorar el nivel de capacidad y competitividad académicas de cada IES en su conjunto así como de cada una de sus Dependencias de Educación Superior (DES). Para ello se auxilió de programas integrales como el de Fortalecimiento de las DES (ProDES), el de Fortalecimiento de la Oferta Educativa (ProFOE); y el de la Gestión Institucional (ProGES).

La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) hasta 2005, fue transformada en Subsecretaría de Educación Superior (SES) con la reforma de la estructura orgánica de la SEP de ese año. Esta desplegó diversas acciones hacia las universidades en el marco de los PIFI, y otorgó apoyos por medio de la articulación de los programas ya existentes que operaban hasta ese momento con financiamiento extraordinario de manera desarticulada: Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y Fondo de Aportaciones Múltiples para Infraestructura (FAM); Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), Programa para la Normalización de la Información (PRONAD), y el nuevo programa de financiamiento denominado Fondo de Inversión para Universidades con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA).

Los procesos anuales fomentaron el diseño de una guía para orientar la formulación de los PIFI y de sus componentes: los programas de fortalecimiento de las DES (PRODES) y del Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional (PROGES). Establecieron el énfasis de los procesos de planeación y las prioridades que debían atenderse en el ejercicio anual.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), se dio continuidad a las políticas de educación superior, retomando propuestas de la ANUIES, en el Programa Sectorial de Educación 2007–2012 sobre el financiamiento de la educación superior se establecieron dos ejes: El primer eje consistió en conformar un nuevo modelo de financiamiento con esquemas de asignación objetivos y transparentes. El programa propuso transitar hacia esquemas de

financiamiento multianuales que ofrecieran certidumbre a las instituciones y facilitaran la planeación de largo plazo. Se enfatizó la necesidad de sustituir los modelos de asignación inerciales por otros basados en criterios como la suficiencia presupuestal, la equidad, el desempeño institucional y la calidad académica, “establecer acuerdos con los gobiernos estatales que aportan por debajo del promedio nacional al financiamiento de sus universidades públicas, con el objetivo de incrementar su contribución al subsidio ordinario sin reducir el apoyo federal” (Presidencia de la República, 2007, p. 10). En esta lógica, se promovió el fortalecimiento de los fondos extraordinarios asignados con base en resultados, orientados a la ampliación de la cobertura, la mejora de la calidad y la atención de problemáticas específicas. Además, se impulsó la diversificación de las fuentes de financiamiento, fomentando los ingresos propios de las instituciones, su vinculación con el entorno productivo y social, y el aprovechamiento de oportunidades de cooperación internacional.

El segundo eje contempló atender los problemas estructurales de las instituciones de educación superior mediante el establecimiento de políticas para enfrentar las condiciones críticas que limitaban la sostenibilidad de muchas universidades públicas estatales. Entre estas se incluía el apoyo a la renovación de las plantas académicas, la revisión de los modelos de contratación, y la implementación de mecanismos para reducir los pasivos contingentes relacionados con los sistemas de pensiones y jubilaciones. También se propusieron medidas de acompañamiento para aquellas instituciones con crisis financieras apremiantes, con el objetivo de impulsar reformas estructurales que permitieran superar los desequilibrios internos (Presidencia de la República, 2007, p. 10). Durante los primeros cuatro años de este sexenio se mantuvo un crecimiento del gasto federal dirigido hacia la educación superior. La variación real fue de 27%; un punto porcentual mayor que el crecimiento de todo el sexenio anterior (Rodríguez Gómez, 2020). Como resultado de la negociación presupuestal en la Cámara de Diputados, a partir de 2007 se establecieron nuevos fondos de financiamiento dirigidos al

mejoramiento de la calidad, a la ampliación de la oferta y a la atención de problemas de carácter estructural.

Durante los sexenios de Vicente Fox Quesada (2000–2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), las políticas de financiamiento de la educación superior mostraron una clara continuidad en sus fundamentos y objetivos, centrados en la mejora de la calidad educativa, la planeación institucional y la asignación de recursos condicionados al desempeño. En el periodo de Fox, se consolidaron programas como el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), que articuló diversos fondos extraordinarios —como el FOMES, PROMEP y PROADU— con base en evaluaciones institucionales y metas de desarrollo académico. Esta estrategia buscó profesionalizar la gestión universitaria, fortalecer la capacidad académica y elevar la calidad de la educación superior mediante mecanismos de planeación estratégica y rendición de cuentas.

Por su parte, Calderón reforzó el modelo de financiamiento a través del Programa Sectorial de Educación 2007–2012, que planteó la creación de esquemas de asignación más objetivos, transparentes y multianuales. Su administración promovió un enfoque de financiamiento basado en resultados, al tiempo que impulsó la diversificación de fuentes de ingreso, alentando la generación de recursos propios y la vinculación con el entorno social y productivo. Además, durante este sexenio se establecieron fondos específicos para atender problemas estructurales de las universidades, como los pasivos laborales y los sistemas de pensiones. Aunque con matices, ambos gobiernos compartieron una visión común: fortalecer la gestión institucional de las universidades públicas estatales mediante incentivos financieros ligados a la evaluación y al desempeño, lo cual sentó las bases de una cultura de planeación y calidad en la educación superior mexicana.

Caracterización del periodo 2012 -2108

En este apartado se describen las características del contexto en el que se centra el presente estudio, haciendo referencia a las particularidades situacionales y temporales para proporcionar un marco que permite comprender mejor los factores relevantes durante estos años. En este punto, es importante recordar que la presente investigación tiene como objeto de estudio a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y las políticas de financiamiento federales que influyeron en la problemática presupuestal de la Universidad, de 2012 a 2018.

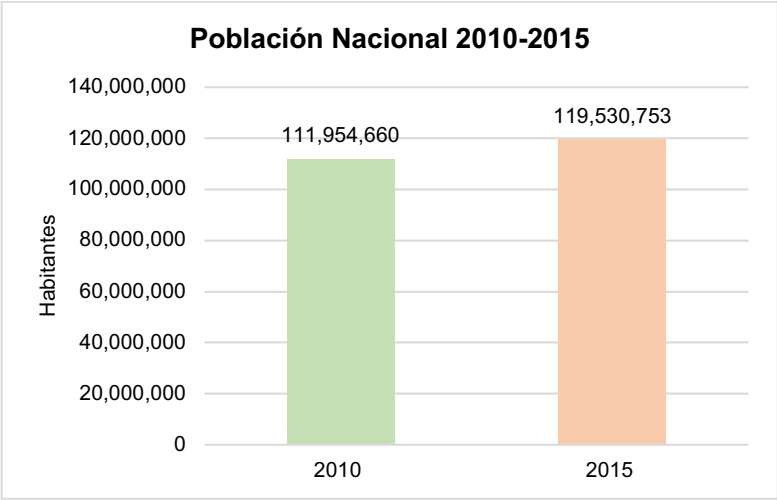
Contexto nacional

Características políticas, demográficas, económicas y educativas

México como república representativa, federal y democrática se compone por 32 estados libres y soberanos denominados entidades federativas; unidos en una Federación establecida según los principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La existencia de entidades federativas conlleva una delimitación territorial, una población y órganos de gobierno autónomos. Asimismo, hay diferentes niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal (Gómez Díaz de León, 2015).

En la República Mexicana para 2010 y 2015, con base en los datos proporcionados por el Censo 2010 y la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población a nivel nacional contabilizó 111'954,660 y 119'530,753 personas respectivamente.

Figura 13. Población a nivel nacional



Nota: Elaboración propia con datos del INEGI (2015).

Para el 2015, la población total del país se encontraba distribuida por entidad federativa, como lo muestra la siguiente tabla. Se puede observar que las entidades con mayor población eran el Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz, mientras que las entidades con menor población fueron Campeche, Baja California Sur y Colima.

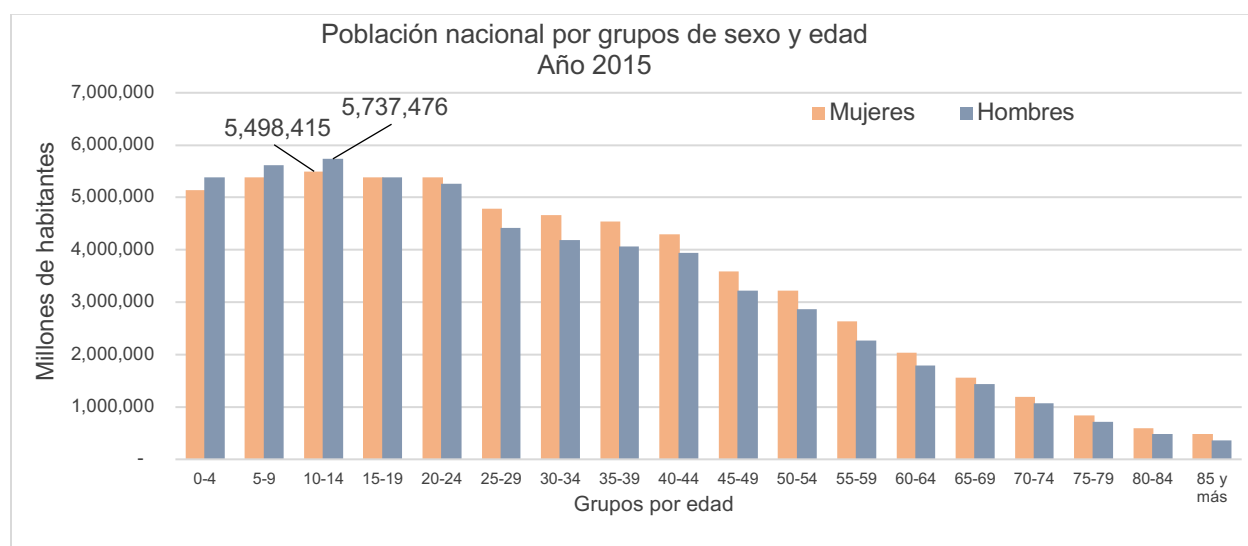
Tabla 5. Población total nacional

Población total del país distribuida por entidad federativa. (2015)					
	Estados Unidos Mexicanos	119,530,753	17	Hidalgo	2,858,359
1	Estado de México	16,187,608	18	Sonora	2,850,330
2	Ciudad de México	8,918,653	19	San Luis Potosí	2,717,820
3	Veracruz de Ignacio de la Llave	8,112,505	20	Tabasco	2,395,272
4	Jalisco	7,844,830	21	Yucatán	2,097,175
5	Puebla	6,168,883	22	Querétaro	2,038,372
6	Guanajuato	5,853,677	23	Morelos	1,903,811
7	Chiapas	5,217,908	24	Durango	1,754,754
8	Nuevo León	5,119,504	25	Zacatecas	1,579,209
9	Michoacán de Ocampo	4,584,471	26	Quintana Roo	1,501,562
10	Oaxaca	3,967,889	27	Aguascalientes	1,312,544
11	Chihuahua	3,556,574	28	Tlaxcala	1,272,847
12	Guerrero	3,533,251	29	Nayarit	1,181,050
13	Tamaulipas	3,441,698	30	Campeche	899,931
14	Baja California	3,315,766	31	Baja California Sur	712,029
15	Sinaloa	2,966,321	32	Colima	71,123

Nota: Datos tomados de INEGI (2015).

Los indicadores dedicados a la población mediante la estructura de grupos por sexo y edad aportan información que permite planear programas a corto y mediano plazo a fin de movilizar los recursos materiales y humanos necesarios para atender los servicios educativos que se requieren. La edad es un atributo que permite identificar segmentos de población con roles y necesidades específicas lo que contribuye en la ejecución de políticas sectoriales, focales, locales y nacionales. De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 la población por grupos de edad en el caso de las mujeres y hombres del grupo de edad de 10 a 14 años registró 5.4 y 5.7 millones de habitantes, respectivamente. La tendencia señala que empieza a incrementarse la población joven y adulta, observándose una ligera reducción en la población infantil. El promedio de edad en el país fue de 27 años. Respecto a la población perteneciente a los rangos entre las edades de 5 a 29 años, edades óptimas para cursar la educación básica, media superior y superior que ofrece el Sistema Educativo Nacional, se sumó un total de 52,832,593 personas con la posibilidad de acceder a un subsistema educativo, representando el 44% del total de la población nacional de 119,530,753.

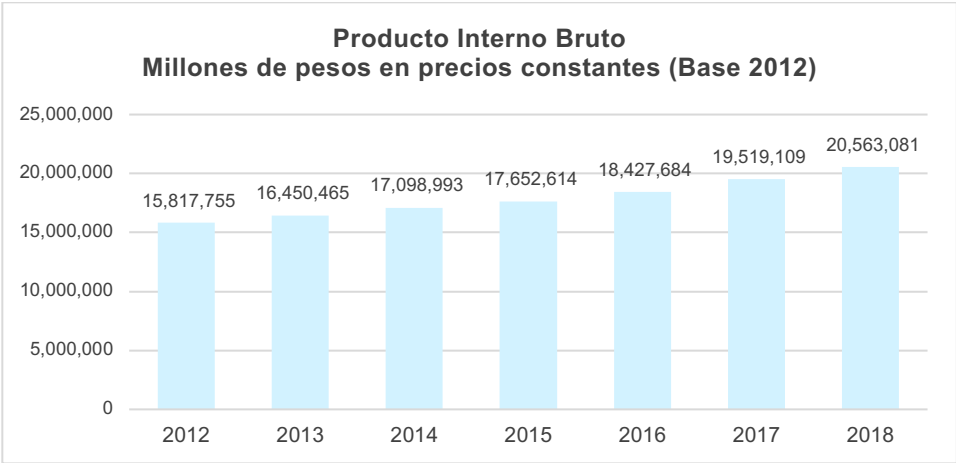
Figura 14. Población por sexo y edad



Nota: Elaboración propia con datos del INEGI (2015).

Dentro de los indicadores económicos que ayudan a evaluar el desarrollo del país en el sexenio se encuentra también el Producto Interno Bruto (PIB), considerado como el valor monetario de mercado de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un periodo determinado. Es relevante, por lo estipulado en el artículo 25 de la Ley General de Educación, que el monto anual que el Estado debía destinar al financiamiento y a los servicios educativos públicos para garantizar la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no debía ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país y de este porcentaje se destinaría el equivalente de al menos el 1% del PIB al gasto para la educación superior, la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.

Figura 15. PIB Nacional 2012-2018



Nota: Cálculos propios a partir del PIB nominal con datos de INEGI (2024). Los datos han sido deflactados a precios constantes con base 2012, de acuerdo con la metodología propuesta en Parkin(1995).

De acuerdo con la Tabla 6, durante el periodo 2012 a 2108 el Gasto Nacional en Educación (GNE) alcanzó un promedio de 6.41% relativo al PIB, cifra igual o superior al promedio de los tres últimos sexenios: 6.4% con Felipe Calderón Hinojosa (2007- 2012), 6% con Vicente Fox Quesada (2001-2006) y 4.8% con Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000). En 2014, el gasto nacional alcanzó 6.87% del PIB, por encima del 6.48% de 2012. Sin

embargo, en 2018 la participación del gasto público en educación fue de 5.66%, muy por debajo del 8 por ciento establecidos en los mandamientos jurídicos, por lo que podemos considerar que no se han cumplido en la realidad.

Tabla 6. *Gasto Nacional en Educación, Cultura, Deporte y Tecnología (2012-2018) con relación al PIB*

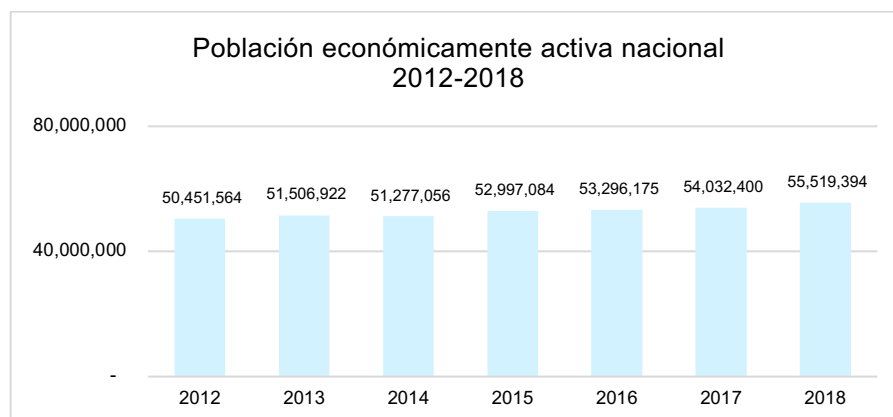
Gasto Nacional en Educación, Cultura, Deporte, Ciencia y Tecnología según origen de los recursos (2013-2018)		
Año	Millones de pesos constantes (base 2012)	Relativo al PIB
2012	1,025,068.49	6.48
2013	1,082,839.28	6.65
2014	1,198,949.81	6.87
2015	1,248,858.65	6.74
2016	1,303,368.28	6.49
2017	1,313,147.68	6.01
2018	1,326,668.77	5.66
Promedio 2013-2018		6.41

Nota: Cálculos propios a partir de los datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE). Los datos han sido deflactados a precios constantes con base 2012, de acuerdo con la metodología propuesta en Parkin (1995). <https://www.inee.edu.mx/evaluaciones/panorama-educativo-de-mexico-isen/ar03a-gasto-nacional-en-educacion-total-y-relativo-al-producto-interno-bruto-pib/>

La Población Económicamente Activa (PEA), es la población que se orienta a producir bienes económicos, y su dimensión representa la fuerza laboral de nuestro país. La PEA incluye a personas desde los 15 hasta los 64 años. En 2012, la población económicamente activa (PEA) fue de 50,451,564 personas. Para 2013, se registró un aumento a 51,506,922, mientras que en 2014 esta cifra disminuyó ligeramente a 51,277,056. En 2015, la PEA retomó su crecimiento, alcanzando un 44.34%, de la población total registrada en la Encuesta Intercensal 2015 de 119,530,753 personas, es decir que 52,997,084 personas eran la fuerza laboral del país. En 2016, el aumento continuó con cifras de 53,296,175. Durante 2017, se mantuvo la tendencia al alza con 54,032,400 personas activas laboralmente, y finalmente, en

2018, al cierre del sexenio, la PEA llegó a 55,519,394 personas, reflejando un crecimiento constante a lo largo del periodo.

Figura 16. *Población Económicamente Activa Nacional 2012-2018*



Nota: Elaboración con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2022

<https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>

Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012- 2018

Como antecedente, después de 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el año 2000 se realizó un cambio en el poder presidencial con la llegada del Partido de Acción Nacional (PAN). Este se mantuvo durante los siguientes doce años en el poder con Vicente Fox y Felipe Calderón.

En 2012, el PRI regresó a la presidencia con Enrique Peña Nieto, político y abogado mexicano. El nuevo presidente inició su mandato con la firma del Pacto por México, considerado como un acuerdo pluripartidista en donde el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y posteriormente el Partido Verde Ecologista de México. Se comprometieron a impulsar la creación de sociedades de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y gobernabilidad democrática.

Durante este sexenio, se observó una baja recaudación fiscal teniendo como causa fundamental la informalidad de más del 65% de la fuerza de trabajo y de un sinfín de micros y pequeñas empresas. También se tuvo una dependencia de los ingresos petroleros, puesto que

el gobierno federal como los anteriores, recurrió cada vez más a Petróleos Mexicanos y en 2013 la tercera parte del total del ingreso federal provenía de ellos.

En los primeros años de este periodo, el aumento del gasto público se debió básicamente al incremento del gasto corriente y, en particular, al gasto social en educación, salud y asistencia social condicionada. En 2017, el gobierno buscó frenar el aumento del gasto público mediante recortes, la racionalización de programas y la reestructuración del presupuesto, el gasto se redujo del 26.6% al 23.8% del PIB debido a la reducción de la capacidad fiscal y al incremento de la deuda (Cárdenas, 2018). Esta disminución en el gasto público se atribuyó principalmente a dos factores: un recorte en subsidios y transferencias, y a la contracción en la inversión pública, pero un factor principal que impidió la reducción del gasto fue el envejecimiento de la población con el consecuente aumento de los fondos para el pago de las pensiones comprometidas por el gobierno federal, los estados y los municipios, así como por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y las universidades públicas. Por ello, aumentaron los gastos en pensiones, a pesar de la reforma del sistema del ahorro para el retiro. El gasto financiero de la deuda aumentó por los déficits incurridos, por la depreciación del peso y por las participaciones a los estados, que aumentaron a pesar de los escándalos de corrupción de gobernadores y sus finanzas estatales (Cárdenas, 2018).

En el mismo año se publicó la Reforma Financiera, la cual formaba parte de las reformas estructurales que buscaron elevar la productividad en México. En la exposición de motivos del proyecto se estableció como objetivo final la expansión y abaratamiento del crédito, para lo cual se expidieron 13 decretos que modificaron 31 leyes, dos códigos y la promulgación de una nueva Ley. Así, se hicieron numerosas modificaciones relacionadas con la operación, el acceso a la información, la supervisión, el seguimiento, la solidez y la estabilidad en el sistema (Andrade et al., 2016).

También se impulsaron dos reformas de particular relevancia: una relacionada con el sector energético y otra con los acuerdos comerciales. Aunque ambas reformas pretendían modernizar e integrar a México en el contexto económico global, enfrentaron diversas limitaciones en su implementación y resultados. La reforma energética permitió la participación privada en actividades estratégicas, aunque no logró consolidar plenamente las condiciones regulatorias ni atraer la inversión esperada. Paralelamente, en materia de comercio internacional, México continuó ampliando su apertura mediante tratados y alianzas como la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de Asociación Transpacífico, con avances en la liberalización arancelaria y movilidad regional (Cárdenas, 2018).

A pesar de las reformas estructurales impulsadas, la economía no prosperó como se esperaba, el sexenio cerró con un crecimiento promedio del PIB del 2.5%; lejos del 5% propuesto, pero por arriba de 1.8% del sexenio anterior que fue de 1.7% (Servín, 2018). Sumado a esto se presentaron hechos políticos que repercutieron en la credibilidad del gobierno, como la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en Guerrero y el escándalo de la “Casa Blanca” (Cárdenas, 2018). Finalmente, Peña Nieto terminó su mandato con índices de desaprobación ciudadana que superaron el 70% y rodeado de escándalos de corrupción. El crecimiento de la economía anual promedio durante el sexenio constituyó la mitad de lo pronosticado por el presidente y la inversión pública cayó un 24.5%.

