



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

**El financiamiento estatal para la
Universidad Autónoma del Estado de Morelos
(2012-2018)**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN EDUCATIVA

PRESENTA:

VERÓNICA ANAYA SOSA

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARÍA ADELINA ARREDONDO LÓPEZ

Cuernavaca, Morelos.

Agosto 2020.

Agradecimientos

Agradezco de manera significativa a la Doctora María Adelina Arredondo López, por el acompañamiento en el complejo proceso del aprendizaje de la investigación, por su paciencia y apoyo incondicional.

Doy gracias a mi comité tutorial, integrado por los doctores, José Carlos Aguirre Salgado, Eliseo Guajardo Ramos, Antonio Padilla Arroyo y Rodolfo Becerril Traffon, quienes en todo momento tuvieron la mejor intención para la asesoría y acompañamiento. Y en cada revisión sus observaciones y recomendaciones fueron las más acertadas.

A mi mamá María Ana de Jesús le doy gracias por las palabras de aliento de cada noche.

A Samantha Morales Nava, agradezco su amistad, compañía y preocupación porque siempre llegara a casa con bien.

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi esposo Isidro, a mis hijos Ulises y Montse, por su apoyo, comprensión en los momentos frenéticos y su amor incondicional.

ÍNDICE

Tablas y figuras	vi
Siglas y acrónimos	vii
<i>Introducción</i>	1
Capítulo 1. <i>El estudio de la problemática sobre el financiamiento de la universidad autónoma del estado de Morelos y su crisis presupuestal</i>	6
1.1. Planteamiento del problema	7
1.2. Estado del Conocimiento	11
Financiamiento Público	11
Financiamiento en las Universidades Públicas	13
Financiamiento Estatal a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	18
Normatividad para el financiamiento federal y estatal	19
1.3. Objetivos de investigación	22
1.4. Trayecto de investigación	23
Capítulo 2. <i>La educación superior y su financiamiento</i>	26
2.1. El subsistema de educación superior en México	28
2.2. Matrícula y cobertura	33
2.3. Las universidades públicas estatales	35
2.4. El financiamiento de las universidades públicas estatales	38
2.5. Las políticas federales para la educación superior en el sexenio 2012-2018	42
2.6. El Plan Sectorial de Educación 2013-2018	48
Capítulo 3. <i>La Universidad Autónoma del Estado de Morelos y su financiamiento</i>	52
3.1. Antecedentes	53
3.2. Plan Institucional de Desarrollo 2013-2018	62
3.3. Normatividad sobre el financiamiento	68
3.4. Análisis retrospectivo de la situación económica de la UAEM	72
Capítulo 4. <i>El estado de Morelos en el sexenio 2012-2018 y la educación</i>	76
4.1. El estado de Morelos	77
4.2. El sexenio del gobierno de Morelos 2012 - 2018	82
4.3. La educación en las Legislaturas LII y LIII del Congreso del Estado de Morelos	87
4.4. La educación superior en Morelos en el sexenio 2012-2018	95

4.5. El marco normativo del sistema educativo estatal en Morelos	101
4.6. Los planes de gobierno del sexenio	105
4.7. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018	108

Capítulo 5. <i>La asignación presupuestal de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y la crisis presupuestal</i>	110
5.1. El gasto de la Universidad	111
5.2. El financiamiento del gobierno del estado de Morelos	115
5.3. Impuesto PROUAEM	120
5.4. La matrícula escolar y el gasto por alumno	123
5.5. Las prestaciones en el Convenio de Apoyo Financiero	129
5.6. El programa de jubilaciones	130
5.7. La rendición de cuentas	135
Conclusiones	142
Bibliografía	150

Índice de tablas y figuras

Tabla 1 Clasificación de Instituciones de Educación Superior.....	30
Tabla 2. Matrícula del Sistema Educativo Nacional	33
Tabla 3 Universidades Públicas Estatales	37
Tabla 4. Matrícula de Educación Superior por Subsistema	38
Tabla 5. Unidades Académicas de la UAEM	60
Tabla 6. Histórico de rectores de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	73
Tabla 7. Actividades económicas en Morelos	79
Tabla 8. Comisiones de la Legislatura LII del Congreso del Estado de Morelos	91
Tabla 9. Comisiones de la Legislatura LIII del Congreso del Estado de Morelos	92
Tabla 10. Matrícula en Educación Superior Estatal	98
Tabla 11. Oferta educativa de educación superior en Morelos.....	99
Tabla 12. Desglose del PE de la UAEM	113
Tabla 13. Clasificación de los Gastos del Presupuesto de Egresos de la UAEM.....	114
Tabla 14. Presupuesto de la UAEM, participación federal y estatal	118
Tabla 15. Presupuesto estatal asignado a la UAEM.....	119
Tabla 16. Presupuesto de egresos de la UAEM respecto al estatal.....	120
Tabla 17. Porcentaje de atención de la UAEM a la matrícula estatal para educación superior	125
Figura 1. Organigrama de la Subsecretaría de Educación Pública	28
Figura 2 Matrícula Escolarizada de Educación Superior 2012-2018	34
Figura 3. Abandono Escolar, Absorción y Cobertura 2012-2018.....	35
Figura 4 Distribución del subsidio público de las Universidades Públicas Estatales	41
Figura 5. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	46
Figura 6. Antecedentes de la UAEM.....	53
Figura 7. Organigrama de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	59
Figura 8 Plan Institucional de Desarrollo de la UAEM	63
Figura 9. Distribución de la población en Morelos por sexo por edad	79
Figura 10. Actividades económicas en Morelos 2015.....	80
Figura 11. Actividades económicas en Morelos 2017.....	81

Figura 12. Legislatura LII Congreso del Estado de Morelos	88
Figura 13. Legislatura LIII del Congreso del Estado de Morelos	89
Figura 14. Matrícula escolar para el estado de Morelos 2012-2018.....	96
Figura 15. Organigrama SEP Morelos 2012	97
Figura 16. Organigrama SEP 2014.....	97
Figura 17. Gasto Nacional en Educación.....	116
Figura 18. Participación del gobierno federal y estatal del Presupuesto a la UAEM	118
Figura 19 Matrícula Total de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	124
Figura 20. Matrícula de la UAEM con respecto a la matrícula estatal de nivel superior.....	126
Figura 21. Matrícula de la UAEM por nivel educativo	126
Figura 22. Costo por alumno, respecto al presupuesto de la Universidad	128
Figura 23. Costo por alumno respecto al presupuesto estatal para la UAEM	128

Siglas y acrónimos

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CGUTyP	Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CIDHEM	Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CIICAp	Centro de Investigación en Ingeniería y Ciencias Aplicadas
CMAEM	Centro Morelense de las Artes
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
SITUAEM	Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la UAEM
TecNM	Tecnológico Nacional de México
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UABCS	Universidad Autónoma de Baja California Sur
UABJO	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
UACAM	Universidad Autónoma de Campeche

UACAR	Universidad Autónoma del Carmen
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UADEC	Universidad Autónoma de Coahuila
UAdeO	Universidad Autónoma de Occidente
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UAEMex	Universidad Autónoma del Estado de México
UAGro	Universidad Autónoma de Guerrero
UAJAT	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Universidad Autónoma de Nayarit
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UAQ	Universidad Autónoma de Querétaro
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
UAT	Universidad Autónoma de Tamaulipas
UATx	Universidad Autónoma de Tlaxcala
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UdeC	Universidad de Colima
UDG	Universidad de Guadalajara
UG	Universidad de Guanajuato
UI	Universidades Interculturales
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UMSNH	Universidad de Michoacana de San Nicolás Hidalgo
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNISON	Universidad de Sonora
UPEAS	Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario
UPES	Universidades Públicas Estatales
UPF	Universidades Públicas Federales
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
UPOL	Universidades Politécnicas
UQROO	Universidad Autónoma de Quintana Roo
UT	Universidades Tecnológicas
UV	Universidad Veracruzana

INTRODUCCIÓN

El financiamiento de la educación superior en México es un tema importante para la sociedad en general, la educación es la base para la formación de ciudadanía y es una fuente de desarrollo tanto social como económico, por ello se busca generar una mayor cobertura que brinde mejores oportunidades para hacer más equitativo el acceso a este nivel y mejorar la calidad de los servicios educativos. Las universidades públicas en los últimos años han planteado la necesidad de un incremento de los recursos para el sostenimiento de sus instituciones, aun cuando se han implementado mecanismos para aumentarlos, se han presentado problemas en sus finanzas que van en perjuicio de la continuidad de las funciones principales de la educación superior.

Durante el sexenio 2012-2018, nueve universidades públicas del país presentaron graves problemas presupuestales, que además de afectar sus funciones sustantivas, provocaron conflictos con sus trabajadores por la falta de pago de las prestaciones contractuales, ocasionando en algunas el estallamiento de huelgas. Como caso particular se encuentra la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la cual recibe sus principales ingresos de la federación y del gobierno estatal. De lo anterior se desprende el interés para realizar esta investigación; al ser un tema complejo y muy amplio se ha considerado delimitarlo al estudio del ingreso proveniente del gobierno estatal.

El objetivo del presente trabajo es analizar el financiamiento que el gobierno del estado de Morelos otorgó a la Universidad Autónoma del Estado Morelos durante el sexenio 2012-2018. La investigación ha partido de la indagación más precisa sobre cómo es y cómo se comporta el sistema de educación superior; para esto es esencial identificar las especificidades de las universidades públicas estatales, revisar las normatividades y políticas de financiamiento sobre las cuales se lleva a cabo el manejo de los recursos para el funcionamiento del nivel educativo terciario en la entidad y reconocer las causas que han motivado la situación financiera crítica de la Universidad.

De igual manera para entender la situación financiera de la Universidad es necesario tomar en cuenta tres factores: considerar a la universidad como un organismo público descentralizado del Estado, del cual recibe su principal fuente de financiamiento y que se encuentra normada por diferentes reglamentos jurídicos; que toda la educación

que imparte el Estado será gratuita, y atender y examinar el contexto estatal en el que se encuentra inmersa la situación financiera de la Universidad.

La presente tesis de Maestría en Investigación Educativa pretende describir y explicar cuáles han sido las políticas y normas que determinan las modalidades dentro de las que ha sido asignado y ejercido el presupuesto para la Universidad. El proceso de investigación se describe en el capítulo uno y los resultados se exponen en los cuatros capítulos que continúan; cada uno de ellos da cuenta de aspectos indispensables para la comprensión global del tema. Entiendo que el desarrollo de la investigación fue complejo, azaroso y disperso, inductivo en ocasiones, pero la exposición pretende ser lógica, clara y sigue un orden deductivo.

De esta manera en el Capítulo 1, “El estudio de la problemática sobre el financiamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y su crisis presupuestal”, trata el planteamiento del problema en el que se hace el cuestionamiento sobre el porqué de la crisis presupuestal por la que atraviesa actualmente la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; también se busca, en las modalidades de financiación de su gasto, algunas de las respuestas a esas preguntas. Eso condujo a investigar de dónde surgen las fuentes de financiamiento de la Universidad y cómo se ejerce ese gasto, gracias a lo que se determinó que son tres principalmente: el financiamiento del gobierno federal, el financiamiento del gobierno estatal y los ingresos propios.

Dada la complejidad del problema y el tiempo limitado con el que se cuenta para hacer una investigación como tesis de maestría, se delimitó el tema en dos sentidos principales: el financiamiento estatal y el periodo gubernamental inmediato anterior a la manifestación de la crisis. Como un primer acercamiento al problema de investigación a partir de fuentes secundarias de carácter general, se plantearon las preguntas que guiaron la investigación hacia las fuentes secundarias especializadas que permitieron elaborar un estado del conocimiento, con base en el cual se afinaron los objetivos de la tesis. En este mismo capítulo, se presenta el estado del conocimiento organizado en los siguientes temas: una revisión sobre el financiamiento público como una política educativa y su papel en la educación superior; además, se consideran las diversas manifestaciones sobre el financiamiento en las universidades públicas a partir de su naturaleza jurídica y el papel de las universidades desde sus funciones esenciales de

docencia, investigación y difusión de la cultura, y cómo influyen en el desarrollo social y económico. Finalmente, se revisa la literatura sobre el modelo de financiamiento a las universidades públicas estatales. Lo anterior me permitió hacer un planteamiento con mayor precisión de los objetivos de la presente tesis.

En el capítulo 2, “Las universidades públicas estatales y su financiamiento”, se brinda un panorama de las universidades públicas estatales, haciendo una descripción del sistema de educación superior en México y sus subsistemas hasta ubicar a las Universidades Públicas Estatales. También se analizan los conceptos del financiamiento, presupuesto y gasto público, así como el financiamiento público de las instituciones de educación superior públicas, y el modelo de financiamiento que se adopta en nuestro país, y se consideran los indicadores como matrícula escolar, sostenimiento y tasas de cobertura y absorción. Asimismo, se estudian los documentos normativos gubernamentales en materia de planeación: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Plan Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, para conocer los instrumentos y objetivos del gobierno en materia de educación.

En lo que corresponde al capítulo 3, “La Universidad Autónoma del Estado de Morelos y su financiamiento”, se analiza a la UAEM como elemento primordial de esta investigación: se hace un recuento a partir de los orígenes de la Universidad y de la autonomía como una facultad de autogobierno que deriva de su estatus de autonomía constitucional y su reglamentaria Ley General de Educación y como factor en la toma de decisiones para el funcionamiento de ésta. De igual forma, se analiza el Programa Institucional de Desarrollo (PIDE) 2013-2018 para conocer las políticas, estrategias, metas y acciones establecidas en el documento. Además, se revisan los aspectos normativos de su financiamiento a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que se considera la crisis de la Universidad como presupuestal.

En el capítulo 4, “El estado de Morelos en el sexenio 2012-2018 y la educación”, se abordan las obligaciones presupuestales del gobierno estatal para su universidad pública y autónoma. Para lo anterior se hace un estudio sobre los antecedentes, características y actividades económicas de esta entidad federativa. Así mismo se hace

una retrospectiva del gobierno de Graco Luis Ramírez Abreu en el sexenio 2012-2018 y un análisis sobre el papel del Congreso Local desde la revisión de las actas de sesión de las legislaturas LII y LIII. También se revisan los principales aspectos de la educación y en específico la educación superior estatal, así como la asignación presupuestal del 2.5% del presupuesto del estado de Morelos como media del monto presupuestal para la UAEM. De la misma forma, se estudian los documentos normativos gubernamentales en materia de planeación a nivel estatal como el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, para conocer los instrumentos y objetivos del gobierno estatal relacionados con la educación.

El capítulo 5, “La asignación presupuestal de la UAEM y la crisis presupuestal”, aborda cómo se financia a la UAEM, la participación presupuestal del gobierno estatal y federal y, asimismo, se pondera la importancia que tiene la Universidad en la entidad a partir del análisis de la matrícula. Como parte de las problemáticas relacionadas con la administración de sus recursos, se hace una revisión de las prestaciones reconocidas y no reconocidas y el impacto que tienen en las prestaciones salariales y en las jubilaciones y la falta de estrategias financieras para solventar este rubro. Para la obtención de finanzas sanas se consideró estudiar aspectos de la rendición de cuentas y transparencia de la Universidad.

Finalmente, se plantean las conclusiones de este trabajo, sus fortalezas, limitaciones y las líneas de investigación que pueden desprenderse hacia futuros estudios sobre el tema.

CAPITULO 1

EL ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS Y SU CRISIS PRESUPUESTAL

1.1. Planteamiento del problema

Durante los últimos años, la UAEM ha presentado problemas financieros que están relacionados con las contribuciones económicas que recibe la Universidad por parte del Estado, además, se suman problemas como el pago de horas trabajadas por el personal académico y administrativo no reconocidas y el aumento del número de alumnos que ingresan. En efecto a partir de 2013, la Universidad tuvo un ascenso en el ritmo de crecimiento de los espacios que ofrece a los aspirantes de acuerdo a lo solicitado por el Gobierno en sus planes y programas para subir los niveles de cobertura de educación superior, pero no se dieron los recursos para la contratación de más personal académico y administrativo; por otra parte, la Universidad no cuenta con un sistema específico de pensiones y jubilaciones, por lo que debe hacer frente a los pagos del personal jubilado y pensionado con los recursos asignados de su presupuesto anual. Aunado a lo anterior la UAEM, como parte de sus propósitos, ha aumentado su infraestructura, por lo que ha convenido préstamos con bancos aumentando sus obligaciones financieras con el pago de intereses.

Estos problemas han llevado a la Universidad a una serie de conflictos laborales con sus trabajadores tanto académicos como administrativos, debido a la falta de pago de salarios y prestaciones. En octubre de 2016 las autoridades de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, encabezadas por el rector Alejandro Vera Jiménez, realizaron las gestiones para que la Universidad participara en el programa de rescate financiero y solucionar su déficit estructural (UAEM, 2016). Pero ante la escasez de recursos, el 20 de septiembre de 2018, el Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la UAEM (SITUAEM) consideró la huelga como recurso de presión para el pago de salarios de más de seis mil trabajadores universitarios (Brito J. , 2018). Como consecuencia se llevó a cabo un paro de labores que afectó a 43,000 estudiantes quienes estuvieron a punto de perder el semestre; además, se perjudicó el desarrollo de proyectos de investigación con financiamiento externo, los avances de proyectos de estudiantes de posgrado y posdoctorales, la productividad científica como artículos, libros patentes, entre otros que incumben a la actividad académica de todos los miembros de la universidad. Cabe señalar que aquí

no se están considerando las afectaciones que todo esto ha tenido sobre la calidad de los servicios educativos prestados a los estudiantes de nivel medio superior y superior.

La falta de recursos no es ajena a otras universidades del país, ya que durante el periodo 2012-2018 eran nueve universidades a nivel nacional que requerían una solución estructural, así como acciones coordinadas entre el gobierno federal y estatal. A finales de 2019, once entidades federativas: Morelos, Oaxaca, Zacatecas, Chiapas, Estado de México, Tabasco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Guerrero y Baja California presentaron situaciones financieras críticas en sus universidades públicas estatales (Paez, 2019), de acuerdo con información de la Subsecretaría de Educación Superior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior. Aunado a estas problemáticas se suma la pandemia del COVID 19 en 2020, lo que agrega una mayor complejidad a la educación superior en general, pues se presentan nuevos retos por resolver como el crecimiento sin calidad, las inequidades en el acceso, la pérdida progresiva del complicado financiamiento público y el contexto económico con recortes en diversos sectores entre ellos el educativo.

En México, la organización del Sistema Educativo Nacional se encuentra normado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la educación básica, que incluye preescolar, primaria y secundaria, y los tipos de media superior y superior que consiste en licenciatura y posgrado (CPEUM, 2016).

La educación superior la imparten las Instituciones de Educación Superior y/o Universidades. Dentro de estas se encuentran universidades privadas y públicas. Las universidades privadas obtienen sus recursos de los particulares, es decir, son establecimientos privados que ofrecen servicios de educación y que se encuentran regulados también por el Estado. Por otra parte, tenemos a las Instituciones de Educación Superior Públicas quienes obtienen recursos económicos de los tres niveles de gobierno, pero de manera preponderante del federal.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada año lleva a cabo un ejercicio en donde determina los ingresos y los gastos que tendrá. Los ingresos quedan establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Desde la parte de los Egresos el Estado determina los montos para llevar a cabo la distribución de los recursos a través de la aprobación de la Cámara de Diputados. Los rubros principales en los que es utilizado el Gasto Público son educación, salud, infraestructura, desarrollo del campo, electricidad, seguridad nacional, impartición de justicia, actividades legislativas, relaciones internacionales, el pago de intereses de la deuda y una parte se transfiere a las entidades federales y municipios (Cesop, 2018).

Dentro de las aportaciones que hace el Estado a las entidades se encuentra la relacionada con la Educación. La Ley General de Educación nos dice que el Estado, considerado como la Federación, las entidades federativas y los municipios, promoverá los tipos y modelos educativos; además, estipula que se debe destinar en educación pública al menos el 8% del Producto Interno Bruto del país y de este se destinará el 1% del Producto Interno Bruto a la investigación científica y desarrollo tecnológico (LGE, 2019).

La Secretaría de Educación Pública, que administra el Sistema Educativo Nacional, se divide en tres Subsecretarías: de Educación Básica, Educación Media Superior y Educación Superior. De la Subsecretaría de Educación Superior dependen los subsistemas. Dentro de estos se encuentran las Universidades Públicas Federales como la UNAM, UAM, IPN, UPN, entre otras y reciben recursos económicos que el Estado les provee a través de lo que llaman subsidios, ordinario y extraordinario, en donde se consideran los gastos de nómina, operación infraestructura y una serie de proyectos y programas especiales que promueven la educación. Dentro de esta misma clasificación también se encuentran las Universidades Públicas Estatales, como la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que reciben recursos del gobierno federal mediante subsidios ordinarios y extraordinarios a través de diversos programas. También se obtienen recursos del gobierno estatal mediante el subsidio ordinario (Mendoza, 2018).

Respecto al subsidio ordinario estatal, tanto la federación como las entidades federativas y los municipios deben promover la educación, por lo tanto, el gobierno estatal, de acuerdo con la Ley de Educación del Estado Morelos, señala que el gobierno participará en las gestiones ante las autoridades federativas y grupos sociales e instituciones para promover el financiamiento de la educación superior para obtener los recursos que mejoren la educación superior del país (LEM, 2019). Además, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos señala que anualmente se otorga a la Universidad al menos el 2.5% del Presupuesto de Egresos del Estado, conforme a su artículo 121 (CPELSM, 2016).

Por lo anterior, es que esta investigación se centra en la asignación de presupuesto que realiza el gobierno del Estado de Morelos para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, durante el periodo 2012 a 2018. Resulta interesante ya que en este sexenio el problema financiero se vio acrecentado. Y se plantean las siguientes preguntas:

Pregunta general:

¿Cuáles fueron las asignaciones presupuestales del gobierno del estado a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos durante el sexenio 2012–2018, cómo se comportó el gasto derivado de esas partidas y cuales fueron las consecuencias financieras para la institución?

Preguntas específicas:

- ¿En qué consiste el Subsistema de Educación Superior en México?
- ¿Cómo es el financiamiento de la educación superior?
- ¿Cuáles fueron las políticas para la educación superior en el sexenio 2012-2018?
- ¿Cómo se definen, diseñan e implementan las fuentes de financiamiento para sostener el gasto de la UAEM?
- ¿Cuáles son las políticas, normatividades y lineamientos que se siguen para la asignación de los recursos estatales para la Universidad?
- ¿Qué factores condujeron a la crisis presupuestaria de la Universidad en el sexenio 2012-2018?

En el interés de contestar estas preguntas, se ha realizado una revisión de otras investigaciones y trabajos que se han centrado en torno al mismo tema.

1.2. Estado del Conocimiento sobre el problema de la investigación

En este apartado se reseñan los resultados de la exploración que se realizó y los hallazgos relevantes sobre el financiamiento estatal para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en el sexenio 2012-2018. Se consideró pertinente dividirlos en tres ejes que traten sobre: *el financiamiento de la educación superior, el de las universidades públicas estatales y el de la UAEM.*

Financiamiento público

Para este apartado, se realizó una revisión conceptual del financiamiento como una política pública, a partir de la distinción entre política pública, política y políticas educativas. Posteriormente, se describen los hallazgos realizados en documentos sobre política educativa en relación con el financiamiento de la Educación Superior.

Cabrero (2000) en su obra *Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Limite de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*, analiza a partir de considerar al sistema mexicano dentro de una corriente estatista, al Estado como un derivado de lo social, productor de una sociedad moderna, en la que la acción del Estado trasciende a los intereses particulares múltiples de la sociedad civil y en donde las políticas públicas son entendidas como acciones inducidas por el Estado e influidas por estructuras casi monopólicas en la intermediación y representación de la sociedad ante el Estado.

De acuerdo con Villarreal y Martínez (2010), el objeto del ensayo *Pre (textos para el análisis político)*, es explicar el concepto de política pública desde una visión sociopolítica, orientado hacia los temas de elaboración, diseño y ejecución de las políticas públicas. El autor hace un análisis del proceso de las políticas públicas por fases, dimensiones o tipos de enfoques, ya sea de proceso sustantivo, lógico-

positivista, econométrico, fenomenológico participativo, normativo, ideológico o histórico

Para Merino (2013), en su trabajo *Políticas públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, las políticas públicas son formas peculiares de intervención de los órganos del Estado para tratar de afrontar problemas públicos en un espacio y tiempo determinado, con información y recursos escasos. El autor describe el proceso de las políticas públicas desde la entrada de los problemas a las agendas públicas, el diseño, la implementación y evaluación, en donde el gobierno toma el papel de productor de decisiones de acuerdo con las necesidades sociales y económicas presentadas por la ciudadanía.

Aguilar (2015), en el libro *Políticas Públicas*, define al término <políticas> como las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que estos son alcanzados con eficacia, y que el tener gobiernos con acciones directivas de impecable naturaleza y de probada eficiencia debe ser una exigencia de la ciudadanía. En un primer apartado, hace un abordaje al nacimiento de las políticas públicas y su llegada a México; en una segunda parte, ofrece una definición de política pública “como acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o para resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público”. En un tercer momento, revisa modelos de análisis y decisión y destaca la interdependencia entre lo racional y lo político. El cuarto apartado sirve para exponer la constitución de la política y muestra qué problemas deben ser resueltos por el diseño de políticas apropiado.

Gloria del Castillo y Danay Quintana (2018) presentan una compilación de cinco estudios de caso con la finalidad de responder a la necesidad de resolver problemas de política pública, a partir del reconocimiento entre política y políticas ya que, si la descripción y explicación causal de los problemas de política pública son múltiples, tendrán diversos objetos de estudio, pensados en la práctica como intervenciones de política pública. Para las autoras las políticas públicas varían dependiendo de los contextos de políticas y de la interacción de los actores en torno al proceso de las políticas orientadas a resolver problemas públicos.

Flores Crespo (2004) indaga en la forma en la que el conocimiento se usa para la formulación de políticas públicas a partir del interés público, es decir, el pluralismo, la libertad de prensa y crítica al poder. El autor analiza el ambiente político mexicano, en donde se necesita estudiar los fenómenos educativos con profundidad y abrir el debate sobre el uso del conocimiento en la formulación de las políticas públicas en educación. Flores Crespo ejemplifica con el caso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) que lleva a cabo el Congreso Nacional y en el cual se incluye el área de políticas educativas considerando cuestiones como el planteamiento, el diseño de las políticas de educación y el financiamiento.

De Bries y Álvarez (2014) hacen una revisión de los enfoques teóricos empleados para el análisis de las políticas públicas, teniendo en cuenta que aun cuando se implemente de manera exitosa una política no siempre resolverá el problema de inicio; plasman el término *path dependency* como un concepto que describe la resistencia al cambio cuando se introducen transiciones en las instituciones, por lo que se plantea que las políticas pueden llegar a institucionalizarse y convertirse en cursos de acción rígidos. Los autores señalan que las universidades son instituciones con problemas para la implementación de políticas, ya que son entidades precariamente estructuradas o anarquías organizadas que carecen de claras jerarquías y cadenas de mando. Realizan un análisis de la situación de los académicos con relación a su productividad.

Escalante (2015) en su obra *Historia mínima del neoliberalismo* muestra de manera específica los orígenes y evolución del neoliberalismo; además, examina las ideas centrales de una forma clara sin argumentos complejos. Respecto a la educación explica como el neoliberalismo tiene un rechazo a la educación pública, pues no es funcional y no cumple con los requisitos del mercado globalizado.

Financiamiento en las universidades públicas

Para este apartado se realizó una revisión para situar las universidades públicas en los escenarios políticos, colectivos y económicos de la sociedad, y posteriormente, se

hizo una revisión de los principales trabajos sobre el financiamiento en las universidades públicas.

Díaz, Casanova, Maldonado, Mendoza y López (2000) en el trabajo *Financiamiento y gestión en la educación superior en América Latina y el Caribe*, exponen los diversos modelos de gestión y financiamiento de la educación superior. Plantean estrategias concretas en torno a la problemática del financiamiento educativo y exhiben temas de relevancia para el ámbito universitario como la construcción del consenso académico y la delimitación de las atribuciones entre las instituciones universitarias y su entorno. Los autores sostienen que la conducción de la educación superior en la región se caracteriza por un incremento de la autoridad burocrática y política.

Domínguez (2000), en su trabajo *Los sofismas del financiamiento universitario*, hace un análisis sobre la evolución del presupuesto asignado a la Universidad Nacional Autónoma de México y manifiesta, que el gobierno hace afirmaciones sobre el sostenimiento e incremento del financiamiento a la universidad pública, pero los hechos no corresponden con los argumentos. La Universidad ha realizado sus funciones académicas en condiciones de insolvencia.

Acosta (2000), en su libro sobre *Estado, políticas y universidades*, analiza las relaciones que existen entre el Estado y las Universidades públicas de México. Mientras que el Estado a través de una perspectiva neoliberal renuncia a la participación y control de actividades económicas para cederlas a las fuerzas del mercado, en el campo de la educación superior las políticas gubernamentales se orientan a fortalecer el papel del Estado como regulador del sistema educativo.

Acosta, (2018) en su trabajo *El gobierno de la educación superior como problema y como desafío*, hace una crítica al sistema de Educación Superior cuando habla sobre el gobierno de la educación superior como un problema y como un desafío. El autor señala que parte de los retos de la educación superior dependen de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, así como del Poder Legislativo. También escribe sobre la carencia de un sistema de educación superior coordinado y que, por el contrario, solo hay instituciones operando en condiciones diversas y desiguales. Este déficit en la organización conlleva a la ingobernabilidad política de las

universidades. Acosta propone la creación de un órgano autónomo que promueva políticas que impulsen la planeación, evaluación y valoración de los resultados de educación superior para fortalecer los esquemas que aseguren la calidad, mejoren los esquemas de gobernanza, regulen la expansión de la oferta pública y privada, difundan la información del desempeño institucional y creen un fondo federal para el sostenimiento financiero de las universidades.

Casanova (2004), en su trabajo *La universidad hoy*, señala que el Estado Mexicano canaliza esfuerzos para atender las responsabilidades a su cargo, pero que existen profundas desigualdades sociales por lo que es necesario impulsar cambios en las políticas del Estado. El autor considera que le corresponde al Estado plantear y conformar líneas de dirección de la educación pública en sus diferentes niveles. Casanova apunta algunas reflexiones sobre la necesidad de plantear una política de Estado en educación superior pública mediante la revisión de las políticas educativas sobre calidad, cobertura, financiamiento y coordinación entre otras instituciones y órdenes de gobierno. Por otra parte, Casanova (2007), en su trabajo *Universidad y educación pública, una responsabilidad de Estado*, reconoce las tendencias de la universidad contemporánea y sus relaciones con el Estado; describe a la universidad como parte de la sociedad, como un mecanismo de movilidad individual y su papel en el desarrollo social. El autor escribe sobre los procesos de transformación de las universidades y la demanda de una mayor funcionalidad frente al aparato productivo, así como un mayor compromiso en democracia, equidad social, visión pragmática y profesionalizante de los saberes. Para él, la universidad ha experimentado nuevas definiciones y articulaciones con lo social, hasta convertirse en objeto de análisis de las ciencias sociales, las cuales han creado campos de estudio para los problemas de la universidad y de la educación superior en general. Dentro de los problemas que el autor vislumbra se encuentran la reducción de los recursos financieros para la universidad y la dependencia financiera con el Estado, por lo que la universidad debe negociar sus definiciones frente al poder político y económico. En su trabajo *Políticas y planeación de la educación superior en México: Proyecto 2013-2018* (2014), el autor hace un análisis de los planteamientos políticos y de los programas del gobierno de Enrique Peña Nieto desde la perspectiva educativa, desde el inicio de su sexenio

hasta la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

En el trabajo realizado por Villarreal (2005) se presenta una descripción minuciosa sobre los procesos mediante los cuales se asigna el presupuesto a la educación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Villarreal hace un análisis sobre las finanzas públicas, el gasto nacional en educación, el financiamiento de la educación superior y las recomendaciones que hacen los diferentes organismos internacionales sobre los criterios para el financiamiento de la educación superior.

Para el financiamiento en las universidades públicas se encontró relevante el trabajo realizado por González (2007), quien detalla el quehacer legislativo que se realiza dentro del Congreso de la Unión en el tema educativo. A partir de un análisis de la LVIII Legislatura de 2000 – 2003 el autor, mediante el análisis del debate político, ayuda a definir qué son las iniciativas de ley, los puntos de acuerdo, las intervenciones en la tribuna y las comunicaciones de los congresos estatales, cómo se elabora la agenda educativa, cuál es la racionalidad político-educativa de las iniciativas de los grupos parlamentarios, y cómo se toman las decisiones para considerar la agenda educativa.

Mendoza dentro de sus diversas publicaciones escribe sobre políticas y financiamiento en la educación superior; cabe mencionar que cuenta con diversos trabajos relevantes para esta labor de investigación. El autor analiza en su obra *El cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación* (2007), el proceso de negociación en relación al presupuesto en educación superior que se discutió entre las autoridades de las instituciones públicas de educación superior agrupadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Cámara de Diputados. Mendoza (2010), en otra de sus obras, hace un análisis del financiamiento de la educación superior a lo largo de tres décadas mediante un estudio de la evolución del gasto federal en educación superior, abarcando 5 sexenios de gobierno que van desde Miguel de la Madrid hasta Felipe Calderón. En el análisis el autor hace un contraste entre la evolución del gasto federal y el crecimiento de la matrícula atendida por las instituciones de educación superior públicas; resalta algunos de los principales indicadores de financiamiento.

Otro de los trabajos de Mendoza (2018) se refiere a los Subsistemas de Educación Superior en donde el autor hace un panorama general sobre el sistema de educación superior, tomando como base el sistema educativo nacional integrado por instituciones educativas del Estado y sus organismos descentralizados, instituciones de los particulares con autorización del RVOE e instituciones de educación superior a las que se les otorga autonomía. El autor describe el financiamiento a partir de la naturaleza jurídica de las Instituciones de Educación Superior (IES), considerando principalmente a las Instituciones de Educación Superior Federales y a los Organismos Públicos descentralizados de los Estados, como las Universidades Públicas Estatales.