Perspectiva Educativa del Sexenio

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018) estuvo marcado por las políticas educativas y la planeación sectorial educativa determinada por la reforma educativa, como una propuesta del gobierno federal que abarcó los ámbitos político, legislativo, judicial, mediático y educativo. Esta propuesta educativa promovió la reforma de los artículos 3º y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo las bases para el nuevo Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el Sistema Profesional Docente. Tres hechos marcaron la propuesta, el

primero fue el “Mensaje a la nación” del nuevo ejecutivo, el segundo el Pacto por México y por último la redefinición de la relación entre el gobierno federal y la cúpula sindical. (Casanova, 2014).

La Reforma Educativa mostró la importancia política que se le atribuía a la educación para el desarrollo de la nación. El capital humano sería visto como la base del desarrollo y progreso para el país, y el Estado como rector de la política educativa. Con ello se reformó el artículo tercero constitucional y, en su momento, se promulgó la reforma a la Ley General de Educación. Con esta reforma se establecieron las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente y la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, también se plantearon tres objetivos dentro del título *Educación de calidad y con equidad*:

1. Aumentar la calidad de la educación básica, de manera que se reflejara en mejores resultados en las evaluaciones internacionales como PISA.
2. Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media y superior.
3. Que el Estado recuperara la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.

Respecto a la educación superior, el documento oficial estableció dos compromisos principales: 1) asegurar los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad educativa, con la meta de alcanzar una cobertura de al menos 80% en educación media superior y 40% en educación superior. Sin embargo, para el ciclo escolar 2017–2018, la tasa de cobertura fue de 75.8% en media superior y de 37.3% en superior, lo que indica que en ambos niveles educativos no se alcanzaron los objetivos propuestos; y 2) implementar un Programa Nacional de Becas para estudiantes de educación media superior y superior a través del esquema denominado “beca-salario”. Este programa iniciaría como piloto en tres entidades federativas —entre ellas, Morelos— con la intención de extenderlo gradualmente a nivel

nacional. No obstante, también en este caso la cobertura del programa no logró cumplir con las expectativas planteadas originalmente (Presidencia de la República, 2013)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018, publicado el 20 de mayo de 2013, definió los objetivos, estrategias y prioridades nacionales que orientarían las acciones del gobierno federal durante dicho sexenio, sirviendo como fundamento para la elaboración de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. En el apartado México con Educación de Calidad, se destacó la importancia de fortalecer el capital humano como condición esencial para responder a las exigencias de un mundo globalizado. Se señaló que la falta de acceso a la educación representaba una barrera para el desarrollo productivo y una limitante para que las personas trabajaran en equipo, resolvieran problemas, aprovecharan la tecnología y comprendieran su entorno con miras a la innovación. En este contexto, la escasez de capital humano fue interpretada como una consecuencia de un sistema educativo deficiente, por lo que se propuso una mayor vinculación entre la investigación y el aparato productivo nacional (Presidencia de la República, 2013).

La estrategia general del PND planteó que contar con capital humano altamente capacitado era fundamental para alcanzar el potencial del país, promover un desarrollo integral e impulsar la innovación. Se buscó dotar a la población de herramientas que favorecieran el aprendizaje y fomentar una mayor inversión en ciencia y tecnología, con el fin de generar productos y servicios de alto valor agregado (Presidencia de la República, 2013).

En cuanto a la educación superior, el PND propuso los siguientes objetivos y líneas de acción:

- Promover una educación de calidad que desarrolle plenamente el potencial de los ciudadanos.
- Asegurar la inclusión y la equidad dentro del sistema educativo.
- Consolidar el desarrollo científico, tecnológico y la innovación como pilares del crecimiento económico y social sostenible.

- Expandir la oferta educativa en diversas modalidades, como la mixta y la no escolarizada, conforme a las necesidades del desarrollo local, estatal y regional.
- Garantizar financiamiento suficiente para programas que busquen mejorar la calidad y ampliar la cobertura educativa en las zonas con mayores rezagos.

El Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 es un documento específico sobre la educación y estaba alineado al Plan Nacional de Desarrollo. Se publicó el 13 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación y en él se establecieron las estrategias gubernamentales en materia educativa para todas sus modalidades y niveles. Se conformó por un marco normativo y cuatro capítulos, incluyendo un diagnóstico sobre el sistema educativo nacional, los esquemas de alineación con las metas nacionales, los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como los indicadores del programa (Secretaría de Educación Pública, 2013).

El PSE (2013-2018) estableció que la educación superior debió orientarse al logro de las competencias necesarias para el desarrollo democrático, social y económico del país; que el Gobierno Federal apoyaría a las instituciones educativas superiores para fortalecer el trabajo académico y la investigación. Así mismo, planteó que mediante la diversificación en las diferentes regiones del país se favorecería la pertinencia y se aumentaría la productividad y competitividad de la economía mexicana.

Respecto a la autonomía universitaria y a la libertad de pensamiento que caracteriza a las IES, estableció las condiciones para la relación con el Gobierno Federal y para el ejercicio de sus responsabilidades. En 2013 se planteó que el número de estudiantes en educación superior fuera equivalente al 40% de cobertura (Secretaría de Educación Pública, 2013).

En el PSE 2013–2018, se establecieron seis objetivos de los cuales tres se enfocaron en educación superior:

- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México.

- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.
- Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

Estos objetivos se orientaban a la formación de recursos humanos con las competencias que se consideraban necesarias para el desarrollo democrático, social y económico del país; promoviendo la relación entre la educación superior y la productividad. Dentro de sus líneas de acción que se encontraban la de fortalecer la cooperación educación-empresa para favorecer la actualización de planes y programas; realizar periódicamente estudios sobre el mercado laboral para orientar la oferta educativa; crear un sistema de seguimiento de egresados para brindar información sobre las áreas de oportunidad laboral; e impulsar la formación dual junto con otros esquemas que permitieran la acreditación parcial de estudios en las empresas.

El Programa Sectorial de Educación (2023-2018) también consideró algunas estrategias referidas a la educación superior. Entre ellas la centrada en la planeación y organización del Sistema Educativo Nacional, incluyendo temas como el acuerdo entre los Estados y las IES sobre el financiamiento y el crecimiento, el uso de la plena capacidad de las instituciones sobre el respaldo federal a sus planteles y fortalecer la planeación junto con la mejora organizacional del sistema educativo nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos.

Así mismo, considerando acciones como el fortalecer las áreas estatales para la planeación y el desarrollo educativo, se acordaron con los estados y las instituciones públicas de educación media superior y superior, reglas para otorgar apoyo financiero para el crecimiento de la oferta; habilitar nuevos servicios educativos y ampliar los existentes por medio de estudios de factibilidad; impulsar programas para aprovechar cabalmente la capacidad instalada de los planteles, con énfasis en la educación media superior y superior; apoyar el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior de acuerdo con su

contexto. También se debían asegurar fondos federales para el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior de manera que se destinaran a planteles que resultaran viables; se daría mayor transparencia a los costos por estudiante de tiempo completo equivalente a cada uno de los subsistemas de educación media superior y superior; se favorecería el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrecieran mejores resultados en relación con su costo y aseguraría que las decisiones de crecimiento de la oferta disminuyeran las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población. Finalmente se buscaría el fortalecimiento de la inversión en investigación para dar impulso a la infraestructura de las instituciones, incrementar el número de personas con estudios de posgrado en ciencia y tecnología, así como promover estudios, becarios e integrar a las mujeres para ampliar los posgrados de calidad (Casanova, 2014).

El Sistema Educativo Nacional, durante el sexenio 2012–2018, fue financiado principalmente con recursos del sector público, mientras que la participación del sector privado fue significativamente menor, como lo evidencia la evolución del gasto educativo presentada en la tabla 7. Entre 2012 y 2018, el gasto total en educación en México registró un incremento sostenido, al pasar de 1,024,670.9 millones de pesos a 1,326,668.8 millones, lo que equivale a un aumento nominal del 29.5 %. Cabe señalar que los montos están expresados en pesos corrientes, por lo que no es posible hacer una comparación real entre años ni medir cambios en términos de poder adquisitivo; sin embargo, los datos permiten observar la tendencia general del gasto educativo y los esfuerzos presupuestales del Estado mexicano.

En el periodo, el gasto público mantuvo un papel predominante en la financiación educativa, aunque con una ligera disminución relativa. En 2012, el gasto público representó aproximadamente el 79.5 % del total, mientras que el gasto privado se situó en 20.5 %. Para 2018, la proporción del gasto público descendió al 75.8 %, en tanto que el gasto privado aumentó al 24.2 %. Esta tendencia refleja un crecimiento más dinámico del financiamiento

privado en comparación con el público, lo que puede interpretarse como una manifestación gradual del proceso de mercantilización de la educación.

Al analizar el gasto público, se observa que la federación continuó siendo el principal financiador del sistema educativo. En 2012, el gobierno federal destinó 640,020.2 millones de pesos a educación, cifra que ascendió a 788,555.1 millones en 2018. Este gasto federal representó más del 78 % del gasto público total en ambos años. Por su parte, los gobiernos estatales aumentaron sus aportaciones de 174,631.7 millones de pesos en 2012 a 217,161.2 millones en 2018, representando entre el 21 y el 22 % del gasto público educativo. En contraste, los gobiernos municipales mantuvieron una participación marginal, con apenas 240.8 millones de pesos en 2018, lo que evidencia su escasa intervención en el financiamiento educativo. A pesar del crecimiento global del presupuesto, la participación estatal no aumentó de manera sustancial, lo que podría estar relacionado con los problemas de corresponsabilidad financiera que enfrentan las universidades públicas estatales.

En cuanto al papel de la Secretaría de Educación Pública (SEP), esta institución concentró la mayoría de los recursos del gasto federal educativo. En 2012, la SEP canalizó 607,291.4 millones de pesos, cifra que aumentó a 722,348.6 millones en 2018. Esto representó el 94.9 % y el 91.6 % del gasto federal en educación, respectivamente. Sin embargo, también se observa una creciente participación de otras dependencias federales, cuyo gasto educativo pasó de 32,728.8 millones en 2012 a 66,206.5 millones en 2018, reflejando una diversificación en la ejecución del gasto y una posible expansión de programas educativos fuera del ámbito tradicional de la SEP.

El crecimiento del gasto privado y la diversificación de agentes públicos que ejecutan recursos educativos muestran una tendencia hacia modelos mixtos de financiamiento, como lo advierte la UNESCO (2022).

Tabla 7. Gasto nacional en educación, por sostenimiento

	Gasto en educación Millones de pesos						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gasto nacional	1,024,670.9	1,082,763.3	1,158,868.2	1,248,009.9	1,303,368.3	1,313,147.7	1,326,668.8
Público	814,852.3	861,960.3	923,359.4	974,256.4	991,679.8	994,512.0	1,005,957.0
Federal	640,020.2	670,557.9	731,252.4	779,507.6	784,295.3	784,560.3	788,555.1
SEP	607,291.4	630,526.0	674,670.1	720,701.9	731,728.9	720,904.0	722,348.6
Otras secretarías	32,728.8	40,031.9	56,582.3	58,805.7	52,566.4	63,656.3	66,206.5
Estatad	174,631.7	191,088.7	191,529.2	194,262.5	207,205.1	209,643.1	217,161.2
Municipal	200.4	313.7	577.9	486.3	179.5	308.5	240.8
Privado	209,818.6	220,803.0	235,508.8	273,753.5	311,688.4	318,635.7	320,711.7

Nota: Retomado de Secretaría de Educación Pública. La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras. Son cifras estimadas. El gasto federal corresponde al Presupuesto Aprobado para 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

Respecto de la matrícula registrada en la estadística del Sistema Educativo Nacional, el sexenio inició con una población estudiantil de 35,251,068 alumnos en el ciclo escolar 2012–2013, distribuida en los distintos niveles educativos, como se puede observar en la tabla 8. De acuerdo con el tipo de sostenimiento, el 86.9 % fue atendido por instituciones públicas, mientras que el 13.1 % correspondió a instituciones privadas. En cuanto a la educación superior, ésta concentró al 9.36 % del total de la matrícula con 3,300,348 estudiantes, de los cuales el 68.9 % asistía a instituciones públicas y el 31.1 % a privadas.

Al cierre del periodo, en el ciclo escolar 2017–2018, la matrícula total alcanzó los 36,450,450 alumnos. La proporción entre sostenimientos se mantuvo relativamente estable: 86 % para el sector público y 14 % para el privado. En lo que respecta a la educación superior, esta creció hasta alcanzar los 3,864,995 estudiantes, es decir, un incremento absoluto de 564,647 alumnos, lo que representa una variación del 17.1 % en términos relativos durante el periodo. No obstante, el crecimiento de la matrícula fue acompañado de una ligera disminución en la proporción del sector público dentro de este nivel, que pasó del 68.9 % al 70.1 %, lo cual indica una permanencia del modelo de atención mayoritariamente público, pero también una expansión sostenida del sector privado.

Este crecimiento, aunque moderado en relación con la masificación que se observa en otros niveles, refleja los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa en el nivel terciario, en concordancia con los compromisos asumidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las metas establecidas por la Agenda 2030 para la Educación.

Tabla 8. Matrícula Nacional por tipo y sostenimiento 2012-2018

Tipo y sostenimiento	Matrícula por ciclo escolar					
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Sistema Educativo Público	35,251,068	35,745,871	36,060,653	36,392,832	36,604,251	36,450,450
Público	30,645,390	30,922,747	31,284,256	31,537,619	31,645,520	31,345,924
Privado	4,605,678	4,823,124	4,776,397	4,855,213	4,958,731	5,104,526
Educación Básica	25,891,104	25,939,193	25,980,148	25,897,636	25,780,693	25,447,467
Público	23,457,297	23,444,760	23,468,536	23,334,603	23,172,402	22,757,499
Privado	2,433,807	2,494,433	2,511,612	2,563,033	2,608,291	2,689,968
Educación Media Superior	4,443,792	4,682,336	4,813,165	4,985,080	5,128,518	5,237,003
público	3,672,040	3,753,507	3,906,800	4,057,227	4,165,665	4,237,127
Privado	771,752	928,829	906,365	927,853	962,853	999,876
Educación Superior	3,300,348	3,419,391	3,515,404	3,648,945	3,762,679	3,864,995
público	2,274,311	2,372,637	2,474,541	2,579,289	2,655,711	2,710,427
Privado	1,026,037	1,046,754	1,040,863	1,069,656	1,106,968	1,154,568
Capacitación para el trabajo	1,615,824	1,704,951	1,751,936	1,861,171	1,932,361	1,900,985
público	1,241,742	1,351,843	1,434,379	1,566,500	1,651,742	1,640,871
Privado	374,082	353,108	317,557	294,671	280,619	260,114

Nota: Retomado de Secretaría de Educación Pública.

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

Durante el periodo 2012–2018, la cobertura nacional de educación superior en México presentó un crecimiento sostenido, al pasar de 30.6% en el ciclo escolar 2012-2013 a 37.3% en 2017-2018. Este incremento refleja una tendencia positiva en términos de acceso y expansión del sistema educativo, que logró incorporar a más jóvenes en edad típica de cursar estudios superiores (18 a 22 años). El aumento de la cobertura puede explicarse, en gran parte, por el crecimiento de la matrícula nacional, que pasó de poco más de 3.3 millones de estudiantes en 2012 a 3.86 millones en 2018. A lo largo de este periodo, las instituciones públicas absorbieron la mayor parte de esta matrícula, representando más del 70% del total, como se observa en la tabla 9.

Tabla 9. *Tasa de Cobertura Nacional y estatal.*

Evolución de tasas de cobertura de educación superior						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Cobertura nacional	30.6%	31.6%	32.7%	34.5%	36.2%	37.3%
Cobertura de la entidad	28.6%	26.8%	29.8%	31.0%	33.6%	34.8%

Nota. Retomado de ANUIES <https://ampliacioncobertura.anui.es.mx/indicadores>

Sin embargo, a pesar de estos avances, la meta establecida en la reforma educativa de alcanzar al menos un 40% de cobertura nacional en educación superior no se logró dentro del periodo. Las estrategias implementadas incluyeron el aumento progresivo del financiamiento público y la creación de programas de becas para ampliar la cobertura y combatir el abandono escolar. No obstante, estos esfuerzos enfrentaron diversos desafíos, entre ellos el crecimiento acelerado de la demanda y la insuficiencia de recursos estructurales y presupuestales en muchas instituciones.

Contexto estatal

Sexenio de Graco Ramírez, 2012- 2018

En el año 2012 en el estado de Morelos terminó el sexenio del gobierno de Marco Adame Castillo, proveniente del Partido Acción Nacional (PAN), dejando a la entidad con problemas sociales, políticos y sobre todo de inseguridad y violencia ligada a los grupos delictivos y de narcotráfico. Como resultado de las nuevas elecciones para gobernador del estado, llegó a la gubernatura Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Graco Ramírez, con un origen político en los partidos Socialista de los Trabajadores (PST) y Mexicano Socialista (PMS), también fundador del PRD, fue nominado por la coalición Nueva Visión Progresista por Morelos, integrada por los partidos Movimiento Ciudadano (MC), Partido del Trabajo (PT) y PRD, para las elecciones estatales de Morelos obteniendo la mayoría de los votos en la entidad con un 43% del total (Torres, 2020).

Durante el sexenio de Graco Ramírez 2012–2018 se presentaron diversos conflictos entre su gobierno y la UAEM, marcados por tensiones en torno a temas de seguridad, derechos humanos y autonomía universitaria. Uno de ellos ocurrió el 5 de mayo de 2014, cuando Alejandro Chao Barona, académico de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) y su esposa, Sara Rebolledo, fueron asesinados. Este hecho conmocionó a la comunidad académica y a la sociedad, generando protestas y demandas de justicia y

seguridad. A partir de ello, durante el gobierno de Graco Ramírez surgieron conflictos significativos con la UAEM, especialmente relacionados con la seguridad y los derechos humanos. Uno de los conflictos más destacados fue el descubrimiento de fosas clandestinas en Tetelcingo y Jojutla, donde se encontraron cuerpos sin identificar, inhumados ilegalmente. En marzo de 2014, se había reportado la sepultura de 150 cuerpos en el panteón de Tetelcingo, incluyendo el de Oliver Wenceslao Navarrete Hernández. Para 2016 la UAEM, bajo el liderazgo de su rector Jesús Alejandro Vera Jiménez, jugó un papel crucial en la exhumación e identificación de estos cuerpos, enfrentando resistencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos. Esta tensión escaló con denuncias penales contra miembros de la UAEM y activistas, incluido Javier Sicilia, Secretario de Extensión Universitaria de la UAEM y fundador del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Finalmente, en mayo de ese año, se acordó abrir las fosas con la participación de peritos de la UAEM, la PGR, la Policía Federal y la Fiscalía General del Estado, revelando 117 cuerpos completos y destacando las graves irregularidades en el manejo de los restos humanos. El asesinato de Chao Barona y el descubrimiento de las fosas clandestinas subrayaron la crisis de seguridad y derechos humanos en Morelos, reflejando la lucha de la UAEM y las organizaciones civiles por la justicia y la transparencia frente a la violencia y la impunidad en el estado.

A esto se sumó la crisis provocada por el sismo de 2017, que expuso la vulnerabilidad de la infraestructura y la falta de coordinación efectiva y la falta de presupuesto así como de especialistas para el cuidado y conservación del patrimonio de la entidad. (Ochoa, 2018).

Durante el sexenio de Graco Ramírez (2012–2018), la relación entre el gobierno estatal y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) estuvo marcada por tensiones derivadas de conflictos en torno a derechos humanos, seguridad y autonomía universitaria. Casos como el asesinato del académico Alejandro Chao y el hallazgo de fosas clandestinas, en los que la UAEM tuvo un papel activo, evidenciaron la confrontación con el gobierno estatal y derivaron en represalias judiciales y un clima de hostilidad. En conjunto, estos eventos reflejan

un periodo de fuertes fricciones que debilitaron la gobernabilidad, afectaron la autonomía universitaria y agudizaron la crisis institucional en el estado.

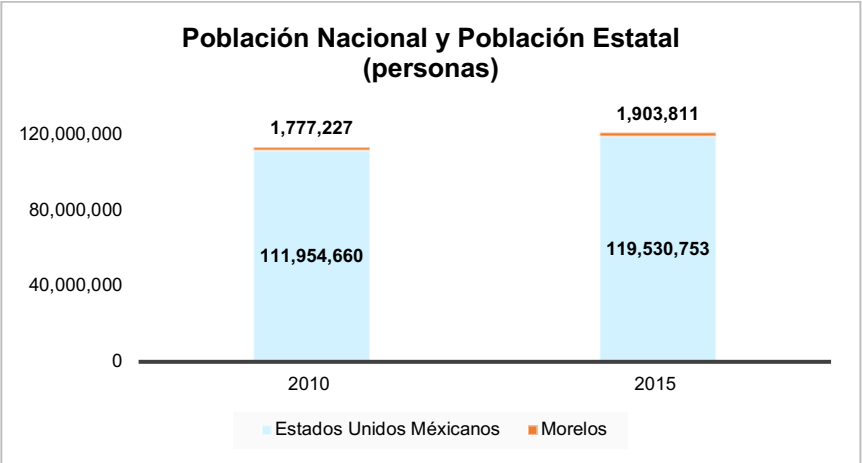
Características políticas, demográficas, económicas y educativas de Morelos

El Estado de Morelos en 2012 contaba con 33 municipios, posteriormente de acuerdo con el Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos número 3438 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5621 de fecha 13 de agosto de 2018, se incorporaron tres nuevos municipios adjetivados como indígenas: Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, por lo que para finales de 2018 se contaba con 36 municipios.

De acuerdo con Crespo (2018), la economía estatal se sustentó principalmente en sectores como el manufacturero, el automotriz, el químico, así como en la agricultura y los servicios. En el ámbito agrícola, destacaban cultivos como el arroz, y productos como el aguacate y el higo, en los que el estado figuraba entre los principales productores del país. En cuanto a la industria manufacturera, esta se especializó en alimentos, bebidas y tabaco, mientras que en el sector industrial se desarrolló actividades vinculadas a la fabricación de maquinaria y equipo, entre otras. Según Tapia (2014), la industria textil, aunque había registrado un crecimiento sostenido, comenzó a disminuir su aportación al PIB a partir de 1993. En contraste, la industria química mostró una mejora significativa entre 1993 y 1996, aumentando su participación en el PIB en casi cinco puntos porcentuales, aunque posteriormente presentó una caída en 2003; sin embargo, logró recuperarse gracias al equilibrio alcanzado entre importaciones y exportaciones en ese sector.