Javier Mendoza (2018) en su trabajo más reciente centra su análisis en los problemas y retos del financiamiento público en la educación superior. Hace un recorrido histórico acerca del financiamiento a la educación superior y considera que aun cuando se ha observado un relativo incremento de los fondos extraordinarios, existe un rezago financiero en las universidades aunado a ciertas problemáticas relacionadas con el financiamiento, como la gestión constante de los rectores, la inequidad e inconsistencia de criterios en la asignación y distribución del presupuesto, la falta de actualización de los esquemas de subsidios, la burocratización de los procesos universitarios, los problemas que traen consigo los esquemas de jubilación y el desvío de los recursos.

Tuirán (2012) en su artículo *La educación superior en México: avances, rezagos y retos* considera que la educación superior es un bien público que produce beneficios privados y que tiene efectos importantes en el desarrollo económico y social para construir una nación próspera; menciona que en los años recientes se ha mantenido un crecimiento en la matrícula y que se debe hacer un fortalecimiento de la educación superior por medio de una base sólida de financiamiento.

López (2018) habla del papel que tienen los rectores universitarios, a partir de concebir a las universidades públicas y autónomas como las instituciones en las que la sociedad ha depositado su confianza y credibilidad. El autor hace un análisis sobre el liderazgo que tienen los rectores en general y en las universidades públicas y los tipos de ejercicio de la rectoría. López realiza algunas recomendaciones que se deben

de considerar en la elección de los rectores como el liderazgo, ser ejemplo de transparencia en el uso de los recursos públicos, el seguimiento puntual de procedimientos y formalidades y el diseño de nuevas políticas públicas, ya que esto influye en aspectos como la transparencia, el respeto a la autonomía y el diseño de nuevas políticas públicas para la educación superior.

Financiamiento estatal a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Para el caso del Financiamiento estatal para la UAEM, se revisó el trabajo de Becerril (2008), que como principal objetivo es crear una herramienta que ayude a disminuir las inconsistencias y el desconocimiento que existe a nivel estatal de las leyes y normas relacionadas a las finanzas públicas. Becerril, hace un análisis de la evolución de las finanzas públicas del estado y sus principales problemas; revisa las finanzas estatales de Morelos, desde una perspectiva de los instrumentos, el origen y la evolución de los ingresos y el gasto estatal y municipal. El primer capítulo describe lo que es el federalismo y específicamente el federalismo fiscal, a partir de analizar el Sistema de Coordinación Fiscal. Lo que nos permite resolver las preguntas: ¿Cómo se integran los recursos que se canalizan a las entidades?, ¿Cuáles son las reglas de los fondos de aportaciones? y ¿Cómo es la integración del Fondo General de Participaciones? En el capítulo segundo, se refiere particularmente a las finanzas públicas del gobierno del estado, su evolución, estructura, la dependencia de los recursos federales, los ingresos propios de la entidad y el peso de cada fuente de ingreso. Finalmente, toca el punto de los recursos públicos y estatales que subsidian a la UAEM.

El trabajo que presentan Ocegueda, Mungaray, Ramírez y Ramírez (2019) analiza el impacto de las políticas de financiamiento implementadas por la Secretaría de Educación Pública entre 2000 y 2016 considerando la experiencia de las universidades públicas estatales (UPES). Se realiza un análisis del gasto en educación.

Normatividad para el financiamiento federal y estatal

Además de los investigadores que han trabajado en el campo del financiamiento en la educación superior, considero que las siguientes son lecturas obligadas para comprender el financiamiento público a la educación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016) como ley máxima que rige la vida social, económica y política en México, establece que la Administración Pública debe tener un proceso de planeación como el eje que el Estado seguirá para el desarrollo nacional, buscando fomentar el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la riqueza de manera justa. La Constitución determina que el Estado tiene la obligación de organizar un sistema de planeación de manera democrática y con la participación social; además, dispone que la Administración Pública estará sujeta a un Plan Nacional de Desarrollo. En el documento se describen las facultades que tiene la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en lo referente a la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Además, en su artículo 3º se menciona el derecho a la educación, la gratuidad y los niveles educativos que se impartirán, y que el Estado promoverá la educación superior y apoyará a la investigación científica y tecnológica; de igual forma, que este otorgará la autonomía a instituciones de educación superior.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2018) es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de la Administración Pública Federal, es la base para la planeación sexenal y de la cual se derivan los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que orientaran las políticas públicas de los diversos sectores, como el Programa Sectorial de Educación.

La Ley General de Educación (1993) es un documento que regula la educación que imparte el Estado, los organismos descentralizados y los particulares, reconoce la función social educativa de las universidades y las Instituciones de Educación Superior y que son reguladas por las leyes que rigen a dichas instituciones. Esta Ley establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa participarán en el financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos; también señala que el monto anual que el Estado, Federación, entidades federativas

y municipios destinen al gasto en educación pública no deberá ser menor a 8% del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

El objetivo principal de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (1978) es regular las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los estados y municipios y prever las aportaciones económicas. Así como establecer que la Federación dentro de sus posibilidades presupuestales asigne los recursos, y que los fondos proporcionados a las instituciones sean aplicados en las actividades a las que fueron asignados, además que las instituciones lleven a cabo programas para incrementar sus recursos propios.

La Ley de Coordinación Fiscal (1978) se encarga de la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y los municipios considerando la participación y la distribución entre estas, así como de fijar las reglas para la colaboración administrativa. También se señalan las aportaciones federales que son transferibles a las entidades federativas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se encarga de reglamentar los artículos 74, 75, 126, 127, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de ingresos y egresos públicos federales; define el gasto público y su clasificación. Esta ley otorga autonomía presupuestaria a entes autónomos para aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos y permite las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría y establece que se debe realizar la contabilidad y elaborar sus informes para la conformación de los informes trimestrales y de la Cuenta Pública.

Además de las lecturas mencionadas, se han considerado las normas jurídicas locales para el financiamiento estatal.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos expresa que el gobierno del estado realiza la impartición de la educación, que la educación tiene prioridad en el desarrollo del estado de Morelos y es un derecho de los habitantes de la entidad. (LEM, 2019).

La Ley de Educación del Estado de Morelos es el documento que regula la educación impartida en la entidad, por los municipios y/o por los particulares que

cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; asimismo, define quienes comprenden el Sistema Educativo Estatal, de acuerdo con los tipos de educación inicial, básica, medio superior y superior con sus respectivas modalidades: escolarizada, no escolarizada y mixta. En esta Ley se establece que el gobierno estatal y los municipales destinarán los presupuestos necesarios y complementarios para el cumplimiento del derecho de sus habitantes a la educación. (LEM, 2019).

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Morelos orienta las acciones de planeación y conducción de actividades de la Secretaría para que sean afines con los objetivos y prioridades que se establecen en el Plan Estatal de Desarrollo, los convenios y acuerdos establecidos con la Federación y los municipios, considerando las políticas que determine el Gobernador del Estado. (RISEM, 2016).

Después de haber realizado la revisión de documentos, se puede considerar que cada uno analiza de maneras peculiares el fenómeno sobre el financiamiento. Algunos de los temas encontrados son los relacionados a las políticas educativas, la mayoría de los estudios se enfocan en el financiamiento educativo en general; hay especialistas que se enfocan en la descentralización educativa, así como estudios sobre la importancia de la universidad. La materia faltante sobre el financiamiento educativo es la definición sobre el mismo financiamiento, hace falta material documenta sobre las asignaciones presupuestales federales y los programas que realiza la federación para la educación, mucha de la información no se encuentra actualizada y la información existente gira en relación con artículos de ciertos especialistas en el tema.

El tema sobre el financiamiento educativo para la educación superior lo desarrollan ciertos autores especialistas enfocados en el proceso de presupuestación, asignación de los recursos y en los principales indicadores de la educación superior, si bien, ha sido tendencia en los últimos años como consecuencia de los problemas presupuestales de las universidades públicas aun hay poca información. El elemento faltante en la literatura son los lineamientos para el financiamiento en las instituciones de educación superior enfocado a las diferentes instituciones de educación superior del país, debido a la gran variedad que existe.

Sobre el financiamiento estatal si bien se encontraron diversos trabajos sobre el financiamiento en las universidades públicas estatales, la literatura sobre las instituciones que imparten este nivel en la entidad no predomina. Dentro de la revisión también se observó que las principales fuentes en su mayoría son artículos periodísticos con información reciente sobre las universidades estatales. Por ello se hace necesario la publicación de artículos sobre el tema de las universidades públicas estatales con información relevante y oportuna. Tomando en cuenta los trabajos presentados en el estado de la cuestión, se muestra la pertinencia de la investigación, ya que permiten la formulación de los objetivos que se presentan a continuación.

1.3. Objetivo de investigación

- Describir y analizar la asignación presupuestal que realizó el gobierno del estado de Morelos a la Universidad Autónoma de Morelos durante el sexenio 2012 – 2018, así como su comportamiento y consecuencias.

Objetivos específicos:

- Identificar el lugar de las universidades públicas estatales en el Sistema de Educación Superior y las políticas para su financiamiento.
- Describir las políticas, normatividades, y lineamientos a través de los cuales el gobierno estatal asigna el presupuesto para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Explicar los factores de la crisis presupuestal de la Universidad.

A partir de la definición de estos objetivos, ha sido posible orientar las acciones que se seguirán a través de procedimientos que permitan alcanzar los propósitos establecidos.

1.4. El trayecto de investigación

La presente investigación es considerada como una investigación documental, puesto que se estudia el fenómeno del financiamiento educativo a través de la implementación de una serie de métodos y técnicas de búsqueda y el procesamiento de la información contenida en documentos.

La investigación documental es una técnica que consiste en la selección y compilación de información a través de la lectura crítica de documentos y materiales bibliográficos (Garza, 1981). De acuerdo con Rojas (2011) las fuentes de información utilizadas en la investigación se denominan, genéricamente, unidades conservatorias de información, y se trata de personas, instituciones, documentos, cosas, bibliografías, publicaciones, estados del arte, estados del conocimiento, tesis, bases de datos, fuentes electrónicas situadas en la Web, etcétera, cuya función es la de almacenar o contener información. Para Bosch (1990) la investigación documental busca estudiar un fenómeno a través del análisis, la crítica y la comparación de diversas fuerzas. Bosch reconoce como fuentes primarias de información las que proporcionan datos nuevos y originales sobre un área de conocimiento; por otro lado, como fuentes secundarias, las que ofrecen información extraída de otra fuente y que ha sido reorganizada y/o criticada por el autor que la presenta. Estos son los propósitos del análisis documental que sustenta esta tesis. El procedimiento que se siguió fue el siguiente:

Primeramente, se hizo una revisión de literatura en fuentes secundarias sobre el financiamiento, financiamiento público, estatal y en específico, se consideró el tema de financiamiento educativo. Con dicha información se definió el tema y se delimitó.

Una vez delimitado el tema, se realizó una investigación documental enfocada sobre el financiamiento en la educación superior. Se llevó a cabo una revisión de los Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, considerados como fuentes primarias de información. Lo anterior con la intención de hacer un histórico del comportamiento del presupuesto ordinario otorgado a la Universidad por el gobierno federal y el estatal. Considerando que el periodo de 2012-2018 es muy corto para conocer una tendencia del presupuesto, se reconsideró el periodo de 2000-2018 para poder tener un panorama más amplio del comportamiento presupuestal y se decidió

estudiar el lapso comprendido entre 2006 y 2018. Al mismo tiempo, se hizo la revisión de los presupuestos, se revisó la literatura sobre la planeación y programación de los presupuestos, y de las leyes que los sustentan.

Posteriormente se consideró la necesidad de hacer una revisión del papel del Congreso del Estado de Morelos como autoridad en la aprobación del presupuesto asignado a la Universidad para esto se hizo una búsqueda de las actas de sesión de las Legislaturas LII y LIII de la Comisión de Educación que comprenden el periodo de estudio. La revisión de la Legislatura LII se hizo por medio electrónico a través de la página de transparencia. Las actas de la Legislatura LIII no se encontraron en forma electrónica, por lo que se buscó la información a través de un oficio dirigido a la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, presidenta de la Comisión de Educación y Cultura de la legislatura LIV, el cual fue recibido en su despacho del Congreso, pero en su respuesta indicó que no contaba con la información de la legislatura anterior. El mismo oficio se entregó en la Unidad de Transparencia del Congreso del Estado; posteriormente, se notificó de la entrega física de las actas. Paralelamente al estudio de estas se analizó la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, para complementar la información sobre administración del Congreso.

Para la elaboración de los apartados que explican el contexto de la investigación se tomaron en cuenta las principales publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de donde se obtuvieron los principales datos de población, economía y geografía.

Respecto a los capítulos que contienen información relativa a educación como infraestructura, matrícula, cobertura y tasa de absorción se consideraron los datos de los documentos denominados, Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2012-13, 2013-14, 2014-15, 2015-16, 2016-17, 2017-18, así como el documento Panorama de la Educación Superior en el Estado de Morelos, los cuales se encuentran en línea. En cuanto a la información sobre Educación Superior y los subsistemas, se obtuvieron los datos de la página de la Subsecretaría de Educación Superior y de la Dirección General de Educación Superior Universitaria.

El capítulo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos fue realizado con información fuentes secundarias como el libro *Voz Viva de la Universidad*, la Ley

Orgánica de la UAEM, el Plan de Institucional Desarrollo 2012 – 2018 de la UAEM, los presupuestos de egresos de la Universidad para los años 2015 y 2016 y los informes de actividades del Rector Alejandro Vera Jiménez para los mismos años. Con la información recabada se realizaron los análisis, tablas y gráficas presentadas en esta investigación.

Este capítulo es el primer acercamiento al tema del financiamiento, en el planteamiento del problema se dan los primeros indicios con los que se da a conocer la problemática que tienen once universidades públicas estatales, en relación a los presupuestos asignados por la federación y los gobiernos estatales, encontrándose entre ellas la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; a partir de ello se generan las primeras preguntas sobre el tema y se da paso a la realización de la investigación documental, lo que permitió el establecimiento de los objetivos de la investigación así como de la definición de la trayectoria que seguiría la misma, por ello partiendo del método deductivo se revisa a continuación la educación superior y su financiamiento.

CAPITULO 2

LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU FINANCIAMIENTO

El Estado debe atender las responsabilidades de planear y conformar las líneas de dirección de la educación en sus diferentes niveles, incluido el superior, así como la coordinación de la educación nacional privada y pública, incorporada la federal y municipal, la básica y la superior. De la misma forma, debe aportar elementos para la conformación de políticas educativas que respondan a las demandas de la sociedad mexicana. La acción educativa del nivel terciario debe tener un alcance hacia la sociedad y mantener un compromiso social, teniendo dentro de sus tareas intrínsecas el conocimiento por medio de la investigación, la formación de los individuos a través de la docencia y de la promoción de la cultura a través de la difusión.

El Estado al establecer políticas para la Educación Superior, debe considerar cinco factores importantes como el cuantitativo representado por las políticas de cobertura; el factor de la calidad que considera a los actores que participan y mejora las condiciones de las instituciones mediante la promoción de los indicadores de calidad; el factor de financiamiento, como un esfuerzo sostenido para la subsistencia el cual no puede estar sujeto a la voluntad política del régimen en turno; por último, el factor de coordinación que tiene diversos problemas, como el carácter autónomo de las instituciones, la compleja articulación y la falta de acuerdos entre los órdenes de gobierno. Se debe buscar una articulación entre las instituciones y el conjunto que es la educación superior (Casanova, 2007). La educación superior es un bien público que produce beneficios privados, pero son más trascendentes colectivamente los beneficios públicos, pues tienen efectos en el desarrollo económico y social (Tuirán, 2012).

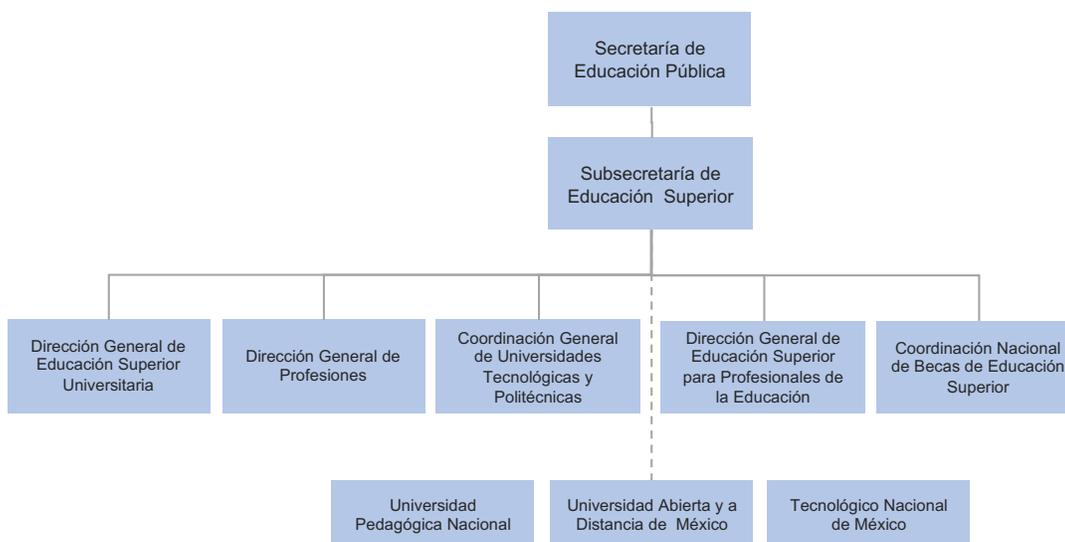
En México el Sistema Educativo Nacional (SEN) comprende a las instituciones de gobierno y de la sociedad que proporcionan servicios educativos, preservan, transmiten y difunden la cultura de los mexicanos. Se encuentra regulado por la Secretaría de Educación Pública y se compone por los siguientes niveles educativos: básico, medio superior y superior.

2.1. El subsistema de educación superior en México

El tipo de educación superior es el que se imparte después del bachillerato o sus equivalentes y comprende los estudios de técnico superior universitario, la licenciatura y el posgrado, y se integra por un amplio conjunto de instituciones diversas entre sí, dependiendo de su denominación, su personalidad jurídica y por su matrícula. La Secretaría de Educación Pública (SEP) en 2005 y de acuerdo con el artículo 37 de la Ley General de Educación, estableció la Subsecretaría de Educación Básica, la Subsecretaría de Educación Media Superior y la Subsecretaría de Educación Superior (SEP, 2020).

La Subsecretaría de Educación Superior (SES) busca impulsar una educación de calidad que permita la formación de profesionistas comprometidos con el desarrollo regional y nacional, por medio de políticas públicas, planes y programas para el fortalecimiento del sistema de educación superior que promueva la equidad, la permanencia de los estudiantes y la actualización de los egresados. Se integra por unidades administrativas que coordinan y operan los servicios correspondientes y por organismos desconcentrados. La Subsecretaría cuenta con tres direcciones, dos coordinaciones y tres organismos descentralizados (SEP, 2020).

Figura 1. Organigrama de la Subsecretaría de Educación Pública



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

- La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) participa en la elaboración y gestión de las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las universidades públicas estatales y de apoyo solidario, por medio de la gestión y distribución del subsidio federal, del diseño y operación de diversos programas relacionados con la oferta y asignación de recursos extraordinarios al presupuesto; se enfoca el fortalecimiento institucional basado en la planeación estratégica de las instituciones buscando el mejoramiento de la calidad de los programas académicos, del personal docente y de la infraestructura educativa de nivel superior (SEP, 2020).
- La Dirección General de Educación Superior de Profesionales de la Educación propone y coordina políticas educativas de educación superior para las instituciones formadoras de docentes, para la integración, evaluación y fortalecimiento del subsistema de educación normal, que contribuyan a elevar la calidad de la formación de los futuros profesores y de los profesionales de la educación (SEP, 2020).
- La Dirección General de Profesiones (DGP) tiene como principal objetivo vigilar el correcto ejercicio profesional que dé certeza a la sociedad de la legalidad, ética y profesionalización de los servicios que prestan los profesionistas (SEP, 2020).
- La Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior CNBES coordina el otorgamiento de becas para brindar oportunidades de educación a los estudiantes universitarios de las instituciones públicas, con el fin de disminuir y prevenir el abandono escolar (SEP, 2020).
- La Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUTyP) se encarga de la prestación del servicio de educación superior en las universidades tecnológicas y politécnicas para preparar profesionales del nivel superior mediante el desarrollo y difusión de la normatividad técnico-pedagógica en la materia, además de promover su incorporación a la actividad productiva nacional (SEP, 2020).

Las instituciones de educación superior (IES) pueden ser clasificadas de diversas maneras, de acuerdo con los propósitos que se tenga, para efectos de planeación y de organización administrativa. En los distintos órdenes de gobierno se han

establecido conjuntos o subsistemas que agrupan a las instituciones que tienen rasgos similares, ya sea de tipo normativo administrativo o académico (Mendoza, 2018).

La SEP define al subsistema como “un conjunto de universidades e instituciones que se encuentran estructuradas de acuerdo al sostenimiento y dependencia operativa, permitiendo la organización de los contenidos que conforman el tipo superior” (SEP, 2018), por lo anterior los subsistemas son el resultado de la combinación del tipo de sostenimiento, la composición de su financiamiento ya sea federal y/o estatal, la naturaleza jurídico-administrativa, la dependencia administrativa, el servicio ofrecido y el perfil académico de las IES, por lo que el sistema de educación superior, de acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior, comprende los siguientes subsistemas:

Tabla 1 Clasificación de Instituciones de Educación Superior

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: <ul style="list-style-type: none"> • Centros de investigación • Institutos tecnológicos federales • Institutos tecnológicos descentralizados
Centros públicos de investigación
Escuelas normales públicas
Otras instituciones públicas

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

Las Universidades Públicas Federales se clasifican en organismos descentralizados o desconcentrados y su financiamiento es federal. De acuerdo con su figura jurídica, su autonomía y financiamiento se consideran nueve instituciones que realizan las funciones de docencia, y desarrollan amplios programas y proyectos de investigación, de extensión y difusión de la cultura: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Universidad Autónoma Metropolitana

(UAM), Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), El Colegio de México (COLMEX) y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) (SEP, 2020).

Las Universidades Públicas Estatales son instituciones creadas por decreto de los congresos locales, bajo la figura jurídica de organismos públicos descentralizados (SEP, 2018).

Las Universidades Públicas Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS), al igual que las UPES desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como de extensión y difusión de la cultura. El régimen de las UPEAS implica un subsidio paritario con fondos federales y estatales, es decir, un apoyo solidario anual, mediante la realización de convenios con los gobiernos estatales respectivos, lo que implica que las UPEAS dependen jurídica y administrativamente de los Estados (Cámara de Senadores, 2012). Se cuenta actualmente con 23 centros en diferentes estados del país.

Las Universidades Tecnológicas (UT) son una alternativa viable para los estudiantes de educación media superior interesados en incorporarse al mercado de trabajo en corto tiempo; su modelo educativo se sustenta para dar respuesta al sector productivo; sus programas educativos se enfocan en obtener el título de Técnico Superior Universitario o continuar con sus estudios a nivel licenciatura o especialidad a través de la Ingeniería Técnica. Actualmente hay 114 Universidades Tecnológicas en 31 estados de la República (SEP, 2020).

Las Universidades Politécnicas (UP) ofrecen las carreras de ingeniería, licenciatura y estudios de posgrado (Especialidad, Maestría y Doctorado), y para los estudiantes que no concluyan sus estudios de licenciatura, tienen la opción de ser profesional asociado. Actualmente operan 62 Universidades Politécnicas en 28 entidades federativas (SEP, 2020).

Las Universidades Interculturales tienen como objetivo impartir programas formativos en los niveles de profesional asociado, licenciatura, especialización, maestría y doctorado, pertinentes al desarrollo regional, estatal y nacional, orientados a formar profesionales comprometidos con el desarrollo económico, social y cultural

en los ámbitos comunitario, regional y nacional, cuyas actividades contribuyan a promover un proceso de valoración y revitalización de las lenguas y culturas originarias. El estatus jurídico de estas instituciones es el de organismos descentralizados de los gobiernos de los estados y su financiamiento es mixto, es decir, reciben recursos tanto de los gobiernos estatales como del federal (Mateos & Dietz , 2019).

El Tecnológico Nacional de México (TecNM) se fundó como un órgano desconcentrado y está constituido por 254 instituciones, de las cuales 126 son Institutos Tecnológicos Federales; 128, Institutos Tecnológicos Descentralizados; cuatro, Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE); uno, Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica (CIIDET), y un Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET) (TecNM, 2020).

Los Centros Públicos de Investigación están conformados por 27 Centros Públicos de Investigación CONACYT, los Centros de Investigación del IPN, el Centro de Ciencias Genómicas de la UNAM, Campus Morelos; Colegio de Tamaulipas; Centro de Investigaciones Pedagógicas y Sociales, Jalisco; Centro de Investigación y Docencia, Chihuahua y como objetivos principales tienen el divulgar e innovar en la generación, desarrollo, asimilación y aplicación del conocimiento en la sociedad, la ciencia y tecnología, así como desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado en el desarrollo científico y tecnológico, entre otros (SEP, 2020).

Las Escuelas Normales Públicas están encargadas de la formación de profesores de educación preescolar, primaria y secundaria de la red de normales a nivel nacional. De acuerdo con datos del ciclo 2015-2016, se cuenta con más de 460 escuelas normales, de las cuales 266 son de sostenimiento público y 194 de sostenimiento particular (Medrano, Angeles, & Morales, 2017).

2.2. Matrícula y cobertura

La educación superior en lo que respecta a su sostenimiento se clasifica en instituciones públicas y privadas. Las primeras son instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las segundas, las instituciones de los particulares con autorización o con Reconocimiento de Validez Oficial REVOE (SEP, 2020). Las instituciones públicas durante el periodo 2012-2018 atendieron en promedio el 70% de la matrícula; mientras las instituciones particulares, al 30%, con lo que se puede intuir que, aunque la matrícula atendida por las instituciones privadas ha ido en ascenso, la educación superior pública abarca la mayor parte de la demanda de este nivel educativo.

Tabla 2. Matrícula del Sistema Educativo Nacional

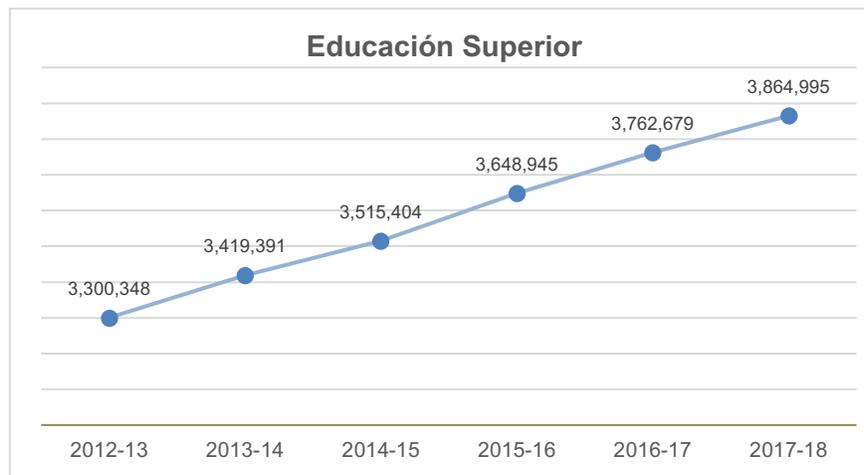
Estadística del Sistema Educativo Nacional Alumnos						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Matrícula Total del Sistema Educativo Nacional	35,251,068	35,745,871	36,060,653	36,392,832	36,604,251	36,450,450
Educación Superior	3,300,348	3,419,391	3,515,404	3,648,945	3,762,679	3,864,995
Sostenimiento Público	2,274,311	2,372,637	2,474,541	2,579,289	2,655,711	2,710,427
Sostenimiento Privado	1,026,037	1,046,754	1,040,863	1,069,656	1,106,968	1,154,568

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP/DGPPyEE; formatos 911.

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

La educación superior a lo largo del sexenio 2012-2018 mostró un crecimiento constante de la matrícula total, con un promedio de 3% de incremento con respecto al año anterior durante todo el periodo. Al inicio, la matrícula fue de 3, 300,348 alumnos; y en 2018, de 3, 684,995.

Figura 2 Matrícula Escolarizada de Educación Superior 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP/DGPPyEE; formatos 911.
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_bolsillo.pdf

En 2012 la cobertura en educación media superior se incrementó 71%, lo que generó que la cantidad de egresados que transitó hacia la educación superior fuera mayor, es decir, que de 100 estudiantes que egresaron sólo 29 no lograron ingresar al siguiente grado escolar. En cuanto a la educación superior la cobertura, que indica el número de alumnos de cada 100 con edad de 18 a 22 años que cursan el primer grado del nivel superior, tuvo un incremento constante durante el periodo 2012 a 2018, como se observa en la siguiente gráfica. La tasa de absorción, que permite saber el número de egresados de un nivel educativo que lograron ingresar al siguiente nivel, bajó. Con ello podemos considerar que el acceso a la educación superior es reducido, pues la difusión de la educación superior en México ha tenido como componente el aumento de las tasas de cobertura, retención y graduación en el bachillerato. El abandono escolar para este periodo también contribuyó, pues la tasa tuvo un promedio del 7%.

Figura 3. Abandono Escolar, Absorción y Cobertura 2012-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP/DGPPyEE; formatos 911.
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_bolsillo.pdf

2.3. Las universidades públicas estatales

Las Universidades Públicas Estatales han sido las principales instituciones públicas de educación superior en las entidades federativas, ya que son espacios públicos con una tradición académica y el reconocimiento social en sus ámbitos locales. El principal tipo educativo que atienden las UPES es el superior, en los niveles de licenciatura y posgrado, y en 23 de ellas también se imparten programas de bachillerato y en otras, el nivel de técnico superior universitario; algunas tienen la figura jurídica de organismos descentralizados de los estados y fueron creadas por decreto de sus congresos (Mendoza, 2018).

Al respecto sobre los organismos descentralizados del Estado como son clasificadas las UPES por la SEP, cabe hacerse la aclaración de que no existe un término para señalar a las universidades públicas, y se usan diferentes denominaciones: órgano constitucional autónomo, órgano autónomo, organismo autónomo, organismo público autónomo, órgano público autónomo, “organismos con autonomía reconocida en esta Constitución”, “organismos a los que esta Constitución otorga autonomía” (Acuayte, 2020). El uso indistinto de órgano y organismo puede ser un problema semántico, ya que órgano proviene de la raíz griega, “organon”, que

significa instrumento y es referido normalmente a cada una de las partes del cuerpo animal o vegetal que ejerce una función. Por otro lado, organismo se deriva de “organon” y de “ismo” prefijo que quiere decir actividad o sistema y se refiere al conjunto de órganos del cuerpo animal o vegetal. Así, un organismo está integrado por un conjunto de órganos. El uso indistinto tanto de órgano y organismos para referirse a este tipo de entes provoca que se confunda con dos figuras propias del derecho administrativo: los órganos desconcentrados, los cuales tiene definida su ubicación en la administración pública federal y los organismos descentralizados, los cuales poseen autonomía legal y son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión (Nuñez, 2014).

Los organismos públicos descentralizados forman parte de la administración pública, pero de una manera descentralizada. Los órganos descentralizados son órganos administrativos que no tienen dependencia jerárquica de la organización centralizada, están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio (Nuñez, 2014). No hay un esquema único para la diversidad de funciones que le son encomendadas, cuentan con un grado de independencia y se expresa de diferentes maneras, un ejemplo son las universidades públicas. Fraga (1993), considera que las atribuciones del organismo descentralizado son propias y no son ajenas al Estado.

Con relación a estas atribuciones de las políticas públicas implementadas a nivel nacional, estatal e institucional, las UPES tuvieron una constante expansión y diversificación de la oferta educativa, así como la desconcentración territorial. La cobertura de las universidades estatales se amplió a través de modelos de descentralización y organización, crearon nuevas unidades académicas, extensiones y campus en regiones distintas a las capitales de los estados, lo que aumentó su matrícula estudiantil (Mendoza, 2018). Su financiamiento se compone de las participaciones del gobierno federal y de la entidad federativa en la que se localizan; las instituciones estatales desarrollan las funciones de docencia, generación y aplicación innovadora del conocimiento, así como de extensión y difusión de la cultura.

Actualmente se cuenta con 35 universidades considerando una por cada entidad federativa; los estados de Campeche, Chihuahua, Sonora y Sinaloa cuentan con dos universidades (SEP, 2020).

Tabla 3 Universidades Públicas Estatales

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

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

De acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Educación Pública durante los últimos tres años del sexenio 2012-2018, las UPES atendieron a un tercio de la matrícula total del subsistema de educación superior. En el ciclo escolar 2015-2016 la matrícula para las UPES fue de 1,087,041, lo que representó el 29.79% del total de la matrícula. En el siguiente periodo 2016-2017, el número de alumnos inscrito en las universidades estatales fue de 1, 152,317 y el porcentaje fue del 26.01%. En el último año 2017-2018, la inscripción fue de 1, 160,421 alumnos, lo que representó el 30.02% respecto al total.

Tabla 4. Matrícula de Educación Superior por Subsistema

Matrícula de Educación Superior por Subsistema			
	2017-2018	2016-2017	2015-2016
Universidades públicas estatales	1,160,421	1,152,317	1,087,041
Universidades públicas estatales con apoyo solidario	60,189	68,089	62,948
Universidades interculturales	11,181	14,784	10,738
Universidades politécnicas	97,309	92,785	84,226
Universidades tecnológicas	244,756	241,688	228,994
Institutos tecnológicos descentralizados	240,806	241,035	224,007
Institutos tecnológicos federales	339,302	340,800	318,547
Universidades públicas federales	411,036	584,692	406,663
Subtotal	2,565,000	2,736,190	2,423,164
Educación normal pública	77,932	80,478	89,769
Educación normal pública - posgrado	1,371	3,095	1,593
Subtotal	79,303	83,573	91,362
Centros públicos de investigación	6,791	6,996	6,843
Otras instituciones públicas	59,333	116,813	57,920
Subtotal	66,124	123,809	64,763
Total público	2,710,427	2,943,572	2,579,289
Educación normal particular	10,775	13,763	18,786
Educación normal particular - posgrado	262	716	1,266
Universidades particulares	1,143,531	1,472,197	1,049,604
Total privado	1,154,568	1,486,676	1,069,656
Total	3,864,995	4,430,248	3,648,945

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP/DGPPyEE; formatos 911.

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

2.4. El financiamiento de las universidades públicas estatales

Las instituciones de educación superior obtienen como fuente principal de financiamiento los recursos económicos que se aprueban en el Presupuesto de Egresos de la Federación a través de dos tipos de subsidio: el ordinario y el extraordinario.

El ordinario constituye en la parte medular de las asignaciones públicas a las universidades; cubre el gasto corriente del sostenimiento regular de las instituciones de educación superior. Así cada año se asigna un presupuesto “irreductible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir

el aumento de costos asociados a los servicios personales y a los gastos de operación. Los aumentos a los salarios son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del Gobierno Federal, se incluye incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones calculadas de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Para fomentar un mejor desempeño académico de las instituciones, el subsidio ordinario incluye los recursos del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico, por tanto, el subsidio ordinario se compone de los costos en los rubros de nóminas de personal autorizado, gastos de operación, ampliación de infraestructura, costos de ampliación de oferta educativa e importes de proyectos incluidos en programas especiales (Villarreal, 2005).

El subsidio federal ordinario es la fuente principal de ingresos de las universidades públicas estatales que se asigna por medio del Programa de Subsidios Federales de Organismos Descentralizados Estatales U006” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En el documento “Criterios Generales de Distribución del Programa U006” 2013-2018, de la Subsecretaria de Educación Superior, se establece que los recursos asignados contribuyen a apoyar el gasto de operación que considera el costo de los servicios personales de directivos y administrativos de acuerdo con la plantilla autorizada, así como la adquisición de materiales y suministros para la prestación del servicio educativo a la población demandante para continuar con el crecimiento natural de la educación, cubrir los gastos de operación y los gastos de servicios personales. Además, considera que el monto de los recursos se otorgará en función de la matrícula y plantilla docente y administrativa, sin especificar en qué proporciones se asignarán (DGESU, 2013). El programa U006, aun cuando tiene antecedentes en distintos programas presupuestarios desde 1976, se define con su nombre y clave presupuestaria actual en 2008 y tiene como base la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (ASF, 2018) .

El subsidio extraordinario se compone de los recursos destinados a través de los diversos fondos de financiamiento establecidos por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación; cada uno de ellos es un programa presupuestario propio con la característica de ser concursables por medio de

convocatorias, reglas o lineamientos de operación y no se establecen para los ejercicios fiscales posteriores a su ejercicio (Mendoza, 2015). Los recursos extraordinarios son un complemento al financiamiento ordinario; se designan para impulsar a las UPES en temas específicos, como incrementar la matrícula escolar, ampliar, adecuar y mejorar la oferta educativa y la equidad distributiva; corregir la inercia presupuestal; fortalecer la viabilidad financiera de las instituciones educativas para optimizar el uso de los recursos disponibles, mejorar los indicadores de calidad y la producción en investigación. Los fondos extraordinarios representan un nuevo paradigma de financiamiento público orientado a resultados (Tuirán, 2011). Los programas a los que pertenecen las UPES son los siguientes:

Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas: otorga fondos económicos para que a partir de la generación de una planeación estratégica participativa se implementen proyectos académicos y/o institucionales que impacten en la calidad de sus programas educativos (SEP, 2020).

Programa para el Desarrollo Profesional Docente: busca profesionalizar a los Profesores de Tiempo Completo (PTC) para que alcancen las capacidades de investigación-docencia, desarrollo tecnológico e innovación, y con responsabilidad social, se articulen y consoliden en cuerpos académicos (SEP, 2020).

Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior: impulsa la realización de proyectos para apoyar la calidad de la educación superior, como la profesionalización del personal académico, la diversificación de la oferta educativa, el fortalecimiento de la pertinencia de los planes de estudio (SEP, 2020).

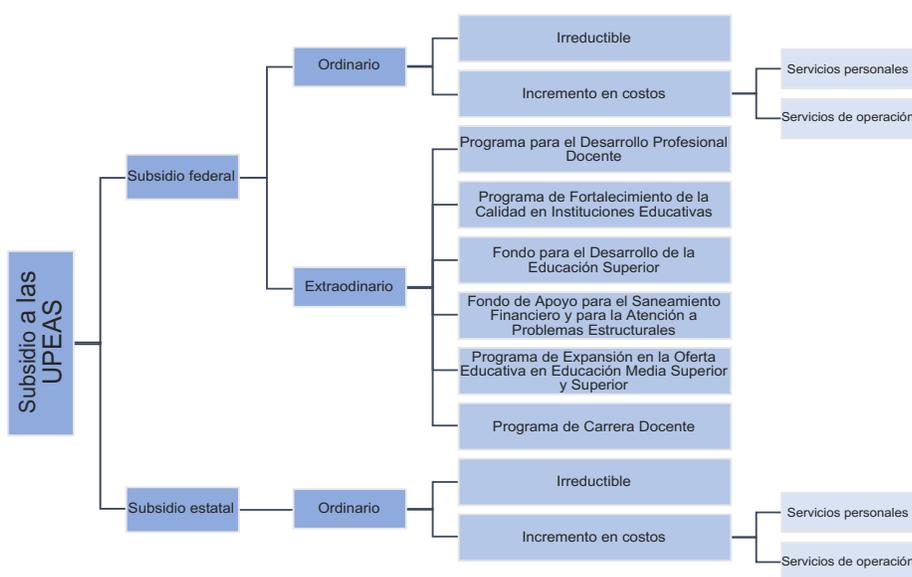
Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y para la Atención a Problemas Estructurales: son recursos económicos concursables en las 34 UPES que apoyen en las reformas estructurales para abatir los pasivos derivados del pago de pensiones y jubilaciones, el reconocimiento de plantillas de personal administrativo y apoyo al saneamiento financiero (SEP, 2020).

Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior: asegura una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa por medio de la infraestructura educativa y diversificación de la oferta (SEP, 2020).

Programa de Carrera Docente: se estableció el Programa de Carrera Docente en Universidades Públicas Estatales (UPES) con el objetivo de valorar y estimular el desarrollo del personal docente en las categorías de tiempo completo, medio tiempo y asignatura que realicen con calidad, dedicación y permanencia las actividades de docencia, investigación, tutorías y participación en cuerpos colegiados (SEP, 2020).

El gobierno federal otorga financiamiento a las UPES a través de un subsidio ordinario y subsidios extraordinarios. Los gobiernos estatales contribuyen al presupuesto de las UPES mediante un subsidio ordinario y algunos de carácter extraordinario; en menor proporción, las universidades en la medida de sus capacidades pueden aportar ingresos propios al presupuesto anual. El subsidio ordinario que los gobiernos estatales asignan a las UPES es la parte proporcional establecida en los convenios de apoyo financiero que llevan a cabo la SEP, el gobierno estatal y la universidad (Mendoza, 2015). El financiamiento federal ordinario representa para las UPES, en promedio, el 80 por ciento de las asignaciones federales, y más del 90 por ciento se destina al pago de servicios personales y proviene principalmente de recursos públicos, e intervienen para la elaboración y programación del presupuesto el gobierno federal, los gobiernos estatales y la universidad.

Figura 4 Distribución del subsidio público de las Universidades Públicas Estatales



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

2.5. Las políticas federales para la educación superior en el sexenio 2012-2018

Las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos; lo distintivo es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas (Aguilar L. , 1996), lo que implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para alcanzar los objetivos señalados (Cámara de Diputados, 2020). Las políticas públicas entonces comprenden acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales, además de que conllevan un compromiso valorativo de democracia y pluralidad. (Cabrero, 2000).

Al gobierno federal le corresponde resolver los problemas básicos y atender las necesidades elementales de la sociedad a través de su capacidad administrativa y por la concentración, distribución y operación del gasto público; para lograrlo debe llevar a cabo una eficiente implementación de las políticas públicas, es por ello que en la elaboración de las políticas públicas no todo problema social, político o necesidad económica se atiende en un orden de prioridades de atención, si bien puede estar definido por factores externos que busquen la incorporación de un asunto en la agenda gubernamental. Una política pública puede delimitar u orientar determinadas acciones que establezcan los objetivos que el Estado plantea alcanzar considerando los actores, estrategias y objetivos que pretende impactar en su implementación (Escalante & Fonseca, 2013).

En materia educativa, las primeras décadas del presente siglo se caracterizaron por la existencia de políticas neoliberales con el aspecto esencial de la separación del Estado de toda actividad económica, buscando que el financiamiento de los servicios públicos que provee el Estado, ya no sean administrados por él ni con recursos derivados de los impuestos, lo que implica que ahora sean proporcionados por particulares (Cardoso, 2006). Debido a esto, se registró una disminución del gasto y se dio prioridad al saneamiento de las finanzas públicas por medio de políticas que

contrajeron las obras de infraestructura y crecimiento en sectores como la educación y el desarrollo científico tecnológico; las políticas educativas seguidas en nuestro país en los últimos años han provocado una caída en el gasto educativo y de los salarios de los trabajadores, en la disminución de inversión en infraestructura y en la capacidad del gobierno de satisfacer las demandas de la sociedad. (Guevara, 2002).

Para Escalante (2015), en los programas de reforma del Estado existen dos visiones: la primera es la idea del capital humano y sus implicaciones, en donde las personas deben verse como empresas, con responsabilidad de invertir, gastar, gastar o desarrollar su capital y por tanto la escuela debe pensarse como un instrumento para su formación, pero si bien la escolaridad influye sobre el ingreso personal, no se debe tomar como el único objetivo de la educación, y la segunda, los proyectos incluyen exámenes estandarizados para maestros y alumnos como mecanismos de sanción o de recompensa según los resultados y la publicación de índices que evalúan el desempeño escolar y cómo se considera que se tiene que formar a los individuos para el mercado; cuando no se cumplen los indicadores existe un desajuste entre las políticas económicas y las escuelas.

Durante las políticas neoliberales, la organización tradicional de las universidades implica que los recursos públicos son asignados de una manera poco eficiente y considera que el gasto público puede ser reducido a lo indispensable; de igual forma, la organización de estas se califica como un problema toda vez que los profesores son “burócratas” ajenos a los movimientos del mercado y profesionales con plazas definitivas que no invierten su tiempo en actividades productivas. El programa neoliberal tiene como propósito que la formación y la investigación estén asociadas al sector productivo (Escalante F. , 2015).

Las políticas neoliberales ha reemplazado la idea de que la educación superior y la investigación produce bienes públicos por una lógica empresarial orientada por la rentabilidad y la ganancia privada, no se trata de lo que sirve a todos, sino de lo que es importante para los escenarios estratégicos privados; esta transformación a nivel global ha tenido como propósitos aumentar la productividad de las universidades, reducir el gasto público en educación superior, eliminar la definitividad de las plazas reemplazándolas con contratos temporales, reducir el nivel salarial de los profesores,

aumentar el número de alumnos y la asignación de fondos mediante evaluaciones que resultan en una mayor competencia entre los investigadores (Escalante F. , 2015).

En México, las políticas públicas en el campo de la educación se presentan como acuerdos administrativos y como reformas educativas. Los primeros tienen alcances limitados e involucran aspectos de tipo convenios; las segundas comprenden algunos ámbitos de lo normativo, pedagógico, curricular, sobre los planes y programas y los métodos o lo que se denomina reformas educativas integrales (Escalante & Fonseca, 2013).

Los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante una administración de gobierno a nivel federal deben seguirse se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo. El PND precisa los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. La política educativa en México durante el periodo 2012-2018 para la educación superior se desarrolló de acuerdo con las necesidades y demandas de una educación de calidad y que además cumpliera con ciertos requerimientos para el sector económico. El presidente Enrique Peña Nieto el 1 de diciembre de 2012 en su toma de protesta para su mandato constitucional 2012–2018, mediante el *Mensaje a la Nación*, declaró el establecimiento de la educación de calidad y la evaluación, la reforma educativa, la rectoría del Estado en materia educativa, educación, productividad, trabajo y la formación de capital humano. (Casanova, 2014).

En el discurso del *Mensaje a la Nación*, el presidente Peña Nieto, planteó los cinco ejes básicos de su gobierno: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global (PND, 2013), y expuso las trece decisiones presidenciales destacando la siguiente afirmación:

“Ha llegado el momento de la Reforma Educativa. Una nación basa su desarrollo en la educación. El capital humano es la base del desarrollo y progreso de un país; ésta es la razón por la que corresponde al Estado la rectoría de la política educativa. Atendiendo a esta responsabilidad, en los siguientes días, enviaré al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el Artículo Tercero Constitucional y, en su momento, la subsecuente Reforma a la Ley General de Educación.

Con esta reforma educativa, se establecen las bases para el Servicio Profesional de Carrera Docente. Habrá reglas claras y precisas, para que todo aquel que aspira a ingresar, permanecer y ascender como maestro, director o supervisor, lo haga con base en su trabajo y sus méritos, garantizándoles plena estabilidad laboral.

De aprobarse la reforma por el Constituyente Permanente, dejará de haber plazas vitalicias y hereditarias en el Sistema Educativo Nacional.

Esta reforma, también incluye la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que identificará, de manera objetiva e imparcial, las necesidades de mejora de maestros, directores, supervisores, escuelas y autoridades.” (Excelsior, 2012)

Posteriormente se formalizó la firma del *Pacto por México*, como un nuevo acuerdo entre los principales partidos del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y posteriormente el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El Pacto por México, dentro del título Educación de calidad y con equidad, planteó tres objetivos:

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

Dentro del acuerdo Pacto por México existieron dos compromisos relevantes para efectos de esta tesis, el compromiso 14 que establecía el aseguramiento de los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura de al menos el 80 % en educación media superior y al menos 40% en educación superior, y el compromiso 15 que determinaba la creación de un Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior y promover el programa piloto de “beca-salario” en tres estados de la República para implementarlo progresivamente en el país (PND, 2013).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013 al 2018, fue publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación y se integra por dos apartados. el primero

presenta un contexto internacional y nacional sobre el desarrollo nacional, un Diagnóstico General del País, la Estrategia General para el desarrollo nacional que tiene por objetivo general Llevar a México a su máximo potencial y las metas nacionales con diagnósticos y objetivos específicos ya mencionados como ejes en el *Mensaje a la Nación*, además considera tres estrategias transversales.

Figura 5. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República

En el segundo apartado del Plan Nacional de Desarrollo se anuncian cada una de las metas y los objetivos, estrategias y líneas de acción que proponen para alcanzarlas, así como los indicadores que darán seguimiento a cada una de ellas (PND, 2013).

En el Diagnóstico sobre la *Meta México con Educación de Calidad* se establece la necesidad de robustecer el capital humano para estar a la altura de las necesidades del mundo globalizado; se visualiza la falta de educación como una barrera para el desarrollo productivo y como un limitante para la población para trabajar en equipo, resolver problemas, usar las tecnologías y comprender el entorno para poder innovar. Considera que la falta de capital humano es un reflejo de un sistema educativo deficiente y propone la vinculación de la investigación con la vida productiva del país (PND, 2013).

La Estrategia General, para cumplir con el objetivo de Llevar a México a su máximo potencial y para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos,

menciona que se debe contar con capital humano preparado para la innovación y para que la población tenga las herramientas para el desarrollo de aprendizajes, y se incentivará una mayor inversión en ciencia y tecnología para la generación de productos y servicios con un alto valor agregado (PND, 2013).

Los objetivos, estrategias y líneas de acción planteados en el PND para la educación superior son (PND, 2013):

a) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

Líneas de acción:

- Impulsar por medio de planes y programas de estudio la construcción de una cultura emprendedora.
- Reformar el esquema de evaluación y certificación de la calidad de los planes y programas de educación superior.
- Fortalecer la educación para el trabajo y desarrollar programas educativos flexibles con salidas laterales o intermedias como las carreras técnicas o vocacionales.
- Impulsar programas de posgrado y crear programas de estadías de estudiantes y profesores con instituciones extranjeras.

b) Garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo

Líneas de acción:

- Establecer alianzas con instituciones de educación superior y organizaciones sociales para disminuir el analfabetismo y el rezago educativo.
- Incrementar la cobertura en educación superior por lo menos en un 40%.
- Ampliar la oferta educativa de las diferentes modalidades incluyendo la mixta y la no escolarizada y de acuerdo con los requerimientos del desarrollo local, estatal y regional.
- Asegurar la suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura en las regiones con mayor rezago educativo.

c) Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.

Líneas de acción:

- Contribuir a que la inversión nacional en investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel del 1% del PIB.

- Incrementar el número de becas de posgrado otorgadas por el gobierno federal
- Fortalecer el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).
- Fomentar la calidad de la formación impartida por los programas de posgrado por medio de la acreditación en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).
- Incrementar la cobertura en educación superior por lo menos en un 40%.
- Ampliar la oferta educativa de las diferentes modalidades incluyendo la mixta y la no escolarizada y de acuerdo con los requerimientos del desarrollo local, estatal y regional.
- Asegurar la suficiencia financiera de los programas destinados al mejoramiento de la calidad e incremento de la cobertura en las regiones con mayor rezago educativo.

2.6. El Plan Sectorial de Educación 2013-2018

La Constitución Política de los Estados Mexicanos establece en sus artículos 25 y 26 que la Administración Pública debe tener un proceso de planeación como el eje que el Estado seguirá para el desarrollo nacional, buscando fomentar el crecimiento económico, la distribución de la riqueza de manera justa e impulsar la libertad y la dignidad. El Estado tiene la obligación de organizar un sistema de planeación de manera democrática y con la participación social (CPEUM, 2016).

La Ley de Planeación señala las disposiciones para realizar actividades de planeación involucrando los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, y en su artículo 21 dispone que al inicio de cada administración se debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo que es la base para la planeación sexenal y de la cual se derivan los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, que orientarán las políticas públicas de los diversos sectores, como los programas sectoriales de salud, de educación, etc.

El Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 publicado el 13 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, es un documento que establece las estrategias gubernamentales en materia educativa en todas sus

modalidades y niveles. Se integra por un marco normativo y cuatro capítulos. El primero aborda un diagnóstico sobre el sistema educativo nacional; el segundo contiene los esquemas de alineación con las metas nacionales; el tercero incluye los objetivos, estrategias y líneas de acción y finalmente el cuarto está dedicado a los indicadores del programa.

El ejecutivo en la carta de presentación del Programa considera que la educación superior debe estar orientada al logro de las competencias que se requieren para el desarrollo democrático, social y económico del país y que el Gobierno Federal apoyará a las instituciones educativas superiores para fortalecer el trabajo académico y la investigación; además, mediante la diversificación en las diferentes regiones del país se favorece la pertinencia y se aumenta la productividad y competitividad de la economía mexicana. Respecto a la autonomía universitaria y a la libertad de pensamiento que caracteriza a las instituciones, serán las condiciones para la relación con el Gobierno Federal y para el ejercicio de sus responsabilidades. En 2018 se esperaba que el número de estudiantes en educación superior fuera equivalente al 40% en cobertura (PSE, 2013).

En el PSE 2013–2018 se establecían seis objetivos que constan de sus respectivos diagnósticos, estrategias y líneas de acción. Son de nuestra atención para los fines de la educación superior el segundo, el tercero y el sexto (PSE, 2013).

1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.
2. 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.
3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa
4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.
6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

Respecto al segundo objetivo se orienta a la formación de los recursos humanos con las competencias que se requieran para el desarrollo democrático, social y económico del país y promueve la relación entre la educación superior y la productividad; dentro de las líneas de acción que se encuentran 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, impulsar la formación dual y otros esquemas que permitan la acreditación parcial de estudios en las empresas (PND, 2013) .

El tercer objetivo incluye algunas estrategias referidas a la educación superior, entre ellas la centrada en la planeación y la organización del Sistema Educativo Nacional; incluye temas como el acuerdo entre los Estados y las IES sobre el financiamiento y el crecimiento, sobre el uso de la plena capacidad de las instituciones sobre el respaldo federal a planteles, promover el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo. Teniendo como estrategia el fortalecer la planeación y mejorar la organización del sistema educativo nacional para aumentar con eficiencia la cobertura en distintos contextos y considerando acciones como el fortalecer las áreas estatales para la planeación y el desarrollo educativo, acuerda 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 y superior de acuerdo con su contexto, asegurar fondos federales para el crecimiento de la oferta de educación media superior y superior y que se destinen a planteles que resulten viables, dar mayor transparencia a los costos por estudiante de tiempo completo equivalente a cada uno de los subsistemas de educación media y superior, favorecer el apoyo financiero federal a las opciones educativas que ofrezcan mejores resultados en relación con su costo y asegurar que las decisiones de

crecimiento de la oferta disminuyan las diferencias de cobertura entre regiones y grupos de población (PND, 2013).

El sexto objetivo es un punto con el que se pretende fortalecer la capacidad analítica de los mexicanos por medio de las instituciones de educación superior; además, considera en la estrategia sobre la inversión en investigación que se debe dar impulso a la infraestructura de las instituciones, incrementar el número de personas con estudios de posgrado en ciencia y tecnología, promover estudios, becarios e integrar a las mujeres para ampliar los posgrados de calidad (Casanova, 2014).

El capítulo nos ocupó de una revisión del Sistema Educativo Nacional, peculiarmente de la educación superior en México, destacando las principales instituciones de educación superior, y sus principales indicadores como el sostenimiento, la matrícula y la tasa de absorción a nivel nacional y de las universidades públicas estatales, además se revisaron los principales documentos rectores de la planeación y programación con relación a la educación superior establecidos por el Estado. Por ello y como parte de las universidades públicas estatales el siguiente capítulo se dedicó al estudio de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

CAPÍTULO 3

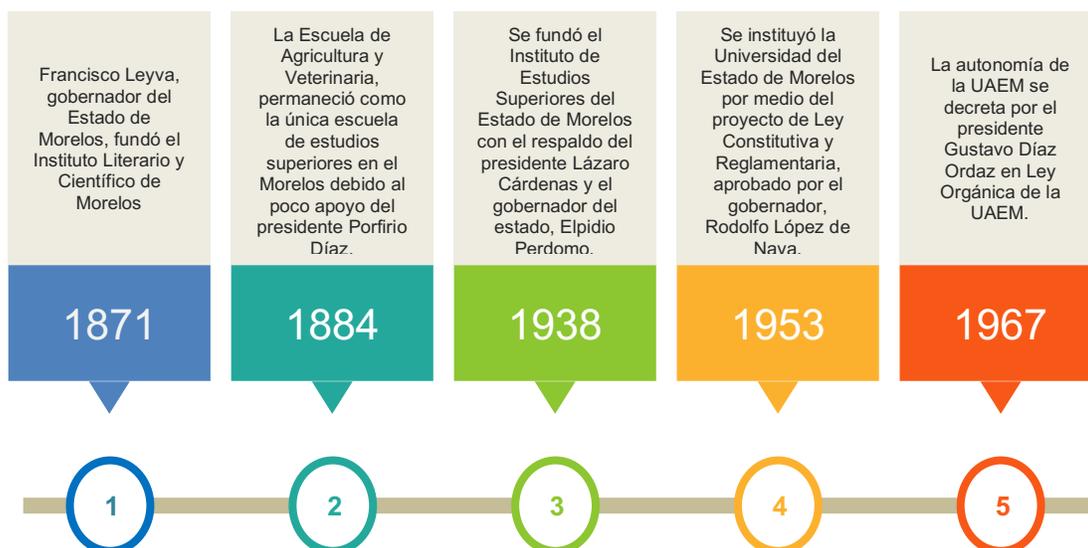
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS Y SU FINANCIAMIENTO

3.1. Antecedentes

La Universidad Autónoma del Estado de Morelos UAEM, de acuerdo con el Modelo Universitario (2010) es una institución de educación pública, que ofrece programas educativos de los tipos medio superior y superior.

De acuerdo con el libro *Voz Viva de la Universidad* de la doctora Martha Luz Arredondo y el maestro Mauricio Santoveña Arredondo y la información de la página Web de la UAEM, la Universidad tendría como antecedentes los siguientes:

Figura 6. Antecedentes de la UAEM



La autonomía es uno de los signos más sobresalientes de las universidades y ha sido motivo de muchos debates. En 1965, en la IV Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades celebrada en Tokio, Japón, se declaró que las universidades deben tener derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores y a sus estudiantes; también, de formular sus currículos para cada grado y el establecimiento de los niveles académicos, de tomar decisiones finales sobre los programas de investigación y finalmente, de distribuir sus recursos financieros entre sus diversas actividades. La autonomía es el estatus que el Estado concede a la universidad para que se gobierne de manera independiente en asuntos de

investigación, enseñanza, administración y economía, como un medio o una herramienta para que las universidades cumplan sus funciones; es una condición que permite a la universidad desempeñar sus tareas propias (Tünnermann, 2010)

De acuerdo con Burton R. Clark, las universidades se encuentran en una fase de cambios debido a la multiplicidad de peticiones a las que tienen que hacer frente, demandas del mercado y de las empresas que las han modificado sustancialmente, lo que genera en sus estructuras orgánicas y funciones una “crisis sistémica”, en donde las universidades tienen altos índices de cambio debido a grandes exigencias y se ven limitadas en sus capacidades, lo que produce insuficiencias institucionales y la incapacidad para su desarrollo, ya que los continuos cambios dificultan su desempeño. Las universidades, siguiendo a Clark, deben sobresalir en todos sus niveles institucionales, programáticos, de oferta, de demanda y de recursos por medio de una cultura de innovación organizacional que tenga un sentido emprendedor que busque el fortalecimiento directivo, el desarrollo extramuros, la diversificación financiera, los estímulos académicos y la integración de la comunidad (Clark, 2004), citado por (Didriksson, 2010). Este modelo que propone el autor es una respuesta a las demandas que tienen las universidades para que puedan tener un mejor control y fortalecimiento de su autonomía.

La autonomía universitaria en México, a través de las leyes orgánicas universitarias y las políticas públicas, se ha centrado en la relación política entre universidad y el Estado (Brunner, 1992) citado en (De Vries & Romero, 2010) ya sean los propósitos del gobierno y la interacción con las administraciones universitarias. Según Altbach (2009), la autonomía, tanto por la gestión o por el ejercicio legítimo del poder, ha perdido su carácter académico como promotora de espacios para la especulación, la experimentación y la creación, en donde prevalezcan las “cuatro libertades básicas” de una universidad: determinar por sí misma quién puede enseñar, qué debe enseñarse, cómo debe enseñarse y quién puede ser admitido.

En 1973 Jorge Carpizo, abogado general de la UNAM, propuso incorporar un apartado C al artículo 123 de la CPEUM para normar el trabajo en las universidades, pues las relaciones de los trabajadores y profesores no cabían en los apartados A y B. La propuesta no prosperó, pero se logró la incorporación de la fracción VII al artículo

3º Constitucional el 9 de junio de 1980. Las relaciones laborales con el personal académico y administrativo quedaron dentro del apartado A del artículo 123, pero con los términos y modalidades de la Ley Federal del Trabajo, como un trabajo especial de manera que la normatividad laboral concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de la institución; esta reforma se hizo extensiva a todas las universidades e instituciones de educación superior a las que se les otorgue la autonomía (Núñez, 2014).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga autonomía a ciertas instituciones públicas de educación superior a través del artículo 3º fracción VII:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

De acuerdo con lo anterior, la Constitución concede la autonomía a las universidades para decidir sobre diversos aspectos de su funcionamiento, pero dependen de políticas internas para mantener una interacción con la sociedad que las rodea y de políticas externas para los aspectos financieros, además de que no cuentan con la suficiente independencia para la contratación del personal y la admisión de los estudiantes, por ello aun cuando en la ley se menciona que tienen facultades para gobernarse a sí mismas, en la práctica las dependencias gubernamentales influyen por medio de ciertas políticas y en las formas de financiamiento.

La autonomía de la UAEM fue solicitada el 5 de septiembre de 1967 al presidente Gustavo Díaz Ordaz, durante la entrega de las instalaciones del campus Chamilpa mediante el discurso del alumno Abraham Rubio; en respuesta a ello, el

presidente pidió al gobernador Riva Palacios iniciar ante el Congreso la Ley de la Autonomía Universitaria. El 22 de noviembre de 1967 en el Periódico Oficial No. 2310, fue promulgada y publicada la Ley Orgánica de la UAEM, aun cuando en dicha Ley no existía el concepto de autonomía, quedó establecido que se otorgaba esta a la Universidad. La Ley Orgánica incorporó dentro de las autoridades universitarias a la Junta de Gobierno lo que permitía a la Universidad decidir sobre la designación de los rectores mediante la formulación de la terna para ponerla a consideración del Consejo Universitario, así como nombrar y remover al Tesorero de la Universidad, designar al auditor, nombrar a las personas que formen el Patronato de la Universidad, resolver conflictos que surjan entre las autoridades universitarias, autorizar la enajenación de bienes inmuebles y expedir su propio reglamento (Arredondo M. L., 2002).

Desde su promulgación de 1967, la Ley Orgánica de la UAEM permaneció vigente, pero debido a las transformaciones a nivel internacional, nacional y estatal en materia pedagógica y a diversos aspectos administrativos en materia de educación media superior y superior, se hizo necesario generar una nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 21 de mayo de 2008, como una reforma integral a las normatividades de orden jurídico de la Universidad, en la cual en materia de autonomía el artículo 4 (LOUAEM, 2008) expresa textualmente lo siguiente:

DEL ALCANCE DEL ESTATUS DE AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD. El estatus de autonomía de la Universidad otorgada por los artículos 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, implica el goce de potestades en las siguientes materias:

- I.- De gobierno: para elegir, nombrar y remover a sus autoridades;
- II.- Académica: para la planeación y el desarrollo de los servicios de educación; investigación, difusión de la cultura y extensión de sus servicios;
- III.- Financiera: para la obtención y manejo de su patrimonio;
- IV.- Normativa: para dictar sus propias normas y ordenamientos;
- V.- Administrativa: para dirigir, planear, programar, presupuestar, ejercer; controlar y evaluar el uso de sus recursos, y
- VI.- Responsabilidad: para generar y aplicar un régimen de responsabilidades.

La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos promulgada el 12 de mayo de 2008, define a la Universidad como un organismo público autónomo del Estado de Morelos y señala que tiene como finalidad el

fortalecimiento y transformación de la sociedad por medio de la ciencia, la educación y la cultura, considerando su entorno para que de una manera eficiente y creativa sea constructora de propuestas innovadoras y de líneas de investigación orientadas al desarrollo humano. Así mismo, establece las bases para su organización y funcionamiento. (Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2008).

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la UAEM, el gobierno universitario tiene una estructura orgánica compuesta por autoridades universitarias colegiadas, como el Consejo Universitario (CU), la Junta de Gobierno y los Consejos Técnicos, y por autoridades universitarias unipersonales como el Rector, el Secretario General y los Titulares de las Unidades Académicas.

El Consejo Universitario es la autoridad suprema al interior de la UAEM, se encuentra compuesto por el Rector y por representantes de los estudiantes, los académicos, los Titulares de las Unidades Académicas y el Secretario General como Secretario del Consejo, además de dos miembros tanto del Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos como del Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y de la Federación de Estudiantes Universitarios de Morelos. Dentro de sus principales funciones se encuentran: asegurar el cumplimiento de los fines de la Universidad y vigilar que se respete la autonomía y su legislación, determinar las políticas institucionales de educación, definir la estructura académica de la Universidad, establecer los programas educativos y evaluar su pertinencia con base en la investigación, difusión de la cultura y extensión de sus servicios, así como la elección, renuncia o remoción del Rector, de los miembros de la Junta de Gobierno, de los titulares de las Unidades Académicas y del titular de la procuraduría de los Derechos Académicos y aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos y sus modificaciones al ejercicio y la cuenta anual.

La Junta de Gobierno es una autoridad colegiada integrada por siete miembros honorarios; el Consejo Universitario anualmente elige a un miembro para sustituir al de mayor antigüedad; su función principal es formular la terna para la designación del Rector, instruir las auditorías preventivas para analizar el estado financiero de la

Universidad, designar el titular del órgano interno de control y al auditor externo de la Universidad y solucionar los conflictos que surjan entre las autoridades universitarias.

Los Consejos Técnicos son la máxima autoridad de las Unidades Académicas, se integran con los representantes de los docentes, investigadores y, en su caso, estudiantes de los diferentes niveles educativos. Las facultades y obligaciones de los Consejeros se determinan en el Estatuto Universitario y su atribuciones consisten en ser órganos de consulta, conocer las cuestiones que ayuden al mejoramiento de las unidades académicas, evaluar académicamente los avances programáticos y los proyectos de investigación en desarrollo, tener conocimiento de las responsabilidades del personal directivo, académico, administrativo y alumnos de su unidad académica e incentivar la actividad docente, estudiantil y administrativa.

El Rector es la autoridad superior ejecutiva y directiva y el representante legal de la Universidad, permanece en su cargo durante seis años y no puede ser reelecto. Dentro de sus facultades y obligaciones se encuentran las de coordinar y dirigir las políticas institucionales de educación, investigación, difusión de la cultura y extensión de sus servicios; también, generar, aplicar y presentar ante el Consejo Universitario el Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad y sus programas específicos, así como adoptar las medidas para la elaboración del ejercicio y control del presupuesto de la Universidad y su presentación en el Consejo Universitario. El Rector, además, podrá otorgar, delegar, sustituir y revocar poderes para pleitos, cobranzas y actos de administración, designar y remover a titulares de dependencias administrativas y personal de confianza. Él tiene como obligaciones presidir las reuniones del Consejo Universitario y vigilar el exacto cumplimiento de los acuerdos que se tomen en el Consejo y debe rendir anualmente un informe de actividades. Una de sus funciones primordiales es la gestión del subsidio anual ante los gobiernos federal, estatal y municipal.

El Secretario General es la autoridad coadyuvante del Rector quien se encarga de coordinar, estructurar y supervisar las actividades académicas y administrativas de la Universidad. El secretario puede suplir al Rector de acuerdo con los términos del Estatuto Universitario, fungir como secretario del Consejo Universitario, dar fe de los documentos académicos, financieros, administrativos y honoríficos que expida la

Universidad y desempeñar como editor del órgano informativo universitario “Adolfo Menéndez Samará.”