La población total para la entidad según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el censo realizado en 2010 y la encuesta intercensal 2015, fue de 1'777,227 y 1'903,511 habitantes, respectivamente, habiendo un crecimiento poblacional del 7.1% durante este periodo. Esta población representa el 1.59% del total del país.

Figura 17. Población Nacional y Población de Morelos 2010, 2015 y 2020



Nota: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

La población estatal en la proporción hombres-mujeres observó correspondencia ya que el 48% eran hombres y el 52% mujeres. En 2010 por cada 100 mujeres había 92 hombres y para 2015 por cada 100 mujeres había 93 hombres.

Con base en los datos de población por grupos de edad en el estado de Morelos, correspondientes a los años 2010 y 2015, se observa que los grupos comprendidos entre los 0 y 29 años concentran la mayor proporción de habitantes en la entidad. Estas edades son particularmente significativas, ya que corresponden a los tramos de una trayectoria escolar regular que abarca desde la educación preescolar hasta la educación superior. En 2010, el grupo quinquenal de 15 a 19 años representó el mayor porcentaje de la población estatal, con un 9.88 % del total. Para el año 2015, dicho grupo fue desplazado por el de 20 a 24 años, que alcanzó el 9.14 % del total, como se observa en la tabla 10.

Este cambio demográfico sugiere una transición progresiva en la pirámide de edad, con una concentración de población joven en edad universitaria. Lo anterior implica un desafío directo para el sistema educativo, especialmente para el nivel superior, ya que evidencia una presión demográfica creciente sobre la demanda de servicios educativos en ese nivel. La persistente alta proporción de población joven en estos rangos etarios reafirma la necesidad de fortalecer las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso, permanencia y egreso de los

jóvenes en la educación superior, así como a planificar una oferta educativa pertinente, equitativa y suficiente para atender dicha demanda.

Tabla 10. Rangos con mayor población en Morelos

Rangos de edad con mayor población (personas)				
	2010		2015	
0 a 4 años	155,669	8.76%	157,558	8.28%
5 a 9 años	166,908	9.39%	164,416	8.64%
10 a 14 años	167,487	9.42%	169,614	8.91%
15 a 19 años	175,625	9.88%	169,269	8.89%
20 a 24 años	155,671	8.76%	174,065	9.14%
25 a 29 años	133,544	7.51%	146,791	7.71%
30 a 34 años	128,812	7.25%	135,657	7.13%
35 a 39 años	129,072	7.26%	134,020	7.04%

Nota: Elaboración propia con datos del INEGI (2024),
https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_01_e60cd8cf-927f-4b94-823e-972457a12d4b&idrt=123&opc=t
<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/#tabulados>

Con base en el Informe sobre la pobreza y su evaluación para el estado de Morelos por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para 2010 se registraron en la entidad 782,200 personas en situación de pobreza, lo que significa que del total de la población estatal, un 43.2% se encontraba en una pobreza extrema o moderada. En 2018, el número de personas en esta condición fue de 1’013,300, siendo más de la mitad del total de la población de la entidad. De acuerdo con CONEVAL (2012; 2020) una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias. Así como carencia social se considera la falta de acceso a uno de los siguientes derechos sociales: 1) servicios de salud, 2) seguridad social, 3) calidad y espacios de la vivienda, 4) servicios básicos en la vivienda, 5) alimentación y 6) educación sin rezagos.

La pobreza engloba tanto el bienestar económico como el acceso a los derechos sociales, mientras que el bienestar económico se define como el ingreso mínimo requerido para obtener una canasta básica alimentaria y no alimentaria; el bienestar económico implica el costo de la canasta básica, los gastos de vestido, educación, salud, transporte y vivienda (Instituto Belisario Domínguez, 2015).

El rezago educativo, definido por Muñoz y Suárez (1996) como "la condición de atraso en la que se encuentran las personas que no tienen el nivel educativo que se considera básico" (p. 676), continúa siendo un desafío persistente en la entidad de Morelos. En 2010, este fenómeno afectaba a 348,500 personas; para 2016, la cifra se redujo a 319,700, lo que representa una disminución del 8.6 % en el indicador (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2022). No obstante, en 2018 se observó un repunte, alcanzando nuevamente las 337,100 personas en condición de rezago.

Este indicador mide la asistencia escolar en un momento determinado, y expresa las consecuencias históricas de un sistema educativo que ha tenido dificultades para garantizar el cumplimiento efectivo de la obligatoriedad de la educación básica. El rezago educativo evidencia una desigualdad estructural profundamente vinculada con las condiciones económicas, sociales y culturales de la población. Como señala Suárez (2001), "el rezago es un término relativo que implica comparar la situación educativa de unos con respecto a los otros. También evaluar retrasos con respecto a metas establecidas como deseables u obligatorias" (p.16).

Esta situación niega el principio de que la educación como un bien común, es decir, un derecho social fundamental cuya garantía no debe depender de la capacidad económica individual, sino de un esfuerzo colectivo y sostenido por parte del Estado y la sociedad (UNESCO, 2015; Locatelli, 2018). Los bienes comunes requieren de instituciones sólidas, reglas claras y cooperación entre actores para su gestión efectiva y sostenible; cuando esto no

ocurre, los recursos comunes, como la educación, tienden a deteriorarse o a volverse inequitativos (Ostrom,1990).

En el caso de la educación superior, estas condiciones implican desafíos adicionales para instituciones como la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), que enfrentan presiones para ampliar la cobertura y absorber generaciones de jóvenes que, en muchos casos, arrastran deficiencias formativas derivadas del rezago previo. Esta situación incrementa la carga institucional en términos académicos, administrativos y financieros, al tiempo que exige mayores esfuerzos para garantizar la equidad, la permanencia y la calidad en este nivel educativo. La persistencia del rezago también limita la creación de una base social sólida de aspirantes preparados, afectando el desarrollo de capital humano avanzado en la entidad y debilitando, en consecuencia, uno de los pilares que permitiría a la universidad cumplir con su función pública de contribuir al desarrollo regional sostenible.

Perspectiva educativa estatal del sexenio

En el ámbito educativo el estado de Morelos, para el sexenio 2012 - 2018, contó con una matrícula escolar estatal de 543,082 estudiantes de los cuales el 76% pertenecía a educación básica, el 12.40% a educación media superior y el 10.05% representaba la matrícula de la educación superior, es decir, que de cada 100 personas estudiando, 10 realizaban estudios de nivel superior; el sostenimiento para cada nivel educativo fue de aproximadamente 80% público y 20% privado.

Para el ciclo 2015-2016, las estadísticas mostraron que la educación básica tuvo un decremento en su porcentaje, que con respecto al total estatal fue de 69.49%. Por su parte la educación media superior en el mismo ciclo tuvo un incremento y su porcentaje fue de 14.89% respecto al año anterior. Cabe hacer mención de que ambos niveles educativos hasta el final del sexenio mantuvieron la misma tendencia, por lo que la educación básica cerró con un 66.51% y la media superior con un 15.10%, ambas con respecto a la matrícula estatal total. En

cuanto a la educación superior, ésta mantuvo una constante en los primeros cuatro años del sexenio y los últimos dos años incrementó su proporción de matrícula.

Tabla 11. Matrícula entidad federativa Morelos 2012-2018

Matrícula del Sistema Educativo en Morelos						
Alumnos						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Sistema Educativo Estatal	543,082	545,144	558,922	558,594	564,061	568,758
Sostenimiento Público	No disponible	449,629	463,723	463,366	456,315	468,936
Sostenimiento Privado	No disponible	95,515	95,199	95,228	99,746	99,822
Educación Básica	391,658	391,987	391,671	388,222	382,399	378,294
Sostenimiento Público	No disponible	340,198	339,548	335,980	328,738	323,638
Sostenimiento Privado	No disponible	51,789	52,123	52,242	53,661	54,656
Educación Preescolar	68,407	68,639	68,662	68,646	69,685	69,250
Educación Primaria	225,098	217,430	214,942	212,545	210,789	208,721
Educación Secundaria	98,153	105,918	108,067	107,031	101,925	100,323
Educación Media Superior	72,488	74,293	77,005	83,176	85,251	85,884
Educación Superior	54,595	50,870	55,708	57,459	68,884	62,209
Capacitación para el trabajo	24,341	27,994	34,538	29,737	27,527	42,371

Nota: Retomado de Secretaría de Educación Pública.

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2013_2014.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

El número de escuelas con que contaba el sistema escolar del estado de Morelos para atender al total de la matrícula para el primer año del sexenio fue de 3,261 y finalizó el periodo sexenal con 3,584 escuelas en el estado, lo que representa un incremento de 9%.

La educación superior en Morelos al inicio del sexenio en 2012 presentó una matrícula de 54,595 estudiantes; para el siguiente año se registró una baja de un 6.8%; en 2014 la inscripción a este nivel incrementó un 9.51% y se mantuvo un crecimiento año con año hasta finalizar el periodo gubernamental con una matrícula de 62,209 estudiantes. Para 2012, de acuerdo con el tipo de sostenimiento, el 42% de la matrícula fue atendida por particulares, mientras que el 58% restante se concentró en la oferta de escuelas de educación superior del estado; en los años subsecuentes, el porcentaje de atención por parte de las escuelas públicas para el nivel terciario se vio incrementado, pues en 2014 fue de un 67% y para el cierre del sexenio llegó hasta un 74%, contra un 26% correspondiente a las escuelas privadas. Lo anterior se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 12. Matrícula en Educación Superior Morelos

Sistema Educativo en Morelos						
Educación Superior						
Alumnos						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Matrícula en Educación Superior Estatal	54,595	50,870	55,708	57,459	60,884	62,209
Licenciatura	No disponible	45,976	50,790	52,456	55,917	57,443
Normal	No disponible	2,274	1,953	1,654	1,404	1,336
Universitario y Tecnológico	No disponible	43,702	48,837	50,802	54,513	56,107
Posgrado	No disponible	4,894	4,918	5,003	4,967	4,766
Público	31,589	34,083	38,392	40,938	44,011	45,783
Privado	23,006	16,787	17,316	16,521	16,873	16,426

Nota: SEP/DGPPyEE; formatos 911, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. (SEP, 2012-2013)

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf

https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

El sistema de educación superior en Morelos, para el año 2012 se integró por 106 escuelas, que absorbieron una matrícula de 54,595 estudiantes. De acuerdo con el tipo de sostenimiento se contaba con 70 instituciones particulares que atendían el 42% de la matrícula, mientras que el 66% restante era atendido por la oferta de instituciones públicas de educación superior de la entidad.

De acuerdo con los compromisos estipulados en el Pacto por México, se debían asegurar los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura hasta al menos el 80 por ciento en educación media superior así como al menos 40% en educación superior. Se crearía un Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior, poniendo en marcha el programa piloto de “beca-salario” en tres estados de la República para implementarlo progresivamente en el país (Presidencia de la República, 2013).

Así, la Universidad incrementó su cobertura mediante la ampliación de su matrícula, teniendo presente que el gobierno dentro en sus compromisos manifestó asegurar los recursos presupuestales para incrementar la calidad de la educación y garantizar la cobertura. Además, el gobierno del estado de Morelos aplicó el piloto de la “beca-salario” del Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior (Presidencia de la República, 2013).

El Programa Beca Salario nació en 2013 bajo la coordinación de la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del estado de Morelos. El programa estatal piloto de la beca salario tuvo como objetivo contribuir a la nivelación de condiciones de acceso a la educación de los estudiantes que cursaban el tercer año de secundaria, el nivel de educación media superior

y el cuarto año de educación superior, para fomentar la permanencia y evitar la deserción escolar por falta de recursos económicos. El desarrollo e implementación del programa se financió con recursos provenientes del gobierno federal y estatal. La aportación mayoritaria fue la federal, como se observa en la Tabla 13. Se consideró dentro de la ley del programa en el artículo 14 que el programa se llevara a cabo conforme a la disponibilidad presupuestal, por lo que el monto podría ser distinto en cada ciclo escolar (Mendizábal, 2019).

Tabla 13. *Recursos Beca Salario para el Estado de Morelos*

Presupuesto para el Programa Beca Salario 2013-2018 Pesos corrientes			
	Recurso estatal	Recurso federal	Total
2013	22,000,000	197,000,000	219,000,000
2014	22,000,000	200,000,000	222,000,000
2015	22,000,000	200,000,000	222,000,000
2016	20,900,000	200,000,000	220,900,000
2017	21,500,000	200,000,000	221,500,000
2018	21,500,000	200,000,000	221,500,000

Nota: Retomado de Mendizábal (2019, p.29).

En el caso de Morelos, el 19 de agosto de 2015 se publicó la Ley de la Beca salario del Estado de Morelos como un instrumento de política pública redistributiva a cargo del gobierno estatal con enfoque universal y para disminuir la deserción escolar por motivos económicos. El Gobierno del Estado logró tener la capacidad de gestión para conservar el financiamiento federal de ese programa, mediante el establecimiento de objetivos, y con un planteamiento de gobierno en red, en su rediseño a nivel local, para atender la problemática de la deserción escolar. El programa fue concebido como piloto para instrumentarse primeramente en las entidades de Colima, Sonora y Morelos como señal de pluralidad ya que sus gobiernos eran del PRI, PAN y PRD respetivamente, con la intención de extenderlo a nivel nacional (Aguirre, 2019, 2020).

El análisis del financiamiento de la UAEM entre 2012 y 2018 muestra que su crisis presupuestal no fue un hecho aislado, sino el resultado de factores estructurales, políticos y

económicos tanto nacionales como estatales. Las políticas federales impulsaron la expansión de la matrícula y la mejora de indicadores de calidad, pero sin un respaldo financiero proporcional, lo que generó desequilibrios entre crecimiento y sostenibilidad.

A pesar de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 de fortalecer el capital humano y la innovación como factor del desarrollo nacional en la práctica no se concretaron, como consecuencia del contexto económico nacional marcado por recortes y por el estancamiento del gasto público. Aunque se avanzó en la concurrencia del financiamiento para la educación superior mediante la participación federal, estatal y, en algunos casos, municipal, la carga principal recayó en la Federación. En Morelos, el incumplimiento de las aportaciones estatales provocó desajustes financieros que afectaron directamente la operación de la UAEM. De igual forma la Universidad buscó ampliar la cobertura y reducir la deserción con Programas como la Beca Salario las metas establecidas no se cumplieron.

En conjunto, estas condiciones evidencian las limitaciones del modelo de financiamiento universitario y la necesidad de replantear los mecanismos para garantizar la sostenibilidad, transparencia y concurrencia en la asignación de recursos para la Universidad, algunas de estas causas que explican la crisis estructural de la UAEM, serán analizadas en el siguiente capítulo.

Capítulo VI. La Universidad Autónoma del Estado de Morelos y su crisis financiera

El caso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) ofrece una ventana para analizar el modelo de financiamiento de la educación superior pública en México. Aunque desde la década de 1990 se ha impulsado un modelo de financiamiento combinando subsidios ordinarios con fondos extraordinarios concursables, la realidad operativa de las universidades públicas estatales muestra una brecha persistente entre los objetivos de expansión y calidad educativa, y la asignación efectiva de recursos.

Este capítulo examina la situación financiera y de matrícula de la UAEM entre 2012 y 2018, en un contexto donde las políticas nacionales, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, promovieron el incremento de la cobertura en educación media superior y superior, para alcanzar el 80% en media superior y 40% en educación superior, así como asegurar la suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la oferta educativa (Presidencia de la República, 2013; SEP, 2013).

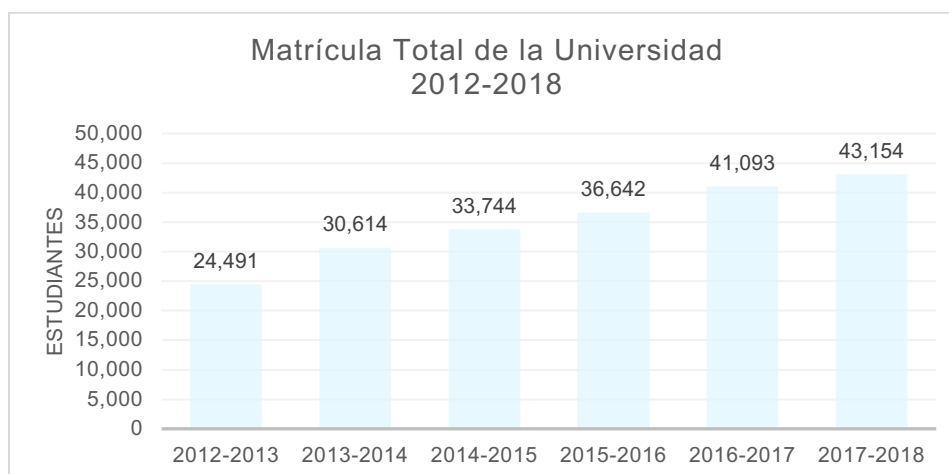
Considerando estas políticas gubernamentales, la UAEM adoptó una estrategia de expansión para incrementar su cobertura, estableciendo en su Programa Institucional de Desarrollo Educativo (PIDE) 2012–2018 el objetivo de alcanzar una tasa cobertura del 60%, como recomendación con lo propuesto por la ANUIES. Esta expansión se tradujo en un aumento sostenido de la matrícula, con un crecimiento del 88% durante el sexenio. Sin embargo, este avance no fue respaldado por un incremento proporcional en el financiamiento, especialmente en lo que respecta a las aportaciones estatales, lo que derivó en una creciente fragilidad presupuestal. Sin embargo, entre 2013 y 2018, la universidad logró un incremento notable del 88% en este indicador, posicionándose como una de las instituciones de educación superior más destacadas de la región. No obstante, el aumento en la cobertura no estuvo acompañado de un financiamiento suficiente y oportuno, lo que generó importantes desafíos

financieros para la universidad, por lo que tuvo que enfrentar una crisis financiera lo que afectó su sostenibilidad.

Además del análisis de la evolución del presupuesto federal y estatal asignado a la UAEM, este capítulo contrasta su situación con la de otras universidades públicas estatales del país, destacando las diferencias en los criterios de asignación y en el cumplimiento de las obligaciones de concurrencia financiera por parte de los gobiernos locales. Este ejercicio comparativo permite visibilizar no solo los desafíos estructurales del modelo actual, sino también las particularidades que explican por qué instituciones como la UAEM enfrentaron crisis recurrentes, a pesar de responder institucionalmente a los objetivos de política pública nacional.

Con ello, el capítulo busca aportar al debate sobre la necesidad de replantear las bases del financiamiento universitario en México, subrayando la importancia de transitar de políticas declarativas a esquemas de financiamiento congruentes con los fines de equidad, calidad y sostenibilidad en la educación superior. Considerando estas políticas gubernamentales la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), se planteó como meta alcanzar una tasa bruta de cobertura del 60%, como recomendación con lo propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). De acuerdo con el PIDE 2012-2018 de la Universidad, se consideró como un proyecto incluyente ante la necesidad de reducir las desigualdades en el acceso a la educación superior, mediante los objetivos y retos estratégicos planteados en él: Incrementar la cobertura y la matrícula en los tres niveles educativos, para brindar acceso a un mayor número de jóvenes de las diversas regiones del Estado.

Figura 18. Evolución de la matrícula de la UAEM 2012-2018



Nota: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM, 2017a, p.66; 2022, p. 165).

https://transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oja5/informe_rectoria_2015_0.pdf

<https://www.uaem.mx/sites/default/files/informe-rectoria-2022-extensopdfmrpu5oxQvg.pdf>

La gráfica muestra el comportamiento de la matrícula del año 2012 al 2018. Además, al realizar un análisis a partir del ciclo 2013-2014, se puede observar un incremento de la matrícula del 25% con respecto al ciclo 2012-2013. Esto representó un aumento de 6,123 estudiantes. En el ciclo 2014-2015 se tuvo un aumento de 10.22% respecto al año anterior, ya que se amplió la matrícula en las modalidades presencial y distancia de acuerdo con el tercer informe de actividades del rector Alejandro Vera Jiménez (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2015). En el ciclo 2015-2016, la matrícula se incrementó en 8.59% con respecto al ciclo anterior. En el ciclo 2016-2017, se observa un nuevo incremento considerable en el periodo con 4,451 estudiantes, lo que representó un 12.15% de crecimiento con respecto al ciclo anterior. En el ciclo 2017-2018, la universidad tenía una matrícula de 43,154 estudiantes que representaban un incremento en relación con el ciclo anterior del 5.02%.

La Universidad Autónoma del Estado de Morelos atendió la mayor parte de la matrícula de educación superior en la entidad, aun cuando la oferta educativa para este nivel fue distribuida entre 76 IES, incluyendo organismos autónomos estatales, federales y particulares. En el periodo 2013-2018, la UAEM tuvo una tasa de aceptación para el nivel medio superior de

87%, es decir, el porcentaje de postulantes que fueron admitidos en bachillerato, considerando que de cada 100 estudiantes que solicitaron un lugar en el nivel de media superior 87 fueron admitidos. A diferencia de ello, en el nivel superior la tasa de aceptación de ingreso fue menor (37%), lo que nos refiere que de cada 100 personas solicitantes para matricularse en la universidad solo 37 tuvieron acceso (ANUIES, 2018; Aguirre, 2019).

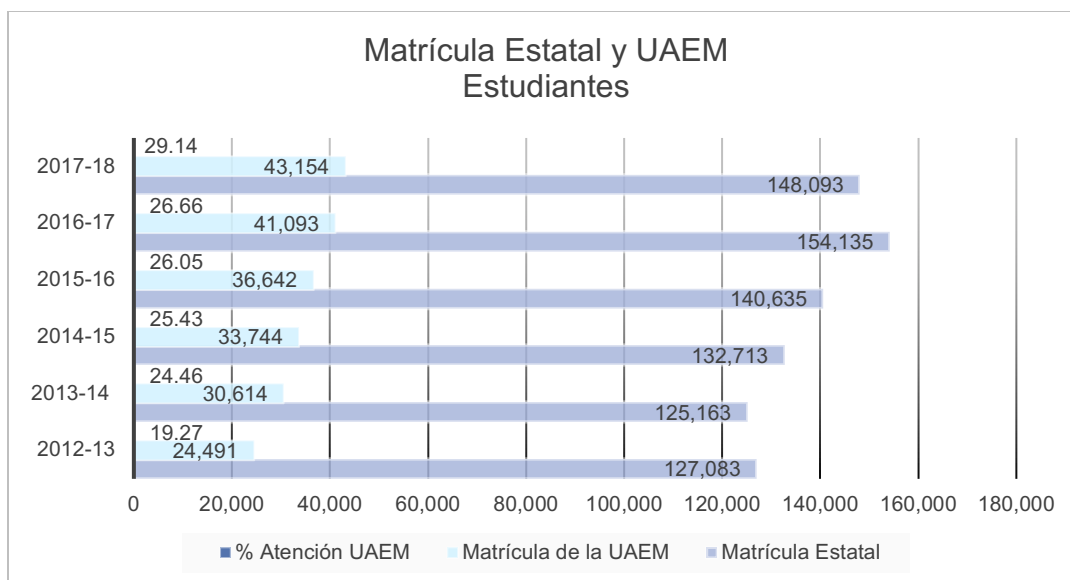
Tabla 14. *Proporción de matrícula estatal en la UAEM*

Matrícula Estatal y Matrícula UAEM						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Matrícula Estatal	127,083	125,163	132,713	140,635	154,135	148,093
Matrícula de la UAEM	24,491	30,614	33,744	36,642	41,093	43,154
% de atención de la UAEM	19.27	24.46	25.43	26.05	26.66	29.14

Nota: Elaboración propia. Se incluye educación media, superior y posgrado. Datos de https://iebem.morelos.gob.mx/sites/iebem.edu.mx/files/archivos_de_avisos/pub_agenda_estadistica_inicio_de_cursos_2013-2014_iebem.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

Como se observa en la tabla anterior, la UAEM atendió en el ciclo 2012-13 a 30,820 estudiantes lo cual representa el 56% de la matrícula registrada a nivel estatal y para finales del sexenio, se atendió a 44,273 estudiantes, es decir, un porcentaje de atención de hasta un 77%.

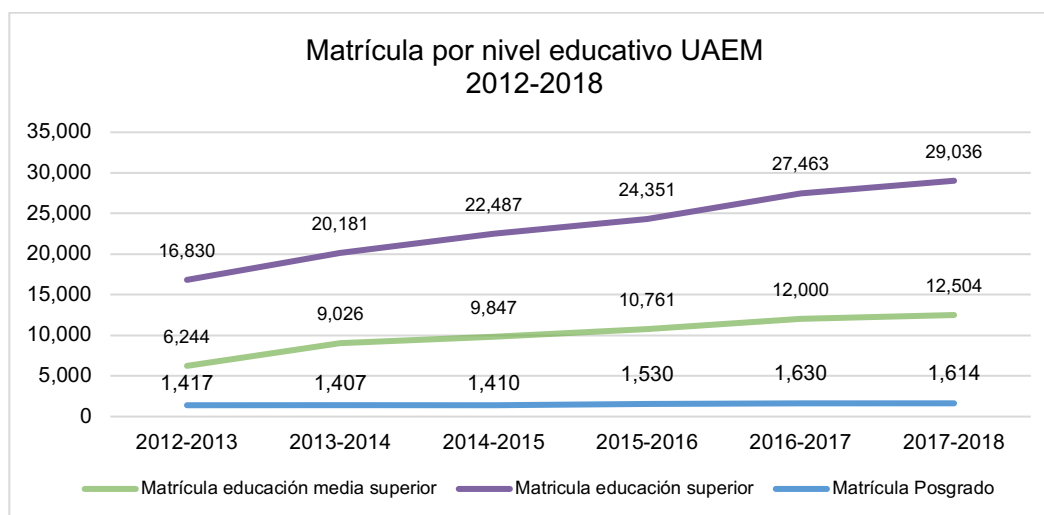
Figura 19. *Comparación de matrículas de nivel superior en Morelos*



Nota: Elaboración propia. Se incluye educación media, superior y posgrado. Datos de https://iebem.morelos.gob.mx/sites/iebem.edu.mx/files/archivos_de_avisos/pub_agenda_estadistica_inicio_de_cursos_2013-2014_iebem.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2012_2013_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2014_2015_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017_bolsillo.pdf
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf

En la gráfica siguiente, se muestra el comportamiento de la matrícula por nivel educativo y se observa una tendencia de incremento mayor en el nivel superior; por otro lado, es más medido el incremento en media superior y posgrado.

Figura 20. Matrícula de la UAEM por nivel de estudios de 2012 a 2018



Nota: Elaboración propia con datos de la UAEM (s/f).

Retomando las políticas públicas de financiamiento implementadas para las Universidades del país y de acuerdo con las necesidades de estas, se requieren de los recursos públicos para cumplir con su responsabilidad social. De acuerdo con La Ley de Coordinación de la Educación Superior, las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios concurrirían y se coordinarían, en el ámbito de sus competencias, para garantizar la prestación del servicio de educación superior en todo el territorio nacional. De igual forma en el artículo 62, se consideraba que la Federación y las entidades federativas concurrirían en el cumplimiento progresivo con la disponibilidad presupuestaria. Como ya se ha mencionado también el financiamiento de las Universidades Públicas Estatales se conforma de diversos fondos derivados del financiamiento federal y estatal, que asignan proporcionalmente recursos ordinarios y extraordinarios a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de los presupuestos estatales de cada entidad federativa, así como de los recursos propios que generan las instituciones.

A lo largo de tres décadas para las UPE se ha configurado un modelo de financiamiento que tiene como base primero un presupuesto ordinario, manteniendo un presupuesto de carácter inercial e “irreductible” para el pago de servicios personales y gasto de operación

(Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, 2022), y un presupuesto extraordinario como segundo componente del modelo de asignación, mismo que se ha establecido a través de diversos programas presupuestarios, principalmente asignados a las universidades estatales. Dentro de ellos destacan el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas; el Programa para el Desarrollo Profesional Docente; el Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior; Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero para la atención a Problemas Estructurales; el Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior; y el Programa de Carrera Docente (Subsecretaría de Educación Superior, 2023). Para las UPE el financiamiento público representa la garantía de su existencia, es conocido que las exigencias político-sociales presionaron a las universidades a cubrir las necesidades de la demanda creciente de matrícula sin el apoyo equivalente, provocando un desequilibrio que en la gran mayoría resultó en déficit financiero

El subsidio federal ordinario asignado a las Universidades Públicas Estatales (UPE) mantuvo un crecimiento real a lo largo del periodo analizado. Sin embargo, la variación en los montos asignados reflejó diferencias significativas entre instituciones, debido a la falta de transparencia en la determinación del presupuesto ordinario y a la intervención de la SEP y la SHCP. Estas dependencias ajustaron los montos de financiamiento con base en las necesidades financieras de cada universidad y las negociaciones realizadas con sus respectivos gobiernos estatales.

En 2013, por ejemplo, mientras algunas universidades recibieron el mismo presupuesto real que el año anterior, seis instituciones experimentaron aumentos significativos. Lo que evidencia una asignación diferenciada de los recursos, basada en criterios no siempre explícitos y sujetos a negociaciones políticas. El proceso de asignación presupuestal se caracteriza por una lógica de negociación anual, y “cada institución ‘negocia’ su subsidio, donde se toma como referencia por parte de las autoridades educativas dos aspectos: la matrícula atendida y la planta de docente” (Acosta & Gómez, 2021, citado en Gómez Cárdenas et al.,

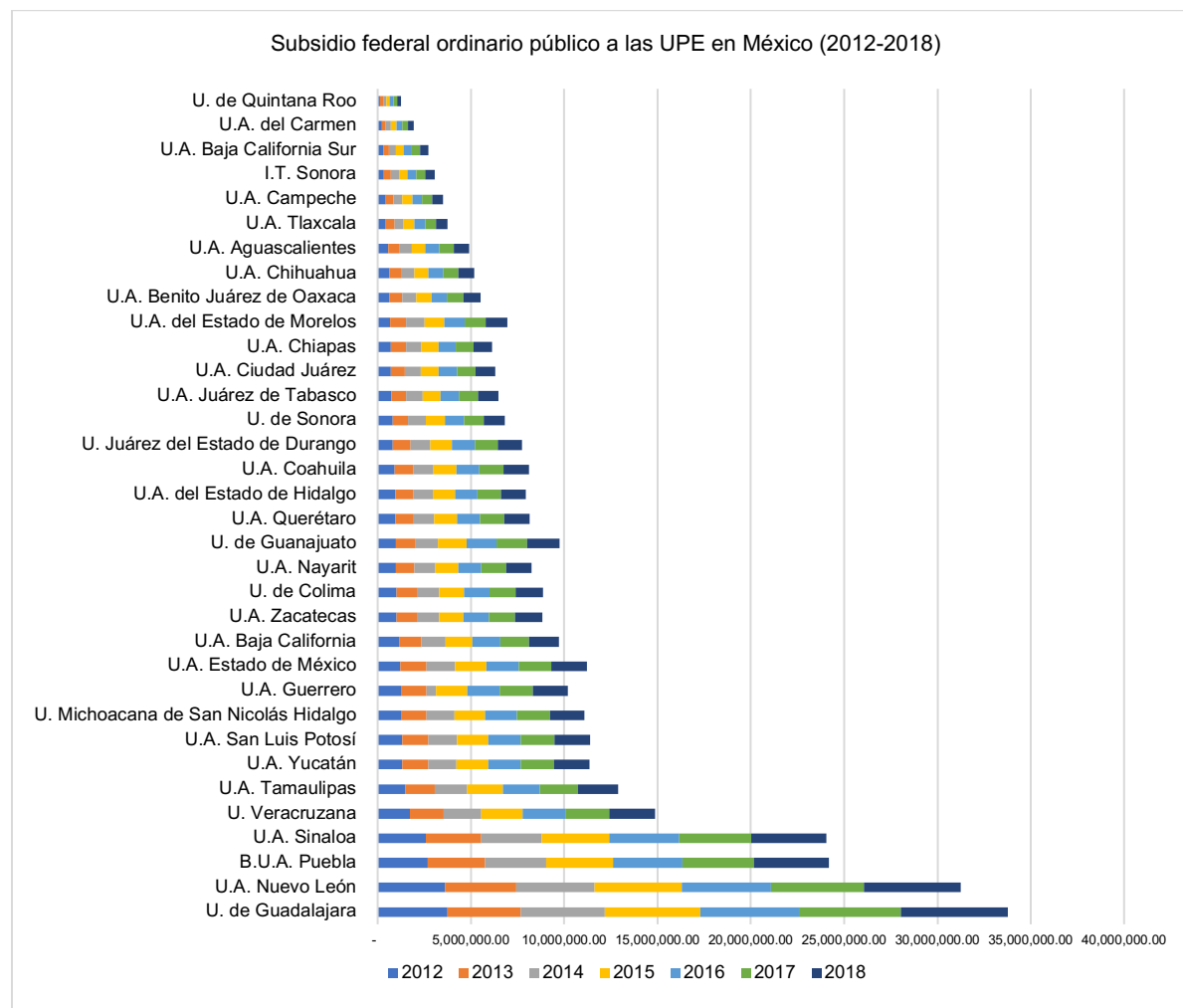
2023, p. 6). Esta negociación involucra gestiones de los rectores ante instancias como la SHCP, la SEP y comisiones legislativas, con el objetivo de argumentar la necesidad de mayores recursos. Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso, la SHCP comunica a la SEP el techo presupuestal asignado, y es responsabilidad de la SES y la DGESUI distribuir los recursos identificados como U006 entre las UPE. No obstante, “aún todo el proceso antes descrito, las formas establecidas para la asignación de recursos a este subsistema son poco claras y transparentes, no existen reglas definidas, fórmulas e indicadores que puedan dar certeza en la determinación de los montos” (Acosta & Gómez, 2021, citado en Gómez Cárdenas et al., 2023, p. 6). Esto evidencia la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y aumentar el monto destinado a estas instituciones.

Esta dinámica de negociación presupuestal sin reglas claras ha sido señalada como un factor que limita la transparencia y la equidad en la asignación de recursos a las universidades públicas estatales. Al respecto, Murayama (2009) advierte que:

“Al no haber reglas claras para decidir cuántos recursos otorgar y menos aún con qué criterios distribuirlos entre las instituciones de educación superior, son factores más o menos aleatorios desde el punto de vista educativo, como la correlación de fuerzas en el Congreso o la composición de las comisiones parlamentarias, así como la adscripción de los legisladores por partido, por tema de interés, incluso por lugar geográfico de procedencia, los que determinan pesando a la hora de definir el destino de las ampliaciones del gasto a la educación superior” (p. 122).

Esta afirmación refuerza la idea de que el actual modelo de financiamiento universitario no solo carece de reglas objetivas y estandarizadas, sino que también se encuentra expuesto a una fuerte influencia política que puede comprometer la planificación institucional y la sostenibilidad financiera de las universidades.

Figura 21. Subsidio ordinario de las UPE en México 2012-2018



Elaboración propia con datos del Seminario de Educación Superior de la UNAM (2019)

https://ses.unam.mx/proyectos/financiamiento/Estatal_Corrientes.pdf

Para 2014 y 2015, la tendencia de crecimiento en el subsidio ordinario continuó, con aumentos desiguales entre instituciones. Mientras algunas universidades recibieron mayores recursos, ninguna experimentó reducciones en términos absolutos. En 2015, la SEP aplicó un criterio uniforme de incremento porcentual para todas las universidades, lo que contrastó con años anteriores donde la distribución era más dispar, como se observa en la figura 21.

En la asignación del presupuesto federal para las universidades públicas intervienen diversos actores. Desde el Ejecutivo federal, destacan el presidente y la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (SHCP), particularmente la Subsecretaría de Egresos. En el Legislativo, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados tiene un papel central, aunque también participan otras comisiones. Hasta 2018, los gobernadores tuvieron una influencia considerable en las negociaciones presupuestales debido a su alta dependencia de las transferencias federales, que representaban alrededor del 90 % de sus ingresos; su gestión era clave para lograr acuerdos que posteriormente se formalizaban en el Congreso (Ugalde, 2019, p.107).

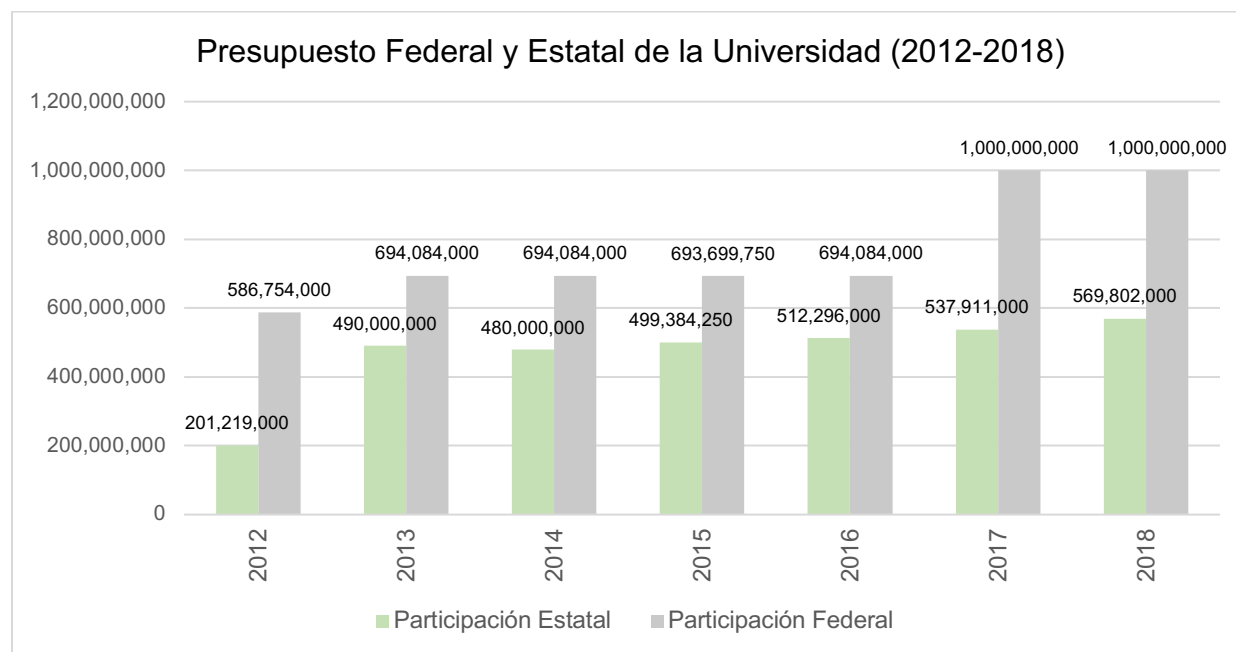
A pesar del crecimiento general del subsidio ordinario, persistieron problemas en la concurrencia de recursos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, generando problemas en la asignación de fondos y dificultades financieras para varias universidades. Un caso emblemático fue el de la UAEM, que en 2016 enfrentó un incumplimiento en la entrega de recursos por parte del gobierno estatal, lo generó problemas para el pago de prestaciones laborales, situación que se mantuvo constante y que llevó a la institución a una huelga que afectó a estudiantes, trabajadores y a la sociedad morelense.

El presupuesto asignado a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) entre 2012 y 2018, que se presenta en la siguiente figura, indica una evolución de incrementos desiguales y una posible intervención del gobierno federal en 2017 como parte de un rescate financiero. Durante los primeros años del periodo analizado, el subsidio federal creció de manera moderada, alcanzando montos cercanos a los 694 millones de pesos a partir de 2013, mientras que la participación estatal tuvo un incremento menos pronunciado. Sin embargo, en 2017 se observa un aumento significativo en la aportación federal, que alcanzó los 1,000 millones de pesos, cifra que se mantuvo en 2018. Este incremento representa un aumento de más del 40% en comparación con los años previos y sugiere que no se trató de un crecimiento regular del subsidio, sino de una respuesta ante la crisis financiera que atravesó la universidad. De acuerdo con Ugalde las transferencias adicionales o apoyos extraordinarios para el cierre de los ejercicios fiscales que se canalizaba a los estados durante los meses de noviembre y

diciembre fueron una constante en los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón, y en el de Enrique Peña Nieto. Se consideran ingresos extraordinarios no regularizables y “los estados los usaron para pagar nómina de maestros, aguinaldos, seguridad. Se trataba de mini rescates anuales que gestaron incentivos perversos porque los gobernadores sabían que Hacienda cubría los faltantes a fines de año. A cambio, los gobernadores apoyaban para que los legisladores de sus entidades aprobaran el presupuesto” (Ugalde, 2019, pp. 107-108).

Este comportamiento hace notar la falta de previsión en la asignación de recursos, donde la Universidad estatales no recibió incrementos presupuestales proporcionales a su crecimiento, sino que dependió de negociaciones y apoyos extraordinarios cuando la crisis fue insostenible.

Figura 22. *Presupuesto federal y estatal Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2012-2018*



Fuente: Elaboración propia con datos Presupuesto de Egresos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2012 al 2018. Obtenidos de la página de Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Morelos <http://www.transparenciamorelos.mx/ocas/UAEM> y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2012 al 2018

Para el caso particular de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), el comportamiento de su matrícula durante el sexenio 2012–2018 permite observar si las políticas nacionales orientadas al aumento de la cobertura tuvieron un reflejo directo en el financiamiento institucional. De acuerdo con la planeación educativa nacional —como el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 y el Programa Sectorial de Educación del mismo periodo— se estableció como prioridad incrementar la cobertura de la educación superior, al tiempo que se garantizaría la suficiencia financiera para las instituciones. En este sentido, resulta relevante analizar si el crecimiento de la matrícula de la UAEM fue acompañado por un aumento proporcional en los recursos públicos, tanto estatales como federales. Para ello, se presenta a continuación una tabla que permite observar la evolución anual de estos indicadores:

Tabla 15. *Presupuesto y matrícula de la UAEM, 2012–2018*

Periodo	Matrícula	Aumento matrícula	Presupuesto UAEM	Variación presupuesto UAEM	Participación federal	Variación en participación federal	Participación estatal	Variación en participación estatal	Gasto por alumno
2012–2013	24,491		787,973,000		586,754,000		201,219,000		32,164
2013–2014	30,614	25.00%	1,184,084,000	50.27%	694,084,000	18.29%	490,000,000	143.52%	38,690
2014–2015	33,744	10.22%	1,174,084,000	-0.84%	694,084,000	0.00%	480,000,000	-2.04%	34,802
2015–2016	36,642	8.59%	1,193,084,000	1.62%	693,699,750	-0.06%	499,384,250	4.04%	32,568
2016–2017	41,093	12.15%	1,206,380,000	1.11%	694,084,000	0.06%	512,296,000	2.59%	29,360
2017–2018	43,154	5.02%	1,537,911,000	27.48%	1,000,000,000	44.07%	537,911,000	5.00%	35,640

Fuente: Elaboración propia con datos Presupuesto de Egresos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2012 al 2018. Obtenidos de la página de Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Morelos <http://www.transparenciamorelos.mx/ocas/UAEM> y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2012 al 2018

Entre 2012 y 2018, la matrícula de la UAEM aumentó de 24,491 a 43,154 estudiantes, lo que representa un crecimiento de 76%. Durante el mismo periodo, el presupuesto total asignado a la universidad se incrementó de \$787.9 millones a \$1,537.9 millones de pesos, un aumento de aproximadamente 95%.

No obstante, el crecimiento del presupuesto y el de la matrícula no se comportaron de manera proporcional año con año. Por ejemplo, entre 2013–2014 y 2014–2015, mientras la matrícula creció 10.2%, el presupuesto decreció ligeramente. La tendencia general muestra una presión constante sobre los recursos institucionales, debido a un crecimiento de la matrícula más estable que el del financiamiento.

En cuanto a la participación estatal, si bien se incrementó, la proporción de crecimiento fue más moderada respecto a la federal. En 2017–2018 se observa un salto significativo en el presupuesto total, impulsado en gran parte por el aumento de la aportación federal, que pasó de aproximadamente \$694 millones a \$1,000 millones, lo que representa un incremento del 44%, que cómo ya se mencionó fueron parte de los rescates financieros realizados por el gobierno federal a las UPE en situaciones de crisis.

Este comportamiento evidencia que el financiamiento no creció en proporción al incremento de la matrícula ni a las crecientes demandas operativas de la universidad. La disparidad entre el aumento en la cobertura y el estancamiento relativo de los recursos pone en entredicho el cumplimiento efectivo de las responsabilidades compartidas entre los órdenes de gobierno, tal como lo establecen los convenios de apoyo financiero firmados por la federación, las entidades federativas y las universidades. Esta situación no solo genera incertidumbre para la planeación institucional, sino que también subraya la necesidad urgente de establecer una política de financiamiento con criterios claros, reglas transparentes y mecanismos de asignación que garanticen suficiencia, equidad y sostenibilidad. En este contexto, el siguiente capítulo examina los instrumentos normativos que regulan la concurrencia financiera entre la federación y los gobiernos estatales, en particular los Convenios de Apoyo Financiero y el Convenio Marco de Colaboración, con el fin de comprender su aplicación y limitaciones en el caso de la UAEM.