Los titulares de las Unidades Académicas son las autoridades que representan a las mismas unidades; su duración, facultades, obligaciones y las formas de elección están establecidas en la legislación universitaria.

El Estatuto Universitario contempla la definición de los órganos de gobierno, administración, control y vigilancia de la Universidad y de la procuración de los derechos universitarios; también, los procedimientos y sanciones por violación a la legislación universitaria, las bases de la estructura política y los procedimientos académicos de la Universidad bajo criterios organizacionales, así como los derechos y obligaciones de los integrantes de la Universidad.

La siguiente figura muestra la estructura orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, aprobada el 01 de febrero de 2013, por el entonces Rector Alejandro Vera Jiménez.

Figura 7. Organigrama de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos



Fuente: <https://www.uaem.mx/sites/default/files/estructura-organica/organigrama.pdf>

Según el quinto informe de actividades del rector Alejandro Vera, para el periodo 2016-17, la oferta estudiantil ofrecida por la UAEM fue de 16,328 lugares, de los cuales 5,338 fueron para bachillerato y 10,990 para licenciatura. Las cifras de los aceptados después del examen de admisión fueron de 14,200 espacios: para bachillerato, 5,288; para licenciatura, 8,912. En este ciclo se amplió la matrícula y la oferta educativa por la implementación de nuevos programas educativos y la ampliación de la cobertura en el estado de Morelos. La Universidad, de acuerdo con las necesidades del contexto académico y social, tuvo una oferta educativa de 97 programas de licenciatura y 53 de posgrados en diferentes regiones del estado y en sus distintas sedes. De los programas de posgrado, 37 fueron reconocidos por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de las Ciencias y la Tecnología (Conacyt). Respecto a la planta académica se dispuso de 505 profesores investigadores de tiempo completo PITC con posgrado, de los cuales 430 cuentan con doctorado; 50, con maestría y 25, con licenciatura. (Vera, 4o. Informe de actividades, 2016)

Para el ciclo 2016-2017 la Universidad tuvo una matrícula de 41,093 estudiantes y para atenderla se contó con 59 unidades académicas distribuidas en las diferentes regiones de la entidad; nueve de educación media superior; 18, Escuelas de Nivel Superior; 16, Facultades; 11, Centros de Investigación; dos, centros de carácter transdisciplinar e interdisciplinar, además de tres institutos (Vera, 2017), como se muestra en la tabla.

Tabla 5. Unidades Académicas de la UAEM

NIVEL	UNIDAD ACADÉMICA
Nivel Medio Superior	Escuela Preparatoria No. 1 (Diurna) Escuela Preparatoria No. 1 (Vespertina) Escuela Preparatoria número dos Escuela Preparatoria de Cuautla Escuela Preparatoria de Jojutla Escuela Preparatoria de Puente de Ixtla Escuela Preparatoria de Tlaltizapán Escuela Preparatoria Comunitaria de Tres Marías Escuela de Técnicos Laboratoristas
Escuelas (Nivel Superior)	Escuela de Ciencias del Deporte Escuela de Estudios Superiores de Atlatlahucan Escuela de Estudios Superiores de Axochiapan Escuela de Estudios Superiores de Jojutla Escuela de Estudios Superiores de Jonacatepec Escuela de Estudios Superiores de Mazatepec

NIVEL	UNIDAD ACADÉMICA
	Escuela de Estudios Superiores de Miacatlán Escuela de Estudios Superiores de Tepalcingo Escuela de Estudios Superiores de Tetecala Escuela de Estudios Superiores de Tetela del Volcán Escuela de Estudios Superiores de Tlayacapan Escuela de Estudios Superiores de Totolapan Escuela de Estudios Superiores de Xalostoc Escuela de Estudios Superiores de Yautepec Escuela de Estudios Superiores de Yecapixtla Escuela de Estudios Superiores del Jicarero Escuela de Teatro, Danza y Música Escuela de Turismo
Facultades	Facultad de Arquitectura Facultad de Artes Facultad de Ciencias Agropecuarias Facultad de Ciencias Biológicas Facultad de Ciencias Químicas e Ingeniería Facultad de Comunicación Humana Facultad de Contaduría, Administración e Informática Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Facultad de Diseño Facultad de Enfermería Facultad de Estudios Sociales Facultad de Estudios Superiores de Cuautla Facultad de Farmacia Facultad de Medicina Facultad de Nutrición Facultad de Psicología
Centros de Investigación	Centro de Investigación en Biodiversidad y Conservación Centro de Investigación en Biotecnología Centro de Investigación en Ciencias Centro de Investigación en Ciencias Cognitivas Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales Centro de Investigación en Dinámica Celular Centro de Investigación en Ingeniería y Ciencias Aplicadas Centro de Investigación Transdisciplinar en Psicología Centro de Investigaciones Biológicas Centro de Investigaciones Químicas Centro Interdisciplinario de Investigación en Humanidades
Centros	Centro de Extensión y Difusión de las Culturas Centro de Investigación Interdisciplinar para el Desarrollo Universitario
Institutos	Instituto de Ciencias de la Educación Instituto de Investigación en Ciencias Básicas y Aplicadas Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales

Fuente: Quinto informe de actividades 2016-2017, Rector Alejandro Vera Jiménez.

<http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oja5/quinto-informe-de-actividades-2016-2017.pdf>

De acuerdo con datos proporcionados por Fabiola Álvarez Velasco (comunicación personal, septiembre 20, 2018)¹ Secretaria General de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), la Universidad en 2018, contaba con nueve planteles de nivel medio superior, 116 programas educativos de licenciatura, 54 de posgrados y se atendió a una población de 43,153 estudiantes, de los cuales 12,504 eran de bachillerato, 29,036 de licenciatura y 1,614 de posgrado. El 85% de los programas de licenciatura fueron reconocidos por los organismos nacionales certificadores y el 80% de los programas de posgrado fueron acreditados gracias a su calidad por CONACYT. La cobertura abarcó 22 municipios del Estado de Morelos. Se tenía una planta académica de 2,800 profesores, de los cuales 493 son investigadores de tiempo completo PITC, 279 pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y 4 son miembros del Sistema Nacional de Creadores de Arte. De los PITC, 421 son investigadores de tiempo completo con perfil deseable PRODEP. La Universidad contó con 94 cuerpos académicos reconocidos, dentro de los cuales 51 estaban consolidados; 21, en consolidación y 22, en formación.

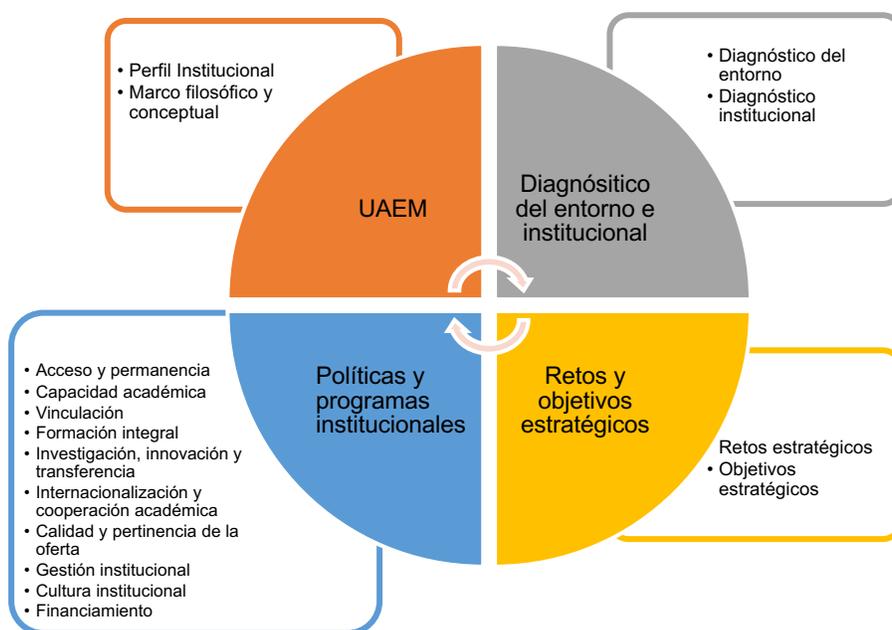
3.2. Plan Institucional de Desarrollo 2013-2018

De acuerdo con el Reglamento General de Planeación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, se considera que la planeación universitaria debe ser un proceso que contribuya en la construcción de un proyecto universitario, académico y ético político y socialmente pertinente, que reconozca la complejidad de la realidad social y la capacidad planificadora y transformadora de los actores universitarios. El Plan Institucional de Desarrollo 2012- 2018 es resultado de una de las metas del Programa de Planeación Institucional de realizar las acciones conducentes para establecer un nuevo marco legal para la planeación y evaluación universitaria (UAEM, 2017). El PIDE obedecía al compromiso de ajustar, adecuar y reorientar las prácticas académico-administrativas y comunitarias para responder a los retos que las

¹ Conferencia de prensa de la administración central de la UAEM sobre el estallamiento de huelga <https://www.facebook.com/InformacionUAEM/videos/2189612614613455/>

tendencias sociales, culturales y económicas plantean a las instituciones educativas. Fue presentado en noviembre de 2012, estaba dividido en cuatro partes: la primera dedicada al papel de la Universidad en relación con el perfil institucional y el marco filosófico y conceptual; la segunda parte se refiere al diagnóstico del entorno y el institucional en el que se sitúa; el tercer apartado considera los retos y objetivos estratégicos y finalmente la cuarta parte se refiere a las políticas y programas institucionales (UAEM, 2012) .

Figura 8 Plan Institucional de Desarrollo de la UAEM



El Plan Institucional de Desarrollo de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (PIDE) 2012-2018, establecía como parte de su *Perfil institucional* la misión y la visión de la siguiente forma:

La Misión de la UAEM es formar integralmente ciudadanos a la vez que profesionales libres, críticos y socialmente responsables, capaces de construir conscientemente su propio proyecto de vida; de contribuir a la construcción de la democracia y desenvolverse en un mundo sin fronteras, incierto y paradójico, reconociéndose como miembros del género humano y como parte de la naturaleza; de actuar ética, comunicativa y cooperativamente para contribuir a resolver los problemas y satisfacer las necesidades de los distintos sectores y grupos poblacionales del Estado de Morelos y, en general, de la sociedad globalizada en la que están

insertos, así como de participar en la producción, recreación y transformación de la cultura; mediante una educación media superior y superior incluyente, con calidad y pertinencia social, comprometida con la sustentabilidad y articulada tanto a las necesidades de sus jóvenes estudiantes como a las exigencias y desafíos relacionados con la generación y aplicación de los conocimientos, la extensión de los servicios y la difusión de la cultura en el mundo contemporáneo (PIDE, 2013).

En la gestión 2012-2018 de la UAEM, se buscó consolidar y posicionar a la Universidad de acuerdo con la Visión como:

- Universidad pública incluyente, laica y democrática, legitimada y prestigiada socialmente en los ámbitos estatal, regional, nacional e internacional por la calidad y pertinencia de la formación humanista y científica que proporciona a sus estudiantes, formación cuyo horizonte y criterio último es la dignidad humana y cuyo fundamento es el esfuerzo de eticidad necesario para la realización de los valores que están en la raíz de la condición humana y que contribuyen a satisfacer las necesidades de libertad, elevación de la conciencia, socialidad y constitución del educando como sujeto.
- Espacio democrático de reflexión e instancia crítica del acontecer social, en diálogo permanente con la sociedad a la que se debe, abierta al intercambio, a la cooperación y al contacto con otras tradiciones de educación superior nacionales e internacionales, sustentada en valores de libertad, justicia, eticidad y solidaridad con todos los sectores de la población, especialmente con aquellos en situación de exclusión social; y comprometida con un proyecto de futuro que responda simultáneamente a las exigencias de la modernización y a una visión del desarrollo nacional acorde con nuestras raíces y nuestros problemas.
- Comunidad académica atenta y proactiva, con liderazgo para responder a las exigencias de formación derivadas del avance de los conocimientos, del desarrollo científico y tecnológico y, en general, del proceso de globalización y su impacto social, económico, cultural y político en los escenarios complejos, inciertos y paradójicos que caracterizan al mundo contemporáneo.
- Espacio de creación simbólica y cultural con una visión holística y multidisciplinaria de la realidad social y educativa, y una cultura de cooperación y trabajo colectivo que propicie la mejora continua de su quehacer institucional, la participación activa de sus actores en la vida universitaria, la construcción de una relación horizontal de comunicación, mutuo aprendizaje, diálogo e intercambio de saberes con los distintos actores sociales de su entorno, y la utilización compartida y eficiente de recursos, experiencias, capacidades y proyectos con otras IES, con instituciones de cooperación

educativa, científica y tecnológica, y con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

- Institución de educación superior con un modelo de gestión eficiente y eficaz al servicio de sus funciones sustantivas, una infraestructura física y tecnológica moderna, suficiente y funcional, y una cultura de la evaluación comprometida con la mejora continua, la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad (PIDE, 2013).

Respecto al *Marco filosófico conceptual*, el PIDE consideró que dentro del contexto de la educación superior la globalización económica cuestionaba a la universidad pública su contribución en el desarrollo nacional en nuevos escenarios. Lo que planteaba la exigencia de reorientar y/o renovar la oferta de carreras, los temas de investigación, la relaciones entre la universidad y su entorno, así como la revisión de la filosofía de la institución, desde la perspectiva de la razón de ser frente al nuevo contexto.

Para el PIDE la crisis educativa era un problema de pérdida del sentido más que de gestión, de capacidad e innovación o de oportunidad política, lo que demandó la reinención de instituciones públicas que dieran un nuevo significado y dinamizaran su tarea social. Reconoció que la educación superior exigía una universidad pública renovada capaz de articular, diseñar y operar estrategias para actuar el mundo con responsabilidad y compromiso social, y que formara sujetos autónomos, dignos, solidarios comunicativos, críticos, íntegros sociables y con sentido ético, dispuestos a constituirse en el pilar de un proyecto educativo integrador de las diversas divisiones de la vida humana que coadyuvaran al desarrollo de esferas públicas. Así se presentó la necesidad de una universidad pública que asumiera como irrenunciables la lucha por la libertad y la justicia, el cuestionamiento crítico de la realidad social, que promoviera la pluralidad y defendiera la razón del diferente. Una universidad con calidad y pertinencia social.

La Universidad a través del PIDE se manifestó como una institución comprometida con la inclusión social como principio rector de la acción institucional para los jóvenes como de la población en general. Además, estableció compromisos con la calidad y pertinencia de la oferta; la vinculación como una estrategia de comunicación y articulación con el entorno; el desarrollo de proyectos estratégicos; la

innovación, la cooperación e internacionalización, la gestión estratégica y el financiamiento. Teniendo como eje transversal a la sustentabilidad.

La segunda parte del documento, nombrado, *Diagnóstico del entorno e institucional* se abordó con base en cuatro ejes: el diagnóstico del entorno, el diagnóstico institucional, las oportunidades y amenazas del entorno y las fortalezas y debilidades institucionales. Respecto al entorno, trató las principales problemáticas a nivel mundial del conocimiento y del desarrollo científico y tecnológico señalando que el desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) promovieron la divulgación de los conocimientos de una manera más democrática en número y extensión, pero fomentaron la mercantilización; sobre el desempeño de la economía nacional se planteó que la crisis económica de 2008, ocasionó una economía más frágil frente a los mercados internacionales, lo que acentuó la pobreza y la desigualdad siendo dos de los problemas más graves del país y del estado de Morelos. El empleo de los profesionistas se caracterizó por su precariedad en salarios bajos, inestabilidad laboral y subempleo. En el Diagnóstico Institucional se realizó un estudio sobre el acceso y la permanencia en la Universidad de la educación media superior y superior, considerando las cifras de la matrícula y la cobertura. De la misma forma se consideraron aspectos como la capacidad académica, la calidad y pertinencia de la oferta, la vinculación, la formación integral, la gestión institucional, la cultura institucional y el financiamiento, punto en donde se señaló que el presupuesto ordinario únicamente permitió atender las necesidades de salarios y prestaciones, así como gastos de operación, sin embargo, no es suficiente para amortizar el déficit estructural que se integró por las horas no reconocidas del personal académico, estímulos al desempeño de los profesores investigadores de tiempo completo, así como pensiones y jubilaciones. Con relación al recurso extraordinario, resultado de fondos de concurso se destinó a la mejora de la infraestructura física, equipamiento, mantenimiento de equipo científico e instalaciones, compra de materia de oficina y laboratorio, asistencia de eventos académicos, estancias de investigación, movilidad estudiantil, publicaciones y realización de eventos académicos. Por lo que propuso buscar fuentes alternas de financiamiento e impulsar proyectos de vinculación para la generación de recursos, sin el incremento de cuotas a los estudiantes.

La tercera parte, *Retos y objetivos estratégicos*, destacó los principales retos y objetivos en relación con el acceso y permanencia, la capacidad académica, la calidad y pertinencia de la oferta, la vinculación, la formación integral, la investigación, innovación y transferencia, la internacionalización y cooperación académica, la gestión institucional, la cultura institucional y el financiamiento. Dentro de los principales se señalaron: la ampliación de la matrícula y cobertura en los tres niveles educativos, incremento en la capacidad académica; la consolidación de la formación docente; la construcción de una vinculación estratégica entre los sectores social y productivo; mantener y acrecentar el subsidio estatal y federal asignado a la Universidad y pugnar una política de financiamiento de las instituciones de educación públicas desde una visión de Estado.

La cuarta parte del documento *Políticas y programas institucionales* comprendió las políticas, los programas, los objetivos y las metas para el periodo 2012-2018 de una manera más específica y de acuerdo con los nueve puntos considerados, a lo largo del documento. Respecto a las políticas de financiamiento que conciernen a esta investigación se mencionan las siguientes:

- Impulsar estrategias de gestión que aseguren la asignación suficiente y oportuna de los medios materiales y los subsidios estatal y federal a la UAEM.
- Pugnar por el establecimiento de una política de financiamiento con visión de Estado para todas las IES públicas del país.
- Impulsar el desarrollo de un plan estratégico de financiamiento alternativo.
- Consolidar el plan estratégico de financiamiento que asegure la sustentabilidad institucional a mediano y largo plazos, y contribuya a consolidar la autonomía universitaria.
- Impulsar la participación de la comunidad universitaria en la elaboración de proyectos de fondos extraordinarios.
- Impulsar estrategias de cooperación que permitan a la UAEM obtener recursos financieros complementarios.
- Diversificar las fuentes de financiamiento con la finalidad de fortalecer la viabilidad financiera de la institución. (UAEM, 2012)

El Plan tenía dos últimos apartados el de *Orientaciones para la evaluación y seguimiento del PIDE*, que señaló que el documento era susceptible de mejora y se sometería a evaluaciones y el de las *Consideraciones finales*, que consideraba a la educación media superior y superior como un bien social público y un derecho fundamenta.

3.3. Normatividad para el financiamiento

La educación superior se regula por diversas legislaciones mexicanas de carácter federal, estatal e institucional que son la base de las políticas de financiamiento que garantizan el derecho a la educación y al conocimiento. Dentro de ese marco normativo se encuentran los siguientes preceptos:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente durante el sexenio 2012-2018 en el artículo 3°, señala que toda persona tiene derecho a recibir educación, y que el Estado integrado por la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios impartirán la educación básica y la media superior y serán obligatorias. La educación preescolar, primaria y secundaria forman la educación básica. Establece que la educación será considerada de calidad cuando los materiales, los métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el aprendizaje de los educandos. En este artículo también se resalta que la educación que el Estado ofrece será gratuita. Respecto a la educación superior refiere que será promovida y atendida y que se apoyará la investigación científica y tecnológica, y que de la misma forma se alentará el fortalecimiento de la cultura.

Para asignar los recursos públicos, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesaria una planeación previa de recursos acorde a las metas del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sujetos a la Administración Pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en los artículos 25 y 26 que el Estado es el rector del desarrollo nacional, por lo que es necesario organizar un sistema de planeación que fomente el crecimiento económico, el empleo y una

justa distribución del ingreso y la riqueza. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

Respecto a los recursos financieros otorgados a las Universidades, el artículo 73 de la Constitución otorga al Congreso de la Unión las facultades para dictar las leyes dirigidas a distribuir entre Federación, las entidades federativas y los municipios la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. De la misma forma, el artículo 74 señala que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en la fracción IV aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación. El Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es una ley de orden público, tiene por objeto normar la asignación y gestión de los recursos económicos que provienen principalmente de toda la población y de la producción del país. Busca la reglamentación de los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. En esta Ley se considera como gasto público federal las erogaciones por concepto de gasto corriente, las cuales incluyen los pagos de pasivo de la deuda pública, la inversión física, la inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial.

Los ejecutores del gasto público federal a que se refiere esta Ley son el Poder Legislativo, el Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las dependencias y las entidades y se les otorga a estos ejecutores una autonomía presupuestaria, con la que pueden aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica, los cuales explican las medidas de política fiscal que se utilizarán para lograr los objetivos, estrategias y metas que impacten en el desempeño de la economía. Los ejecutores deben ejercer las adecuaciones a sus presupuestos sin

requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deben realizar sus pagos a través de sus tesorerías y determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de una disminución de ingresos. La LFPRH obliga a que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto regular el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, con los municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que le corresponda, distribuir las y fijar las reglas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal. La Secretaría de Hacienda celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las entidades participarán en el total de los impuestos federales en los otros ingresos que señale esta Ley.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería. En lo que respecta a la educación, el artículo 25 de esta Ley comenta que, en la política de los estados, municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, DF y en su caso de los municipios quedando condicionado su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada tipo de aportación establece para los siguientes fondos:

- Fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social
- Fondo para el fortalecimiento de los municipios de las demarcaciones territoriales del DF
- Fondo de aportaciones múltiples
- Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de adultos
- Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del D.F.
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.

La Ley General de Educación (1993) regulaba la educación impartida por el Estado,

sus organismos descentralizados y los particulares. Los artículos 25, 26 y 27 establecen los principios para el financiamiento educativo. Se especifica que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas participarán en el financiamiento de los servicios educativos y contribuirán en el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento; además, señala que el monto anual que el Estado designa al gasto en educación pública no debe ser menor al 8% del Producto Interno Bruto (PIB) y que de este porcentaje se destinará el 1% del PIB a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. La asignación del presupuesto tendrá como finalidad dar continuidad y seguimiento a cada nivel de educación para que la población alcance un nivel máximo de estudios.

El gobierno de cada entidad federativa que reciba recursos federales para gastos en educación los aplicará exclusivamente en la prestación de servicios y actividades educativas en la entidad y no serán transferibles; además, publicará en el diario oficial de la entidad los recursos transferidos de forma desagregada por nivel, programa educativo y establecimiento escolar. El gobierno estatal proveerá a cada municipio de los recursos para la promoción y prestación de los servicios educativos de cualquier tipo o modalidad y buscará la participación del ayuntamiento para dar mantenimiento, proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación de la Educación Superior tiene por objeto establecer las bases para la distribución de la función educativa para el nivel terciario de educación entre la Federación, los estados y municipios y sus aportaciones económicas correspondientes. Esta Ley determina que el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios otorgarán este tipo de educación, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales y considerando las institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, por lo que el Estado proveerá de recursos públicos disponibles a la coordinación de educación superior en toda la República. La Federación tendrá como funciones llevar a cabo acciones que vinculen los objetivos, lineamientos y prioridades que demande el desarrollo del país con la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior, y contribuir con convenios para su fomento y desarrollo, además de

promover la evaluación del progreso de la educación superior con la participación de las instituciones.

Respecto a la asignación de recursos, la Ley de Coordinación de la Educación Superior señala que la Federación dentro de sus posibilidades presupuestales asignará recursos para el cumplimiento de sus fines. Las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento. Los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y bienes de su propiedad estarán exentos de todo tipo de impuestos federales, así como los actos y contratos en que intervengan dichas instituciones. Los recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos. Los recursos que la Federación otorgue a las instituciones de educación superior serán ordinarios o específicos; para las necesidades extraordinarias las instituciones podrán solicitar recursos adicionales. La administración de los recursos ordinarios estará sujeta al calendario aprobado iniciando el primer mes del ejercicio fiscal.

El ejecutivo federal podrá apoyar con recursos específicos con una previa celebración de un convenio cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación institucional y se carezca de fondos para ello. Las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la Federación estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados.

3.4. Análisis retrospectivo de la situación económica de la UAEM

Haciendo un análisis histórico de la Universidad y las problemáticas económicas que ha mantenido a lo largo de su trayectoria, respecto a los recursos asignados por los gobiernos estatales, de acuerdo con el libro *Voz Viva de la Universidad* de Martha Luz Arredondo y Mauricio Santoveña, a través de entrevistas y documentos, se observan

diversos momentos en los que la Universidad carece de los recursos asignados (Arredondo & Santoveña, 2004).

Tabla 6. Histórico de rectores de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos

Rector	Periodo	Situación Financiera
Adolfo Menéndez Samará	1953-1954	En su rectoría se tenía una situación financiera precaria, con obstáculos políticos o de intereses personales.
Alfonso Roqueñí López	1954-1958	Fue designado rector suplente promovió la creación de las preparatorias de Cuautla, Puente de Ixtla y Jojutla, y la Escuela de Derecho y Ciencias Sociales y Arquitectura, aun cuando no se contaba con los recursos necesarios.
Francisco Cabrera De la Rosa	1958-1960	Como rector electo, tuvo problemas económicos, el gobernador Norberto López Avelar no cumplir a realizaron movilizaciones para exigir cubrir los adeudos. El presidente Adolfo López Mateos intervino con el gobernador se acordó la entrega del 5% de los impuestos.
José Félix Frías Sánchez	1960-1964	Se manifestaron graves problemas económicos, el subsidio federal era poco y el estatal se entregaba tardíamente y en la mayoría en pequeñas partidas que no alcanzaban para cumplir con las necesidades de los empleados de planta, catedráticos y directores.
Teodoro Lavín González	1965-1970	Situación económica precaria, se impulsó la difusión de la cultura y la instalación de la UAEM en el campus Chamilpa. Se gestionaron recursos ante el Gobernador Riva Palacios, teniendo un incremento de recursos financieros. La Universidad generó interés en inversionistas y se produjo el proyecto CIVAC.
Carlos Celis Salazar	1970-1976	Se tuvieron avances significativos en lo académico, con la comunidad universitaria, en la infraestructura y en lo financiero. En este último aspecto la Universidad recibió en 1970 un presupuesto de 4 millones 489 mil pesos. En el año de 1976, cuando terminó el periodo del rector, se contó con un presupuesto de 38 millones 328 mil 542 pesos. Durante su administración se incrementaron los terrenos de la Universidad y se hizo la donación de "Los Belenes", la casa particular del presidente Luis Echeverría y de un terreno de 22 mil metros donación hecha por la Lotería Nacional.
Sergio Figueroa Campos	1976-1982	Se caracterizó por elevar la calidad de la educación, ampliar la oferta educativa e impulsar la investigación como lo exigía el gobierno federal para la asignación de recursos, la población estudiantil casi se duplicó, pero no se incrementaron los subsidios económicos, lo que provocó problemas en las siguientes administraciones.
Fausto Gutiérrez Aragón	1982-1988	El gobierno estatal no cumplió con los compromisos que le correspondían en la asignación de los recursos económicos. En 1982 al inicio de la gestión, se tenía una participación del subsidio a la Universidad de un 70% de parte de la federación y el 30% correspondía al gobierno estatal. Para el término de la gestión en 1988 el subsidio federal fue del 92% y del gobierno estatal del 2%, siendo así que la universidad que se apoyó en sus recursos autogenerados que representaron el 6%.

Rector	Periodo	Situación Financiera
Alejandro Mario Montalvo Pérez	1988-1994	Inició su gestión con una situación económica crítica, con deudas y obligaciones pendientes de cubrir, por lo que se enfocó en disminuir los problemas académicos, convenciendo a las autoridades estatales y federales de los buenos objetivos de la Universidad y que se contaba con un programa de desarrollo institucional, lo que derivó a que los subsidios fueran entregados en tiempo y forma, así en 1988 el presupuesto fue de 15 millones de pesos y en 1944, de 115 millones, además de contar con recursos adicionales de los programas federales, como las Becas al Desempeño Académico para los docentes, los recursos para el Fomento a la Modernización de la Educación Superior (FOMES), además de los generados por el Patronato Universitario
Gerardo Ávila García	1994-2001	En el aspecto financiero se vieron favorecidos los proyectos a nivel federal, a través de recursos extraordinarios. En cuanto al subsidio se dio un fuerte apoyo que disminuyó en 1999 y en 2000, por medio de negociaciones con el Congreso del Estado, se obtuvieron incrementos anuales. El presupuesto para 1995 fue de \$99 millones 28 mil pesos, para el año 2000 el presupuesto fue de 354 millones 746 mil pesos, incluyendo los subsidios federales, estatal y recursos extraordinarios. Además de autorizarse como fondos extraordinarios en el 2001, 38 millones 701 mil pesos de recursos. En este rectorado empezó de manera ascendente el déficit por la matrícula no reconocida por parte de la SEP.
René Santoveña Arredondo	2001-2007	Debido a los problemas de las universidades por las jubilaciones, en 2002 el Congreso destinó \$1,000 millones de pesos a las instituciones de educación superior con problemas lo que representaba los indicios de la crisis estructural financiera; desgraciadamente, la UAEM no obtuvo los recursos ya que no presentó proyectos que redujeran pasivos. Se incrementó el número de docentes incorporados al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), la oferta de programas educativos, la matrícula en doctorado, maestría, licenciatura, pero lamentablemente el presupuesto anual no tuvo el crecimiento que se esperaba.
Fernando de Jesús Bilbao Marcos	2007-2012	El primer año de esta administración se cumplió con los compromisos de pago de nóminas, aguinaldo, pago de impuestos y derechos, así como con el pago de prestaciones contractuales. En lo que se refiere al impuesto del 5% pro-universidad del año 2007, casi la totalidad de los municipios entregó su aportación. Se racionalizó el gasto de la institución se tomaron medidas de austeridad, lográndose ahorros sustanciales, sin embargo, esto no resolvió los déficits estructurales de la universidad, provocados por las jubilaciones, insuficiencia del subsidio federal y estatal para cubrir la plantilla real de la institución; en el ejercicio 2011, se tuvo un presupuesto de 1,132 millones de pesos, de los cuales el 70% se obtuvieron del subsidio ordinario del estado y la federación. El 30% restante se logró de diferentes gestiones: 10% de fondos extraordinarios, y proyectos presentados ante diversas instancias y el 20% de recursos autogenerados e ingresos propios por concepto de colegiaturas y servicios.

Rector			Periodo	Situación Financiera
Jesús Jiménez	Alejandro Vera		2012-2017	Se generaron problemas estructurales que afectaron las finanzas de la Institución como prestaciones no reconocidas del personal académico y administrativo por la SEP, presupuesto ineficiente en el costo anual por estudiante, obligaciones financieras del sistema de pensiones y jubilación del personal académico y administrativo, adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y reducción de los recursos asignados por el gobierno federal, estatal y de los subsidios extraordinarios para los años 2016 y 2017. Durante este rectorado se eliminaron los pagos de colegiaturas e inscripciones. Actualmente solo se paga una cantidad simbólica por servicios. En bachillerato 600 pesos anuales y en Licenciatura 800 pesos anuales.

Fuente: Elaboración propia. Libro Arredondo, M., Santoveña, M. (2004). Voz Viva de la Universidad. México UAEM

Al terminar el estudio sobre la Universidad, queda claro la importancia que tiene la autonomía, su estructura organizacional, sus principales indicadores, la revisión del Plan Institucional de Desarrollo 2012-2018 subrayó las principales líneas de acción, programas y objetivos bajo los cuales se desarrolla el trabajo de la Universidad, así mismo se reconocieron las principales normas constitucionales y legales, federales y estatales que dan los lineamientos bajo los cuales se establece el financiamiento de la UAEM. Finalmente, se hace un análisis de la gestión de los rectores de la Universidad respecto al financiamiento. El siguiente elemento, que es necesario revisar como parte de la asignación presupuestal de la Universidad es el gobierno del estado de Morelos.

CAPÍTULO 4

EL ESTADO DE MORELOS EN EL SEXENIO 2012-2018 Y LA EDUCACIÓN

4.1. El estado de Morelos

El estado de Morelos se estableció el 19 de abril de 1869 como una entidad libre y soberana reconocida por la Constitución de 1857, teniendo como antecedente la llegada a México de Maximiliano de Habsburgo, por lo que el presidente Benito Juárez se vio obligado a trasladar la capital del país a diferentes regiones y promulgó el decreto del 7 de junio de 1862, el cual dividía el territorio original del Estado de México en tres distritos militares: el actual Estado de México y los territorios que ahora comprenden los estados de Hidalgo y Morelos (Colmor, 2019).

En 1867 al restaurarse la República se restituyó el régimen constitucional del gobierno federal y los distritos se incorporaron al estado de México, por lo que los pueblos pertenecientes al tercer distrito, junto a ciertos hacendados de la región, solicitaron al Congreso de la Unión la permanencia de la disposición del decreto y la formación del estado de Morelos. De igual forma los pueblos de Tlayacapan, Totolapan, Tepoztlán y Tlalnepantla enviaron cartas al presidente Juárez reiterando la solicitud que argumentaba que el Estado de México no prestaba suficiente atención a estos territorios y había una gran distancia con Toluca. El Estado de México buscó mantener los distritos como una protección a su economía ya que estos contaban con recursos suficientes para mantener un gobierno propio (Ponce, 2018).

En 1869 en las sesiones del Congreso de la Unión, se hizo más fuerte la presión por parte de las municipalidades de Morelos para la aprobación de la entidad y el 17 de abril de 1869 se publicó el decreto que instituyó al estado de Morelos, quedando definitivamente establecido como “Estado de la Federación” la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendido en los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonacatepec, Tetecala y Yautepec. El 21 de abril de 1869 fue designado por el presidente Benito Juárez, como gobernador provisional, Pedro Baranda para que organizara al estado de Morelos como entidad federativa, mismo que se encargó de la convocatoria a elecciones para gobernador constitucional, postulándose como candidatos los generales Francisco Leyva y Porfirio Díaz; Leyva fue el primer gobernador constitucional del nuevo estado (Ponce, 2018).