Instrumentos de regulación de la política de financiamiento de las Universidades

Públicas Estatales. La UAEM

En el Sistema Educativo Mexicano, el problema de la educación universitaria se ha mantenido de forma acentuada y la actual crisis sobre el financiamiento de las Universidades Públicas Estatales (UPES) se ha hecho evidente ante la insuficiencia de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus compromisos salariales contractuales así como su responsabilidad social de formación de los profesionales que requiere la comunidad, lo que impide que puedan atender sus principales funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.

El propósito del presente apartado se enfoca en el tema de la asignación de los recursos federales, a partir de los instrumentos que regulan la política del financiamiento para las UPES, teniendo como herramienta los Convenios de Apoyo Financiero y el Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero, con los cuales se procuró el sostenimiento de las universidades públicas estatales.

Según los convenios de colaboración financiera que las tres partes firman anualmente, se establece que, en un escenario ideal, el gobierno federal y el gobierno estatal deberían aportar cada uno el 50% del subsidio. Sin embargo, como se mostrará en el siguiente apartado, esta distribución óptima no se cumple en la práctica, ya que, en general, la mayor parte de los recursos proviene del gobierno federal.

Convenios de Apoyo Financiero y Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero

El presupuesto federal ordinario se asigna por medio de Subsecretaría de Educación Superior (SES) a través de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) mediante el programa presupuestario U006: *Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales* (ODE), dentro de las que se encuentran las UPES. El programa tiene como objetivo

principal asignar y ministrar los recursos indispensables para gasto corriente (servicios personales y gastos de operación) de los ODE. El programa cuenta con tres vertientes de apoyo: 1) el crecimiento de la Educación Superior; 2) los gastos de operación, y 3) los gastos de servicios personales. Los recursos del programa se entregaron a través de las secretarías de finanzas estatales para ser distribuidos a los ODE por medio de diferentes convenios. Los estados, de igual forma debían aportar recursos financieros para la operación de las UPES, sin perder de vista que un objetivo del programa era contribuir a ampliar la cobertura de servicios de educación superior.

Los Convenios de Apoyo Financiero (CAF) eran instrumentos jurídicos formalizados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para concurrir en la creación, operación y apoyo financiero de los respectivos ODE. En el documento “Criterios Generales de Distribución del Programa U006”, se establece que los recursos contribuyen al gasto de operación de los servicios del personal académico, administrativo y directivo de acuerdo con la plantilla autorizada, así como cubrir los gastos de operación y de servicios personales (Subsecretaría de Educación Superior, 2022). De acuerdo con Estrada (2022), durante el periodo 2013-2015 se establecieron Convenios de Apoyo Financiero para las UPES. En 2016 la SEP realizó una modificación en el mecanismo para la instrumentación de la política pública federal para la asignación de los recursos, se determinó un cambio en los términos de los convenios, y se estableció la celebración de un *Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero*, (Secretaría de Educación Superior, 2016) el cual formalizaron la SEP, los respectivos gobiernos estatales, y los titulares de las UPES, con la intención de buscar un esquema de financiamiento equitativo ideal para que los gobiernos estatales contribuyeran con hasta el 50% de los recursos necesarios para la operación y desarrollo de estas instituciones.

El Convenio Marco de Colaboración (2023) contiene los criterios, condiciones y compromisos con los que se autorizan los presupuestos correspondientes a las UPES, y que la Federación, los estados y cada una de las universidades acordaron reconocer. Además se

adiciona un “Anexo de Ejecución” y un “Apartado Único” que en cada ejercicio fiscal se establece.

El Convenio contiene tres partes: 1) los antecedentes que se sustentan en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Sectorial de Educación; 2) las declaraciones de las partes vinculadas, SEP, gobierno del estado y la Universidad; y 3) las cláusulas.

Entre las cláusulas de los Convenios Marco de 2023, destacan:

- En la primera, el objetivo del convenio es establecer las bases para proporcionar subsidio a la Universidad para el cumplimiento de los servicios educativos y las funciones académicas que realiza.
- En la segunda, segundo párrafo, se estableció que los recursos que se asignen a la universidad se realizarán “buscando un esquema de financiamiento equitativo ideal, que con el tiempo logre que el ejecutivo estatal aporte hasta el 50% de los recursos” (p. 5).
- Y en el tercer párrafo destaca que con la finalidad de alcanzar el esquema de financiamiento ideal la proporción federal no se incrementará respecto a la del año anterior.
- En el tercer y cuarto párrafo de la cláusula octava, se faculta a cada universidad para hacer los ajustes a su plantilla de personal y prestaciones conforme a contratos colectivos de trabajo y realizar ajustes en los gastos de operación, siempre y cuando no se impliquen compromisos adicionales a los montos asignados por la SEP y el Ejecutivo Estatal.

El “Anexo de ejecución” a su vez se detalla las bases conforme a las cuales la SEP y el Ejecutivo Estatal realizaran las aportaciones, se proporciona el monto y el destino para la ejecución de las acciones establecidas en el Apartado Único. En la segunda cláusula se especifica el monto que la SEP entregará a La Universidad y en la tercera cláusula se estipula la cantidad que El Ejecutivo Estatal proporciona a la misma.

El Apartado Único detalla la distribución del apoyo financiero otorgado a cada UPE por la SEP y la respectiva aportación del ejecutivo estatal, como se muestra en la Tabla 16, además de un calendario de ministraciones, el cual establece la forma en que los recursos serán transferidos a la institución.

Tabla 16. Distribución del apoyo financiero otorgado a la Universidad

APARTADO "ÚNICO" QUE FORMA PARTE INTEGRANTE DEL ANEXO DE EJECUCIÓN, AL CONVENIO MARCO DE COLABORACIÓN PARA EL APOYO FINANCIERO DE FECHA 13 DE ENERO DE 2016, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LA UNIVERSIDAD				
DISTRIBUCIÓN DEL APOYO FINANCIERO OTORGADO POR LA SEP Y EL EJECUTIVO ESTATAL PRESUPUESTO 2023				
IRREDUCTIBLE 2023	FEDERAL	ESTATAL	PÚBLICO ANUAL	PUBLICO MENSUAL
SERVICIOS PERSONALES:	913,423,593	527,758,514	1,441,182,107	120,098,509
• SUELDOS	490,797,972	282,355,753	773,153,705	64,429,475
• SUELDOS PESO A PESO	3,243,035	3,243,035	6,486,070	540,506
• PRESTACIONES LIGADAS	359,155,178	206,621,724	565,776,902	47,148,075
• PRESTACIONES LIGADAS PESO A PESO	1,593,801	1,593,801	3,187,602	265,634
• PRESTACIONES NO LIGADAS	58,133,614	33,444,228	91,577,842	7,631,487
• PRESTACIONES NO LIGADAS PESO A PESO	499,993	499,993	999,986	83,332
ESTÍMULOS AL PERSONAL DOCENTE	43,394,682	24,964,930	68,359,612	5,696,634
GASTO DE OPERACIÓN	458,185,953	263,594,061	721,780,014	60,148,335
GASTO DE OPERACIÓN PESO A PESO	20,613,186	2,063,186	41,226,372	3,435,531
S U M A	1,435,617,414	836,930,691	2,272,548,105	189,379,009
ESTATAL ADICIONAL	0	52,589,253	52,589,253	4,382,438
T O T A L	1,435,617,414	889,519,944	2,325,137,358	193,761,447

Nota: Elaboración propia con datos del anexo de ejecución del Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero 2023 (Subsecretaría de educación superior, 2023).

<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sep.subsidioentransparencia.mx/2023/subsidio-ordinario/universidad/UAEMor?ref=map>

También se incluye un formato para las cinco plantillas de personal, autorizadas para cada ejercicio fiscal. En cada formato se muestran las plazas que se autorizan, si son de tiempo completo, medio tiempo o asignatura; si el financiamiento es de tipo federal o estatal y en qué porcentaje se otorga; también se especifica la zona a la que pertenece la Universidad. En cada categoría de puesto se señala el sueldo vigente y el costo mensual de las plazas autorizadas detallando al final de cada analítico de plazas las prestaciones genéricas asociadas a dichas plantillas como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, seguridad social,

vivienda (INFONAVIT), S.A.R. 2%, y el ajuste de calendario de 5 días. En la Tabla 16, se muestra un consolidado del total de las plazas vigentes autorizadas por la SEP para la Universidad de acuerdo con las cinco plantillas contenidas en el anexo único, su costo mensual y se agregó también el costo anual.

Tabla 17. *Total de plazas autorizadas en el Anexo de Ejecución*

PLANTILLAS DEL ANEXO ÚNICO	PLAZAS AUTORIZADAS SEP	COSTO MENSUAL	COSTO ANUAL
Plantilla 1 (Base) del personal académico.	15,453	14,074,149.23	168,889,790.76
Plantilla 2 (PROMEP) del personal académico.	685	18,103,399.27	217,240,791.24
Plantilla 3 (Peso a peso) del personal académico.	24	540,505.79	6,486,069.48
Plantilla del personal de mandos medios y superiores.	324	9,134,848.06	109,618,176.72
Plantilla de personal administrativo.	1,388	8,565,445.61	102,785,347.32
TOTAL	17,874	50,418,347.96	605,020,175.52

Nota: Elaboración propia con datos del Anexo de Ejecución del Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero 2023 (Subsecretaría de educación superior, 2023).

<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sep.subsidioentransparencia.mx/2023/subsidio-ordinario/universidad/UAEMor?ref=map>

En la Tabla 18, se muestra la clasificación que se aplica en las plantillas 1, 2 y 3 del Anexo Único concernientes al personal académico. La plantilla de personal de mandos medios y superiores tiene una clasificación diferente acorde con la naturaleza de las plazas.

Tabla 18. *Clasificación de puestos autorizados por la SEP de acuerdo al Anexo Único del Convenio de Apoyo Financiero*

PLAZAS VIGENTES SEP APLICA A PLANTILLAS 1, 2 Y 3 (PERSONAL ACADÉMICO)	PLAZAS VIGENTES SEP PERSONAL DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES
TC PI TITULAR "C"	ABOGADO GENERAL
TC PI TITULAR "B"	CONTRALOR GENERAL
TC PI TITULAR "A"	COORDINADOR ACADÉMICO
TC PI ASOCIADO "C"	COORDINADOR DE CARRERA
TC PI ASOCIADO "B"	COORDINADOR DE SERVICIOS
TC PI ASOCIADO "A"	COORDINADOR GENERAL
TC TA TITULAR "B"	DIRECTOR ACADEMICO DE ESCUELA
TC TA TITULAR "A"	DIRECTOR ACADEMICO DE FACULTAD
TC TA ASOCIADO "C"	

TC TA ASOCIADO "B"	DIRECTOR ACADEMICO DE
TC TA ASOCIADO "A"	PREPARATORIA
TC PI ASISTENTE "C"	DIRECTOR ADMINISTRATIVO
TC TA ASISTENTE "B"	DIRECTOR CENTRO DE COMPUTO
TC TA ASISTENTE "A"	DIRECTOR GENERAL ADMINISTRATIVO
MT PI TITULAR "A"	JEFE DE DEPARTAMENTO ACADEMICO
MT PI ASOCIADO "C"	JEFE DE DEPARTAMENTO
MT PI ASOCIADO "B"	ADMINISTRATIVO
MT PI ASOCIADO "A"	JEFE DE DIVISION ACADÉMICA
ASIGNATURA "B"	JEFE DE UNIDAD
ASIGNATURA "A"	JEFE DE UNIDAD ACADÉMICA
	JEFE DE UNIDAD ADMINISTRATIVA
	RECTOR
	SECRETARIO ACADEMICO DE ESCUELA
	SECRETARIO ACADEMICO DE FACULTAD
	SECRETARIO ACADEMICO DE
	PREPARATORIA
	SECRETARIO ADMINISTRATIVO
	SECRETARIO GENERAL
	SECRETARIO GENERAL ACADÉMICO
	SECRETARIO GENERAL ADMINISTRATIVO
	SECRETARIO PARTICULAR
	DE DIRECTOR
	SECRETARIO PARTICULAR DEL RECTOR
	SUBJEFE
	SUBDIRECTOR ACADEMICO
	SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO
	TESORERO GENERAL
	VICERRECTOR ACADEMICO
	VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Nota: Elaboración propia con datos de las Plantillas del Anexo de Ejecución del Convenio Marco de Colaboración para el Apoyo Financiero (2023).

En el caso de la UAEM, la Tablas 19 y 20 se presentan los consolidados de las plazas establecidas por la Universidad para personal docente, de base y de confianza, de acuerdo con las matrices obtenidas en los datos abiertos de la Universidad a través de la plataforma de transparencia.

Tabla 19. *Plantilla de personal docente de la Universidad*

PERSONAL DOCENTE	No. PLAZAS	PERSONAL DOCENTE	No. PLAZAS
ASESOR PSICOPEDAGOGICO	8	PROFR.INVEST. ASOCIADO ""A"" T.C.	10
ESP.DE LA CLINICA DE COM. HUM.	10	PROFR.INVEST. ASOCIADO ""B"" T.C.	40
HORAS SUELTAS DOCTORADO	235	PROFR.INVEST. ASOCIADO ""C"" T.C.	149
HORAS SUELTAS LICENCIATURA	979	TECNICO ACADEMICO DE LAB.	134

PERSONAL DOCENTE	No. PLAZAS	PERSONAL DOCENTE	No. PLAZAS
HORAS SUELTAS MAESTRIA	574	TECNICO ACADEMICO EN COMPUTO	101
ORIENTADOR EDUCATIVO	40	TECNICO ACADEMICO T.C. ""A""	6
ASESOR PSICOPEDAGOGICO ""C""	1	TECNICO ACADEMICO T.C. ""B""	26
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO A	44	TECNICO ACADEMICO T.C. ""C""	32
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO B	72	TECNICO ACADEMICO T.C. ""D""	33
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO C	39	TECNICO ACADEMICO T.C. ""E""	55
PROFR. INVST. TITULAR ""A"" T.C.	97	TECNICO CULTURAL	51
PROFR. INVST. TITULAR ""B"" T.C.	96	TECNICO DEPORTIVO	46
PROFR. INVST. TITULAR ""C"" T.C.	81	TOTAL	2,959

Nota: Elaboración propia con datos del Matriz Sueldos Docentes 2023, Datos Abiertos. Transparencia (2021. Plazas vacantes y ocupadas. Plazas vacantes del personal de base y confianza 2018-2020).

Tabla 20. Personal de base y confianza

PERSONAL DE BASE Y DE CONFIANZA	PLAZAS	PERSONAL DE BASE Y DE CONFIANZA	PLAZAS
ABOGADO GENERAL	1	JEFE DE DESARROLLO DE LA CREACION E INV	1
ASISTENTE TECNICO	357	JEFE DE DESARROLLO DE LA INVESTIGACION	3
ASISTENTE TECNICO DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	12	JEFE DE EDUCACION PERMANENTE	14
ASISTENTE TECNICO DE NIVEL SUPERIOR	176	JEFE DE ENLACE Y GESTION	37
AUXILIAR MANDOS MEDIOS	18	JEFE DE EXTENSION	19
AUXILIAR MANDOS SUPERIORES	4	JEFE DE GESTION DE REDES	3
AUXILIAR MANDOS SUPERIORES D	1	JEFE DE INVESTIGACION	10
COORDINACION DE DOCENCIA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	1	JEFE DE INVESTIGACION Y POSGRADO	1
COORDINACION DE EXTENSION DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	1	JEFE DE POSGRADO	15
COORDINACION DEL SEAD DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	4	JEFE DE PRACTICAS Y SERVICIO SOCIAL	15
COORDINADOR DE AREA	26	JEFE DE PROGRAMAS EDUCATIVOS	5
COORDINADOR DE SUBSEDE	6	JEFE DE PROGRAMAS EDUCATIVOS DE LICENCIATURA	9
COORDINADOR GENERAL	1	JEFE DE PROYECTOS	1
DIRECTOR DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	4	JEFE DE SERVICIOS ACADEMICOS	21
DIRECCION INTERINA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	1	JEFE DE SERVICIOS ESCOLARES	28
DIRECTOR	34	JEFE DE TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS	3
DIRECTOR DE AREA	41	JEFE DEL BUFETTE JURIDICO	1
DIRECTOR GENERAL	6	JEFE DEL CENTRO DE PROD DIG Y DIVUL DE IMAG	1
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA DIRECCION	7	JEFE DEL PROG DE SERVICIOS PSIC DE DESARR HUMANO	1
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA DIRECCION NIV MED SUP	2	JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE DOCTORADO	1
JEFATURA DE ADMINISTRACION AMBIENTAL	1	JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE ESPECIALIDAD	3
JEFATURA DE DEPARTAMENTO	1	JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE LICENCIATURA	45
JEFATURA DE EDUCACION AMBIENTAL	1	JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE MAESTRIA	3
JEFATURA DE ENLACE Y GESTION DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	5	JEFE DEL PROGRAMA EDUCATIVO DE POSGRADO	2
JEFATURA DE EXTENSION DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	4	JEFE DEL SEAD	1
JEFATURA DE GESTION DIGITAL	1	PROCURADOR DE LOS DERECHOS ACADEMICOS DE LA U***	1
JEFATURA DE LA UNIDAD DE SERVICIOS CLINICOS	1	RECTOR	1
JEFATURA DE PRACTICAS SERV SOCIAL Y PROM ACADEMICA	1	SECRETARIA DE DOCENCIA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	8
JEFATURA DE PUBLICACIONES EN CIENCIAS SOCIALES	1	SECRETARIA DE ESCUELA DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	8
JEFATURA DE PUBLICACIONES EN HUMANIDADES	1	SECRETARIA DE EXTENSION DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	6
JEFATURA DE RECURSOS NATURALES	1	SECRETARIA DE SUBSEDE	1
JEFATURA DE SERVICIO SOCIAL DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	1	SECRETARIO ACADEMICO	1
JEFATURA DE SERVICIOS ACADEMICOS DE NIV MED SUP	11	SECRETARIO DE DOCENCIA	26
JEFATURA DE SERVICIOS DIGITALES NIV MED SUP	1	SECRETARIO DE EXTENSION	19
JEFATUR DE SERVICIOS ESCOLARES DE LICENCIATURA	1	SECRETARIO DE INVESTIGACION	18
JEFATURA DE SERVICIOS ESCOLARES DE NIV MED SUP	12	SECRETARIO DEL CENTRO	12
JEFATUR DE SERVICIOS ESCOLARES DE POSGRADO	1	SECRETARIO EJECUTIVO DE INSTITUTO	2
JEFATURA DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y RESIDUOS	1	SECRETARIO GENERAL DE LA U***	1
JEFATURA DE VINCULACION DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	7	SUBPROCURADOR DE LOS DERECHOS ACADEMICOS DE LA U***	1
JEFATURA DEL SEAD DE NIVEL MEDIO SUPERIOR	4	TESORERO GENERAL	1
JEFE DE AREAS BASICAS	1	TITULAR DEL ORGANO INTERNO DE CONTROL	1
JEFE DE DEPARTAMENTO	154		
		TOTAL	1,265

Nota: Elaboración propia con datos del Matriz Sueldos Docentes 2023, Datos Abiertos. Transparencia (2021. Plazas vacantes y ocupadas. Plazas vacantes del personal de base y confianza. 2018-2020.).

Cómo se observa, la categoría de los puestos que se aplica en las plantillas del Anexo Único no son las mismas que la Universidad tiene consideradas, por lo que se establece que la información que proporciona la Universidad no coincide con lo establecido por la SEP.

La comparación entre el número de plazas vigentes y autorizadas por la SEP, y el número de plazas que efectivamente tiene la Universidad revela una falta de alineación significativa. Como se puede observar en la Tabla 21, esta falta de armonización impide establecer una correlación clara entre las plantillas de la SEP y las de la Universidad. Uno de los datos que llama más la atención es el referido a las horas sueltas de licenciatura, maestría y doctorado, que se presentan en las matrices de Personal docente de la Universidad. Estas plazas corresponden a las categorías de asignatura "A" y "B" establecidas en el tabulador de la SEP en las plantillas del documento Anexo Único. Sin embargo, mientras la SEP considera un total de 15,130 plazas, la Universidad solo tiene 1,788 plazas en estas categorías, lo que sugiere una discrepancia significativa entre las dos instituciones.

Tabla 21. *Comparativo de plazas autorizadas SEP VS Universidad para plantilla 1, 2, y 3 de personal académico*

PERSONAL DOCENTE CON LOS DATOS ABIERTOS DE LA UNIVERSIDAD		PLAZAS VIGENTES TABULADOR SEP					
		Plantilla 1 (Base) del personal académico.		Plantilla 2 (PROMEP) del personal académico.		Plantilla 3 (Peso a peso) del personal académico.	
ASESOR PSICOPEDAGOGICO	8	TC PI TITULAR "C"	131	TC PI TITULAR "C"	19	TC PI TITULAR "A"	24
ESP.DE LA CLINICA DE COM. HUM.	10	TC PI TITULAR "B"	25	TC PI TITULAR "B"	609		
HORAS SUELTAS DOCTORADO	235	TC PI TITULAR "A"	20	TC PI TITULAR "A"	54		
HORAS SUELTAS LICENCIATURA	979	TC PI ASOCIADO "C"	20	TC PI ASOCIADO "C"	3		
HORAS SUELTAS MAESTRIA	574	TC PI ASOCIADO "B"	11				
ORIENTADOR EDUCATIVO	40	TC PI ASOCIADO "A"	3				
ASESOR PSICOPEDAGOGICO ""C""	1	TC TA TITULAR "B"	1				
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO A	44	TC TA TITULAR "A"	5				
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO B	72	TC TA ASOCIADO "C"	14				
PROFESOR DE TIEMPO COMPLETO C	39	TC TA ASOCIADO "B"	26				
PROFR. INVST. TITULAR ""A"" T.C.	97	TC TA ASOCIADO "A"	30				

PERSONAL DOCENTE CON LOS DATOS ABIERTOS DE LA UNIVERSIDAD		PLAZAS VIGENTES TABULADOR SEP		
		Plantilla 1 (Base) del personal académico.	Plantilla 2 (PROMEP) del personal académico.	Plantilla 3 (Peso a peso) del personal académico.
PROFR. INVST. TITULAR ""B"" T.C.	96	TC PI ASISTENTE "C"	20	
PROFR. INVST. TITULAR ""C"" T.C.	81	TC TA ASISTENTE "B"	9	
PROFR. INVEST. ASOCIADO ""A"" T.C.	10	TC TA ASISTE NTE "A"	1	
PROFR. INVEST. ASOCIADO ""B"" T.C.	40	MT PI TITULAR "A"	2	
PROFR. INVEST. ASOCIADO ""C"" T.C.	149	MT PI ASOC IADO "C"	2	
TECNICO ACADEMICO DE LAB.	134	MT PI ASOCIADO "B"	2	
TECNICO ACADEMICO EN COMPUTO	101	MT PI ASOCIADO "A"	1	
TECNICO ACADEMICO T.C. ""A""	6	ASIGNATURA "B"	15017	
TECNICO ACADEMICO T.C. ""B""	26	ASIGNATURA "A"	113	
TECNICO ACADEMICO T.C. ""C""	32			
TECNICO ACADEMICO T.C. ""D""	33			
TECNICO ACADEMICO T.C. ""E""	55			
TECNICO CULTURAL	51			
TECNICO DEPORTIVO	46			
TOTALES	2,959	15,453	685	24

Nota: Elaboración propia con datos de 2021. Plazas vacantes y ocupadas. 2018-2020 Plazas vacantes del personal de base y confianza.