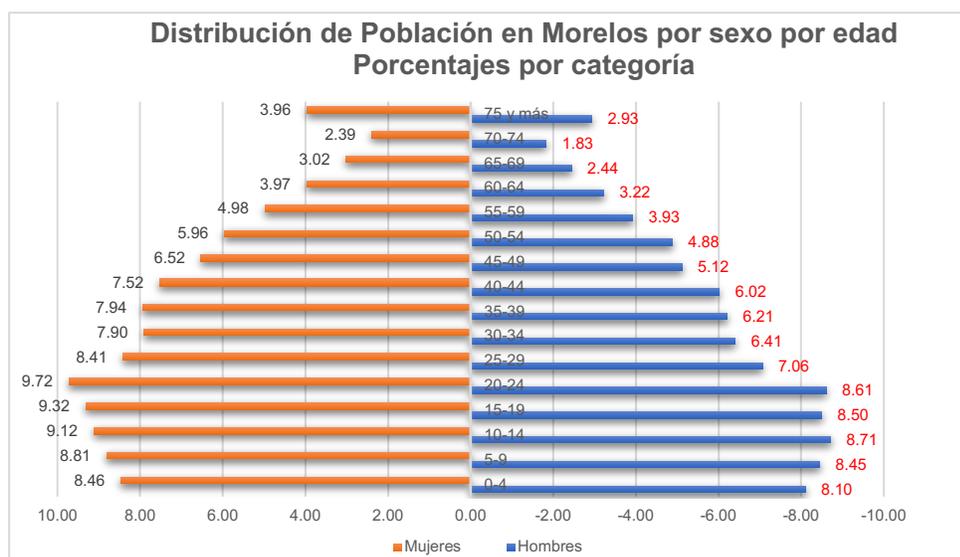
El estado de Morelos se localiza en la parte central del país, en la vertiente del sur de la serranía del Ajusco y dentro de la cuenca del río Balsas; colinda al norte con el estado de México y la Ciudad de México (CDMX); al este, con CDMX y Puebla; al sur, con Puebla y Guerrero; al oeste, con Guerrero y CDMX. La superficie del estado es de 4,879 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 0.25 por ciento del total nacional, lo cual representa el 30º lugar con relación a los demás estados del país (INEGI, Anuario estadístico y geográfico de Morelos 2016, 2016).

En 2015, el estado tenía una distribución geográfica con 33 municipios y conservaba una reserva de la biosfera, la Sierra de Huautla; tres parques nacionales, Iztaccíhuatl-Popocatepetl, Lagunas de Zempoala y el Tepozteco; un área de protección de flora y fauna, el corredor biológico Chichinautzin; tres parques estatales, Barranca de Chapultepec, el Texcal y Cerro de tortuga; dos reservas estatales, Las Estacas, la Sierra Monte Negro y una zona de restauración ecológica, Los Sabinos-Santa Rosa (INEGI, 2015).

De acuerdo con la Encuesta Intercensal del INEGI 2015, la población en Morelos fue de 1'903,811 habitantes, que representaron el 1.59% del total del país, de los cuales 914,906 son hombres y 988,905, mujeres.

La siguiente gráfica muestra la distribución de la población morelense por grupo de edad según sexo. Puede observarse que el porcentaje mayor es el que representa al rubro de mujeres en edad de 20 a 24 años y que en los rangos de edades de los 10 a los 24 años, tanto de hombres y mujeres, se presentaron los mayores porcentajes de población, siendo estas edades las idóneas para asistir a la escuela y cursar los niveles correspondientes a una trayectoria escolar ininterrumpida desde preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.

Figura 9. Distribución de la población en Morelos por sexo por edad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas. Encuesta Intercensal 2015. www.inegi.org.mx (8 de febrero de 2016).

La actividad económica de Morelos se concentró en las del sector terciario; destacaron el comercio, los servicios inmobiliarios y los servicios educativos; después, en el sector secundario del cual sobresale la rama industrial que cuenta con empresas automotrices, de autopartes, textiles, productos para el cuidado personal, el hogar y químico-farmacéuticos y por último, se tuvo actividad no menos importante en la agricultura y ganadería (ar.regional.com, 2012). El indicador trimestral de la actividad económica estatal (ITAEE) ofrece un panorama de la situación y evolución económica de la entidad en el corto plazo. Para el 2015, Morelos registró un incremento en su índice de actividad económica de 2.1% con respecto al mismo periodo del año anterior (INEGI, 2016).

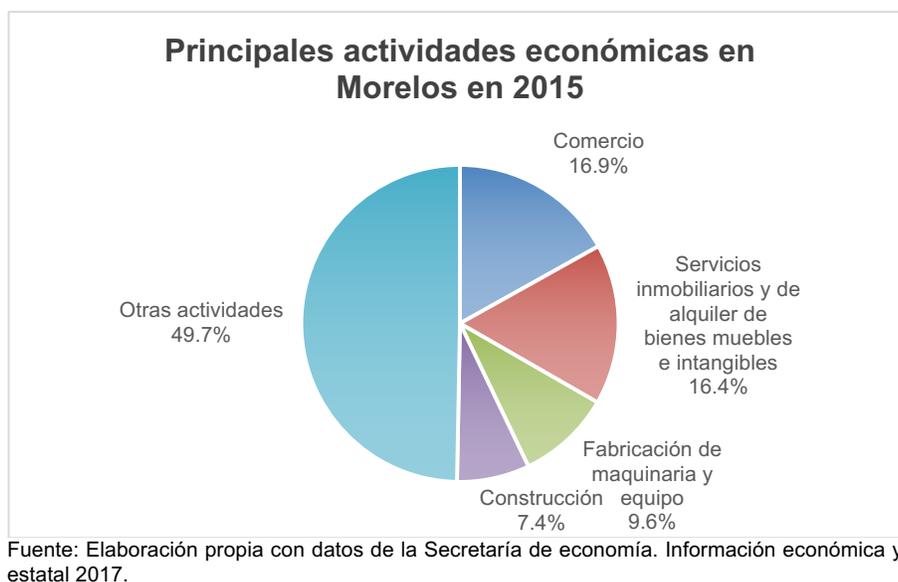
Tabla 7. Actividades económicas en Morelos

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal	
Variación porcentual real de actividad con respecto al mismo periodo del año anterior	2.1
Actividades primarias	-7.5
Actividades secundarias	-1.2
Actividades terciarias	4

Fuente: ar.regional. Evolución prospectiva del PIB, regional y estatal de México. 2015-2014. <http://www.aregional.com/docs/publicaciones/PIB.pdf>

Como se observa en la tabla, las actividades primarias y secundarias disminuyeron -7.5 y -1.2% respectivamente, mientras que las terciarias aumentaron 4.0% y fueron las que más influyeron en el comportamiento de la entidad. Dentro de las actividades que más destacan se encuentran el comercio, los servicios inmobiliarios y de alquiler de inmuebles e intangibles, fabricación de maquinaria y equipo y construcción (INEGI, 2016).

Figura 10. Actividades económicas en Morelos 2015



Como comparativo, para el año 2017, las actividades principales del estado fueron los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (13.2%); construcción (12.6%); comercio al por menor (11.3%); transportes, correos y almacenamiento (7.1%); y comercio al por mayor (6.8%) (Secretaría de Economía, 2019). La economía de Morelos se especializó en sectores como el automotor y de productos químicos; también son importantes los sectores agrícolas y de servicios.

Figura 11. Actividades económicas en Morelos 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de economía. Información económica y estatal 2017. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43792/Morelos.pdf>

En 2017 Morelos, fue reconocido a nivel mundial con la Denominación de Origen al arroz del estado de Morelos y ocupó el quinto lugar a nivel nacional en la producción de aguacate. La actividad turística en Morelos representa una importante fuente de ingresos económicos, es decir, el 8.9% del PIB de Morelos. En la entidad, la manufactura, la administración pública, los bienes y raíces y otras actividades terciarias presentaron una ventaja con respecto al promedio nacional, gracias a la especialización laboral resultante de la inversión extranjera. En sectores como el financiero: actividades profesionales, científicas y técnicas; el agrícola y de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) la especialización no fue tan eficiente. En 2012 la inversión en actividades de investigación y desarrollo no contó con una inversión pública considerable y las empresas multinacionales desarrollaron su investigación y desarrollo en los países de origen; se consideró a México para la manufactura y el ensamble, aun con ello, Morelos tuvo un promedio más alto que el nacional respecto a las patentes (Crespo, 2018).

4.2. El sexenio del gobierno del estado de Morelos 2012 – 2018

El estado de Morelos en 2012 presentó un momento de coyuntura importante, debido a la transición del gobierno de Marco Adame Castillo del Partido Acción Nacional (PAN) y la llegada a la gubernatura de Graco Luis Ramírez Garrido Abreu como ganador de las elecciones para gobernador del estado. Graco Ramírez se postuló como candidato de la alianza Visión Progresista de Morelos (el Partido de la Revolución Democrática PRD, el Partido del Trabajo PT y el Partido Movimiento Ciudadano PMC).

En 2006, Marco Antonio Adame Castillo obtuvo la gubernatura de la entidad para ese periodo 2006-2012 y Fernando Martínez Cué, candidato del PRD, quedó a cuatro puntos porcentuales. En 2012, el PRI esperaba ganar las siguientes elecciones, debido a que en las del 2009 para diputados locales, había obtenido el 48% de los municipios de la entidad y el 33% de los distritos electorales (Martinez & Zepeda, 2012).

La alianza Visión Progresista de Morelos contó con tres aspirantes para ser candidatos: Raúl Irragorri Montoya, empresario morelense y coordinador estatal de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA); Rabindranath Salazar Solorio, diputado local por el PRD, y Luis Graco Ramírez Abreu, senador de la República y expresidente del PRD en el estado. El proceso interno para la elección del candidato se llevó a cabo a través de una consulta ciudadana en Morelos, de la cual resultó ganador Ramírez Abreu (Martinez & Zepeda, 2012).

El candidato Graco Ramírez fue considerado en Morelos como un personaje polémico criticado por su relación con políticos del PRI y el PAN. Dentro de las principales estrategias que siguió en su campaña fueron la operación en la asociación civil Gente por Gente, creada desde junio de 2011 con la finalidad de otorgar un amplio esquema de beneficio social llamado Seguro Salud, lo cual fue una promesa de campaña para la implementación de un sistema de salud estatal. Otro factor que ayudó al postulante fue el acercamiento con la comunidad cultural y artística de Morelos, con académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (Martinez & Zepeda, 2012) y con personalidades como Juan Ramón de la Fuente

actual embajador de México ante Naciones Unidas y Ex Rector de la UNAM, quien anunció respaldar el proyecto educativo propuesto por el candidato del Movimiento Progresista en el Estado de Morelos (La Unión, 2012). Un punto importante fue la seguridad pública como tema de campaña, ya que Graco se caracterizó por su crítica a la situación de la inseguridad en Morelos. En los años noventa fundó la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, para denunciar al gobernador Jorge Carrillo Olea como cómplice de narcotraficantes y secuestradores, lo que condujo al primer plebiscito para consultar a la población sobre continuidad del gobernador, alcanzando una fuerte presión social que llevó finalmente al Gral. Carrillo Olea a renunciar al cargo en el año de 1998.

Posteriormente en el 2010, los morelenses se encontraron violentados por bandas de secuestradores y extorsionadores que llevaban a cabo actividades del crimen organizado como ejecuciones entre bandas rivales y extorsiones a propietarios de negocios. En la zona operaban diferentes grupos delictivos como la Familia Michoacana, Guerreros Unidos, Los Rojos, El Cartel del Pacífico Sur y el grupo de los Beltrán Leyva que se caracterizó por su violencia y poder de corrupción que abarcó a la policía estatal y municipal para mantener una operación de limpieza en la entidad para facilitar el tráfico y distribución de drogas y la libertad de movimiento de los líderes de la organización.

En marzo de 2011, es asesinado el hijo del poeta y escritor Javier Sicilia, quien inició por este hecho el Movimiento por la Justicia y Dignidad, lo que favoreció la inserción del tema de seguridad en el discurso de Graco Ramírez como un problema prioritario en la presentación de propuestas concretas de campaña, por lo que integró en su proyecto de gobierno Nueva Visión Morelos el plan de Seguridad Por un Morelos con Seguridad, Paz y Garantías. En las elecciones de 2012 Graco Ramírez obtuvo el triunfo electoral con el 36.5% de los votos, casi 10 puntos sobre su contendiente priista Amado Orihuela y 20 puntos sobre el panista Adrián Rivera Pérez (Martínez & Zepeda, 2012).

El 1º de octubre de 2012 en la toma de protesta, el nuevo gobernador Graco Ramírez presentó su Programa Nueva Visión Morelos, fundamentado principalmente en la seguridad para la entidad, por medio del eje Estrategia de Paz y Reconciliación

de la Nueva Visión, que pretendió enfrentar la inseguridad pública por medio de la aplicación de la ley. En este mismo acto el gobernador fijó un plazo de 18 meses para el cumplimiento de cada etapa y estrategia y declaró que, de no cumplir, renunciaría. El 1º de abril de 2014, se llevó a cabo una marcha exigiendo a su gobierno la seguridad en el estado. La respuesta del gobierno fue clara: “No vamos a renunciar” y declaró el Secretario de Gobierno de la entidad, Jorge Messeguer, que la marcha tenía un fondo político (García, 2014).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI del 2013, el 89% de la población percibió al estado de Morelos como una entidad insegura; los delitos de secuestro, extorsión y robo de vehículo sin violencia tuvieron un repunte; el homicidio doloso y robo de vehículo con violencia disminuyeron (García, 2014). En la misma Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, la tasa de delitos fue de 43 mil 584 por cada cien mil habitantes en Morelos, cifra que superó la media nacional, que fue de 41 mil 655. Durante el sexenio, se mantuvo la presencia de grupos delictivos como Los Ardillos y Los Rojos que continuaron teniendo una fuerte actividad delincencial en Morelos, por eso el gobernador propuso como solución el Mando Único, pero algunos alcaldes estuvieron en contra del modelo por considerar que no resolvería los problemas de sus comunidades, por lo que se llegó a una confrontación entre el gobierno estatal y los alcaldes (Gutiérrez, 2016).

Durante el sexenio se presentaron diversos problemas, entre ellos las fosas clandestinas en Tetelcingo y Jojutla en donde se colocaron centenares de cuerpos sin identificar, las cuales fueron descubiertas por ciudadanas afectadas por la desaparición de familiares, y en donde peritos de la UAEM participaron en la diligencia de exhumación de los cuerpos del 27 de marzo al 3 de junio de 2016 (Brito L. , 2018). En marzo de 2014, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos reportó “la sepultura de 150 cuerpos en el panteón de Tetelcingo. Dentro de los cuerpos se encontraba el de Oliver Wenceslao Navarrete Hernández, quien fue identificado plenamente por su familia, pero fue inhumado de manera ilegal y clandestina. En diciembre de ese mismo año la familia de Oliver obligó a las autoridades que fuera exhumado y se les entregara el cuerpo. Durante 11 meses la familia Navarrete, solicitó

que los demás cuerpos fueran entregados a sus familiares. En noviembre de 2015, familiares de las víctimas y organizaciones de diversas partes del país solicitaron una reunión con las autoridades estatales, a través del Programa de Atención a Víctimas de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos que fue creado a raíz del asesinato del catedrático Alejandro Chao Barona y de su esposa, Sara Rebolledo el 5 de mayo de 2014. A la reunión asistieron el Secretario de Gobierno Matías Quiroz, el fiscal general del estado Javier Durón, y el director de Derechos Humanos del Gobierno del Estado Ariel Homero López Rivera. El 26 de noviembre de 2015, el fiscal compareció ante el Congreso del Estado de Morelos, declarando que en las dos fosas ubicadas en Tetelcingo se encontraban 116 cuerpos, 107 con carpetas de investigación y 11 sin ellas, además de sólo contar con 44 perfiles útiles (UAEM, 2016).

El nueve de mayo de 2016, familiares de las víctimas de desaparición, representantes de sus organizaciones y de la Universidad, se reunieron con la titular de la Procuraduría General de la República (PGR) Arely Gómez, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez y el presidente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Sergio Jaime Rochin, en donde se anunció que los peritos de la PGR tomarían muestras genéticas para facilitar la identificación de los restos humanos (Fierro J., 2016).

La fiscalía del Estado de Morelos anunció la exhumación con la participación de autoridades federales, pero las familias de las víctimas sustentaban que sus demandas se encontraban amparadas por la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención y Reparación a Víctimas del Delito y de las Violaciones a los Derechos Humanos para el Estado de Morelos. Por lo que solicitaron la intervención del juez de control del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, quien dio la instrucción de incorporar a los peritos de la Universidad, pero se presentó una negativa de la Fiscalía General, por lo que familiares de las víctimas, representantes de los grupos de búsqueda y de la UAEM, se presentaron en las fosas para dar a conocer la negativa de la fiscalía. Teniendo que intervenir nuevamente el juez de control. Y la fiscalía respondió con una denuncia penal en contra de la madre de Oliver Wenceslao, María Concepción Hernández; del rector de la UAEM, Jesús Alejandro Vera Jiménez; del coordinador de la Comisión Científica de Identificación Humana de la UAEM, Iván

Martínez Duncker, del fundador del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Javier Sicilia. El 17 de mayo se acordó abrir las fosas con la participación de los peritos de la UAEM, de la PGR, de la División Científica de la Policía Federal y de la Fiscalía General del estado de Morelos, en presencia de la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como de los familiares y las organizaciones de búsqueda. El proceso de apertura se realizó del 23 al 3 de junio de 2016, encontrándose 117 cuerpos completos de los cuales tres eran menores de edad y 12 miembros de personas de los cuales no había registro alguno de investigación (UAEM, 2016).

Durante la campaña electoral, Graco hizo la promesa de someterse a la revocación de mandato cada dos años; al cumplir el plazo en 2014, no se realizó la consulta y se justificó en la falta de leyes sobre la figura de “participación ciudadana”. En esa fecha se promovió una reforma para crear un Consejo Ciudadano de participación que no se consolidó y el Congreso local nunca aprobó la iniciativa. El 10 de agosto de 2014 se realizó una marcha convocada por la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, el Movimiento por la Paz, la UAEM, la Federación Auténtica del Transporte y durante el mitin realizado en la Plaza de Armas de Cuernavaca se propuso una consulta popular sobre la continuación del gobernador. Antes de cumplir los siguientes dos años, en octubre de 2016, Graco con una mayoría en el Congreso del Estado abrogó la Ley de Participación Ciudadana y derogó el artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (Brito L. , 2018):

Art. 19 Bis. - Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum, a la Iniciativa Popular y la rendición de cuentas.

Asimismo, la participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por esta Constitución.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable. (LEPC, 2017).

El martes 19 de septiembre de 2017, ocurrió un evento sísmico con magnitud 7.1 que

provocó daños a todo tipo de estructuras: edificios habitacionales e industriales, puentes, carreteras, escuelas, iglesias y monumentos históricos, de concreto, acero o mampostería. En el estado de Morelos se reportó el fallecimiento de 74 personas y el daño en más de 23 000 casas en los 33 municipios que lo conforman; los 10 municipios más afectados fueron Tenancingo, Tetela del Volcán, Jojutla, Axochiapan, Ayala, Puente de Ixtla, Ocuilco, Tepoztlán, Zacatepec y Tlaquiltenango; dicho evento orilló a que el gobernador Graco Ramírez declarara como zonas de emergencia a la totalidad de las alcaldías, y se hicieron visibles tres rezagos: la debilidad de las viviendas, la vulnerabilidad de la infraestructura escolar y la falta de presupuesto y de especialistas para el cuidado y conservación del patrimonio de la entidad (Ochoa, 2018); además, se levantaron diversas denuncias por presunto acaparamiento por parte del Gobierno del Estado de Morelos de la ayuda enviada por la sociedad civil .

En el sexto y último informe del gobernador del Estado, Graco Ramírez Garrido fue enviado a la Cámara de Diputados en medio de un gran hermetismo por parte del Poder Ejecutivo y también del Congreso local.

4.3. La educación en las Legislaturas LII y LIII del Congreso del Estado de Morelos

En el estado de Morelos, el poder legislativo se deposita en la asamblea denominada Congreso del Estado de Morelos, que ejerce las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y las demás disposiciones legales aplicables. El Congreso del Estado tiene como atribución procurar un orden público, a través de la expedición de leyes, decretos y acuerdos; además, debe ser justo y eficaz y considerar los intereses legítimos de la sociedad. El Congreso del Estado verificará la eficacia de los ordenamientos que expida conforme a lo que determina la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado.

El Congreso del Estado de Morelos es una asamblea unicameral, es decir, que se compone sólo por la Cámara de Diputados. Los diputados de cada entidad federativa o locales son electos según los principios de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. (LGIPE, 2019). Los diputados locales son electos para un periodo constitucional con duración de tres años llamado Legislatura (LOCEM 2019).

En el sexenio 2012-2018 se instalaron en el Congreso Local la Legislatura LII y LIII. La Legislatura LII abarcó el periodo de 01 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, y quedó integrada de la siguiente forma: 8 congresistas para el Partido de la Revolución Democrática, 8 para el Partido Revolucionario Institucional, 4 para el Partido Acción Nacional, 3 para el Partido Verde Ecologista de México, 3 para el Partido del Trabajo, 2 para el Movimiento Ciudadano, 1 para el Partido Social Demócrata y 1 para Nueva Alianza (CESOP, 2018).

Figura 12. Legislatura LII Congreso del Estado de Morelos

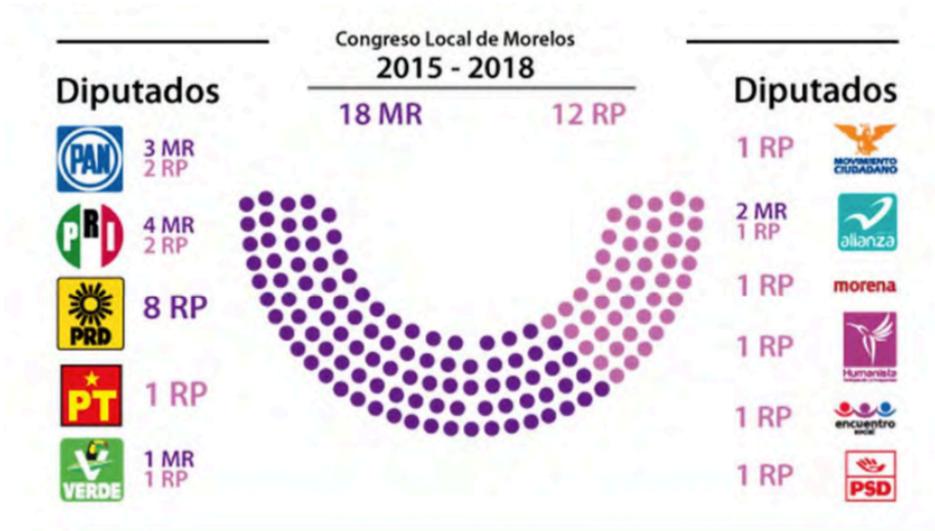


Fuente: Reporte CESOP. Núm. 113. Almanaque Electoral. Enero de 2018

La legislatura LIII inició su periodo del 01 de septiembre de 2015 y duró hasta 31 de agosto de 2018; se consideró como la más plural en la historia del estado; su composición fue la siguiente: 8 diputados del Partido Revolucionario Democrático, 6 del Partido Revolucionario Institucional, 5 del Partido Acción Nacional, 3 del Partido Nueva Alianza, 2 del Partido Verde Ecologista de México, 1 del Partido Encuentro Social, 1 del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, 1 del Partido del Trabajo,

1 del Partido Movimiento Ciudadano, 1 del Partido Social Demócrata y 1 del Partido Humanista (CESOP, 2018).

Figura 13. Legislatura LIII del Congreso del Estado de Morelos



Fuente: Reporte CESOP. Núm. 113. Almanaque Electoral. Enero de 2018

El Congreso del estado de Morelos se encuentra integrado por grupos parlamentarios, reconocidos como las formas de organización de los diputados para realizar tareas específicas y para favorecer el proceso legislativo; por medio de estos grupos se expresan las corrientes políticas y de opinión y se forman por lo menos de dos diputados. Cuando un partido político, coalición o candidato independiente obtiene una curul en el congreso se asume como una fracción parlamentaria. Los diputados de un mismo partido constituyen un grupo parlamentario.

La instalación del Congreso se realiza al inicio del periodo de cada año legislativo mediante una comisión instaladora responsable que se reúne tres días antes de iniciar el primer periodo ordinario de sesiones para elegir a los integrantes de la mesa directiva y es la responsable de coordinar los trabajos legislativos del Pleno de la cámara, de las comisiones y comités del Congreso del estado. El Presidente de la Comisión declara la instalación de la nueva legislatura y la apertura del primer periodo ordinario de sesiones. La Mesa Directiva se integra por un presidente, un

vicepresidente y dos secretarios; el presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado (LOCEM, 2019).

El presidente del Congreso del estado y los miembros de la Junta Política y de Gobierno integran la Conferencia para Dirección Programación de los Trabajos Legislativos que se encarga de cuidar la efectividad del trabajo legislativo, administrativo y financiero. El Presidente encabeza la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos a través de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios; dentro de las principales atribuciones de la Conferencia se encuentran la aprobación del programa operativo anual para el uso adecuado de los recursos públicos del Congreso, el establecimiento del programa de los periodos de sesiones del calendario para su desahogo y la integración del orden del día de cada sesión.

La Junta Política y de Gobierno es el órgano en el que se impulsan los entendimientos y convergencias políticas, con las instancias y órganos necesarios para alcanzar acuerdos para el Congreso. En la Junta se recibe de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios la información relacionada con la integración de la Agenda Legislativa en donde se establece el programa de trabajo para los tres años de ejercicio legislativo y que tiene sus bases en el Plan Estatal de Desarrollo y en las propuestas que hacen los grupos y fracciones parlamentarias, los titulares de los poderes ejecutivo y judicial y de los ayuntamientos de la entidad.

Las Comisiones Legislativas son órganos colegiados constituidos por el pleno del congreso del estado cuyas funciones son la de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que le sean turnados. Las comisiones legislativas son de dos tipos: las ordinarias que se constituyen con carácter de permanentes y funcionarán durante todo el ejercicio de la legislatura y las especiales que son de carácter temporal para atender asuntos específicos. De acuerdo con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso de Morelos, las comisiones se integran de por lo menos tres Diputados y su composición debe reflejar la pluralidad política del Congreso del Estado.

En la Legislatura LII se presentaron las siguientes comisiones que se muestran en la tabla:

Tabla 8. Comisiones de la Legislatura LII del Congreso del Estado de Morelos

Comisión	Presidente
Puntos Constitucionales y Legislación	Lucía Virginia Meza Guzmán
Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública	Ángel García Yañez
Gobernación y Gran Jurado	Amelia Marín Méndez
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Isaac Pimentel Rivas
Educación y Cultura	Alfonso Miranda Gallegos
Ciencia e Innovación Tecnológica	Mario Arizmendi Santaolalla
Justicia y Derechos Humanos	Matías Nazario Morales
Trabajo, Previsión y seguridad Social	Héctor Salazar Porcayo
Seguridad Pública y Protección Civil	Carlos de la Rosa Segura
Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos	Arturo Flores Solorio
Desarrollo Económico	David Rosas Hernández
Salud	Rosalina Mazari Espín
Desarrollo Agropecuario	Fernando Guadarrama Figueroa
Medio Ambiente	Griselda Rodríguez Gutiérrez
Agua y Recursos Naturales	Edmundo Javier Bolaños Aguilar
Grupos Indígenas	Manuel Martínez Garrigós
Equidad de Género	María Teresa Domínguez Rivera
Juventud	Jordi Messeguer Gally
Participación Ciudadana y Reforma Política	Antonio Rodríguez Rodríguez
Atención a Grupos Vulnerables y Personas con Discapacidad	Gilberto Villegas Villalobos
Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional	Erika Hernández Gordillo
Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación	Roberto Carlos Yañez Moreno
Turismo	Erika Cortes Martínez
Migración	Humberto Segura Guerrero
Deporte	Juan Ángel Flores Bustamante
Desarrollo Social	Joaquín Carpintero Salazar
Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas	Juan Carlos Rivera Hernández
Investigación y Relaciones Interparlamentarias	José Manuel Agüero Tovar

Fuente: Elaboración propia. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/MOR_52.htm

La Comisión de Educación y Cultura, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Morelos, tiene las atribuciones de conocer y en su caso de dictaminar asuntos derivados de las leyes relacionadas con la educación y la cultura,

los relacionados al fomento de actividades y de la promoción de intercambio educacional y cultural y los que le sean turnados (LOCEM, 2019). En el periodo 2012-2015 la Comisión estuvo integrada por los diputados Alfonso Miranda Gallegos como presidente, del Partido del Trabajo; Raúl Tadeo Nava del Partido de la Revolución Democrática y Matías Nazario Morales del Partido Revolucionario Institucional como secretarios y Griselda Rodríguez Gutiérrez del Partido Verde Ecologista de México, como vocal.

Durante este periodo se turnaron 37 iniciativas con proyectos de decreto de las cuales dos estuvieron relacionadas a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos:

- Iniciativa con proyecto de decreto de fecha 18 de junio de 2014, mediante el que se reforma la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Iniciativa con proyecto de decreto de fecha 9 de julio de 2014, por la que se adiciona el segundo párrafo al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

En la Legislatura LIII se establecieron 28 comisiones ordinarias como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 9. Comisiones de la Legislatura LIII del Congreso del Estado de Morelos

Comisión:	Presidente:
Puntos Constitucionales y Legislación	Enrique Javier Laffitte Breton
Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública	Emmanuel Alberto Mojica Linares
Gobernación y Gran Jurado	Julio Espín Navarrete
Educación y Cultura	Edith Beltrán Carrillo
Ciencia e Innovación Tecnológica	Manuel Nava Amores
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Francisco Alejandro Moreno Merino
Justicia y Derechos Humanos	Francisco Arturo Santillán Arredondo
Trabajo y Previsión Social	Efraín Esaú Mondragón Corrales
Seguridad Pública y Protección Civil	Hortencia Figueroa Peralta
Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos	Jaime Álvarez Cisneros
Desarrollo Económico	Mario Alfonso Chávez Ortega
Desarrollo Social	Rodolfo Domínguez Alarcón
Salud	Víctor Manuel Caballero Solano
Desarrollo Agropecuario	Anacleto Pedraza Flores

Comisión:	Presidente:
Medio Ambiente	Faustino Javier Estrada González
Agua y Recursos Naturales	Aristeo Rodríguez Barrera
Grupos Indígenas	Javier Montes Rosales
Equidad y Género	Norma Alicia Popoca Sotelo
Juventud	Eder Eduardo Rodríguez Casillas
Participación Ciudadana y Reforma Política	Edwin Brito Brito
Atención a Grupos Vulnerables y Personas con Discapacidad	Jesús Escamilla Casarrubias
Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional	José Manuel Tablas Pimentel
Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas	Carlos Alfredo Alanís Romero
Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación	Ricardo Calvo Huerta
Turismo	Francisco Navarrete Conde
Migración	Leticia Beltrán Caballero
Deporte	Alberto Martínez González
Investigación y Relaciones Interparlamentarias	Julio Cesar Yáñez Moreno

Fuente: Elaboración propia. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/edos/leg/MOR_52.htm

La Comisión de Educación y Cultura de la legislatura LIII se integró por los siguientes diputados: Edith Beltrán Carrillo del Partido Nueva Alianza como presidente; Manuel Nava Amores del Partido Morena como secretario; Víctor Manuel Caballero Solano del Partido Acción Nacional, Aristeo Rodríguez Barrera del Partido Revolucionario Institucional, Anacleto Pedraza Flores del Partido de la Revolución Democrática y Leticia Beltrán Caballero del Partido Revolucionario Institucional fungieron como vocales.

Dentro de los principales asuntos dictaminados por la Legislatura LIII y que se encuentran registrados en las actas de sesiones celebradas por la Comisión se encuentran los siguientes:

- La infraestructura escolar del nivel básico
- Análisis de los paquetes económico 2016, 2017 y 2018 en los rubros de Educación y Cultura
- El programa Federal de la Beca Salario
- Ley de Cultura del Estado de Morelos
- La Conmemoración del Bicentenario del Sacrificio de José María Morelos y Pavón.
- El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Morelos CECYTE

- El Programa Memoria e Identidad de la Educación Pública en el Estado de Morelos
- El restablecimiento del presupuesto de la Academia de Ciencias
- La Jornada de Valoración de Escuelas Públicas en Morelos
- La negativa de otorgamiento de Benemérito al Colegio Cristóbal Colón.
- El otorgamiento de Benemérita a la Secundaria General Benito Juárez de Jojutla, Morelos.
- Difusión del Modelo Educativo
- La Ley de uniformes escolares gratuitos
- Ley del Centro Morelense de las Artes
- Ley de erradicación de las cuotas escolares
- Avances de las escuelas dañadas en el sismo del 19 de septiembre de 2017, mediante entrevista con el Prof. Fernando C. Pacheco Godínez, Director General del Instituto de la Educación Básica del Estado de Morelos
- Informe del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa INEE para nivel medio superior
- Proyecto Histórico del Congreso del Estado de Morelos
- Presentación, aprobación y logística del Parlamento Infantil 2016, 2017 y 2018.
- Presentación, aprobación y logística para otorgar el Mérito Docente Profesor y General Otilio Montaña Sánchez, 2016, 2017 y 2018.
- Reforma de la fracción IV del artículo 14 de la Ley de Educación del Estado de Morelos en relación con la pertinencia de incorporar la Educación Patrimonial.
-

Es significativo mencionar que durante la Legislatura LII se hizo la Declaratoria de aprobación al dictamen por el que se reforma el artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos correspondiente a garantizar un porcentaje mínimo del 2.5% del total del presupuesto a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Mientras que en la Legislatura LIII para la Comisión de Educación el asunto

de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos no es un tema de interés, puesto que no se menciona en las actas de sesiones y de informes.

4.4. La educación superior en Morelos en el sexenio 2012-2018

El Sistema Educativo en Morelos refleja la estructura organizacional federal y se organiza en tres niveles secuenciales: la educación básica, la media superior y la superior. Durante el sexenio 2012- 2018, en materia educativa, Morelos contó con una matrícula escolar estatal al inicio de 543,082 estudiantes y mantuvo un crecimiento constante hasta el 2018. El promedio de estudiantes en el sistema educativo estatal fue de 556,426 estudiantes de acuerdo con la tabla que se presenta del sistema educativo en Morelos (Fig. 14); el sostenimiento para cada nivel educativo fue de un 80% público y un 20% privado.

En el periodo 2012-13, el 72.11% de la matrícula correspondió a educación básica; el 12.59%, a educación media superior y el 10.05% representó la matrícula de educación superior, es decir, que de cada 100 personas 10 realizaron estudios de nivel superior. Para el ciclo 2015-16 las estadísticas mostraron que la educación básica tuvo un decremento en su porcentaje, con respecto al total estatal fue de 69.49%. 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 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. La educación superior por su parte mantuvo una constante en los primeros cuatro años del sexenio; los últimos dos años incrementó la matrícula.

Figura 14. Matrícula escolar para el estado de Morelos 2012-2018

Estadística del Sistema Educativo en Morelos						
Alumnos						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Total 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

Fuente: Elaboración propia con datos de

SEP/DGPPyEE; formatos 911, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

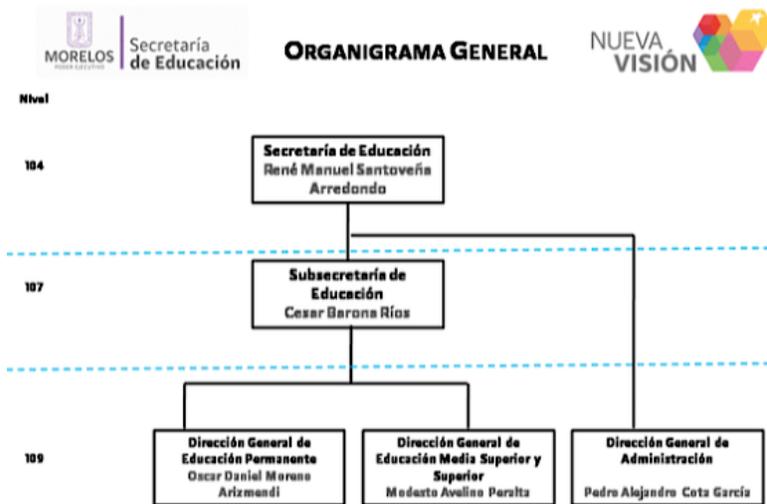
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_bolsillo.pdf

https://iebem.morelos.gob.mx/sites/iebem.edu.mx/files/archivos_de_avisos/pub_agenda_estadistica_inicio_de_cursos_2013-2014_iebem.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.

Para el sexenio 2012-2018, el gobernador electo de Morelos, Graco Ramírez Garrido Abreu, presentó el 1º de octubre de 2012 a los miembros de su gabinete para dar inicio a su administración estatal. En la Secretaría de Educación Pública designó a René Manuel Santoveña Arredondo y como Subsecretario de Educación a César Barona Ríos. En la Dirección General de Educación Media Superior y Superior, nombró a Modesto Avelino Peralta (zona centro, 2012).

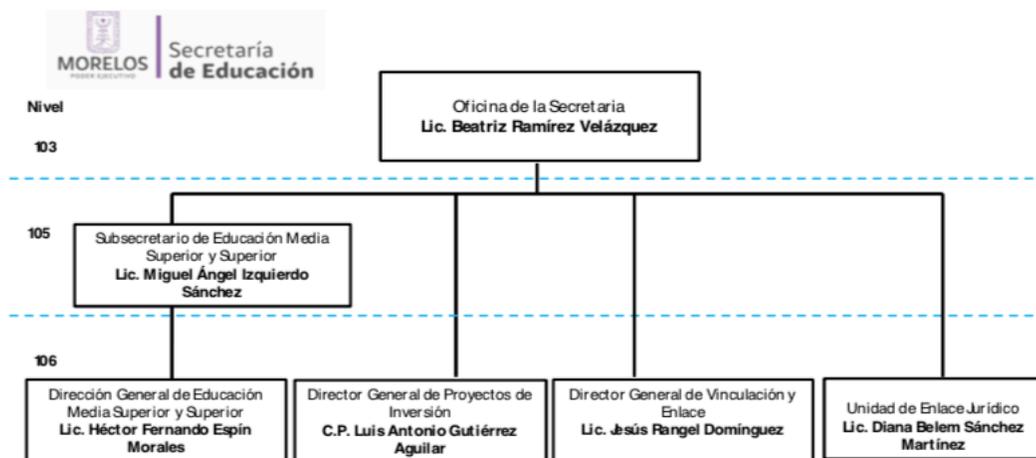
Figura 15. Organigrama SEP Morelos 2012



Fuente: Página de transparencia. Gobierno del Estado de Morelos
http://transparenciamorelos.mx/sites/default/files/OCA13_48.pdf

El 6 de enero de 2014 por motivos de salud, el Secretario de Educación Rene Santoveña fue sustituido por Beatriz Ramírez Velázquez, quien hasta ese momento se desempeñó como rectora de la Universidad Tecnológica Emiliano Zapata; como Subsecretario de Educación fue asignado Miguel Ángel Izquierdo Sánchez y como Director General de Educación Media Superior y Superior, Héctor Fernando Espín Morales (SEP, 2020).

Figura 16. Organigrama SEP 2014



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. En 2014 el porcentaje fue de un 67% y para el cierre del sexenio, el incremento fue de 74% sobre un 26% correspondiente a las escuelas privadas. Lo anterior se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 10. Matrícula en Educación Superior Estatal

Sistema Educativo en Morelos Educación Superior Alumnos						
	2012-2013	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

Fuente: SEP/DGPPyEE; formatos 911, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

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

De acuerdo con datos del documento Panorama de la Educación Superior Estatal del Estado de Morelos para el periodo 2015–2016 (SEP, 2016), la oferta educativa de instituciones de educación superior en el estado de Morelos se integró por las siguientes instituciones:

Tabla 11. Oferta educativa de educación superior en Morelos

Sistema Educativo en Morelos Educación Superior Oferta Educativa			
	Institución	Subsistema	Control
1	CENTRO DE CIENCIAS GENÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	UPF	AUTONOMO
2	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS	UPES	AUTONOMO
3	CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA EN HUMANIDADES DEL ESTADO DE MORELOS	UPEAS	ESTATAL
4	CENTRO MORELENSE DE LAS ARTES	OTRO	ESTATAL
5	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL SUR DEL ESTADO DE MORELOS	UT	ESTATAL
6	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DEL ESTADO DE MORELOS	UPOL	ESTATAL
7	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA EMILIANO ZAPATA DEL ESTADO DE MORELOS	UT	ESTATAL
8	CENTRO DE DESARROLLO DE PRODUCTOS BIÓTICOS	OTRO	FEDERAL
9	CENTRO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (CENIDET)	IT	FEDERAL
10	INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA	OTRO	FEDERAL
11	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE CUAUTLA	IT	FEDERAL
12	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ZACATEPEC	IT	FEDERAL
13	ESCUELA NORMAL RURAL "GRAL. EMILIANO ZAPATA"	NORM	FEDERAL TRANSFERIDO
14	ESCUELA NORMAL URBANA FEDERAL DE CUAUTLA	NORM	FEDERAL TRANSFERIDO
15	UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	OTRO	FEDERAL TRANSFERIDO
16	ACAI PARA LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO	PART	PARTICULAR
17	CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO LIC BENITO JUÁREZ GARIA	PART	PARTICULAR
18	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MÉXICO	PART	PARTICULAR
19	CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES REAL DE MORELOS	PART	PARTICULAR
20	CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS XOCHICALCO	PART	PARTICULAR
21	CENTRO EDUCATIVO DE HUMANIDADES	PART	PARTICULAR
22	CENTRO GOURMET UNIVERSITARIO	PART	PARTICULAR
23	CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MORELOS	PART	PARTICULAR
24	CENTRO UNIVERSITARIO ALIANZA	PART	PARTICULAR
25	CENTRO UNIVERSITARIO ANGLOAMERICANO	PART	PARTICULAR
26	CENTRO UNIVERSITARIO AZTLAN	PART	PARTICULAR
27	CENTRO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO INTEGRAL	PART	PARTICULAR
28	CENTRO UNIVERSITARIO DE EDUCACIÓN FÍSICA	PART	PARTICULAR
29	CENTRO UNIVERSITARIO EN LENGUAS TURISMO Y EMPRESAS DE SERVICIO	PART	PARTICULAR
30	CENTRO UNIVERSITARIO INTERAMERICANO, PLANTEL CUAUTLA	PART	PARTICULAR
31	CENTRO UNIVERSITARIO LATINOAMERICANO DE MORELOS	PART	PARTICULAR
32	CENTRO UNIVERSITARIO MÉXICO Y ANAHUAC	PART	PARTICULAR
33	CENTRO UNIVERSITARIO MONTES DE OCA	PART	PARTICULAR
34	CENTRO UNIVERSITARIO SOMA DE ESTUDIOS SUPERIORES	PART	PARTICULAR

Sistema Educativo en Morelos Educación Superior Oferta Educativa			
	Institución	Subsistema	Control
35	CENTRO UNIVERSITARIO STANFORD	PART	PARTICULAR
36	COLEGIO DEL VALLE DEL TLAHUICA	PART	PARTICULAR
37	COLEGIO JURISTA	PART	PARTICULAR
38	COLEGIO UNIVERSITARIO DE LAS AMÉRICAS	PART	PARTICULAR
39	ESCUELA DE DERECHO POSGRADOS Y PRÁCTICA JURÍDICA	PART	PARTICULAR
40	ESCUELA DE ENFERMERÍA FLORENCIA NIGHTINGALE CRUZ ROJA DELEGACIÓN CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
41	ESCUELA PARTICULAR NORMAL SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS	PART	PARTICULAR
42	ESCUELA SUPERIOR DE CUAUTLA	PART	PARTICULAR
43	ESCUELA SUPERIOR DE EDUCACIÓN FÍSICA DE CUAUTLA	PART	PARTICULAR
44	INSTITUTO DE CIENCIAS JURÍDICAS	PART	PARTICULAR
45	INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES CETEC	PART	PARTICULAR
46	INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO	PART	PARTICULAR
47	INSTITUTO FRANCÉS DE GASTRONOMÍA IFRA	PART	PARTICULAR
48	INSTITUTO GESTALT DE CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
49	INSTITUTO MORELENSE DE ESTUDIOS SUPERIORES	PART	PARTICULAR
50	INSTITUTO PARA EL ARTE Y LA RESTAURACIÓN BOTICELLI	PART	PARTICULAR
51	INSTITUTO SAPIENTIA	PART	PARTICULAR
52	INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY CAMPUS CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
53	LIC BENITO JUÁREZ	PART	PARTICULAR
54	UNIVERSIDAD AMERICANA DE MORELOS	PART	PARTICULAR
55	UNIVERSIDAD CUAUHNAHUAC	PART	PARTICULAR
56	UNIVERSIDAD DE LA CUENCA DE MORELOS	PART	PARTICULAR
57	UNIVERSIDAD DEL VALLE DE CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
58	UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO, CAMPUS CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
59	UNIVERSIDAD DORADOS	PART	PARTICULAR
60	UNIVERSIDAD FRAY LUCA PACCIOLI	PART	PARTICULAR
61	UNIVERSIDAD GUIZAR Y VALENCIA	PART	PARTICULAR
62	UNIVERSIDAD INTERAMERICANA	PART	PARTICULAR
63	UNIVERSIDAD INTERAMERICANA PARA EL DESARROLLO CAMPUS CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
64	UNIVERSIDAD INTERNACIONAL	PART	PARTICULAR
65	UNIVERSIDAD JOSE VASCONCELOS INTERNACIONAL	PART	PARTICULAR
66	UNIVERSIDAD LA SALLE CUERNAVACA	PART	PARTICULAR
67	UNIVERSIDAD LATINA	PART	PARTICULAR
68	UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA CAMPUS CIENCIAS DE LA SALUD	PART	PARTICULAR
69	UNIVERSIDAD LOYOLA DE AMERICA	PART	PARTICULAR
70	UNIVERSIDAD MESOAMERICANA CAMPUS MORELOS	PART	PARTICULAR

Sistema Educativo en Morelos Educación Superior Oferta Educativa			
	Institución	Subsistema	Control
71	UNIVERSIDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA	PART	PARTICULAR
72	UNIVERSIDAD PRIVADA DEL ESTADO DE MORELOS	PART	PARTICULAR
73	UNIVERSIDAD REFORMA	PART	PARTICULAR
74	UNIVERSIDAD STRATFORD	PART	PARTICULAR
75	UNIVERSIDAD TEC MILENIO	PART	PARTICULAR
76	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA MORELOS	PART	PARTICULAR
77	UNIVERSIDAD YMCA, SEDE CAMOHMILA	PART	PARTICULAR

Fuente: Elaboración propia con información del documento Panorama de la Educación Superior en Morelos 2015-2016
http://www.pides.mx/panorama_esmex_2015_2016/17_morelos_panorama_esmex_m.pdf

El sistema de educación superior en Morelos para el año 2012 contó con 106 escuelas para la atención de la demanda escolar; en los siguientes años las escuelas tuvieron un incremento y en 2013 el número fue 136; para 2014 las escuelas tuvieron el mayor número del sexenio, ya que llegaron a 161; en los últimos 3 años, la infraestructura escolar para el nivel terciario se mantuvo y terminó con 147 escuelas.

4.5. El marco normativo del sistema educativo estatal en Morelos

En Morelos, las políticas para las Instituciones de educación superior se encuentran sustentadas por instrumentos jurídicos; el presente apartado tiene el propósito de establecer las disposiciones legales en las que se sustenta la administración del nivel terciario en la entidad, así como las políticas que establecen las bases para el financiamiento proveniente del gobierno estatal para con la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley General de Educación y con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el gobierno del estado de Morelos realiza la impartición de la educación. La educación tiene prioridad en el desarrollo del estado de Morelos y es un derecho de los habitantes de la entidad, por ello, el Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y las entidades que al efecto se establezcan, fijarán los mecanismos para que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Estatal. (LEM, 2019).

La Ley de Educación del Estado de Morelos regula la educación que se proporciona en la entidad por el Poder Ejecutivo Estatal por medio de sus secretarías, dependencias o entidades, por los municipios y/o por los particulares que cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Establece que la educación tiene prioridad en el desarrollo integral del Estado, que es un derecho de los habitantes de la entidad, por lo que se determinarán los mecanismos para que todos los individuos tengan las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Estatal, el cual comprende los tipos de educación inicial, básica, medio superior y superior con sus respectivas modalidades: escolarizada, no escolarizada y mixta. De acuerdo en esta Ley, el gobierno estatal y los municipales destinarán presupuestos necesarios y complementarios para el cumplimiento del derecho de sus habitantes a la educación; además, podrá convenir con la Federación formas de financiamiento conjunto para la ampliación y mejoramiento de los servicios educativos. El gobierno promoverá todos los tipos y modelos educativos además de la investigación científica y tecnológica. Las inversiones que en materia educativa realicen los gobiernos estatal y municipal y sus organismos descentralizados son de interés social (LEM, 2019).

El capítulo noveno de la Ley de Educación del estado de Morelos destaca las características y normas bajo las cuales se rigen las instituciones de educación superior. Las universidades y demás instituciones de educación superior referidas en el artículo 3 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, tendrán sus propios ordenamientos jurídicos y normas administrativas que permitan regular su función educativa. La educación superior comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye estudios encaminados a obtener grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

El Gobierno del Estado buscará la promoción, la consolidación y el desarrollo de las instituciones públicas de educación superior, de acuerdo con la política estatal para la educación superior, atendiendo el carácter estratégico en la producción y orientación de conocimientos que contribuyan al desarrollo económico, social y cultural del Estado para atender las necesidades de formación de profesionistas que

cubran las necesidades de diversas regiones de la entidad, esto conforme al Programa Estatal de Educación.

De igual forma el estado participará en las gestiones ante la Federación, grupos sociales e instituciones para el financiamiento de la educación superior, con el fin de obtener los recursos necesarios para la prestación del servicio educativo en regiones estratégicas para el desarrollo del Estado y promoverá el establecimiento de organismos que garanticen la investigación científica, humanística y tecnológica mediante el fortalecimiento de la infraestructura científica, la vinculación entre las instituciones de investigación y los sectores productivos; la participación de la comunidad académica en actividades de divulgación científica; la coordinación de proyectos entre las instituciones de investigación y los sectores productivos del Estado (LEM, 2019).

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Morelos orienta las acciones de planeación y conducción de actividades de la Secretaría para que sean afines con los objetivos y prioridades que se establecen en el Plan Estatal de Desarrollo, los convenios y acuerdos establecidos con la Federación y los municipios, considerando las políticas que determine el Gobernador del Estado. Dentro de sus principales funciones la Secretaría será la encargada de su política interna, la de sus entidades paraestatales y órganos desconcentrados adscritos al sector educativo. El Secretario de Educación presentará comparecencia ante el Congreso para informar sobre el estado que guarden los asuntos de la Secretaría y del sector, adscrito a su coordinación o cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a las materias de su competencia (RISEM, 2016).

La Secretaría de Educación de Morelos coordina la planeación y evaluación de la educación superior a través de la Dirección General de Educación Superior; ambas son reguladas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Morelos. La Dirección General de Educación Superior tendrá las atribuciones para el diseño, implementación y control de las líneas y políticas generales a seguir conforme con los programas y acciones que propician el desarrollo de la educación superior, así como su coordinación con los organismos auxiliares del sector y los órganos desconcentrados y que se encuentren en concordancia con el Programa Estatal de

Educación. La Dirección participa en las propuestas de acciones y objetivos que deban contener los convenios entre la Secretaría de Educación y las autoridades federales, estatales y municipales o instituciones de educación superior nacional o internacional. En relación con el aspecto financiero, fija los conceptos y montos para los pagos de derechos por los servicios educativos, para integrarlos al anteproyecto de la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal, y de igual forma, comunica a las instituciones educativas incorporadas al Sistema Educativo Estatal los tabuladores vigentes (RISEM, 2016).

Asimismo, suscribe convenios y acciones con las instituciones de educación superior, supervisa que cumplan con las disposiciones y la normatividad educativa estatal y determina y aplica las sanciones de acuerdo con las disposiciones jurídicas. Coordina la mejora de los sistemas y controles escolares mediante la convocatoria de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) para la evaluación, promoción y enlace interinstitucional (RISEM, 2016).

La Dirección General de Educación de Morelos se encarga también de vigilar y organizar el servicio educativo que prestan las instituciones particulares de educación superior, realiza las actividades de regulación y control de acuerdo con los convenios de particulares teniendo presente el otorgamiento de becas, por lo que podrá dar, negar y retirar los convenios de los servicios educativos. Garantizará la autenticidad de los certificados, títulos, diplomas y grados de acreditación académica y llevará el registro y control de los profesionales egresados de las instituciones particulares de educación superior (RISEM, 2016).

Esta Dirección apoya e impulsa el aprendizaje de idiomas diversos al español en la Educación Superior, promueve la incorporación de asignaturas que busquen la formación en valores y principios y vigila el otorgamiento de becas de Programas Estatales en apoyo a la Educación Superior.

Respecto al financiamiento y a la autonomía de las instituciones de educación superior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, promulgada en el 20 de noviembre de 1930 en el artículo 121 señala que “Se otorga a la Universidad del Estado plena autonomía para impartir la enseñanza media superior y superior, crear las bases y desarrollar la investigación científica y humanística, así

como fomentar y difundir los beneficios de la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas para determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico”.

Respecto a los recursos financieros y continuando con el mismo artículo se otorgan facultades para tener la libre disposición y administración de su patrimonio, incluyendo el incremento de este por medio de fuentes propias y realizar todos aquellos actos relacionados con sus fines. Con la reforma llevada a cabo al artículo 121, el 10 de septiembre de 2012 y publicado en el periódico oficial “Tierra y Libertad” y que entró en vigor el 1º de enero de 2013, se adicionó el quinto párrafo, el cual dice:

El Gobernador remitirá al Congreso del Estado para su examen, discusión y aprobación el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal siguiente, en el que establecerá como base para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos el 2.5% del total del Presupuesto de Egresos del Estado. El Congreso del Estado con relación a la fracción V del artículo 40 de esta Constitución garantizará en la autorización del Presupuesto de Egresos ese porcentaje mínimamente para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

4.6. Los planes de gobierno del sexenio

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2018, mediante el que se planea el desarrollo de Morelos y se establecen las bases de las actividades del gobierno, definió los objetivos y metas y plasmó las prioridades y los tiempos a corto, mediano y largo plazo. A partir de sus lineamientos generales, se elaboraron los programas sectoriales, especiales, regionales, institucionales y operativos anuales (PED, 2013).

El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 tiene cinco ejes rectores: Morelos seguro y justo, Morelos con inversión social para la construcción, Morelos atractivo, competitivo e innovador, Morelos verde y sustentable y Morelos transparente y con democracia participativa, y además, consideró cinco ejes transversales: la equidad de género, la sustentabilidad, los derechos humanos, la cultura, y el gobierno digital (PED, 2013).

El Plan Estatal de Desarrollo dentro del eje Morelos con Inversión Social para la Construcción de ciudadanía incluyó el aspecto educativo y realizó un diagnóstico sobre la educación reportando una matrícula estatal de 538,695 alumnos en 2011, en donde el 75% correspondió a la educación básica y el 25%, a la educación media superior y superior.

Es importante hacer mención que en el diagnóstico del Programa Estatal de Desarrollo 2013-2018, la educación media superior en 2012 en la entidad tuvo una cobertura de 75.7% (PED, 2013), por lo que se puede considerar que se encuentra relacionada a la declaratoria de obligatoriedad del bachillerato realizada el 9 de febrero de 2012 por el Congreso de la Unión, en donde se reformaron los artículos Tercero y Trigésimo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Rodríguez, La obligatoriedad de la educación media superior en México, 2012); por consiguiente, indicadores como la tasa de absorción de la educación media superior tuvo un del 97.6%, es decir que sólo el 2.4% de los egresados no tuvo una continuidad escolar, es decir, que no pudo ingresar al nivel educativo inmediato superior (PED, 2013) . Por otra parte, tanto la deserción, reprobación y la eficiencia terminal se acercaron a la media nacional lo que planteó la necesidad de instrumentar programas y proyectos para la educación media superior del estado de Morelos.

Respecto a la educación superior se menciona una matrícula de 50,440 alumnos de los cuales 45,204 cursaban la licenciatura y 5,236, un posgrado. La cobertura en educación superior se encontraba para el periodo de 2011-2012, en el 29.4% (PED, 2013). El Plan Estatal de Desarrollo (2013-2018) para educación superior en el estado de Morelos planteó como objetivos estratégicos:

- Incrementar la cobertura de la educación superior con sentido social y de progreso. Las estrategias eran implementar programas de beca-salario a todo estudiante inscrito en escuela pública, para concluir la educación básica y asegurar la permanencia en educación media superior y universidad, y promover la oferta del servicio educativo multimodal mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, cuyas herramientas permitan ser traducidas en campus virtuales, educación a distancia y en línea. Y como líneas de acción se propuso difundir la beca salario y ampliar la cobertura de

educación superior pública con la concurrencia de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Pedagógica Nacional Unidad Morelos y los subsistemas de educación superior tecnológica en el marco del Espacio Común de Educación Superior Tecnológica.

- Incrementar la calidad de la educación superior en Morelos. Las estrategias serían invertir los recursos de forma creciente en infraestructura física que tienda a la accesibilidad y calidad académica de estudiantes, profesores y directivos en un marco de educación inclusiva y promover programas de articulación académica con la educación media superior. Se consideran líneas de acción: impulsar la investigación en Ciencias Sociales a través del diseño y presentación del Colegio de Morelos, promover la instauración de una Universidad Intercultural con énfasis en Medicina Tradicional Mexicana y en carreras de artes e instaurar el sistema estatal de evaluación educativa.
- Construir una política de Estado para los estudios de posgrado en Morelos, siendo su estrategia la de impulsar la implementación de programas multinstitucionales y su línea de acción, la de implementar la oferta de posgrados interinstitucionales.

Respecto a las finanzas públicas del estado, en el eje Morelos Transparente y con Democracia Participativa, se plantea el desarrollo de acciones para una oportuna rendición de cuentas y optimización en el uso de los recursos; además, se propone un adecuado manejo del gasto público para lograr un sector público estatal ordenado. De acuerdo con el diagnóstico realizado en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, la asignación presupuestal hasta 2011 había carecido de mecanismos para ejecutar el desempeño gubernamental y las finanzas estatales presentaban una debilidad presupuestal debido al escaso ingreso fiscal, lo cual provocaba que la entidad dependiera de los recursos federales transferidos por las participaciones y aportaciones y no por la capacidad para recaudar impuestos.

4.7. El Programa Sectorial de Educación 2013-2018

El Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 se presenta de acuerdo con los lineamientos que marca la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, la Ley Estatal de Planeación, la Ley de Educación del Estado de Morelos y el Reglamento Interior de la Secretaría de Morelos.

El Programa se estructura por los siguientes capítulos:

1. Presentación
2. Participación Social
3. Diagnóstico
4. Alineación de objetivos sectoriales con el Plan de Desarrollo 2013-2018
5. Indicadores y Metas para cada uno de los objetivos sectoriales
6. Estrategias y Líneas de acción para cada uno de los objetivos sectoriales
7. Mecanismos de seguimiento y evaluación al programa de desarrollo
8. Anexos

Respecto al diagnóstico que hace el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y que es de interés para la investigación, se establece que, en cuanto a la infraestructura en educación superior, la UAEM ha recibido inversión para los distintos campus de la Universidad. En cuanto al financiamiento se menciona a la educación superior como generadora de soluciones a problemas sociales y como factor en la dinamización de la economía como motor de movilidad social. Por ello se requieren de sistemas de control y regulación de un marco de rendición de cuentas para asegurar su fortalecimiento y calidad originando la ampliación de la cobertura y del acceso a grupos de bajos recursos. El Programa, en relación con el financiamiento y ejercicio ordinario, indica que la UAEM obtuvo un incremento de parte del gobierno del estado y del congreso local del porcentaje de subsidio, es decir, que pasó del 1% al 2.5% del presupuesto estatal. En la alineación de los objetivos sectoriales con el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018 respecto a la educación superior y en específico a la UAEM, se pueden considerar los siguientes:

1. Atender de manera progresiva la demanda social del servicio educativo.
2. Modernización de las condiciones físicas de los planteles educativos en todos los niveles.

3. Actualizar el marco normativo para la mejora del sector educativo.
4. Fomentar una educación para la diversidad e interactiva para flexibilizar los contenidos escolares y fortalecer los aprendizajes.
5. Insertar la educación morelense en procesos de mejora continua para la acreditación y certificación de instituciones y de individuos
6. Promover la educación magisterial, así como la formación de docentes de educación media superior y superior.
7. Fortalecer la producción, uso y difusión de información educativa confiable para la planeación y evaluación.
8. Construir una política de estados para la Educación Superior en Morelos estudios de posgrado en Morelos.
9. Implementar procesos de reforma educativa para la toma de decisiones de la escuela con la participación de la sociedad.

El capítulo sobre el estado de Morelos, se hizo una revisión sobre los principales aspectos de la entidad, como su economía, las características geográficas y demográficas, se ha puntualiza la investigación en el sexenio gubernamental de la entidad para el periodo 2012-2018, como parte de los conflictos del gobierno estatal y la Universidad. Se hizo una investigación sobre las legislaturas pertenecientes al periodo. Se estudió la educación superior en Morelos, considerando el sistema educativo estatal, la matrícula, la oferta educativa y las normatividades constitucionales y legales, que intervienen en el sistema educativo y en la asignación estatal del presupuesto a la Universidad. También se revisaron los planes y programas estatales.

CAPÍTULO 5

LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LA UAEM Y LA CRISIS PRESUPUESTAL DEL SEXENIO 2012-2018

5.1. El gasto de la UAEM

Las Universidades Públicas Estatales como instituciones receptoras de recursos públicos están obligadas a la transparencia y rendición de cuentas, por ello su ejercicio y control del gasto se realiza de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Las líneas de acción en materia de administración de la Universidad buscan mejorar en la transparencia de las políticas y en la simplificación de los procedimientos en lo referente a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto con los recursos de diversas fuentes de financiamiento que permiten su funcionamiento y son consideradas para el cumplimiento de los Programas Operativos Anuales.

El presupuesto de la Universidad se integra por diferentes fuentes de ingreso (subsidio federal, estatal, municipal, propios y autogenerados) y por múltiples conceptos de egresos. Las erogaciones que realizan las universidades se clasifican en gasto corriente y gasto de inversión. Los gastos corrientes son los insumos requeridos para sus operaciones y para el arrendamiento. Los gastos de inversión son los destinados a la compra de activos que duran más de un año.

La Universidad ha establecido lineamientos de observancia obligatoria para las dependencias ejecutoras del gasto como unidades académicas y dependencias administrativas, centros de investigación e institutos, tienen por objeto establecer medidas de austeridad para los rubros de servicios personales, gasto corriente, de operación; conservación e inversión, fondos extraordinarios; y gasto por ingresos autogenerados en el marco del Plan Institucional de Desarrollo 2012-2018 (PIDE) para mejorar la calidad del Gasto, así como disponer de medidas de disciplina y control presupuestal para el ejercicio del presupuesto.

El ejercicio, el control y la evaluación del gasto, se realizan conforme a lo establecido en la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones establecidas en otros ordenamientos legales, así como en la normatividad interna de la Universidad. La Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, establece los criterios

generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, para una adecuada armonización de la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado (LCG, 2018). Los gastos de las UPES se registra de acuerdo con la armonización contable descrita en el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal es el instrumento presupuestario que, siguiendo un carácter genérico y una estructura básica de capítulo, concepto y partida genérica permite el registro de manera ordenada, sistemática y homogénea de los servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; transferencias, subsidios y otras ayudas; bienes muebles e inmuebles; inversión pública; inversiones financieras; participaciones y aportaciones; deuda pública, entre otros. El Clasificador se usa para integrar los proyectos de presupuesto de egresos o los registros de las afectaciones de los presupuestos autorizados.

La Universidad Autónoma del Estado de Morelos a través de la página de Portal de Transparencia del gobierno del estado de Morelos, presenta los Presupuestos de Egresos para el periodo 2012 -2018, cabe hacer mención que en el año 2017 y 2018, se operó con el presupuesto autorizado del ejercicio 2016, con base en el acuerdo único de sesión de Consejo Universitario de fecha 30 de marzo de 2012: En caso de no contar con presupuesto autorizado al inicio del ejercicio fiscal, la Universidad podrá iniciar operaciones presupuestarias con base inicial en el presupuesto autorizado en el ejercicio inmediato anterior. ²

² Oficio DP/030/2017. De fecha 14 de febrero de 2017. Coordinación general de administración. Dirección de Presupuestos.
<http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oca1/2017/desgloce/desglose%20presu.pdf>

Tabla 12. Desglose del PE de la UAEM

Desglose del Presupuesto de Egreso de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos 2012-2018 (Miles de pesos)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Salarios	453,291	532,723	565,361	646,397	711,036	711,036	711,036
Prestaciones ligadas	332,689	383,835	521,332	599,879	659,867	659,867	659,867
Prestaciones no ligadas	115,763	136,860	148,864	171,294	188,423	188,423	188,423
Gastos de Operación	96,755	129,129	177,775	208,389	226,196	226,196	226,196
Infraestructura	20,000						
Fideicomisos		100,000					
Subtotal	1,018,498	1,282,547	1,413,332	1,625,959	1,785,522	1,785,522	1,785,522
Fideicomiso Pensiones y Jubilaciones				13,385	12,168	12,168	12,168
Estimulo al Desempeño del Personal Docente	61,097	60,638	76,131	93,297	94,712	94,712	94,712
Sueldos Personal Jubilado y Pensionado			169,851	269,558	269,558	269,558	269,558
Fondos Extraordinarios			138,845	110,000	110,000	110,000	110,000
Fondo de Contingencia				2,356	2,618	2,618	2,618
Proyectos Estratégicos		115,000	94,027	35,000			
Proyectos Ejecutivos de Supervisión de Obra			35,000	7,500	6,200	6,200	6,200
Amortización de Financiamiento de Infraestructura				127,154	60,616	60,616	60,616
Egresos Autogenerados	31,942	47,442	41,580	85,500	105,000	105,000	105,000
Programas Especiales	188,830	114,325					
Regionalización 2da Etapa	20,000						
Fondos Concurrentes	15,000						
Financiamiento de infraestructura			125,000				
Fideicomiso de Infraestructura			26,591				
Infraestructura Financiada			600,000				
Impuesto 2% sobre Nómina			28,598				
Déficit de Ejercicios Anteriores			136,000				
Proyectos Tecnológicos					23,100	23,100	23,100
Egresos Patronato					25,000	25,000	25,000
Interacciones Infraestructura					124,000	124,000	124,000
Subtotal	316,869	337,405	1,471,623	743,750	832,972	832,972	832,972
Suma	1,335,367	1,619,952	2,884,955	2,369,709	2,618,494	2,618,494	2,618,494

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>

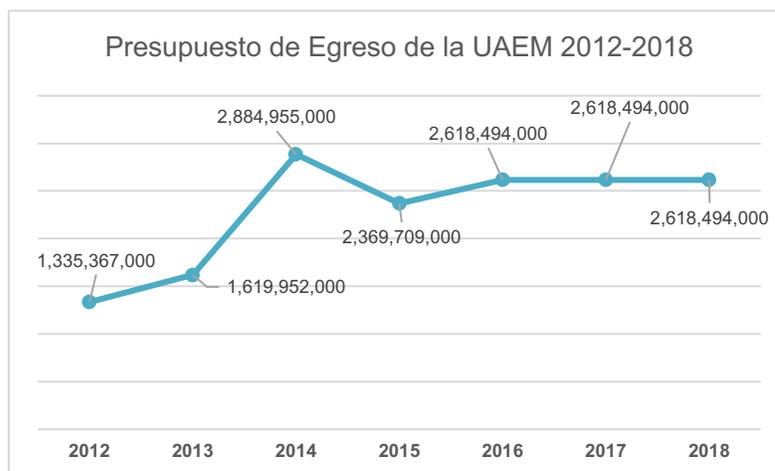
De acuerdo con el Clasificador por objeto de gasto, los conceptos para el Presupuesto de Egresos de la Universidad Autónoma del Estado se clasifican de la siguiente forma y atendiendo a la estructura del presupuesto:

Tabla 13. Clasificación de los Gastos del Presupuesto de Egresos de la UAEM

Clasificación por objeto del Gasto	Concepto UAEM
Gastos por operaciones corrientes Servicios del personal Remuneraciones del personal como sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, gastos de seguridad social, obligaciones laborales	Salarios Prestaciones ligadas Prestaciones no ligadas Gastos de operación Fideicomisos de pensiones y jubilaciones Estímulos de desempeño al personal docente
Pensiones y Jubilaciones Pago destinado para el pago a pensionistas y jubilados o a sus familiares que cubren los gobiernos federal, estatal y municipal.	Sueldos de personal jubilado y pensionado
Inversión Pública	Proyectos estratégicos Proyectos ejecutivos de supervisión de obra
Amortización de la deuda y disminución de pasivos Asignaciones destinadas a cubrir obligaciones por concepto de deuda interna y externa derivada de la contratación de empréstitos, incluye amortizaciones, intereses y gastos	Amortización de financiamiento de infraestructura
Transferencias asignaciones y subsidios	Egresos autogenerados
Inversiones financieras y otras provisiones Erogaciones contingentes e imprevistas	Fondos extraordinarios y fondo de contingencia

El Presupuesto de Egresos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en el periodo 2012-2018, inició con 1,335,367,000 y terminó con 2,618,494,000 habiendo una diferencia de 1,283,127,000.