Respecto a la Plantilla de personal administrativo, no se cuenta por parte de la Universidad con una matriz con esta información en la Plataforma de Transparencia. De ahí que no es posible hacer un análisis más completo sobre todo el personal de la Universidad, que debería verse reflejado en el Convenio, ya que la finalidad de éste es la cobertura de los gastos de servicios de personal y de operación.

Aunado a lo anterior en el Quinto Informe del rector Alejandro Vera, se menciona que al mes de diciembre el personal activo se conformó por 5,225 plazas, siendo 1,164 de la administración central y 4,061 de personal ubicado en las unidades académicas como se muestra en la Tabla 22. Pro una vez más, la información que se presenta no concuerda con los datos de la plantilla del Anexo de Ejecución, ni con la información obtenida por la Universidad sobre el personal en la Plataforma de Transparencia (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2017).

Tabla 22. Personal activo de la Universidad

CATEGORÍA DE PUESTOS	PERSONAL ACTIVO UNIVERSIDAD
FUNCIONARIOS Y PERSONAL DE CONFIANZA	620
ACADÉMICAS Y ACADÉMICOS DE CONFIANZA	637
DOCENTES SINDICALIZADOS	2,089
PERSONAL DOCENTE NO SINDICALIZADO	876
PERSONAL ADMINISTRATIVO DE BASE	976
PERSONAL ADMINISTRATIVO DE BASE EVENTUAL	27
TOTAL	5,225

Nota: Elaboración propia, con datos del Quinto Informe de Actividades 2016-2017.

De acuerdo con lo anterior, se puede observar que las plantillas de personal y las prestaciones establecidas en los convenios, no son acordes aun si se derivan de las mismas necesidades de la institución respecto al incremento de la cobertura de los servicios educativos. Por lo tanto, se encontró que el *Anexo de ejecución* no coincide con la información presentada sobre las matrices descargadas en la Plataforma de Transparencia, considerando que son datos abiertos brindados por la Institución Educativa. Una situación semejante se mantiene con respecto a la distribución de los recursos por capítulo de gasto –establecidos en el Anexo de ejecución– y las necesidades reales a las que se enfrentan las universidades en cada uno de esos rubros.

Los anexos anuales del convenio fijan las proporciones en que concurrirán durante el año la federación y el gobierno local correspondiente, que en la mayoría de los casos difiere de la participación paritaria, aun cuando la segunda cláusula del convenio indique que se busca lograr un esquema de financiamiento equitativo.

Si bien la programación de los presupuestos de las UPES ha presentado ajustes y reducciones en los subsidios ordinarios, así como extraordinarios, operando con problemas tanto financieros como estructurales, esta situación no sólo ha tenido su origen en la reducción de los subsidios. Algunas otras circunstancias que se han presentado son por ejemplo el aumento de matrícula, la contratación de personal, el aumento de prestaciones económicas no siempre acordes con los criterios determinados por la Federación, la falta de un sistema

pensionario propio o único de jubilación, la falta de orden en la información respecto a los gastos de servicios de personal y gastos de operación que se presenta en las plantillas de personal, tabuladores, categorías y prestaciones señaladas en los convenios, entre otros. Así, es imposible que haya concordancia con la realidad de las universidades cuando hay poca claridad en los mecanismos que aseguran la entrega oportuna de los recursos con los que tendría que contar una universidad para su sostenimiento.

La crisis financiera que enfrenta la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) ha generado un impacto significativo en su operatividad y en la calidad educativa que ofrece. Este fenómeno no solo afecta a la institución, sino que también repercute en la comunidad estudiantil y en el entorno académico en general.

Perspectiva desde los actores clave

Las inconsistencias identificadas en la información financiera y administrativa de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) reflejan una problemática estructural en la gestión y asignación de recursos en las universidades públicas estatales. Si bien el análisis documental permitió detectar discrepancias entre las plantillas de personal, las prestaciones establecidas en los convenios y la distribución de los recursos, es fundamental complementar estos hallazgos con la perspectiva de los actores involucrados en la administración y gestión del presupuesto de la Universidad.

En este contexto, se llevaron a cabo entrevistas con miembros de la comunidad universitaria, con el objetivo de validar y profundizar en los resultados obtenidos. Estas entrevistas permitieron explorar de manera cualitativa la percepción de los actores sobre la crisis financiera, la asignación de recursos y las dificultades que enfrenta la institución en términos de financiamiento y sostenibilidad. Además, contribuyeron a contrastar la información obtenida en documentos oficiales y plataformas de transparencia con la realidad vivida por quienes participan directamente en la gestión universitaria.

A partir de este ejercicio cualitativo, se buscó no solo confirmar las tendencias identificadas en el análisis documental, sino también comprender los factores que influyen en la implementación de los esquemas de financiamiento y su impacto en la operatividad de la universidad. Así, la inclusión de estas voces en la investigación fortalece el enfoque mixto adoptado en el estudio, proporcionando una visión más integral sobre la problemática del financiamiento en las universidades públicas estatales.

La entrevista a una persona exfuncionaria de la universidad, a quien se denominará como Entrevistado 1, menciona a varios actores que participaron en la negociación del presupuesto de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), incluyendo el Rector y su equipo directivo, el Consejo Universitario, el gobierno federal por medio de la SEP, SHCP, así como el gobierno estatal considerando al Gobernador y Secretarías de Educación y Hacienda; los dos sindicatos universitarios: el Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos (SITAUAEM) y el Sindicato de Trabajadores Administrativos (STAUAEM), e incluso la comunidad universitaria (estudiantes y profesores).

El Entrevistado 1, una persona con experiencia en funciones administrativas en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), aporta una visión crítica y estructurada sobre las condiciones del financiamiento universitario durante el periodo 2012–2018. En su testimonio destaca que el problema de financiamiento a las universidades públicas estatales no es reciente, sino que tiene raíces profundas que datan de las décadas de 1980 y 1990. En este contexto, identifica como factores estructurales las políticas de austeridad, la disciplina del gasto público y las crisis económicas, las cuales han mermado la capacidad del Estado para sostener financieramente a las instituciones de educación superior.

El Entrevistado 1 subraya que la expansión de la matrícula sin un aumento proporcional en los presupuestos es una clara muestra de desarticulación entre las políticas públicas y los criterios de asignación presupuestaria. Señala que este desfase afecta la sostenibilidad

financiera de las universidades, y en particular de la UAEM, ya que las metas de cobertura y diversificación educativa no se tradujeron en un respaldo presupuestal adecuado.

Desde su perspectiva, esta falta de coherencia también se ve reflejada en la desigualdad existente entre universidades públicas estatales en cuanto al subsidio ordinario federal por alumno, lo cual afecta la operación eficiente de instituciones como la UAEM. A esto se suma, en sus palabras, una “dinámica de negociación tensa y compleja” entre los actores gubernamentales y universitarios. La negociación presupuestal, explica, involucró al rector, el Consejo Universitario, la SEP, la SHCP, el gobernador del estado, las secretarías estatales de Educación y Hacienda, los sindicatos universitarios y la comunidad universitaria. Sin embargo, pese a esta estructura formal, predominó una lógica de tensiones políticas, presiones sindicales y ausencia de reglas claras.

En cuanto a la pregunta sobre la asignación de financiamiento ordinario general, el entrevistado se muestra a favor de un rediseño que respete la autonomía universitaria. Señala que un modelo más equitativo no solo fortalecería la calidad educativa y reduciría desigualdades, sino que, bien diseñado, permitiría a las universidades mantenerse como actores independientes y con capacidad de acción en su ámbito de competencia.

Finalmente, el entrevistado valora que, a pesar del contexto adverso, la UAEM logró mantenerse bien posicionada en términos de calidad, cobertura y presencia estatal gracias al compromiso de su capital humano y su capacidad de gestión. Sin embargo, concluye que es necesario rediseñar las fórmulas de asignación presupuestaria, fortalecer la planificación financiera a largo plazo y consolidar mecanismos de evaluación que garanticen la sostenibilidad del modelo de financiamiento universitario en México.

En la segunda entrevista realizada con un actor universitario con amplia trayectoria en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), se señala que los problemas estructurales de financiamiento no son recientes, sino que se remontan a más de dos décadas. En particular, se menciona que “tenemos prácticamente... veinticuatro o veinticinco años que

tenemos alguna problemática... que el recurso no alcanza... desde el rectorado de René Santoveña”, lo que evidencia una situación crónica de insuficiencia presupuestal. Esta condición, como lo muestra el análisis documental de los informes presupuestales, ha derivado en el uso de recursos etiquetados para otros fines y en el incumplimiento de obligaciones básicas como el pago de cuotas al IMSS e INFONAVIT.

El Entrevistado 2 también observa que el esquema de financiamiento federal, al tomar como referencia el costo por alumno, ha sido desventajoso para la UAEM debido a su alta matrícula en nivel medio superior, lo que ha impactado negativamente en la media de financiamiento por estudiante. Esto se complementa con el análisis cuantitativo del capítulo, donde se demuestra que, a pesar del incremento del 76% en la matrícula entre 2012 y 2018, el gasto por alumno no creció proporcionalmente. En este sentido, se critica que “la UAEM nunca recibió un costo por alumno que estuviera en la media nacional”.

Aunado a esto, se expresa que la expansión de la matrícula, como respuesta a las metas del PND y el PSE, obedeció más a decisiones políticas que a una planificación sustentada en criterios académicos o de sostenibilidad financiera. El entrevistado refiere dos momentos críticos: uno durante el rectorado de Fernando Bilbao y otro bajo la administración de Alejandro Vera. En ambos casos, la expansión territorial de la UAEM se llevó a cabo sin asegurar el financiamiento adecuado, lo que agravó la situación presupuestal. Particularmente, se advierte que la ampliación realizada en el segundo periodo “fue una situación muy complicada financieramente... porque hace un préstamo a una institución bancaria, donde deja empeñado en la universidad por varios años”.

Respecto al modelo de financiamiento, el entrevistado coincide con lo documentado en el capítulo al señalar que las reglas de asignación no son claras y están mediadas por negociaciones políticas. Afirma que “la universidad no logra negociar nada”, y que incluso el pago de prestaciones como el aguinaldo ha dependido del uso anticipado de recursos del siguiente ejercicio fiscal, lo cual genera un “boquete presupuestal”. Este testimonio da sustento

a los señalamientos sobre la discrecionalidad en la asignación de recursos y la necesidad de establecer reglas claras y transparentes, como lo han planteado autores como Murayama (2009) y Ugalde (2019).

En cuanto al papel del consejo universitario y otros órganos de gobernanza, el entrevistado señala que históricamente el Consejo ha tenido una participación limitada en la discusión y seguimiento del presupuesto, indicando que los dictámenes financieros se presentaban sin mayor deliberación y que muchas decisiones clave eran tomadas sin consulta amplia. Este señalamiento invita a reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la gobernanza interna para una mayor corresponsabilidad y vigilancia del uso de los recursos públicos.

Sobre la conceptualización de la universidad como bien público o bien común, el entrevistado ofrece una reflexión crítica al considerar que la UAEM, si bien cumple formalmente con los criterios para ser considerada un bien público (formación profesional, generación de conocimiento, investigación), en la práctica ha quedado rezagada en su papel como mecanismo de movilidad social. Asimismo, reconoce que en los documentos institucionales se promueve una noción de bien común asociada a la responsabilidad social universitaria y la sustentabilidad, aunque lamenta que muchas de estas iniciativas se queden en “letra muerta”, sin una operativización clara en las prácticas institucionales. El Entrevistado 2 discute la naturaleza de la universidad como un bien público o un bien común. Argumenta que la universidad es un bien público porque tiene el compromiso de formar profesionales que puedan ofrecer un servicio a la sociedad y generar conocimiento que pueda mejorar las condiciones de vida de la humanidad. Sin embargo, admite que la universidad no siempre cumple con esta función y que la movilidad social ya no es una realidad para la mayoría de los graduados universitarios.

El Entrevistado 2 también menciona la problemática de las jubilaciones y la doble jubilación, misma que ha llevado a una situación en la que la universidad paga cantidades importantes de dinero a jubilados mientras que no tiene recursos para pagar a los activos.

El Entrevistado 2 también discute la relación entre el financiamiento y la calidad de la educación. Menciona que las políticas de financiamiento no han logrado consolidar la política de calidad impulsada por la SEP y que simplemente se han traducido en mejoras para las instituciones. Además, menciona que el proceso de evaluación y acreditación es costoso y que las instituciones evaluadoras cobran lo mismo, independientemente de si la evaluación resulta en la obtención de recursos o no.

En cuanto a la pregunta sobre el actor con más peso en el proceso de negociación presupuestal, el Entrevistado 2 cree que es el gobierno federal, porque es el que define cuánto se asignará a cada institución en su presupuesto anual. Menciona que la universidad no tiene poder de negociación y que los rectores simplemente van por prebendas. Este testimonio, al entrelazarse con los hallazgos documentales y estadísticos presentados en el capítulo, no solo aporta una visión interna sobre las causas y consecuencias de la crisis financiera de la UAEM, sino que también revela las tensiones entre las políticas nacionales, las decisiones internas y los efectos que estas tienen sobre el funcionamiento institucional.

En este capítulo, se ha analizado la situación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) en el contexto de su meta de incrementar la matrícula estudiantil en un 60% para 2018, logro que no solo cumplió, sino que superó con un crecimiento del 88% entre 2013 y 2018. Sin embargo, a pesar de ese crecimiento la universidad mantuvo una crisis financiera que amenaza tanto la sostenibilidad institucional como la calidad educativa.

Se ha examinado cómo la asignación de recursos federales, regulada por instrumentos como los Convenios de Apoyo Financiero y el Convenio Marco de Colaboración, ha influido en la operatividad de la UAEM, ha sido insuficientes para satisfacer las crecientes necesidades de la UAEM. Las políticas gubernamentales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación, aunque orientadas a incrementar la cobertura educativa, han dejado importantes vacíos en términos de suficiencia financiera, poniendo en riesgo el desarrollo pleno de las universidades públicas.

La dependencia de la UAEM de los recursos públicos y el mantenimiento de un modelo de financiamiento inercial y limitado han forzado a la institución a adoptar medidas de austeridad y a explorar fuentes alternativas de ingreso. Las entrevistas realizadas con actores clave dentro de la universidad han subrayado la complejidad de la problemática financiera, destacando no solo la necesidad de un compromiso más firme por parte de los gobiernos federal y estatal, sino también la urgencia de una reforma integral en las políticas de financiamiento.

Las voces de los entrevistados han puesto de manifiesto, en este análisis la estrecha relación entre el financiamiento, la calidad educativa y la responsabilidad social de la universidad. Aunque se han logrado avances significativos en cobertura y calidad, persisten desafíos estructurales que limitan el impacto de la UAEM en términos de movilidad social y compromiso con su entorno.

En conclusión, la crisis financiera que enfrenta la UAEM no solo afecta su operatividad, sino que también tiene profundas implicaciones para su comunidad estudiantil, el cuerpo académico y el desarrollo social de su entorno. Resulta imperativo adoptar un enfoque más equitativo y sostenible para financiar la educación superior, asegurando que la universidad pueda cumplir su misión de formar profesionales comprometidos con el progreso social. Este desafío, más allá de ser institucional, es un llamado a la reflexión y a la acción conjunta entre el Estado y las universidades públicas.

En el próximo capítulo, se presentarán las conclusiones de este análisis, enfocándose en los hallazgos sobre el estudio de la Universidad Autónoma del Estado de Morelso y las implicaciones de la crisis financiera de la UAEM y las posibles estrategias para garantizar su sostenibilidad y su impacto en la sociedad.

Conclusiones

En este último apartado se exponen los hallazgos más relevantes del estudio de caso sobre las políticas y modelos de financiamiento de las universidades públicas estatales, enfocado en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el periodo 2012–2018. A partir del estudio realizado, se identificaron los principales factores que incidieron en la situación financiera de la institución, así como las tensiones estructurales del sistema de financiamiento en México.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto el tema del financiamiento no ocupó un lugar central en el discurso gubernamental, se mantuvo sin cambios el esquema institucional existente, basado en subsidios ordinarios y recursos extraordinarios. Esta continuidad profundizó la dependencia de recursos públicos limitados y generó precarización, ya que la educación superior no siempre ha sido considerada una prioridad en la distribución del gasto público. En consecuencia, esta lógica pone en riesgo la función social y el derecho a la educación superior, evidenciando la urgencia de diseñar un modelo de financiamiento más equitativo, sostenible y centrado en las verdaderas necesidades de las universidades públicas.

Durante ese periodo, el financiamiento otorgado a las Universidades Públicas Estatales (UPE), incluida la UAEM, resultó insuficiente incluso para cubrir las necesidades operativas básicas. Aunque la universidad registró un incremento en su matrícula superior al 75 %, los presupuestos asignados especialmente los provenientes del gobierno estatal no crecieron en la misma proporción. Esta disparidad reflejó una falta de corresponsabilidad financiera, ya que la aportación estatal se mantuvo por debajo del 50 % estipulado en los convenios de apoyo financiero. La brecha entre el crecimiento institucional y los recursos disponibles evidenció las debilidades del modelo vigente y sus efectos sobre la sostenibilidad operativa de la universidad.

Otro hallazgo relevante del periodo analizado es que no existe una correlación directa entre el crecimiento de la matrícula y el presupuesto asignado a la universidad. Este

comportamiento evidencia que el financiamiento no creció en proporción al incremento en la cobertura ni a las crecientes demandas operativas de la institución. La disparidad entre el aumento en el número de estudiantes y el estancamiento relativo de los recursos pone en entredicho el cumplimiento efectivo de las responsabilidades compartidas entre los órdenes de gobierno, tal como lo establecen los convenios de apoyo financiero firmados por la federación, las entidades federativas y las universidades. Esta situación no solo genera incertidumbre para la planeación institucional, sino que también subraya la necesidad urgente de establecer una política de financiamiento con criterios claros, reglas transparentes y mecanismos de asignación que garanticen suficiencia, equidad y sostenibilidad.

Asimismo, los Convenios de Apoyo Financiero y el Convenio Marco de Colaboración, aunque tienen la finalidad de establecer una estructura formal de financiamiento compartido entre federación y estados, no han conseguido responder de manera efectiva a las necesidades reales de las universidades. Diversos estudios han documentado que la aportación de los gobiernos estatales es frecuentemente discrecional y que los retrasos en los pagos afectan de forma significativa la capacidad de planeación y operación de las instituciones, generando un entorno de constante incertidumbre financiera.

Una observación adicional es que, aunque en el discurso institucional se ha señalado la importancia del fortalecimiento financiero de las universidades, en la práctica persiste un esquema de distribución presupuestal basado en inercias y mecanismos poco transparentes. El presupuesto de las universidades se constituye a partir de un modelo inercial e histórico que contempla tanto el subsidio ordinario como el extraordinario; sin embargo, la incorporación de este último ha estado sujeta a criterios de eficiencia y evaluación. Es precisamente en este punto donde la lógica competitiva ha desplazado las necesidades prioritarias del sistema de educación superior, que no ha sido tratado como una prioridad nacional. Aunque el presupuesto ordinario se asigna con base en el histórico transferido a la SEP y luego distribuido a las

instituciones, el extraordinario se supedita a procesos concursables que reproducen inequidades y generan incertidumbre financiera para las instituciones públicas.

Uno de los obstáculos identificados durante el desarrollo de esta investigación fue la limitada disponibilidad y accesibilidad de información educativa relevante y actualizada. A pesar de tratarse de datos fundamentales para el análisis de las políticas de financiamiento y del desempeño institucional, se constató una falta de articulación entre las bases de datos oficiales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y las proporcionadas por instancias gubernamentales como la Secretaría de Educación Pública. Esta desarticulación evidenció inconsistencias, duplicidades y vacíos informativos que dificultaron la reconstrucción precisa de indicadores clave relacionados con matrícula, presupuesto, personal y resultados académicos. La ausencia de una logística informativa unificada y confiable revela no solo debilidades en los sistemas institucionales de información, sino también una cultura incipiente en torno a la transparencia y la rendición de cuentas. Durante la investigación, muchas de las solicitudes de información requeridas para este estudio no estaban disponibles de manera sistemática, o bien, implicaban procesos burocráticos extensos y respuestas parciales, lo cual limita el ejercicio de evaluación y seguimiento por parte de la ciudadanía y de la comunidad académica. Esta situación subraya la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para generar, sistematizar y difundir información pública pertinente, veraz y oportuna como condición indispensable para el diseño de políticas más eficaces y para una gestión universitaria basada en evidencia.

Con todo ello, se buscó ofrecer una visión más clara sobre las implicaciones de las políticas de financiamiento en el funcionamiento y la sostenibilidad de las universidades. Los resultados obtenidos no solo permiten comprender la situación financiera de la UAEM en el contexto de las universidades públicas estatales, sino que también destacan las dinámicas internas y externas que han influido en su desarrollo. A través de la reflexión crítica sobre los datos analizados, se pretende ofrecer recomendaciones que contribuyan a la mejora de las

políticas de financiamiento en el ámbito universitario, asegurando así un futuro más sostenible y equitativo para la educación superior en México.