Figura 17. Presupuesto de Egresos UAEM 2012-2018



Fuente: Elaboración propia. Presupuestos de Egresos de la UAEM 2012-2018

5.2. El financiamiento del Gobierno del Estado de Morelos

En México, las Universidades Públicas Estatales UPES enfrentan escenarios financieros inciertos en un contexto político complejo, lo que las ha llevado a tener dificultades financieras para cumplir con sus objetivos y con sus compromisos contractuales de pago de nómina, aguinaldo y las prestaciones del contrato colectivo de trabajo para académicos y administrativos. Esta problemática no es nueva, el sexenio pasado algunas de ellas se vieron en situaciones financieras negativas como parte de las cargas financieras acumuladas causadas por el aumento de la matrícula y la contratación de personal sin soporte financiero autorizado, el otorgamiento de prestaciones no reconocidas como aguinaldos, pensiones con un régimen muy generoso, primas de antigüedad, pago de jubilaciones con base a nóminas de personal en activo, entre otras. La Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) forma parte de las once universidades públicas estatales del país que actualmente enfrentan crisis financieras.

Aun cuando estas dificultades han sido expuestas ante las instancias de gobierno para conseguir apoyos extraordinarios, la entrega de estos recursos se ha

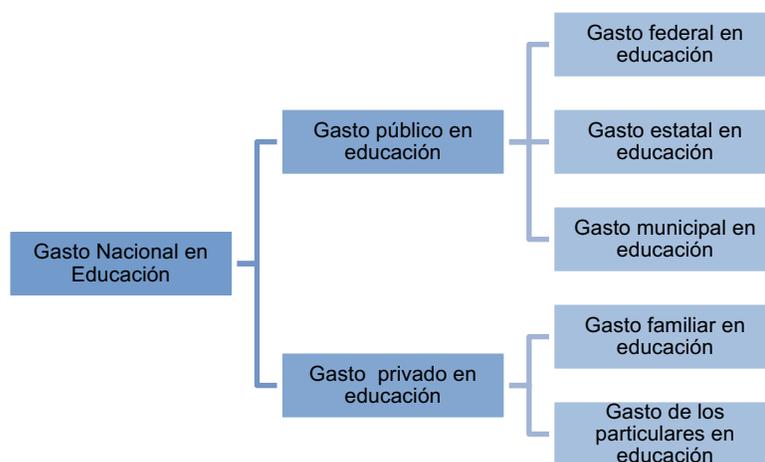
limitado tanto en el gobierno federal como en el estatal debido a las reducciones en los presupuestos, pero además se deben considerar otros problemas que afectan la estabilidad financiera de las instituciones, por ello es importante indagar sobre las causas de la crisis presupuestal de las universidades.

El financiamiento es el modo de obtener los recursos monetarios necesarios para llevar a cabo una inversión dada, ya sea en una empresa pública o privada o en la prestación de un servicio por parte del Estado. (Alcázar, 1984).

Respecto al financiamiento público es necesario involucrar los recursos o fondos que el gobierno aporta para un proyecto. El financiamiento a la educación se puede entender como las aportaciones que realizan los diferentes niveles de gobierno y los particulares.

El financiamiento de la educación se entiende como cualquiera de las aportaciones económicas que realizan los diferentes niveles de gobierno y los particulares, los cuales de manera concurrente constituyen el *gasto nacional en educación*, es decir, el total de los recursos financieros en el país destinados a la educación. El gasto público en educación es la suma del gasto en los tres niveles de gobierno: *federal, estatal y municipal*. Una de las maneras que se tiene para medir el esfuerzo que hacen los gobiernos para financiar la educación es calcular lo que se gasta como proporción del producto interno bruto (PIB), así de la riqueza que crea el país se establece cuanto se destina a educación (Villarreal, 2005).

Figura 18. Gasto Nacional en Educación



Como ya se mencionó en el capítulo 2 de esta investigación, el modelo de financiamiento de las UPES se realiza con recursos públicos y se integra por las transferencias federales, estatales y por los ingresos propios. El gobierno federal otorga un financiamiento por medio del subsidio ordinario y los subsidios extraordinarios; el gobierno estatal, uno ordinario y en menor medida extraordinarios, y las universidades también realizan aportaciones a través de los recursos generados por las cuotas de servicios, patentes, etc.

El porcentaje de financiamiento federal y estatal varía en cada universidad. Para el caso particular de la UAEM en el periodo 2012-2018, el gobierno federal aportó un subsidio ordinario para la Universidad en el primer año del sexenio de 586 millones de pesos, mientras que el gobierno estatal asignó 201 millones lo que representó el 74.46% y el 25.54% del financiamiento total; en el segundo año, se tuvo una participación de 694 millones por parte de la federación y 490 millones provenientes del gobierno de la entidad, lo que significó un 58.62% y 41.38% respectivamente; durante el tercer año, la aportación federal fue igual a la anterior pero la estatal disminuyó a 480 millones manteniéndose la tendencia porcentual; en el cuarto año, 2016, la participación estatal fue de 512 millones, la más alta de todos los años del periodo con un 42.47%. En los últimos dos años del sexenio, la participación del federal fue de 1,000 millones.

Figura 19. Participación del gobierno federal y estatal del Presupuesto a la UAEM

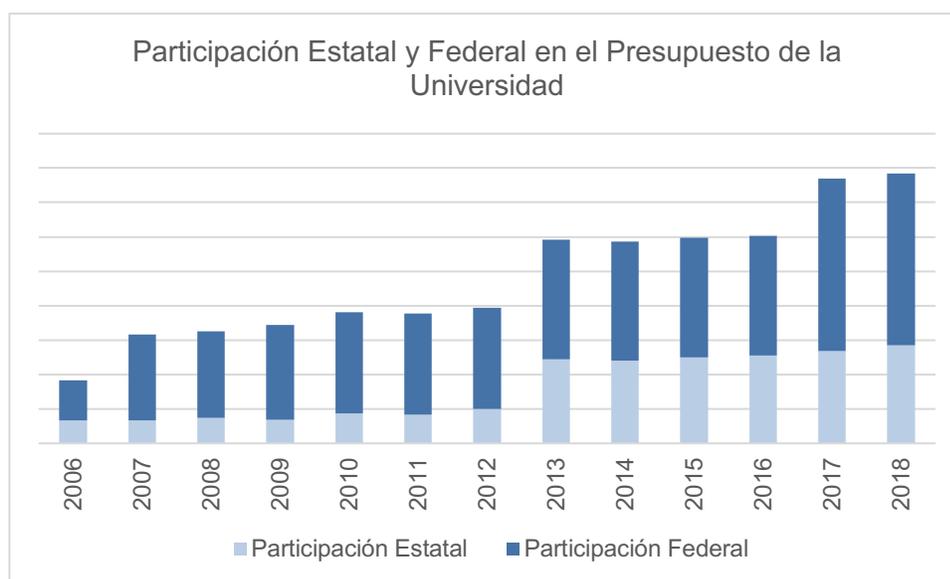


Tabla 14. Presupuesto de la UAEM, participación federal y estatal

Participación de los gobiernos federal y estatal en el Presupuesto de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos					
Año	Presupuesto Total UAEM	Participación Federal	Participación Estatal	Participación federal %	Participación estatal %
2006	366,572,000	234,583,000	131,989,000	63.99	36.01
2007	634,077,000	502,088,000	131,989,000	79.18	20.82
2008	649,577,000	502,088,000	147,489,000	77.29	22.71
2009	689,577,000	552,088,000	137,489,000	80.06	19.94
2010	762,589,000	587,100,000	175,489,000	76.99	23.01
2011	755,243,000	586,754,000	168,489,000	77.69	22.31
2012	787,973,000	586,754,000	201,219,000	74.46	25.54
2013	1,184,084,000	694,084,000	490,000,000	58.62	41.38
2014	1,174,084,000	694,084,000	480,000,000	59.12	40.88
2015	1,193,084,000	693,699,750	499,384,250	58.14	41.86
2016	1,206,380,000	694,084,000	512,296,000	57.53	42.47
2017	1,537,911,000	1,000,000,000	537,911,000	65.02	34.98
2018	1,569,802,000	1,000,000,000	569,802,000	63.70	36.30

Fuente: Elaboración propia con datos Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2006 al 2018

Los subsidios federales a partir del año 2008 han mantenido una tendencia a la baja; a partir de 2013, la participación estatal fue mayor y constante como resultado de la reforma al artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Morelos, en donde se otorga a la UAEM el 2.5% del presupuesto total del Presupuesto de Egresos del Estado. De acuerdo con la ANUIES (2018), el subsidio ordinario para el periodo 2013-18 mantuvo una inconsistencia en los dos primeros años, se conservó un crecimiento real y en los tres años siguientes su comportamiento fue negativo. El subsidio estatal observó una caída desde 2014 con ligeras recuperaciones en 2015 y en 2018. Las autoridades de la universidad refieren que el incremento del subsidio del estado no fue proporcional al crecimiento que observó la matrícula.

Tabla 15. Presupuesto estatal asignado a la UAEM

Presupuesto de Egresos Estatal y Presupuesto Asignado a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos			
Año	Presupuesto de Egresos Estatal	Presupuesto estatal asignado a la UAEM	% del presupuesto estatal
2006	11,439,229,000	131,989,000	1.15
2007	12,431,290,000	131,989,000	1.06
2008	13,561,670,000	147,489,000	1.09
2009	15,006,181,000	137,489,000	0.92
2010	14,699,437,000	175,489,000	1.19
2011	16,170,000,000	168,489,000	1.04
2012	17,789,374,000	201,219,000	1.13
2013	21,179,515,000	490,000,000	2.31
2014	19,193,719,000	480,000,000	2.50
2015	19,975,370,000	499,384,250	2.50
2016	20,491,835,000	512,296,000	2.50
2017	21,516,427,000	537,911,000	2.50
2018	22,792,068,000	569,802,000	2.50

Fuente: Elaboración propia con datos Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2006 al 2018

Unos de los recursos que la Universidad percibía son los autogenerados. Sin embargo, estos han ido disminuyendo durante el periodo de análisis del presente trabajo, toda vez que estos ingresos se vieron mermados por el acuerdo otorgado a la federación de estudiantes el 09 de junio de 2014, por concepto de no pago de inscripción, reinscripción y servicios de los alumnos de educación media superior y de nivel licenciatura de las unidades académicas de la UAEM. La universidad refiere que esta decisión representó una disminución de sus ingresos acumulados a partir de 2014 por un monto de 143 millones de pesos (ANUIES, 2018)

Respecto a las necesidades anuales de la Universidad y el presupuesto asignado por el gobierno del estado, se puede observar de acuerdo con la siguiente tabla que, el presupuesto estatal sólo cubre un porcentaje sobre el presupuesto con el que trabaja la Universidad. Es decir, que el presupuesto estatal para el año 2012, sólo alcanzó a cubrir el 15% de lo requerido por la Universidad para su funcionamiento. El año que tuvo una participación mayor fue en el 2014 con un 30.25%.

Tabla 16. Presupuesto de egresos de la UAEM respecto al estatal

Presupuesto de Egresos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Presupuesto de Egresos Estatal			
Año	Presupuesto de Egresos UAEM	Presupuesto estatal asignado a la UAEM	Porcentaje del presupuesto estatal respecto al Presupuesto de la UAEM
2012	1,335,367,000	201,219,000	15.07
2013	1,619,952,000	490,000,000	30.25
2014	2,884,955,000	480,000,000	16.64
2015	2,369,709,000	499,384,250	21.07
2016	2,618,494,000	512,296,000	19.56
2017	2,618,494,000	537,911,000	20.54
2018	2,618,494,000	569,802,000	21.76

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 2006 al 2018

5.3. Impuesto PROUAEM

La Ley de Educación del Estado de Morelos considera que el gobierno estatal y los municipios destinarán los presupuestos necesarios y complementarios para el cumplimiento del derecho de sus habitantes a la educación, por lo cual se hace una revisión en relación con las aportaciones que realizan los municipios de la entidad para la Universidad.

El 4 de enero de 1984, fue publicada en la Sección Tercera del Periódico Oficial “Tierra y Libertad” la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos; durante el gobierno de Lauro Ortega Martínez, fue expedida por la XLII Legislatura del

Congreso del Estado de Morelos y abrogó la Ley de Hacienda Municipal de 1965. Al respecto del Impuesto PROUAEM, esta Ley en su Capítulo Tercero sobre el Impuesto Adicional, menciona en el artículo 119 que es objeto del Impuesto Adicional la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio, e indica como sujetos del impuesto a quienes tengan a su cargo directa o solidariamente los pagos a que se refiere el artículo anterior. El artículo 121 contempla como base del impuesto los pagos por concepto de impuestos y derechos. El artículo 122 señala que la tasa general del impuesto será del 25% sobre la base señalada en el artículo 121 y su aplicación será de acuerdo con lo dispuesto en el 123 que dice que el impuesto adicional referido a:

- a) Impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre fraccionamientos se aplicará como sigue:
 - i. El 15% para apoyo a educación.
 - ii. El 5% Pro-Universidad.
 - iii. El 5% para fondo de fomento a la industrialización.

De acuerdo con el artículo 124, el entero del impuesto se hará en el momento en que se realicen los pagos objetos de gravamen y el artículo 125 señala que el impuesto adicional no será objeto de reducción, su aplicación se hará sobre la base del crédito principal (LGHMÉM, 2018).

El 23 de febrero de 2007, el síndico del ayuntamiento de Jiutepec promovió una controversia constitucional contra diferentes actos, normas y poderes públicos; uno de ellos el artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos; la administración del ayuntamiento de 2006 a 2009 a cargo de Rabindranath Salazar Solorio actual Subsecretario de Gobernación, declaró como inconstitucional el cobro del Impuesto Adicional, exponiendo que el artículo 123 de la LGHMÉM predeterminaba el destino de la recaudación y vulneraba su facultad para determinar el presupuesto de egresos anual. Además de violar la personalidad jurídica del ayuntamiento y su autonomía para manejar su patrimonio, amenazaba el principio de libre administración hacendaria. La controversia constitucional promovida se resolvió

declarando inválido el inciso a) del artículo 123 en la parte que establece "5% Pro-Universidad" de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, únicamente respecto del municipio de Jiutepec (DOF, 2008).

Conforme al Decreto No. 660 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5777 de fecha 29 de enero de 2020, el 12 de noviembre de 2019, se presentó una iniciativa con proyecto de decreto por parte de los alcaldes de los 36 municipios del estado de Morelos, en la que se reforman los artículos 93 Ter-5 y 94 Ter y la derogación de los numerales 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos. La reforma de los artículos mencionados anteriormente consistía en aumentar las tarifas del cobro del impuesto predial un .05% en los inmuebles urbanos con o sin edificaciones con valor catastral de hasta \$70,000 o que excedieran los primeros \$70,000.00, así como en los predios rústicos, y erogaba la fracción de los predios ejidales y comunales.

Los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda Presupuesto y Cuenta Pública de la LIV Legislatura dictaminaron de forma negativa la reforma de los artículos, toda vez que atentaban en contra de la economía de los contribuyentes del Estado de Morelos, por lo que únicamente derogaron los artículos 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos referido al Impuesto Adicional, y al impuesto PROUAEM, en atención a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Los alcaldes de los ayuntamientos justificaron la procedencia de la iniciativa señalando que, ante la promoción de tres acciones constitucionales por parte del Ombudsman Federal en contra de las Leyes de Ingreso presentadas por los 36 municipios del estado de Morelos, y que se resolvieron por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decretando la inconstitucionalidad del cobro del Impuesto Adicional, se crea un desajuste en los ingresos propios al eliminarse el cobro del impuesto y se reduce en un 25% los ingresos totales que recaudan los municipios, por lo que solicitaron el ajuste en las tasas previstas en el artículo 93 Ter-5 y 94 Ter (Periodico Oficial "Tierra y Libertad", 2020).

Al respecto de las acciones constitucionales mencionadas, el 26 de marzo de 2019 se publicaron en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, diversos decretos mediante los cuales se expidieron distintas Leyes de Ingresos

municipales que prevén supuestos que a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos vulneran los derechos fundamentales de seguridad jurídica y los principios de proporcionalidad tributaria, por ello se prevé la obligación de pagar un impuesto adicional e imprime una carga tributaria a las personas (CNDH, 2019).

En 2019 el rector de la Universidad, Gustavo Urquiza Beltrán, señaló que de los 36 ayuntamientos sólo Jojutla, Emiliano Zapata, Temoac, Totolapan y Zacualpan de Amilpas habrían entregado los recursos correspondientes del impuesto Pro-Universidad (Sanchez, 2019). La recaudación de impuestos en el municipio de Cuernavaca para 2020 por concepto de impuesto predial continúa haciendo el cobro del Impuesto Adicional a los contribuyentes.

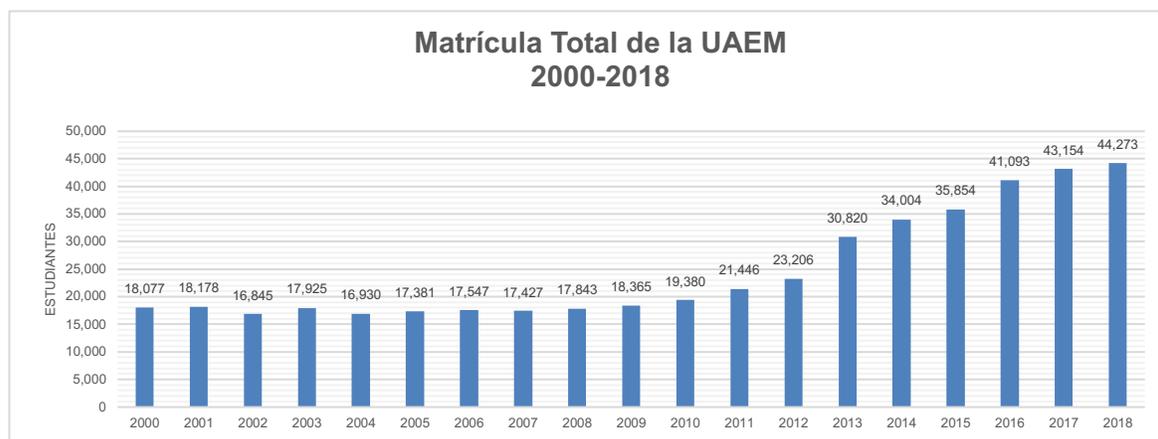
5.4. La matrícula escolar y gasto por alumno

Otorgar una educación de calidad para todos es un derecho esencial de los humanos, por ello se recomienda buscar las condiciones suficientes y adecuadas para que la población tenga las oportunidades que le ayuden a desarrollarse a lo largo de la vida. Muchos países en vías de desarrollo, entre ellos México, han hecho esfuerzos por ampliar la cobertura y la calidad de la educación. En el sexenio 2012-2018, Enrique Peña Nieto propuso dentro de sus objetivos aumentar la calidad de la educación básica mejorando los resultados de las evaluaciones internacionales, aumentar la matrícula y la calidad en los sistemas de educación media y superior y recuperar la rectoría del sistema educativo nacional.

Las universidades buscaron incrementar su cobertura mediante la ampliación de su matrícula, teniendo presente que el gobierno dentro en sus acciones propuso asegurar los recursos presupuestales para incrementar la calidad de la educación y garantizar la cobertura en al menos el 80% en educación media superior y al menos 40% en educación superior; además, de crear un Programa Nacional de Becas para alumnos de Educación Media Superior y Superior y promover el programa piloto de “beca-salario” en tres estados de la República para implementarlo progresivamente en el país (Presidencia de la República, 2012).

De acuerdo con lo anterior, la UAEM, en el Plan Institucional de Desarrollo (PIDE) 2012-2018, en su política de acceso y permanencia, consideró el Programa de Incremento de Matrícula teniendo como meta incrementar el acceso y retención de la matrícula total de la Universidad en 60% al 2018. Sin embargo, de 2013 a 2018 se incrementó el indicador en 88% lo que convirtió a la UAEM en la UPES que más incrementó su matrícula en ese periodo a nivel nacional.

Figura 20 Matrícula Total de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán

La gráfica muestra el comportamiento de la matrícula del año 2000 al 2018. Además, realiza un análisis a partir del 2013 en el cual se observa un incremento de la matrícula del 32.8% con respecto al 2012. En el 2014 se tuvo un aumento de 10.3% 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 (Vera, 2015). En el 2015, la matrícula se incrementó en 5.4% y en 2016, a 5,239 estudiantes, lo que representó un 14.61% de crecimiento con respecto al año anterior. En el 2017, la universidad tenía una matrícula de 43,154 estudiantes que representaban un incremento en relación con el año anterior del 5%. En el 2018 la matrícula se vio incrementada sólo en un 2.6%.

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 de 76 instituciones de educación superior entre las que se encuentran organismos autónomos estatales, federales y particulares. En el periodo 2013-2018,

la Universidad tuvo una tasa de aceptación en el nivel medio superior de aceptación de 87%; a diferencia de ello y en el nivel superior, la demanda de ingreso fue menor (37%). (ANUIES, 2018).

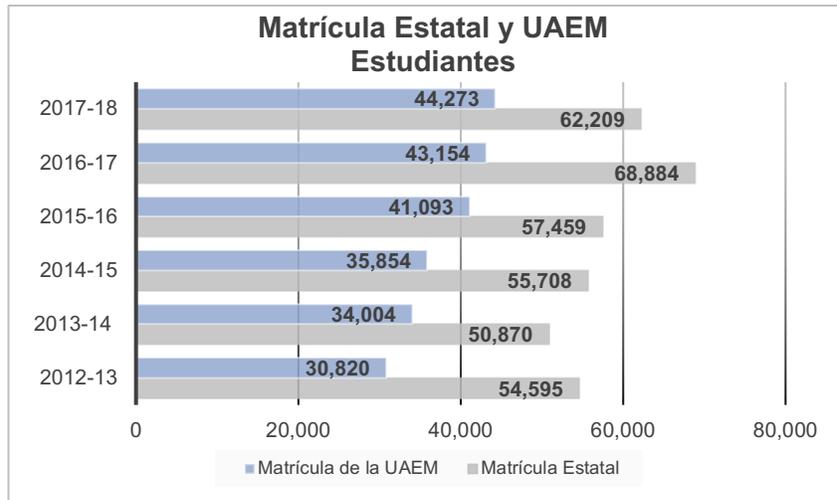
Tabla 17. Porcentaje de atención de la UAEM a la matrícula estatal para educación superior

Matrícula Estatal y Matrícula UAEM						
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Matrícula Estatal	54,595	50,870	55,708	57,459	68,884	62,209
Matrícula de la UAEM	30,820	34,004	35,854	41,093	43,154	44,273
Porcentaje de atención de la UAEM	56.45	66.84	64.36	71.52	62.65	71.17

Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán y con datos de SEP/DGPPyEE; formatos 911, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_bolsillo.pdf https://iebem.morelos.gob.mx/sites/iebem.edu.mx/files/archivos_de_avisos/pub_agenda_estadistica_inicio_de_cursos_2013-2014_iebem.pdf

Como se observa en la tabla anterior, la UAEM atendió en el 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%.

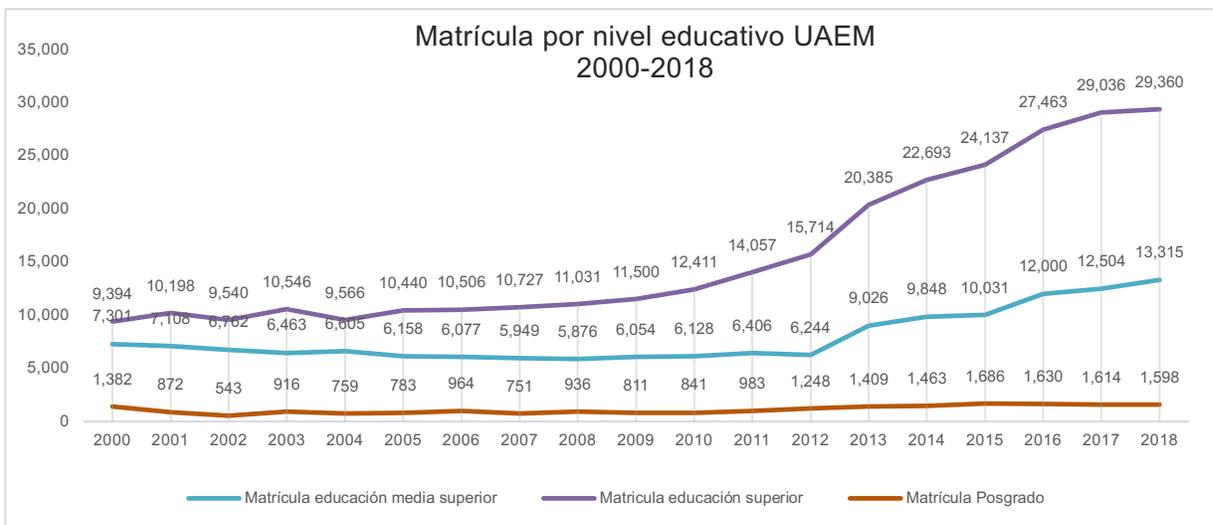
Figura 21. Matrícula de la UAEM con respecto a la matrícula estatal de nivel superior



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán y datos de SEP/DGPPyEE; formatos 911, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_bolsillo.pdf https://iebem.morelos.gob.mx/sites/iebem.edu.mx/files/archivos_de_avisos/pub_agenda_estadistica_inicio_de_cursos_2013-2014_iebem.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 mesurado el incremento en media superior y posgrado.

Figura 22. Matrícula de la UAEM por nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán

Los recursos asignados a la educación por los gobiernos son considerados como el gasto público. El gasto público por alumno es un indicador que se describe como la razón del total de los recursos gubernamentales destinados a un nivel educativo de referencia y la matrícula que atienden las escuelas públicas de ese nivel, de acuerdo con la página del INE, Panorama Educativo (2019). Su fórmula para el cálculo es:

$$GEA_{niv} = \frac{GPE_{niv}}{M_{niv}}$$

en donde,

GEA_{niv} : Gasto público en educación por alumno del nivel educativo

GPE_{niv} : Gasto público en educación del nivel educativo

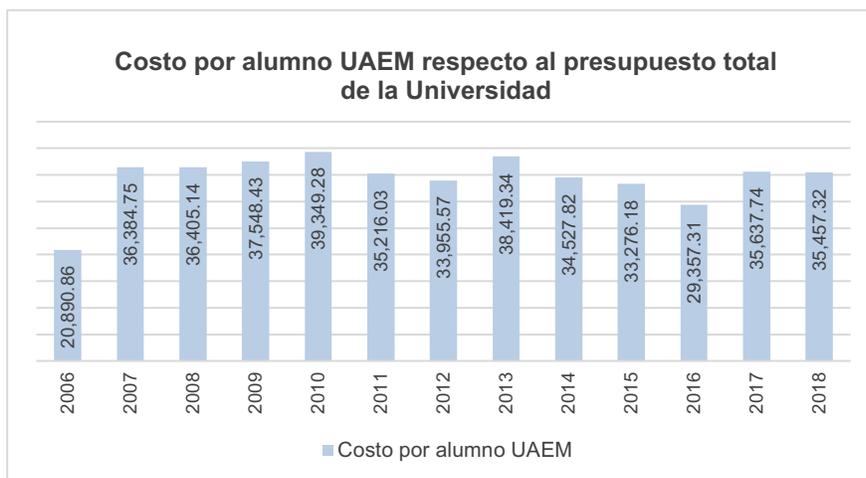
niv : Nivel educativo, preescolar, primaria, secundaria, profesional técnico, bachillerato y educación superior

M_{niv} : Matrícula del nivel que se atiende en escuelas públicas

El gasto público por alumno es una medida que muestra el desempeño financiero que tiene un país para cubrir los requerimientos del sistema tomando en cuenta cada nivel educativo. Representa los recursos que se destinan a cada alumno y la inversión que realiza el gobierno de cada país o entidad federativa.

En el caso de la UAEM, el gasto anual por estudiante para la Universidad en promedio del 2006 al 2018 fue de \$34,340.00 pesos. Como se muestra en las siguientes graficas, el año con mayor inversión por parte de la Universidad fue el 2010. Es importante señalar que el 2006 y 2016 muestran importantes descensos en el gasto por alumno.

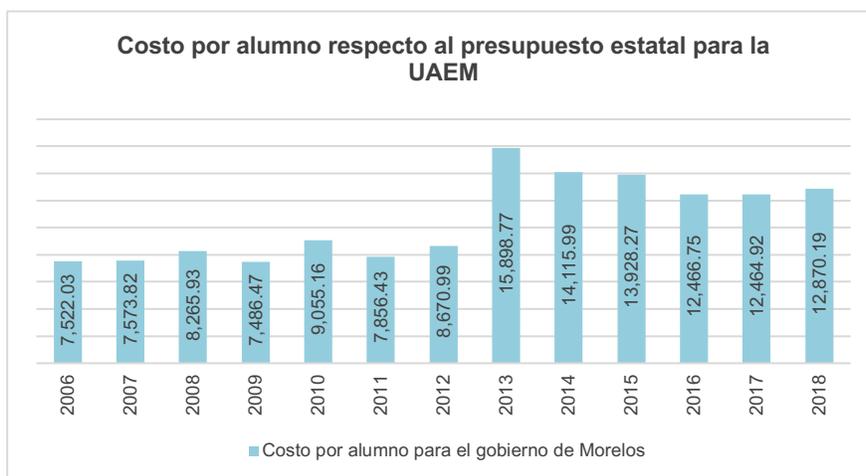
Figura 23. Costo por alumno, respecto al presupuesto de la Universidad



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2006 al 2018

Considerando los datos del presupuesto estatal para la Universidad, se realizó el cálculo del costo por alumno, lo que significa que el gobierno del estado de Morelos invirtió en promedio \$10,628.90 anuales por cada alumno inscrito en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Figura 24. Costo por alumno respecto al presupuesto estatal para la UAEM



Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Autónoma del Estado. Secretaría Administrativa. Departamento de Sistemas de Información <https://www.uaem.mx/transparencia/pdf/MatriculasNMSInicio2000-2010.pdf>, Tercer informe de actividades 2014-2015 Rector Alejandro Vera Jiménez, Cuarto informe de actividades 2015-2016 Rector Alejandro Vera Jiménez, Quinto informe de actividades 2016-2017 Rector Alejandro Vera Jiménez, Primer informe de actividades 2017-18 Dr. Gustavo Urquiza Beltrán y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para los ejercicios fiscales del 2006 al 2018

5.5. Las prestaciones en el Convenio de Apoyo Financiero

Al aumentar la matrícula hay más alumnos, por lo tanto, se necesitan más maestros, pero hay menos dinero para atender sus necesidades. Mientras que la matrícula y el personal docente y administrativo crecieron en promedio 3.5% anual entre 2014 y 2017, el presupuesto no incrementó de la misma manera.

Por otro lado, las negociaciones salariales con los sindicatos han hecho que los sueldos y prestaciones del personal aumenten año con año. Uno de los principales rubros del gasto en las universidades públicas estatales es el de los servicios personales, el cual incluye los sueldos y los salarios. La UAEM tiene firmados contratos colectivos con el Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos (SITUAEM) y con el Sindicato de Trabajadores Administrativos (STAUEM).

El pago de los servicios personales es complejo debido a que representa el 100% del subsidio ordinario y con él se cubren los gastos de nómina, por eso la Universidad debe recurrir a los fondos extraordinarios y a los ingresos propios, recursos que en los últimos años se han visto disminuidos.

Principales prestaciones laborales pagadas al personal administrativo académico	
Concepto	Descripción
Pago de aguinaldo del personal administrativo	90 días de salario a pagar en la primera catorcena de diciembre.
Pago de aguinaldo del personal administrativo	90 días de salario en la primera catorcena de diciembre; para trabajadores con menos de un año de antigüedad se pagará proporcionalmente.
Bono personal administrativo	\$650.00 para el personal jubilado y pensionado como ayuda de fin de año, pagadero en la segunda catorcena de enero.
Bono personal académico	\$5,000.00 a 4 trabajadores de cada una de las 38 secciones.
Prima vacacional personal administrativo	65% del salario correspondiente al periodo vacacional que se pagará el día que el trabajador comience el periodo.
Prima vacacional personal académico	47% correspondiente a 68 días de salario exento de ISR.