Las políticas públicas en relación con el financiamiento de la educación superior en México han evolucionado con el tiempo. Se establecieron modelos de financiamiento centralizado, que se caracterizan por una alta dependencia y por enfrentar diversas limitaciones, como la desestabilidad financiera. Los presupuestos anuales pueden reducirse por decisiones gubernamentales, crisis económicas o cambios en las prioridades de política pública; además, suelen limitar la expansión y mejora de la infraestructura debido a que los recursos están dirigidos principalmente a gastos operativos. Sin embargo, el financiamiento de las universidades públicas estatales en México no es solo una cuestión de sostenimiento económico. Implica una discusión más amplia sobre el derecho a la educación, la calidad de la enseñanza y el papel de estas instituciones en la formación de ciudadanía.

A lo largo de los años, las universidades públicas han sido espacios clave para la movilidad social, el desarrollo del pensamiento crítico y la consolidación de valores democráticos. No obstante, la precarización de su financiamiento pone en riesgo su estabilidad y función social, lo que plantea la necesidad de analizar su sostenibilidad bajo la perspectiva de los bienes comunes. Uno de los argumentos más relevantes en esta discusión es el derecho a la educación, como un derecho humano fundamental que no puede ser reducido una vez que ha sido reconocido. Una vez que se ha alcanzado un cierto nivel de acceso y calidad educativa, el Estado no solo debe mantenerlo, sino garantizar su fortalecimiento.

Desde el enfoque de autores como Daviet, (2016) y Hess y Ostrom (2016), los bienes comunes incluyen no solo elementos tangibles como el agua o el aire limpio, sino también bienes intangibles como la justicia, la libertad o la educación. La educación superior puede considerarse un bien común que, si no se gestiona adecuadamente, corre el riesgo de caer en lo que Hardin (2005) denominó la "tragedia de los comunes": su degradación progresiva ante la falta de gobernanza y responsabilidad compartida.

Para evitar este escenario, es necesario replantear la gobernanza del financiamiento universitario. Ostrom (2000) plantea que los bienes comunes pueden gestionarse de manera sostenible cuando existen reglas claras, participación activa de los involucrados y mecanismos de control que impidan su agotamiento. Aplicado a la educación superior, esto implica la necesidad de una planificación financiera de largo plazo, un modelo de financiamiento plurianual y la diversificación de fuentes de ingreso, sin trasladar la carga económica a los estudiantes. Además, es fundamental que las universidades fortalezcan sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, en un marco de gobernanza participativa.

Ante esta situación, se hace evidente la urgencia de replantear el modelo de financiamiento universitario. La falta de proporcionalidad entre expansión y presupuesto, la discrecionalidad en la asignación, y la ausencia de un marco normativo claro han contribuido a una crisis estructural que no puede resolverse sin una reforma integral basada en principios de equidad, suficiencia, transparencia y corresponsabilidad. Solo con una transformación de fondo en los mecanismos de financiamiento podrá garantizarse el derecho a una educación superior pública, gratuita y de calidad.

Dada la complejidad de estos desafíos, es imperativo continuar investigando y desarrollando nuevas estrategias de financiamiento que permitan fortalecer la educación superior pública. Solo a través de un enfoque integral y colaborativo será posible garantizar que las universidades no solo cumplan con su función de generación y difusión del conocimiento, sino que también se consoliden como agentes de transformación social y económica. En este sentido, es indispensable reconocer la participación activa de la comunidad universitaria en la gobernanza de este bien común que es la educación, y fortalecer su corresponsabilidad en la sostenibilidad de un derecho que pertenece a todos.

Referencias

- Aguilar, L. (2010). Introducción. En L. F. Aguilar, *Política Pública* (págs. 17-60). Siglo XXI.
https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf
- Aguirre, J. (2019). Evaluación de la Beca Salario. En J. Aguirre, C. Barona, & O. Zúñiga, *La Beca salario en Morelos: retos de los programas compensatorios en la educación morelense*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos: Bonilla Artigas.
- Aguirre, J. (2020). Diseño de los programas Beca Salario y Jóvenes Escribiendo el Futuro. *Inventio. La génesis de la cultura universitaria en Morelos* (38), 6.
<https://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/57/579>
- Aguirre, J. (2023). Comparando la gestión de crisis durante la COVID-19 en Universidades de Brasil y México (2020–2021). En E. Gutiérrez, J. Aguirre, & C. Capetillo, *Pandemia y educación por la mirada: experiencias, investigaciones y ensayos* (págs. 163-185). Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Autónoma de Zacatecas.
<https://libros.uaem.mx/archivos/epub/pandemia-mirada/pandemia-mirada1a.pdf>
- Alcántara, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006. *Revista Iberoamericana de Educación* 48, 147-165.
<https://rieoei.org/historico/documentos/rie48a07.pdf>
- Alvarado, L. (1994). La universidad entre la tradición y el cambio. 1833. En M. d. Alvarado, *La polémica en torno a la idea de universidad en el siglo XIX* (págs. 129-160). México: CESU-UNAM.
- Amador, A. (2017). *El bienestar social en la hacienda pública en México 1934-2016 (Tesis doctoral)*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
<https://repositorioinstitucional.buap.mx/server/api/core/bitstreams/5d3a2cd9-fdd2-4573-83b1-75b437d30b07/content>

- Anaya, V. (2020). El financiamiento estatal para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2012-2018). <http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/2112>
- Andrade, J., Domínguez, M., Huerta, A., & Lugo, M. (2016). Análisis de la Reforma Financiera. En G. Esquivel, A. Encinas, & N. Pérez, *Reformas estructurales: avances y desafíos*. México: Senado de la República.
[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3416/7%20FINANCIE
RA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3416/7%20FINANCIE%20RA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Arredondo, M., & Santoveña, M. (2004). *Voz Viva de la Universidad*. UAEM.
- Arredondo, A. (2001). Origen del Instituto Literario de Chihuahua. En D. Piñera Ramírez, *La educación superior en el proceso histórico de México. Tomo 2* (págs. 45-59). Mexicali: SEP, UABC, ANUIES.
- Arredondo, A. (2015). Educación pública y formación de élites: las cátedras y el Instituto Literario de Chihuahua. En R. Ríos Zúñiga, *Instituciones modernas de educación superior: institutos científicos y literarios de México, siglos XIX y XX* (págs. 25-48). Bonilla Artigas Editores
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (1989). *Declaraciones y aportaciones para la modernización de la educación superior*. ANUIES.
http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista70_S1A1ES.pdf
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2018). *Resultados del diagnóstico financiero: Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)*. ANUIES. <https://www.uaem.mx/rescate-financiero/Resultados-del-diagnostico-financiero-UAEM%20-0306-1050.pdf>
- Assael, H. (1975). *Ensayos de política fiscal*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ato, M., López, J. J., & Benavente, A. (2013). Un sistema de clasificación de los diseños de investigación en psicología. *Anales de Psicología. Universidad de Murcia*, 1038-1059.
<https://doi.org/10.6018/analesps.29.3.178511>

- Ayala, J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. UNAM.
- Barr, N. (2003). Financing higher education: Comparing the options. *London School of Economics and Political Science*.
https://www.academia.edu/157946/Financing_Higher_Education_Comparing_the_Option
- Barr, N. (2004). Higher Education Funding. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 20, Issue 2 June, 264–283. http://eprints.lse.ac.uk/288/1/Barr_2004a_OXREP040429.pdf
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. The University of Chicago Press.
<https://www.nber.org/system/files/chapters/c3730/c3730.pdf>
- Bernheim, C. (2000). *Pertinencia social y principios básicos para orientar el diseño de políticas de educación superior*. Educación Superior y Sociedad (ESS), 181-196.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8843790>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el estado*. Barcelona: Anagrama.
<https://archive.org/details/bourdieu-pierre.-sobre-el-estado-ocr-2014/page/n111/mode/2up>
- Brito, J. (2018, 9 de julio). *Cuauhtémoc Blanco recibe constancia que lo acredita como gobernador electo de Morelos*. Proceso.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/7/9/cuauhtemoc-blanco-recibe-constancia-que-lo-acredita-como-gobernador-electo-de-morelos-208289.html>
- Brito, J. (2018, 20 de septiembre). *Estalla la huelga en la UAEM por falta de pago a trabajadores; dejan sin clases a 43 mil estudiantes*. Proceso.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2018/9/20/estalla-la-huelga-en-la-uaem-por-falta-de-pago-trabajadores-dejan-sin-clases-43-mil-estudiantes-212422.html>
- Brunner, J. (1990). Universidad, sociedad y Estado en los 90. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 1(2), 17-23.

Brunner, J. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*.

Universidad Diego Portales.

<http://biblioteca.usbbog.edu.co:8080/Biblioteca/BDigital/44129.pdf>

Campos, M. (1999). Estructura y dinámica institucional como condición de la gestión: una

aproximación metodológica. En H. Casanova, & R. Rodríguez, *Universidad*

Contemporánea. Política y gobierno (págs. 59-86). Miguel Ángel Porrúa.

Cárdenas, E. (2018). Política hacendaria en México de 2013 a 2017. Una primera aproximación

al sexenio. *El Trimestre económico*, 887-923. <https://doi.org/10.20430/ete.v85i340.764>

Carnoy, M. (2004). Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina: ¿Qué

lecciones deja para el proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe?

Revista PRELAC (UNESCO). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000137344>

Carnoy, M. (2006). Educación y mercados de trabajo. En M. Carnoy, *Economía de la*

Educación (págs. 61-122). Barcelona, España: Editorial UOC.

https://www.torrossa.com/digital/toc/2012/2518042_TOC.pdf

Casanova, H. (1999). Gobierno universitario: perspectivas de análisis. En H. Casanova, & R.

Rodríguez, *Universidad Contemporánea. Política y gobierno. Tomo II* (págs. 13-34).

Miguel Ángel Porrúa.

Casanova, H. (2007). Universidad y educación pública: una responsabilidad de Estado. *Este*

país 198, 35-38.

[https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/198/7_educacion2_universidad_casanova.p
df](https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/198/7_educacion2_universidad_casanova.pdf)

Casanova, H. (2014). Políticas y planeación de la educación superior en México. En H. Muñoz,

La universidad pública en México: Análisis, reflexiones y perspectivas (págs. 55-79).

Miguel Ángel Porrúa.

Casanova, H., y Rodríguez Gómez. (2014). Universidad, política y gobierno: vertientes de

interpretación y perspectiva de análisis. *Bordón: Revista de pedagogía*, 66(1), 151-164.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2018). *Evolución del Gasto Público Programático, periodo 1990-2017*. Obtenido de

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>

Comisión Europea. (2023, 06 de junio). Obtenido de Web oficial de la Unión Europea:

https://commission.europa.eu/education_es

Congreso General Constituyente. (1824). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *Informe de Evaluación Política de Desarrollo Social en México en Materia de Rezago Educativo 2011*. CONEVAL.

https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Morelos 2012*. México: CONEVAL.

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202010-2012_Documentos/Informe%20de%20pobreza%20y%20evaluaci%C3%B3n%202012_Morelos.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020. Morelos*. CONEVAL.

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Morelos/Paginas/Pobreza_2020.aspx
x

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2022, 9 de mayo). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Morelos/Paginas/Pobreza_2018.aspx

x

Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior. (2022). *Modelo y política de financiamiento que garantice la obligatoriedad y la gratuidad de la Educación Superior*. México: SEP.

https://educacionsuperior.sep.gob.mx/conaces/pdf/3sesion/1_presentacion.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión
https://educacionmediasuperior.sep.gob.mx/work/models/sems/Resource/11431/1/imagenes/1_0_dof_19_julio_2013_constitucion.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). *Art. 25 y 26 (Título primero*
Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.)
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Constitución política del estado libre y soberano de Morelos. Morelos (CPELSM). (2016).
Periódico oficial Tierra y Libertad. Morelos.

Convenio de apoyo financiero UAEM. (2018).

Crespo, V. (2018). *Desarrollo económico del Estado de Morelos: indicadores y análisis histórico*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
<http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/1046>

Daviet, B. (2016). Revisar el principio de la educación como bien público. Investigación y prospectiva en educación. Documentos de trabajo, 1-12.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245306_spa

Díaz, M., González, R., & Oropeza, M. Á. (2011). El proceso presupuestario en México. *Revista Universo Contábil*, 144-158.

Elizalde, E. (2012). *Macroeconomía*. Red tercer milenio. <https://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-18-Macroeconomia.pdf>

Estrada, M. (2022). *La crisis de la política federal de financiamiento en las universidades públicas estatales en México. Análisis del instrumento de la política de financiamiento*

- federal 2013-2018 y tendencias a 2024-2030*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. https://inap.mx/wp-content/uploads/2022/08/1er-Premio-INAP_2021-PAG.-WEB.pdf
- Fernández Alfaro, S., & Fernández López, S. (2008). Modelos de financiación de la educación superior en América Latina: Argentina, México y Brasil. *Revista de la educación superior* 132, 83-102. http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista132_S2A3ES.pdf
- Ferrer, J. (2006). Preface. En J. Ferrer, *Higher Education in the World, 2006: The financing of universities* (págs. xxviii–xxxii).
- García, J. (2014, 1 de noviembre). Algo pasa en Morelos. *Nexos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=23102#ftn2>
- Garciadiego, J. (1996). *Rudos contra científicos: la Universidad Nacional durante la revolución mexicana*. México: El Colegio de México.
- Gil Antón, M., Mendoza, J., Rodríguez-Gómez, R., & Pérez, M. d. (2009). *Cobertura de la educación superior en México. Tendencias, retos y perspectivas*.
- Gobierno de la República. (2014, 24 de julio). Obtenido de Reforma en materia de telecomunicaciones: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66463/12_Telecomunicaciones.pdf
- Gómez Cárdenas, J., Gómez, R., Garza, A., & Contreras, V. (2023). Proporcionalidad de los subsidios federales y la matrícula de las Universidades Públicas Estatales en México. *Revista Religación Vol. 9 No. 39, 2024. e2401142 | Sección Ciencias Administrativas*, 1-22.
- Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*, 29-48. <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>
- González Villarreal, R., y Arredondo, A. (2017). 1861: la emergencia de la educación laica en México. *Historia Caribe Vol. XII No. 30 (Enero-Junio 2017)*, 25-49.
- H. Congreso de la Unión. (1973). *Ley orgánica de educación pública*. México: DOF.

- Hardin, G. (2005). La tragedia de los comunes. *Revista Latinoamericana*. 4(10).
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30541023>
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. d. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.
<http://187.191.86.244/rceis/registro/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20Investigaci%C3%B3n%20SAMPLERI.pdf>
- Hess, C., y Ostrom, E. (2016). *Los bienes comunes del conocimiento*. Traficantes de sueños.
https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Los%20bienes%20comunes%20del%20conocimiento_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf
- Instituto Belisario Domínguez. (2015). *Carencias Sociales: Una visión desde el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Senado de la República.
- Johnstone, B. (2013). Common Misunderstandings about the Financing of Higher Education World Wide. *Peking University Education Review*, 2, 36-45.
https://headfoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/thf-papers_Common-misunderstandings-about-the-financing-of-higher-education-worldwide.pdf
- Kent, R. (1997). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina*. Facultad de Ciencias Sociales Chile, Universidad de Aguascalientes
<https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/3temascriticosesamericalatina.pdf>
- Kent, R. (2006). Mexican Federal Policies por Higher Education. 2-22.
https://www.researchgate.net/profile/Rollin-Kent/publication/237806691_MEXICAN_FEDERAL_POLICIES_FOR_HIGHER_EDUCATION1/links/55c1591708aed621de1544b7/MEXICAN-FEDERAL-POLICIES-FOR-HIGHER-EDUCATION1.pdf
- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto. Estudios sobre los problemas del hombre y del mundo*. Editorial Grijalbo.

Ley de Educación del Estado de Morelos LEM. (2019). Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Lemaitre, M. (2003). Responsabilidades públicas y privadas en educación superior. Estado, gobierno y gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 169-178.

Ley de Educación del Estado de Morelos. (2019). Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. <https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/9db15657-4ea9-47fe-9fe6-4a6181040a2c/morelos1.pdf>

Ley General de Educación LGE. (2016, 09 de Mayo). Obtenido de Normateca interna SEP: https://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/222/3/images/LGE_090516.pdf

Ley General de Educación Superior, LGES. (2021). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613773&fecha=20/04/2021

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2008). Universidad Autónoma del Estado de Morelos, H. Congreso del Estado de Morelos. <https://www.uaem.mx/sites/default/files/ley-org-nica-universidad-autnoma-del-estado-de-morelospdfyjEdUQncwq.pdf>

Ley para la Coordinación de Educación Superior LCES. (1978). https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_coord_educ_superior.pdf

Línea de contraste. (2020, 29 de diciembre). Disminuyó en la presente administración el número de universidades en situación financiera crítica. <https://www.lineadecontraste.com/disminuyo-en-la-presente-administracion-el-numero-de-universidades-en-situacion-financiera-critica/>

Locatelli, R. (2018). La educación como bien público y común. Reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante. *Perfiles educativos*, Vol. 40 Núm. 162, 178-196. https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/59195

Luna, F. (2020). Financiamiento educativo. *UNESCO*.

https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_coord_educ_superior.pdf

Macleod, N., & Morales, M. (2015). La violencia azota a la UAEM. En R. Peña, & J. Ramírez, *Atlas de la seguridad y violencia en Morelos* (págs. 76-91). UAEM: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

<https://www.uaem.mx/sites/default/files/violenciasenmorelos2015.pdf>

Manero, R. (1999). Institucionalización, reforma y gobierno en la institución universitaria. En H. Casanova, & R. Rodríguez, *Universidad Contemporánea. Política y gobierno universitario* (págs. 107-153). Miguel Ángel Porrúa.

Márquez, A. (2004). Calidad de la educación superior en México. ¿Es posible un sistema eficaz, eficiente y equitativo? Las políticas de financiamiento de la educación superior en los noventa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. 9 núm. 21 abril-junio, 447-500. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14002109>

Márquez, A. (2021). Financiamiento de la educación. El derecho a la educación y la política educativa: promesas y realidades. En P. Flores, & C. García, *Análisis de la política en educación superior bajo el gobierno de AMLO ¿Cambio, continuidad o regresión?* (págs. 33-65). ANUIES, UNAM.

Marsiske, R. (2006). La universidad de México: Historia y Desarrollo. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, vol. 8, 2006 *Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia*, 11-34.

Martínez, F. (2019). El nuevo oficio del investigador educativo. Una introducción metodológica. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Martínez, F. J., & Zepeda, C. S. (2012). El triunfo de la izquierda en Morelos. El Cotidiano, (175), 101-114. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32524468011.pdf>

- Martuscelli, J., & Martínez Leyva, C. (2013). La autonomía universitaria: Realidades y desafíos de hoy. *Universidades*, núm. 55, enero-marzo, 19-30.
- Massot, I., Dorio, I., & Sabariego, M. (2009). Estrategias de recogida y análisis de la información. En R. Bisquerra, *Metodología de la Investigación Educativa* (págs. 329-368). La Muralla S.A.
- Mendizábal, G. (2019). Análisis Jurídico del Programa Beca Salario en Morelos 2013-2018. En J. Aguirre, C. Barona, & O. Zúñiga, *La beca salario en Morelos: retos de los programas compensatorios en la educación morelense* (págs. 13-38). Universidad Autónoma del Estado de Morelos: Bonilla Artigas.
- Mendoza, J. (2002). *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Mendoza, J. (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México. Fuentes de Información y Cifras del Período 2000 a 2011*. DGEI-UNAM.
<https://librosoa.unam.mx/handle/123456789/3321>
- Mendoza, J. (2017). Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión? *Perfiles educativos*, 39(156), 119-140. *Perfiles educativos*, 39(156), 119-140.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982017000200119
- Mendoza, J. (2018). *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*. DGEI-UNAM. <https://www.dgei.unam.mx/hwp/wp-content/uploads/2018/04/cuaderno15.pdf>
- Mendoza, J. (2019). Financiamiento Público de la Educación Superior en México. En M. Aparecida, & A. Alcántara, *Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento: desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México* (págs. 61-77). Universidade Federal Do Tocantins.

https://www.puees.unam.mx/sapa/dwnf/10/1.Mendoza-Javier_2019_FinanciamientoPublicoDeLaEducacionSuperior.pdf

- Mendoza, J. (2022). *La educación superior en México. Expansión, diversificación y financiamiento en el periodo 2006-2021*. Universidad Nacional Autónoma de México: IISUE, ISBN 9786073069199. <https://www.iisue.unam.mx/publicaciones/descargas/la-educacion-superior-en-mexico-expansion-diversificacion-y-financiamiento-en-el-periodo-2006-2021.pdf>
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. (1867). *Ley orgánica y Reglamento de Instrucción Pública en el Distrito Federal*. Benito Juárez. México.
- Morduchowicz, A. (2003). *Discusiones de economía de la educación*. Editorial Losada S.A. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150777>
- Morelos, R. (2018, 25 de Octubre). Suscriben convenio para levantar huelga en la UAEM. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2018/10/25/estados/034n1est>
- Morelos, R. (2020, 20 de noviembre). Se quedarán sin aguinaldo trabajadores de la UAEM. *La Jornada*, pág. Estados. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/11/20/se-quedaran-sin-aguinaldo-trabajadores-de-la-uaem-8578.html>
- Moreno, C. (2014). *Políticas, incentivos y cambio organizacional en la educación superior en México*. Editorial Universitaria. <https://editorial.udg.mx/gpd-politicas-incentivos-y-cambio-organizacional-en-la-educacion-superior-en-mexico.html>
- Moreno, C. (2017). Las reformas en la educación superior pública en México: rupturas y continuidades. *Revista de la educación superior*, 46(182), 27-44. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602017000200027

- Moreno, C. (2021, 12 de septiembre). Universidades no tendrán aumento real del presupuesto. *El economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Universidades-no-tendran-aumento-real-de-presupuesto-20210912-0075.html>
- Moreno, C., & Muñoz Aguirre, C. (2019). Una ley de educación superior en México, ¿para qué? Nexos, Octubre 9, 2019. <https://educacion.nexos.com.mx/una-ley-de-educacion-superior-en-mexico-para-que/>
- Mungaray, A., Ocegueda, M., Moctezuma, P., & Ocegueda, J. (2010). Financiamiento de la equidad entre las universidades públicas estatales de México: 2001-2005. *Gestión y política pública*, 19(2) 263-310, 263-310
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792010000200003
- Murayama, C. (2009). *La economía de la educación superior en México*. ANUIES.
- Muñoz, H. (2006). Universidad pública y gobierno: relaciones tensas y complejas. En H. Muñoz, *Relaciones universidad gobierno* (págs. 65-104). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hmunoz/Munoz2006_UniversidadPublicaGob.pdf
- Muñoz, H. (2019). Universidad pública: poder, relaciones y prácticas políticas. *Perfiles educativos*, 41(165), 160–177.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982019000300165#B25
- Muñoz, H., & Suarez, M. (1996). *Perfil educativo de la población mexicana*. Tomo IV. INEGI.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6164002>
- Ochoa, G. (2018, 22 de septiembre). Morelos 19-S: entre la ostentación y el derrumbe. *Confabulario*. <https://confabulario.eluniversal.com.mx/morelos-sismo/>

- Ordorika, I. (1999). Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma de la UNAM). En H. Casanova, & R. Rodríguez, *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno* (págs. 155-191). Miguel Ángel Porrúa.
- https://www.humanindex.unam.mx/humanindex/consultas/detalle_capitulos.php?id=8463&rfc=T09TSTU4MTAzMQ==
- Ostrom, E. (2000) El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de UNAM (CRIM) FCE. Obra original publicada en 1990.
- Pallán, C. (1991). El Programa Nacional de Superación Académica. *Revista de la Educación Superior ANUIES*, 1-2.
- http://publicaciones.anui.es.mx/pdfs/revista/Revista91_S3A4ES.pdf
- Pallán, C. (2014). La política y lo político en la Universidad. En H. Muñoz, *La universidad pública en México: Análisis, reflexiones y perspectivas* (págs. 115-126). Miguel Ángel Porrúa. https://www.puees.unam.mx/sapa/dwnf/11/6.Munoz-Humberto_2014_LaUniversidadPublicaEnMexicoAnalisisReflexionesyPrspectivas.pdf
- Pallán, C., & Rodríguez Gómez, R. (2011). Introducción: la educación superior en la historia de la SEP. En S. d. Pública, *La SEP en el desarrollo de la educación superior* (págs. IX-LIX). Fondo de Cultura Económica.
- https://www.puees.unam.mx/sapa/dwnf/12/3.Rodriguez-Gomez_2012_IntroLaEducacionSuperiorEnLaHistoria.pdf
- Parkin, M. (1995). Macroeconomía. Addison Wesley Latinoamericana.
- Pérez, L. (2001). Las rentas y las finanzas. En R. Marsiske, *La Universidad de México. Un recorrido histórico de la época colonial al presente* (págs. 37-41). México: UNAM.
- Pineda, P. (2000). Economía de la educación: una disciplina pedagógica en pleno desarrollo. Departamento de Pedagogía Sistemática y Social, 12, 143–158.

- Piñera, D. (2004). Las universidades públicas estatales: fenómeno característico del siglo XX. *Humanitas. Anuario del Centro de Estudios Humanísticos*, 789-798.
<https://humanitas.uanl.mx/index.php/ah/article/view/1595/1489>
- Presidencia de la República (2013, 20 de mayo). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación. <http://pnd.gob.mx/>
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. (2004). Returns to investment in education: A further update. *Education Economics*, 12(2). *Education Economics*, 12(2), 111–134.
- Quintanilla, S. (2002). La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas (1934-1940). En L. Galván, *Diccionario de historia de la educación en México*. México: Publicaciones digitales de la UNAM, CONACyT/CIESAS.
- Quintero, J. (1982). Estado del arte del financiamiento de la educación: mecanismos alternativos. *Grupo de estudios sobre el financiamiento de la educación. Universidad de Monterrey*. <https://biblat.unam.mx/es/revista/grupo-de-estudios-sobre-el-financiamiento-de-la-educacion/articulo/estado-del-arte-del-financiamiento-de-la-educacion-mecanismos-alternativos>
- Rama, C. (2017). *La problemática del financiamiento de la educación superior en la crisis económica de América Latina. Un análisis desde la economía de la educación: de los nuevos desafíos a viejos problemas*. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2018/06/7-FINANCIAMIENTO.pdf>
- Ramírez, J. (2000). Derecho constitucional sinaloense. Universidad Autónoma de Sinaloa. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>
- Riquelme, G. (2009). El Consejo Nacional de la Educación Superior y la Investigación Científica: expresión de la política educativa cardenista. *Perfiles Educativos* 31, 42-56.
https://perfileseducativos.unam.mx/iisue_pe/index.php/perfiles/article/view/18827/17881

- Rodríguez Gómez, R. (2000). Políticas públicas y tendencias de cambio de la educación superior en México durante la década de los noventa. *El Cotidiano*, 17(103), 103-111.
<https://www.redalyc.org/pdf/325/32510310.pdf>
- Rodríguez-Gómez, R. (2020a). Regulación de la educación superior en México: un largo y sinuoso camino. *Universidades*, 71(86), 13-33.
<http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/406/406>
- Rodríguez Gómez, R. (2020, 26 de Julio). *De la concertación a la política por incentivos en educación superior*. Educación futura: <https://www.educacionfutura.org/de-la-concertacion-a-la-politica-por-incentivos-en-educacion-superior/>
- Rodríguez-Gómez, R. (2014). Educación superior y transiciones políticas en México. *Revista de la educación superior*, 43(171), 9-36. <https://www.redalyc.org/pdf/604/60432070002.pdf>
- Rodríguez, A. (1956). El presupuesto en la administración pública. *Revista de Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 34.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/2/pr/pr4.pdf>
- Rojas, R. (2010). *El proceso de la investigación científica*. Trillas S.A. de C.V.
- Rozo, D. (2004). *¿Cómo se calcula el déficit estructural? Una propuesta para el caso de México*. Tesis. Centro de Investigación y docencia económica, AC. <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/66/56019.pdf?sequence=7&isAllowed=y#:~:text=Primero%20hay%20que%20calcular%20el,el%20c%C3%A1lculo%20del%20d%C3%A9ficit%20estructural>.
- Rubio Oca, J. (2006). La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006, un balance. Secretaría de Educación Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Rüegg, W. (1992). Capter 1. Themes. En H. de Ridder-Symoens, *A history of the university in Europe: Volume 1, Universities in the Middle Ages (Vol. 1)*. Cambridge University Press.

- Sabariego, M., & Bisquerra, R. (2009). El proceso de la investigación (Parte 1). En R. Bisquerra, *Metodología de la Investigación Educativa* (págs. 89-125). La Muralla
- https://www.academia.edu/36453994/RAFAEL_BISQUERRA_ALZINA_Coordinador
- Sánchez, A., & Román, J. (2020, 10 de septiembre). Universidades estatales recibirán incremento al presupuesto de sólo 1.6%. *La Jornada*, pág. 10.
- <https://www.jornada.com.mx/2020/09/10/politica/010n1pol>
- Sánchez Gastélum, J. L., & Valdés Silva, M. C. (2003). Los Colegios Civiles e Institutos Científicos y Literarios. En M. Rueda Beltrán, *La investigación educativa en México 1992-2002, vol. 10 (Historiografía de la educación)* (págs. 115-125). COMIE.
- Sánchez, G. (2014). La autonomía de la UNAM y la creación del Instituto Politécnico Nacional, dos expresiones de la lucha ideológica por la educación en México. *CIAN-Revista de Historia de las Universidades*, 195-221.
- Sánchez, V. (29 de julio de 2020). Repensar el financiamiento de las universidades públicas estatales . *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/repensar-el-financiamiento-de-las-universidades-publicas-estatales/>
- Schiefelbein, E. (1983). *Educational financing in developing countries: research findings and contemporary issues*. Ottawa, Ontario, Canada: International Development Research Centre. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/7f0d91da-b082-45ba-a942-383c2539e53c/content>
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *The American economic review*, 51(1), 1-17. *The American economic review*, 51(1), 1-17.
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2001). Programa Nacional de Educación 2001-2006. México: SEP.
- https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=706001&fecha=15/01/2003#gsc.tab=0

- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*.
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2018). Principales cifras del sistema educativo Nacional 2017-2018.
https://www.planeacion.sep.gob.mx/doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018_bolsillo.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2019). Principales cifras del sistema educativo Nacional
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2018_2019_bolsillo.pdf
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2020, 15 de enero). *Subsecretaría de Educación Superior SES*. Obtenido de Subsecretaría de Educación Superior SES:
<https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/hacemos.html>
- Secretaría de Educación Pública [SEP]. (2023). *Anexo de ejecución al convenio marco de colaboración para el apoyo financiero de fecha 13 de enero de 2016*. Dirección General de Educación Superior Universitaria e Intercultural.
<https://dgesui.ses.sep.gob.mx/sep.subsidioentransparencia.mx/2023/subsidio-ordinario/universidad/UAEMor>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). Cuenta pública 2018. Tomo I. Gastos Presupuestarios.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/I/I50.06.GPF.pdf>
- Servín, A. (18 de noviembre de 2018). Los aciertos y desaciertos del sexenio de Enrique Peña Nieto. *El economista*. Obtenido de <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-aciertos-y-desaciertos-del-sexenio-de-Enrique-Pena-Nieto-20181118-0015.html>

- SHCP. (2024). Diplomado en Presupuesto basado en Resultados. Lección 2: Conceptos fundamentales de finanzas públicas. Unidad de Evaluación del Desempeño, SHCP.
- Sistema de Información Legislativa [SIL]. (2021). Secretaría de Gobernación. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174>
- Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Morata.
- Suárez, M. (2001). *Rezago educativo y desigualdad social en el estado de Morelos. Retos de la gestión social*. UNAM.
https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/hsuarez/Suarez2001_RezagoEducativo.pdf
- Suaste, M. (2019). Contexto de la edificación de un recinto para la memoria. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 42, núm. 3, 253-264.
<https://www.redalyc.org/journal/1790/179064455005/179064455005.pdf>
- Subsecretaría de Educación Superior. (06 de noviembre de 2021). Subsecretaría de Educación Superior. <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/hacemos.html>
- Subsecretaría de Educación Superior. (2022). *Criterios generales para la distribución del programa presupuestario U006*. SEP.
<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/pdfs/2022/criteriosU006.pdf>
- Subsecretaría de Educación Superior. (2023). Educación superior.
<https://educacionsuperior.sep.gob.mx/acciones18.html>
- Tapia, M. (2014). *Morelos capital de conocimiento 1930-2006 • 2012-2024*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://libros.crim.unam.mx/index.php/lc/catalog/view/39/539/1245-1>
- Torres, L. (2020). *Auge y crisis y del Partido de la Revolución Democrática en Morelos: Una aproximación analítica desde el enfoque del realineamiento electoral*. Tesis de maestría. UAEM. <http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/1231>

- Ugalde, L. (2019). *Planeación, Programación y Rendición de Cuentas del Presupuesto de las Universidades Públicas en México: Razones, Resultados, Retos*. Integralia Consultores.
<https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/EstudioCrisisFinancieraDeUniversidadesPublicas.pdf>
- UNESCO. (2015). Replantear la educación. ¿Hacia un bien común mundial? Ediciones UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555_spa.
- UNESCO. (2016). Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Educación 2030.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa
- UNESCO. (2019). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París.
<https://ess.iesalc.unesco.org/index.php/ess3/article/view/171/>
- UNESCO. (2022). *Financiando la educación superior: Documento encargado para la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior*.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000389891_spa
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2013). *Primer informe de actividades 2012-2013*. Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez. Cuernavaca: UAEM.
https://transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oja5/informe-rectoria-2012-2013_0.pdf
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2015). *Tercer Informe de Actividades 2014-2015*. Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
https://transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oja5/informe_rectoria_2015_0.pdf

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2016, 21 de junio). *Informe sobre las fosas de Tetelcingo*. UAEM. <https://www.uaem.mx/sites/default/files/informe-sobre-las-fosas-de-tetelcingo-220616pdf.pdf>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2016, 21 de octubre). *Inicia gestión la UAEM para ser incluida en programa federal de rescate financiero*.
<https://www.uaem.mx/difusion-y-medios/publicaciones/boletines/inicia-gestion-la-uaem-para-ser-incluida-en-programa-federal-de-rescate-financiero>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2017a, 12 de mayo). Quinto informe de actividades 2016-2017. Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez Rector. UAEM.
<https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/rectoria/files/quinto-informe-de-actividades-2016-2017.pdf>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2017b, 4 de diciembre). *Síntesis informativa*.
<https://www.uaem.mx/sites/default/files/s041217pdfbcmqz2foBd.pdf>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2019, noviembre). Requiere UAEM respaldo de diputados ante la crisis. *Gaceta UAEM*, Año 25 Núm. 490.
<https://www.uaem.mx/difusion-y-medios/publicaciones/gaceta/files/uaem-gaceta-490.pdf>

Universidad Autónoma del Estado de Morelos. (2020, 4 de diciembre). Panorama de Radio UAEM. *Boletín de prensa*. <https://www.uaem.mx/difusion-y-medios/publicaciones/boletines/deficit-financiero-de-la-uaem-se-reduce-al-50-en-tres-anos>

Urquidi, V. (1963). La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina. Fondo de Cultura Económica.

Urquiza, G. (2019). Situación financiera UAEM. UAEM.

Valenti, G., & Del Castillo, G. (1997). Interés Público y Educación Superior. En G. Valenti, & A. Mungaray, Políticas públicas y educación superior (págs. 89-118). México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

- Varela, G. (1999). Un nuevo desafío para las universidades, la vinculación con el sector productivo. En H. Casanova, & R. Rodríguez, *Universidad Contemporánea. Política y gobierno* (págs. 87-106). Miguel Ángel Porrúa.
- Vázquez, J. (2016). De la independencia a la consolidación republicana. En P. Escalante-Gonzalbo, *Nueva historia mínima de México* (págs. 137-191). El Colegio de México, A.C.
- Vera, A. (2016). *Precisiones a los señalamientos del Gobierno del Estado* (pág. 6). Universidad Autónoma del Estado de Morelos. <https://www.uaem.mx/difusion-y-medios/actividades/precisiones-de-la-uaem-a-senalamientos-del-gobierno>
- Vera, A. (2017, 8 noviembre 2017). *Comunicado de rectoría Universidad Autónoma del Estado de Morelos*. https://www.uaem.mx/difusion-y-medios/informacion-oficial/comunicados/comunicado-rectoria-uaem-08112017?fbclid=IwY2xjawFfyNNIeHRuA2FibQlxMAABHe5v68DEWKukqUxfP-JDaTjy04oVb2IX1NRWJE5LCFcOgYBCMy_yPSV68Q_aem_SaEtzKUUzN0KQV1QoxiNzw
- Villarreal, E. (2000). La autonomía claustral: el caso de la Universidad Nacional de México (1929-1944). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLIV (178, 159-220).
- Villarreal, H. (2005). *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemáticas y perspectivas*. FCE.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications. London: Sage Publications. https://us.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/87275_book_item_87275.pdf



ACTA DE DICTAMEN DE TRABAJO DE TESIS

Los y las integrantes de la Comisión Revisora del Trabajo de Tesis Doctoral titulado: *Las políticas y los modelos de financiamiento de la educación superior pública en México: caso Universidad Autónoma del Estado de Morelos* que presenta la candidata a Doctora en Educación: **Verónica Anaya Sosa**, quien realizó su investigación bajo la Dirección del Dr. José Francisco Alanís Jiménez, después de haber revisado la tesis, otorgan el dictamen siguiente: **APROBADA**

Observaciones:

Cuernavaca, Morelos, a 30 de junio de 2025

DIRECTOR(A) DE TESIS	Dr. José Francisco Alanís Jiménez
CODIRECTOR(A) DE TESIS	Dr. José Carlos Aguirre Salgado
LECTOR(A)	Dra. Elisa Lugo Villaseñor
LECTOR(A)	Dra. Cony Brunhilde Saenger Pedrero
LECTOR(A)	Dr. Martin Gabriel de los Heros Rondenil
LECTOR(A)	Dra. Adriana Gutiérrez Díaz
LECTOR(A)	Dra. Griselda Murrieta Loyo



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento con firma electrónica UAEM, soportada por el certificado vigente a la fecha de su elaboración y con efectos plenos de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS PUBLICADOS en el ÓRGANO INFORMATIVO UNIVERSITARIO "ADOLFO MENÉNDEZ SAMARÁ" número 117 de fecha 20 de abril de 2021.

Sello electrónico

JOSE FRANCISCO ALANIS JIMENEZ | Fecha:2025-06-30 13:26:22 | FIRMANTE

VOHBE/VKw9loKKU1NmnWtd1Pq1ZSz2ZQqFxCuJRMbhaM0zv34IUfVhQBdn1Ja/1WZKpPzeyicnQ9JUxK1ric0pvp7nRDz97kDCEy4D+nOfPT5xGGVojkehVafd7CC8p3R
VXzXmM5oNLYSKmSmt8U1W+zyK1EAmAS0aCaqFcKXgrKgg9NFNycvU292xmcaGMHL85b80OqTOZIUlv5df2M0LNCqmY92lsJna3bc6bUSx3jSJHCF5sgYox5Fk1pE255bsN
CinP08HJDgMcD/2FRrj2cpN/wnxuS4S/9nPkxSlvYN+r/z3zL/jLdCPpkQ7eKM4/k9aDdDe/iumRDg==

CONY BRUNHILDE SAENGER PEDRERO | Fecha:2025-06-30 13:57:29 | FIRMANTE

blr6Rg2s5uCG8fMlnDK7a+nmYmd6S4S71Ug99OrVg2Znpqj1AV+Cv9ofb9X51LRXXkKaRjuXU6njgep92mtKstNVY2fkXhB1qASBefUgAgxHbs5H30cc4kn4ecEmiUdBG29PsRoM
HIAWUC14scpuPh6m5IdNMLL74mHTzwD0DYzV57DBwkHuBX+pmDS7SYvpv2/p+cmq6vW2dPPyWm8o/9eteHpFCLPASNKgoazzE5ZU/SBWz5a35NfDo+YV3DF0JSmrVp278
dVXNbgacdeKVfNDro+pQ9LhtEfpAhvrER7tx62dmPMfjLlb710QrmUEGTF85RowndbCaQXh3mFUA==

ADRIANA GUTIERREZ DIAZ | Fecha:2025-06-30 14:15:29 | FIRMANTE

EtQ2rQfAZqlu1eC1GT1ZYnb/cWJ0EQtec2jiTuc660bQHG8QZmupckmisMwiQA4Ilg/ts7klnQEPBlqVBOcfUHKprlCphVRH3GfL60IHfcCrG92bGokcR62qCQNNsFnb6nRI46Hqw
L8Kg4Spf0DagJS/aZJ+95+WJg4jmgBVRoPnv4fsydQ9n1zhGZG+US+LfnWKZdcNcFPnUtqg0xuh/RsTl8GCImp1DAGyWbbKIVEj2yfPM+Rt4FapByz7/LImQ9m8AikPX6etJZce1
Q3xZ986ZRBvEuumbdAbozEthviBILMd9FCc59+TSa/h3gJ3csiiW7A985dEY8zPmvXA==

JOSE CARLOS AGUIRRE SALGADO | Fecha:2025-06-30 15:45:03 | FIRMANTE

XXpYkFU5vmBpwxaHNJIAZOzKaUxLtv9VVv38vcSaSxMEpRO2kD0mGLfe1o3T9cvv+14kP6eZCanv6zGtzs/R7uU6611SdlRss242dXK9jTIRLKKQ2sXuXHZTK6uEn/R9y2JyVh
SdJTxbgyslothQ7r7q2VU8JwYjBres1Xk/NO6zQEnWJwuF7XQUbPzzoQsfe+e59tmBLIqhbJNG8w3AZOUArh+OoacDch4GBd+AkH35k9AOimbada4jCQCQOVmu/IHwAph7ltf9rJ
u+gVNqS5bky4QIXEAhIOEE7oYB86y4mkV5XJFjlhEfPeedJnMz+PYg1KSQSR3bWyoP8CQ==

MARTÍN GABRIEL DE LOS HEROS RONDENIL | Fecha:2025-06-30 17:25:53 | FIRMANTE

xjrw5s6Yo7SMwjwX1I2mhq1vCgNjQSQAbNu4R2CGPcQOHWOQ/3Gb9Qlog5Gi159qH++Ne5GWvTty1UmUN/S8aWuD6ZfOfRLH0MHZHKw/b848k9pMVL0XNjxPi4W3a7dd3jC
EcoL6zkM+WxyJ38Jcb1syIB6l/SRYzIXUMNFTRDDvWw+kYGsH7CZ8Lyje8/RgJtO4QYtpp7xvnUIGMHheuCUb/Q7yYIOYDx6ln8ROqC7ukhy2HlsfG2ledsf78Aejl8DvYtVtDBfmYa
PbJNjLztdZn7xOf/MJScstar7LtaXOmN0h7wU2kLPTOx2QyObHMxRIZyLjGRz3Rog8zOgc5Q==

GRISelda MURRIETA LOYO | Fecha:2025-07-01 15:08:19 | FIRMANTE

Aem8DgKBuxjOBcfUdM4EjWxY00nkb8rMppt1p8wHD/osxk95F3dXrVdLD067LUIPMr9Z8SzkxzQ2b1Oxrs12l7fVbp9o6TNPv7U8kkKq0trQ8dgT1mOZD35WxK8BwVI636LRKeB
67KUsmAU1Uw9slHxjLcnV0soAk8nDWHX3HVmenfft1Ma4F8SFziU+r5ztE1GGjm3+2c8fA6QsY9kLtmNXIfM8fLInsqXCNWw7Z9/pwSs7hhi12zgNVvTFktecQ5I6EkvxUZHGLW
tLpdfOSSK4CqQI3D0EIHN0v6+8Xo4g9y3Jbdw4ob9T46Pot2llMabVZ/dreVwckTXhFBw==

ELISA LUGO VILLASEÑOR | Fecha:2025-07-02 07:19:36 | FIRMANTE

2ACjXqhkHrf5VxhksQ7GOBMErv3X4/B/m0A7dFZOceEqBSNIHKLjjiH+rqV6dKJxs7EXYlAR2izUI6fpTc1ZAvAR02JukJ+vEuSGI6X7hGHmdyWwV/Uyay+5oVG73UNfVlmJG
OQpgvP5x6V+EoXlrzR3U9Y5Nj67BbzTsDThMp8jVPpy2IrY0x3d+tyOkRXVWUoXgWYorkTPJWednYo/ABg9d2joXXbiNfTul5ZuWcDw6gv5+HKYlcrTfymSVEF46tnTbCDSP
SXK9lR08laNqQ131q21fycqg9o07ZSKuvMoEpHrk9laUeXcCcbmtMAeeCBj9JtD0eNAD/XyA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o
escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



xVzQ9k7FB

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/qhow7NqrPdhoXBsmTa26fKpuCyB7wRyC>



UAEM
RECTORÍA
2023-2029