De acuerdo con los resultados del diagnóstico financiero: Universidad Autónoma del Estado de Morelos realizado por el grupo técnico Secretaría de Educación Pública (SEP)-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)- Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C. (AMOCVIES), la UAEM paga a sus trabajadores académicos y administrativos prestaciones superiores a las establecidas en el Convenio de Apoyo Financiero, principalmente el pago de aguinaldo, prima de vacaciones, quinquenios, vida cara, y ayuda para material didáctico. En estas prestaciones, la Universidad cubre el pago de ISR. Las prestaciones superan el 100% del sueldo tabular y algunas de ellas son libres de impuestos (ANUIES, 2018). Las prestaciones salariales del personal docente y administrativo son superiores a las establecidas en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 87 (LFT, 2019), esto es, que el aguinaldo será equivalente a por lo menos 15 días de salario; en cambio, la Universidad Autónoma de Morelos otorga hasta 90 días.

5.6. El programa de jubilaciones

La seguridad social es considerada como fundamental para el Estado y para la sociedad; se concibe como “el conjunto de medidas destinadas a la protección de las comunidades contra las privaciones económicas y sociales, derivada de reducciones o pérdida del ingreso por supuestos de infortunio” (ASF, 2013). La seguridad social brinda protección por medio de los servicios de asistencia médica, protección de los medios de subsistencia, servicios sociales para el bien personal y colectivo y las pensiones y jubilaciones como derechos que el Estado mexicano ha diseñado e implementado a través de políticas públicas que los garanticen (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2017).

La Auditoría Superior de la Federación en la Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones, proporciona como definición de pensión “el monto de dinero que el trabajador recibe al concluir su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte; por otra parte, la jubilación se alcanza a cierta edad y periodo

de empleo establecidos por la ley y que en la mayoría de los países se sitúa alrededor de los 65 años y consiste en el otorgamiento de una prestación monetaria” (ASF, 2013).

En México los antecedentes del sistema o modelo de pensiones y jubilaciones, tiene sus antecedentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123, que establece las bases de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos y respecto a las pensiones se apunta lo siguiente:

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la Ley.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares (CPEUM, 2016).

En la década de los setenta ante las crisis económicas, cambió el contexto para los sistemas de pensiones y de retiro y se buscó disminuir la carga del sistema de pensiones que tenía el Estado. Elementos como la deuda pública, la inflación, depreciación de la moneda, apertura a inversionistas extranjeros, perfil de la población con respecto al envejecimiento y acceso a la educación provocaron que el sistema de pensiones iniciara un proceso de transformación y los trabajadores tuvieran mayores beneficios al momento de jubilarse, y a finales de la década de los ochenta, los trabajadores pudieron elegir la forma del cálculo de su cuenta de retiro a partir de las semanas cotizadas durante su vida laboral. Con este antecedente, se creó en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que abarcó al sector público y privado y con ello se reformaron las leyes del Seguro Social y del INFONAVIT, por lo que el sistema de pensiones pasó a ser un método basado en las contribuciones y un complemento a la pensión para los trabajadores mediante las aportaciones realizadas por el patrón a razón de un 2% del salario base de cotización y que eran administradas en una cuenta bancaria por instituciones llamadas ICEFA.

El 1º de julio de 1997, entró en vigor la reforma estructural de la Ley del Seguro Social y se estableció la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se crearon las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y surgió la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) que tuvo como objetivo vigilar el manejo de los fondos e inversiones de las aportaciones de trabajadores y patrones en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES) y que manejan una variedad de instrumentos financieros diversos en el mercado bursátil (Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2004).

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, en el eje México incluyente, consideró a la seguridad social en nuestro país como una condición laboral que protegía principalmente a los trabajadores formales y que el Sistema de Seguridad de Protección Social hasta ese momento tenía múltiples esquemas de protección social; también, se caracterizó por la falta de portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios. Los problemas que enfrenta el Sistema de Seguridad Social representaron un reto para llevar a cabo políticas que fortalezcan la situación financiera de estas instituciones; sus necesidades y costos representaron una tendencia de crecimiento mayor a la de sus ingresos (PND, 2013).

La ANUIES (2002) señala que pocas universidades contaban con fondos para pensiones y jubilaciones conformados por aportaciones de trabajadores y de la universidad; la mayoría de las universidades pagaban pensiones y jubilaciones con subsidios ordinarios destinados al pago de nómina de los activos. El crecimiento de los docentes con las condiciones para jubilarse provocó que se acumularan pasivos que pusieron en riesgo la estabilidad financiera de las instituciones.

Las universidades estatales en 2015 tenían comprometidas pensiones sin fondos asegurados por 400 mil millones de pesos. A principios del año 2000, las universidades estatales iniciaron cambios estructurales en sus sistemas de pensiones, pero no fueron suficientes para resolver la situación financiera de estas. En su Informe de Cuenta Pública 2013, la Auditoría Superior de la Federación reveló que ese año "las pensiones y jubilaciones del personal de las universidades públicas estatales reportaron un déficit actuarial de 227 mil 900 millones de pesos" (ASF, 2013).

Las universidades públicas estatales, de acuerdo con sus contratos colectivos de trabajo vigentes, presentan una clasificación del sistema de pensiones de acuerdo con las características del régimen de cada universidad, por lo que se clasifican en cuatro grupos. En el primero, se encuentran las universidades afiliadas a una institución, dígase IMSS o ISSSTE, sin responsabilidad para las universidades. Al segundo pertenecen las universidades en donde sus trabajadores tienen un régimen de seguridad social y uno complementario de pensiones. El tercero es de las universidades que tienen su propio régimen de pensiones; finalmente, en el cuarto grupo se encuentran las universidades que además de contar con un sistema propio de pensiones otorgan a otro régimen a través de alguna institución de seguridad social. En este se encuentra la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (ASF, 2013).

Los trabajadores la UAEM anteriormente contaban con dos regímenes de protección: la jubilación que otorgaba la propia universidad y las pensiones por cesantía en edad avanzada que brinda el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mendizábal & Ruiz, 2012). La UAEM cuenta con un sistema de pensiones propio, es decir, la pensión de la Universidad es adicional a la del IMSS. Los trabajadores se jubilan con el sueldo integrado a sus principales prestaciones: vida cara, prima vacacional, pago por quinquenio y despensa. Como jubilado se recibe aguinaldo de 90 días, ayuda de despensa y pagos por previsión social.

De acuerdo con el Contrato Colectivo de Trabajo 2014-2016 del Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos o STAUDEM, la UAEM, pagará a los trabajadores sindicalizados la prestación de la jubilación, cuando se cumpla el requisito de tener como mínimo 25 años de servicios efectivos para la Universidad y que ingresaron a prestar servicios a la UAEM con fecha anterior al 18 de septiembre del 2003. Los trabajadores administrativos sindicalizados que ingresaron a prestar servicios a la UAEM a partir del 18 de septiembre del 2003 tendrán derecho a que la UAEM les pague la jubilación, siempre y cuando hayan cumplido el requisito de tener como mínimo la cantidad de 28 años de servicios efectivos prestados a favor de la UAEM, y los trabajadores que ingresaron a partir del

uno de febrero del 2009 obtendrán su jubilación una vez que hayan cumplido 35 años de servicios efectivos para la UAEM.

De acuerdo con el Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017 del Sindicato Independiente de Trabajadores Académicos de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (SITAUAEEM) en la Clausula 86 a numeral I la UAEM se obliga a jubilar a los trabajadores académicos sindicalizados, a los 25 años de trabajo efectivo en la institución, siempre y cuando hayan ingresado a laborar a la Universidad antes del 1º de febrero de 2011. La percepción jubilatoria será igual al salario que perciba en el momento del retiro, siempre y cuando conserven la misma categoría y hubieran laborado el mismo número de horas definitivas o interinas, dentro de los últimos tres años, de no ser así, se jubilarán con el promedio de los salarios de las categorías y horas efectivas laboradas durante los últimos tres años. Los trabajadores con 25 años y más de servicio efectivo, que hayan ingresado a laborar a la Universidad antes del 1º de febrero de 2011 y decidan jubilarse, recibirán una gratificación al momento de jubilarse. En el numeral II la UAEM se obliga también a jubilar a los trabajadores académicos que así lo soliciten y que cuenten con 55 años de edad y con 20 años de servicio, con el 75% de su salario; y con la misma edad y con 15 años de servicio con el 50% de su salario. En ambos casos, siempre y cuando hayan ingresado a laborar a la Universidad antes del 1º de febrero de 2011. El contrato menciona en el numeral III que trabajador académico que haya ingresado a laborar a la UAEM después del 1º de febrero de 2011, podrá jubilarse al cumplir 35 años de servicio o más. La percepción jubilatoria será del 100% de su salario tabulado y del 30% del monto del quinquenio que reciba al momento de su retiro. Adicionalmente, los trabajadores académicos sindicalizados recibirán en el momento de su jubilación, el pago de las percepciones contractuales y legales que les correspondan por sus derechos de antigüedad y retiro, así como un bono adicional en efectivo por ciento 20 días de su último salario tabulado.

De acuerdo con los resultados del diagnóstico financiero: Universidad Autónoma del Estado de Morelos realizado por el grupo técnico Secretaría de Educación Pública (SEP)-Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)- Asociación Mexicana de Órganos de Control y

Vigilancia en Instituciones de Educación Superior A.C. (AMOCVIES), en 2018, el número de jubilados y pensionados ascendió a cerca de 2 mil: en el periodo 2013-2018, se retiraron 620 trabajadores. El monto pagado a la nómina por este concepto fue de 335 millones de pesos (ANUIES, 2018).

El problema de la jubilación se centra en el costo que representa para las universidades el sostenimiento de las pensiones y la falta de fondos para cubrirlas, debido a los pocos recursos del presupuesto. La situación se ha agravado como consecuencia de que los fondos para las universidades no crecen en la misma proporción para absorber el gasto de las jubilaciones (Villarreal, 2005).

5.7. La rendición de cuentas

El concepto de rendición de cuentas es teóricamente complejo, pero su práctica y operación suponen la articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos. “Pedir que se rindan cuentas es fácil. Diseñar y operar una política pública con ese propósito es mucho más difícil” (Lopez Ayllon & Merino, 2009). La rendición de cuentas es una obligación de los funcionarios públicos de todas las instituciones estatales hacia la ciudadanía. En una democracia la rendición de cuentas tiene dos aspectos básicos: la obligación de funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y la capacidad de sancionar a funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (Garita, 2010)

Fierro (2015), define a la rendición de cuentas como “un conjunto de mecanismos sistematizados mediante los cuales agentes claramente definidos, con responsabilidades determinadas, responden por sus acciones con consecuencias positivas o negativas”.

En los últimos años se han generado cambios normativos a nivel constitucional y legal sobre la transparencia y rendición de cuentas. En 1977 se incorporó el término derecho a la información al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la garantía del Estado para su cumplimiento, en 2007 se realizaron dos modificaciones sobre la libre manifestación de ideas, en 2014 y 2016

se realizaron modificaciones más amplias marcando un antes y un después respecto a la transparencia y el acceso a la información. Por lo tanto, el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualmente considera que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. El derecho a la información está garantizado por el Estado; además señala que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la [federación](#) y las entidades federativas se rigen bajo los principios de que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física y moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determina los supuestos específicos bajo los cuales procede la declaración de la inexistencia de la información (CPEUM, 2018).

La Constitución también señala que la información sobre la vida privada y los datos personales está protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes. Toda persona sin acreditar interés o justificar su utilización, tiene acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos. También se menciona el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión ante los organismos autónomos especializados e imparciales. Los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y de los indicadores que permitan la rendición de cuentas para el cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su

organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley (CPEUM, 2018).

Respecto a los cambios legales en materia de transparencia y rendición de cuentas, México ha tenido diversas modificaciones, en diciembre de 2000 se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en 2001 se estableció la Auditoría Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda; en 2002 el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); en 2003 la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en 2004 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval).; en 2008 se decreta la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en 2012 la Ley Federal de Archivos (Fierro A. , 2015). Así se inició la configuración de sistemas de control intergubernamentales, por medio de la articulación de tres sistemas: el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, con la intención de incrementar la eficiencia de las políticas públicas, a través de procesos de evaluación, fiscalización, transparencia y control y hacer más eficiente el gasto público, por medio de la simplificación administrativa, la asignación transparente de recursos, y la rendición de cuentas (Rodríguez, Autonomía Universitaria y Rendición de Cuentas, 2019).

En el ámbito universitario, las instituciones autónomas subsidiadas por una combinación de fondos federales y estatales son supervisadas por la autoridad federal y por el órgano de fiscalización superior estatal para los subsidios de origen local, enfrentando un doble ejercicio auditoría fiscal. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002, permitía a las universidades autónomas a generar sus propios mecanismos de transparencia, con la reforma de 2016, se incluyó a las instituciones autónomas como sujetos obligados, de igual forma ocurrió, en las entidades federativas al expedirse las leyes en materia de transparencia.

La Ley Orgánica de la UAEM establece que dentro de sus criterios de organización la viabilidad financiera, la rendición de cuentas y la transparencia. La Universidad como organismo público autónomo tiene la obligación de cumplir con la rendición de

cuentas y garantizar el acceso a la información a sus integrantes y a la sociedad, en los términos de los ordenamientos legales. Además, en el Plan Institucional de Desarrollo 2012-2018 (PIDE), la Universidad en materia de transparencia y rendición de cuentas menciona que cumplió con los requerimientos de información que le hizo la Unidad de Información Pública del Gobierno del Estado, y consideró necesario socializar el derecho a la información entre la comunidad universitaria. Para la Universidad, la adecuación de las políticas de transparencia y rendición de cuentas tienen como objetivo crear las condiciones para implementar una gestión participativa, eficiente y transparente al servicio de las funciones sustantivas, que se oriente a la mejora continua de la acción institucional en general y de localización y pertinencia de los programas educativos en particular, las políticas y la simplificación de los procedimientos en materia de gasto son parte de la mejora continua institucional y transparentan el uso de los recursos públicos que le son encomendados a la Universidad.

De acuerdo con Ulises Flores Peña, abogado general de la Universidad, la UAEM tiene frecuentes auditorías de distinta índole que le practican la Auditoría Superior de la Federación, la Auditoría Superior Gubernamental, el Órgano Interno de Control, una Contraloría Social, y todas hacen su función que es auditar lo que consideran pertinente en cada una de las situaciones. Detalló que la Ley de Transparencia obliga a la UAEM a mostrar información pública en el portal correspondiente a través del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)³.

En relación a la transparencia y rendición de cuentas, en septiembre de 2017, la llamada “estafa maestra” puso al descubierto situaciones fraudulentas descubiertas a raíz de una investigación periodística en donde se dieron a conocer mecanismos de movilización ilegal de recursos económicos operado desde el Gobierno Federal, en donde entidades de la administración pública federal como la Secretaría de Desarrollo Social, con Rosario Robles Berlanga como titular; el Banco Nacional de Obras, con Alfredo del Mazo al frente, y Petróleos Mexicanos en la gestión de Emilio Lozoya son las tres principales dependencias responsables de este mecanismo en donde

³ UAEM. Dirección de Información. Boletín de Prensa 2589. Cumple UAEM con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Ciudad Universitaria, 11 de octubre de 2018. <https://www.uaem.mx/sites/default/files/boletin-2589pdf.pdf>

utilizaron a ocho universidades públicas para la subcontratación de empresas fantasmas y desviaron millonarios recursos públicos, la firma de estos convenios eran para proveer servicios como la repartición de despensas, la supervisión de pozos petroleros o instalación de una red de internet, suman la cantidad de 7 mil 670 millones de pesos. Las universidades recibieron mil millones y el resto se transfirió a 150 empresas, ilegales. (Roldan, Castillo, & Ureste, 2018). La investigación reveló que las instituciones universitarias que participaron en la operación fueron las universidades autónomas del Estado de México, la del Carmen, la del Estado de Morelos, así como la Universidad Popular de la Chontalpa, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad Politécnica del Golfo de México, el Instituto Técnico Superior de Comalcalco y la Universidad Tecnológica de Tabasco.

Los medios de comunicación de alcance nacional dieron a conocer el reportaje realizado por Animal Político, entre ellos el programa Aristegui en Vivo, por lo que el ex rector de la Universidad Alejandro Vera Jiménez dio respuesta mediante un comunicado enviado a la periodista Carmen Aristegui comentando lo siguiente:

En el marco de un convenio de colaboración con la Sedesol, en 2013 celebramos de buena fe cinco contratos legales para brindar servicios técnicos, administrativos e informáticos, así como para adquirir y distribuir los materiales de los promotores del programa “Cruzada contra el Hambre”.

Además, se acordó que la UAEM podría contratar a terceros para el cumplimiento de sus obligaciones y que la supervisión de su cumplimiento sería responsabilidad de Sedesol.

La UAEM contrató a través del procedimiento de licitación pública nacional a diversas empresas que cumplieron con los requisitos que establece la normatividad aplicable, las cuales se encontraban legalmente constituidas y registradas en Hacienda, según la documentación que presentaron de conformidad con las bases de licitación.

En diciembre de 2013, la UAEM finiquitó los contratos de referencia con Sedesol, obteniendo sus respectivas cartas de liberación por la entrega de los servicios pactados que fueron recibidos a entera satisfacción por dicha dependencia. Las Actas Finiquito fueron firmadas por los Directores Generales de Recursos Materiales, Recursos Humanos, Tecnologías de la Información, Normatividad y Finanzas de Sedesol, así como por 18 delegados federales.

En 2014, la Auditoría Superior de la Federación nos practicó una auditoría forense por esos contratos, que derivó en una serie de observaciones que solventamos en su totalidad. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación presentó denuncias ante la Procuraduría General de la República, a la cual hemos entregado la información que nos ha requerido y estamos a la espera de que se deslinden responsabilidades y se resuelva lo conducente.

Si las empresas incumplieron sus obligaciones fiscales y cometieron delitos, celebraremos enormemente que sean castigadas por las autoridades competentes, ya que nosotros, como universidad, no tenemos la competencia para investigarlas y castigarlas.⁴

El 11 de noviembre de 2017, un juez emitió orden de aprehensión en contra del rector de la Universidad Autónoma de Morelos, Alejandro Vera, acusado de enriquecimiento ilícito. Agentes ministeriales y del Mando Único del estado catearon el domicilio del ex rector para detenerlo, ya que tenía por lo menos dos denuncias en contra, una de ellas por supuestamente haber comprometido las partidas presupuestales para saldar 450 millones de pesos de un crédito sin el consentimiento del Congreso local y la otra acusación surgió en octubre de 2017, cuando el Sindicato de la UAEM lo denunció por peculado, administración fraudulenta, abuso de confianza y corrupción, por la retención de cuotas sindicales (Animal político, 2017).

El ex rector de la Universidad de Morelos, Alejandro Vera, fue detenido el 24 de enero de 2018, en un restaurante de la entidad por el delito de abuso de confianza cometido en contra del Sindicato de Trabajadores Administrativos de la universidad, pero no por el desvío de recursos, fue liberado horas después. El 31 de enero anunció su candidatura a la gubernatura de Morelos por el Partido Humanista (Alanis, 2019).

Como corolario en agosto de 2019, la ex secretaria de Estado, Rosario Robles fue vinculada a proceso por ejercicio indebido del servicio público, al permitir que se ocasionara un presunto quebranto al erario por 5 mil 73 millones de pesos, existen 32 denuncias en su contra por la estafa maestra, por lo que ingresó al Centro de Readaptación Social Femenil de Santa Martha Acatitla (Alanis, 2019).

El 16 de julio de 2020, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) resolvió que Alejandro Vera Jiménez, ex rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), es responsable del desvío de 239.3 millones de pesos de recursos federales mediante operaciones fraudulentas, Vera Jiménez puede impugnar la resolución del tribunal administrativo mediante un amparo directo ante un tribunal colegiado. La magistrada argumentó que Vera

⁴ Universidad Autónoma del Estado de Morelos Réplica del Rector a Carmen Aristegui. Morelos, 8 de septiembre de 2017. <https://www.uaem.mx/sites/default/files/replica-del-rector-uaem-a-carmen-aristegui-080917pdf.pdf>

Jiménez incurrió en responsabilidad resarcitoria ya que mintió al afirmar que la Universidad tenía capacidad técnica, material y humana para brindar los servicios (Arellano, 2020).

Finalmente, este capítulo nos proporciona una visión de cada uno de los factores influyentes de la crisis presupuestal de la Universidad, a partir de una revisión del gasto en el periodo 2012-2018, en donde se observó que en los dos últimos años se retomó el presupuesto de 2016 como una medida de austeridad, se revisaron también el comportamiento del financiamiento del gobierno del estado de Morelos. Respecto al impuesto PROUAEM, se señaló que se han derogado los artículos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos establecían dicho impuesto. De igual forma se hizo un análisis sobre la matrícula escolar, las prestaciones en el Convenio de Apoyo Financiero, el programa de jubilaciones y la rendición de cuentas de la Universidad para tener una gestión transparente y eficiente de sus funciones.

CONCLUSIONES

La presente investigación estudió la asignación de recursos por parte del gobierno de Morelos a la universidad estatal; aunque el proceso fue complejo, el fruto ha sido contar con una explicación en conjunto que permite comprender las particularidades de un panorama desde el Sistema Educativo Nacional hasta los factores que condujeron a la situación presupuestal de la Universidad durante el sexenio 2012-2018.

A través de la exposición que se presenta en esta tesis fue posible contar con un acercamiento al tema del financiamiento, se planteó la problemática presupuestal de once universidades públicas estatales entre ellas la UAEM. La descripción del estado del conocimiento permitió revisar la información más reciente sobre el tema; la revisión documental ofreció una guía para la generación de líneas de investigación y de la elección de la metodología, además de considerar que información sería necesaria en el trabajo, y cada autor en su forma de llevar a cabo el planteamiento ayudó en la definición de los objetivos y los pasos a seguir para la realización de esta investigación. Autores como Javier Mendoza Rojas quien como experto provocó con la lectura de sus trabajos un mayor interés en el tema, además de servir como una propuesta continua para el desarrollo de mi investigación. De igual forma la búsqueda documental en archivos permitió identificar las carencias documentales que hay sobre el tema del financiamiento educativo y en particular sobre el financiamiento estatal para las instituciones de educación superior. Considero que la trayectoria metodológica aplicada a la investigación fue la adecuada, pero es importante mencionar que esta metodología se fue construyendo en el transcurso del trabajo, conforme se planteaba y se iba resolviendo el problema de investigación.

A través de este trabajo se pudo examinar el Subsistema de Educación Superior en México, el cual ha crecido como respuesta a la demanda social resultante del crecimiento demográfico y de las inversiones públicas y privadas en el sector. La cobertura, durante el periodo considerado para esta investigación, observó un crecimiento del 38.4%; muy cerca de la meta planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 considerada de al menos el 40% de la cobertura en el grupo de edad de entre 18 y 22 años. Las instituciones de educación superior pública atendieron

el 70% de la matrícula, cubriendo la mayor parte de la demanda. Considero que las UPES han tenido una mayor dispersión geográfica y de su oferta educativa, promoviendo la desconcentración territorial. En el Programa Sectorial de Educación se tuvo el mismo reto con la finalidad de favorecer la inclusión, la diversidad y la pertinencia, sin considerar la infraestructura, al personal académico y administrativo necesario para de cada institución educativa, ni los gastos de operación que esto implica.

Las Universidades Públicas Estatales atienden un tercio de la matrícula del total de estudiantes de educación superior; considerando el país en su conjunto, en los últimos tres años del sexenio las universidades públicas estatales atendieron el 27% del total registrado en educación superior. Lo interesante es que la Universidad Autónoma del Estado de Morelos atendió en el último año el 71.17% de la matrícula estatal de nivel superior aun cuando la oferta educativa en el estado es de 76 instituciones más que imparten este nivel, de acuerdo con el documento Panorama de la Educación Superior en Morelos de la Secretaría de Educación Pública.

Respecto a los recursos que esperan las universidades públicas año con año para cumplir con sus funciones educativas, se puede decir que existe incertidumbre aun cuando algunas leyes establecen montos y porcentajes que determinen el gasto educativo. Las normativas constitucionales, legislativas y reglamentarias en las que se sustenta el financiamiento de las universidades son claros sobre los porcentajes de asignación financiera tanto por la federación como las entidades federativas, pero quedan a subordinadas a la capacidad de negociación y presión por parte de las universidades y los criterios que tengan los representantes legislativos en la aprobación del presupuesto, para que puedan realizar sus planeaciones presupuestales teniendo un panorama de certeza. Los criterios para los incrementos a los presupuestos asignados a las Universidades Públicas Estatales y en general a la educación superior pública están predispuestos mediante el subsidio ordinario que pretende mantener un presupuesto “irreductible” de lo asignado el año anterior y aumentarlo conforme a las tasas de inflación. Esto muestra que incluso cuando el gobierno reconoce las necesidades de la educación y su importancia para el desarrollo económico del país no otorga mayores presupuestos para el sector en los

Presupuestos de Egresos. Esta situación se manifiesta también en las entidades federativas; en particular, en Morelos se han presentado diversas iniciativas en el Congreso local para aumentar el presupuesto asignado por el gobierno estatal a la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; dichas iniciativas han sido postergadas.

En los programas extraordinarios del financiamiento público cada universidad debe competir por los fondos por medio de la productividad de los profesores, los resultados académicos de profesores y alumnos, las evaluaciones externas y los programas de calidad. Las políticas de asignación de subsidios públicos han dado paso a un esquema que combina el subsidio ordinario para el pago del personal de las universidades y los gastos básicos de operación, con fondos de financiamiento extraordinarios, que estaban sometidos a concurso y están sujetos a reglas de operación para su ejercicio, y se han convertido como la principal vía de financiamiento para su desarrollo de las universidades públicas haciendo cada vez más evidencias las diferencias entre las instituciones de educación superior pública y el requerimiento de más indicadores de evaluación considerados para proporcionar mas recursos para la continuidad de los proyectos generando una dependencia hacia estos programas extraordinarios.

Las instituciones de educación superior consideran los recursos económicos y públicos que son aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación como fuente principal de su financiamiento ya que la educación de acuerdo con la Constitución es gratuita. En la composición del subsidio ordinario los recursos federales representan el grueso de los recursos con respecto al monto de las aportaciones que realizan los gobiernos estatales en proporción de un 60% federal y 40% estatal.

El gobierno federal en el 2012 propuso como uno de sus objetivos el “Aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media y superior” y se comprometió a “asegurar los recursos presupuestales necesarios para incrementar la calidad y garantizar la cobertura...”, sus líneas de acción “aseguran la suficiencia financiera de los programas para el mejoramiento y promover el apoyo financiero federal”; siendo sólo enunciativas pues los recursos designados para las

universidades no aumentaron. El crecimiento de la matrícula se tradujo en un aumento del personal académico y administrativa, así como grandes inversiones en infraestructura para cubrir las nuevas necesidades ocasionado un importante déficit presupuestal.

El Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 plantean el incremento de la matrícula de la educación superior por medio de la implementación de los objetivos de aumentar los programas de beca salario y el aseguramiento de la permanencia en educación media superior y en educación superior mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, la difusión de la beca salario y la ampliación de la cobertura con la “conurrencia de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, la Universidad Pedagógica Nacional Unidad Morelos y los subsistemas de educación superior tecnológica”. De igual forma, en el gobierno federal no se hace mención sobre un compromiso de ampliar los recursos financieros para la realización de dichos objetivos, pues sólo se habla de la inversión de los recursos de forma eficiente en infraestructura.

El haber reconstruido los antecedentes y la problemática actual de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos permitió conocer las características de la institución así como los lineamientos normativos tanto para la planeación institucional con la que trabajó la Universidad, como los lineamientos en materia legal para la asignación de los recursos tanto federales como estatales, de acuerdo con el análisis sobre la gestión de los rectores, en muchas ocasiones ha presentado problemas derivados de los conflictos presentados con los gobiernos estatales.

En cuanto al gobierno del estado de Morelos, y en relación al proceso de asignación de los recursos del gobierno del estado a la Universidad, este trabajo mostró que no hay reglas establecidas para la asignación de los recursos que se definan a partir de indicadores como matrícula, cobertura, calidad de los programas educativos, mayor número de programas educativos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad o la incorporación de más programas de profesores investigadores al Sistema Estatal de Investigadores, sino que la asignación queda relegada a su cumplimiento de acuerdo con lo estipulado en el artículo 121 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Lo que en hechos no

es necesariamente un mayor presupuesto en términos absolutos, sino una mayor obligación por parte del gobierno del estado, mientras al mismo tiempo implica un retroceso en la asignación presupuestal del gobierno federal, lo que es parte de las políticas neoliberales que han caracterizado a las últimas tres décadas. El financiamiento estatal para la UAEM en el periodo 2012-2018, para el primer año fue de 201 millones, en el segundo año de 490 millones, durante el tercer año la participación estatal fue de 480; en el cuarto año, 2016, la asignación estatal fue de 512 millones, la más alta de todos los años del periodo y en los últimos dos años del sexenio, la participación del gobierno del estado fue de 512 y 537 millones, por lo que se pudo observar que a partir de la reforma al artículo 121 de la constitución estatal para la asignación del 2.5% se aumentó la aportación del gobierno del estado de Morelos a la UAEM.

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención que durante el periodo 2012-2018, la Universidad se vio afectada por los diferentes conflictos entre el ex gobernador del estado Graco Ramírez y el ex rector de la Universidad Alejandro Vera quienes encabezaron grupos de poder divergentes.

Finalmente, añado que la Universidad ha tenido menores recursos debido a diversos factores como las prestaciones reconocidas y no reconocidas, el aumento a la matrícula, el pago de jubilaciones sin sustrato financiero, frente a un incremento de la proporción de jubilados en relación con los trabajadores activos y la falta de capacidad para generar ingresos propios. También me permito señalar que para hacer una planeación y administración de los recursos se requiere de fuentes de información que sean confiables y oportunas; es necesario tener datos precisos sobre la participación federal, estatal y municipal en el financiamiento no sólo de la Universidad, sino de cómo se distribuyen los recursos en todos los niveles educativos; pero existe carencia, duplicidad o parcialidad sobre la información financiera de las universidades lo que va en detrimento de la legitimación de la universidad pública y su función social, lo que al final repercute en el presupuesto asignado. Aun cuando ya se cuenta con instrumentos legales que fomentan la rendición de cuentas al inicio de la investigación había una carencia de información sobre aspectos financieros de la Universidad conforme transcurrió el tiempo se ha generado una mayor divulgación de

la información en la página de transparencia del gobierno del estado de Morelos lo que ha contribuido en la realización de este trabajo y fortalecimiento de la imagen de la Universidad respecto a la transparencia y rendición de cuentas

Con respecto al subsidio Pro-Universidad, que en la mayoría de los casos se asignó a la UAEM ha sido derogado, por lo que ya no se contará con este ingreso. Pero también es importante resolver los problemas como la corrupción, la evasión de impuestos, la ineficiencia en la administración gubernamental, la falta reconocimiento a la educación como una inversión social de largo alcance, la falta de vinculación de la UAEM con la comunidad. Respecto a las causas de las crisis presupuestales como los pagos de prestaciones superiores a la ley o las jubilaciones, la administración de la Universidad ha llevado a cabo una reestructuración financiera. La solución al problema de la UAEM de fondo deberá resolverse en el contexto nacional y en una solución integral para estas instituciones y las diez UPES restantes que tienen problemas estructurales financieros.

Finalmente, esta tesis ha contribuido a ayudar en la comprensión de la problemática de las universidades públicas, en particular de la Universidad Autónoma del Estado, por ello es importante continuar la investigación sobre el tema del financiamiento y del gasto de las universidades de manera general para comprender los factores que intervienen y permiten la permanencia de las instituciones de educación superior pública que atiendan a la sociedad en su demandas, así como para la difusión de las investigaciones en la comunidad Universitaria. Una de las tareas pendientes que se deducen de este estudio, es el análisis del comportamiento del presupuesto federal en este mismo periodo para poder obtener conclusiones más precisas sobre el problema de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2000). *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*. México: FCE.
- Acosta, A. (2018). El gobierno de la educación superior como problema y como desafío. En H. Casanova Cardiel, *La educación y los retos de 2018* (págs. 87-98). México: UNAM.
- Acuayte, G. (2020). Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano. En M. Olvera, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos* (págs. 201-214). México: UNAM.
- Aguilar, L. (1996). *El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición)*. México: Miguel Angel Porrua.
- Aguilar, L. F. (2015). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alanis, D. (14 de agosto de 2019). La famosa estafa. *La jornada Morelos*.
- Alcázar, J. (1984). *Universidad y Financiamiento*. México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Altbach, P. (2009). Libertad académica amenazada. *Campus Milenio*.
- Álvarez-Gayou, J. (2003). *Como hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Álvarez, A., & Álvarez, V. (2014). *Métodos de la investigación educativa*. México: UPN.
- Animal político. (11 de noviembre de 2017). Autoridades buscan a rector de Universidad de Morelos; lo acusan de enriquecimiento ilícito. *Animal político*.
- ANUIES. (2018). *Resultados del diagnóstico financiero: Universidad Autónoma Del Estado De Morelos (UAEM)*. Morelos: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- ar.regional.com. (2012). Evolución y prospectiva del PIB regional y estatal de México, 2005-2014. *ar.informacion para decidir(99)*.
- Arellano, C. (16 de julio de 2020). TFJA: ex rector de la UAEM, responsable del desvío de 239.3 millones de pesos. *La Jornada*.
- Arredondo, M. L. (2002). Semblanza Histórica de la Autonomía en la Universidad del Estado de Morelos. En U. A. Morelos, *Autonomía de la Universidad Contemporánea*. México.
- Arredondo, M., & Santoveña, M. (2004). *Voz Viva de la Universidad*. Morelos: UAEM.
- ASF. (2013). "EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PENSIONES Y JUBILACIONES". México: Cámara de Diputados.
- ASF. (2018). *Subsidios federales para organismos descentralizados estatales (U006)*. México: Cámara de Diputados.

- Baena, G. (2017). *Metodología de la investigación*. México: Grupo editorial patria.
- Barona, C. (2017). Financiamiento, rendición de cuentas y transparencia en la gestión de las universidades. *Foro: Universidad Pública: El camino hacia una sociedad equitativa*. Cuernavaca: UAEM.
- Becerril, R. (2008). *Las Finanzas Públicas en el Estado de Morelos. Análisis del proceso hacendario de la federación al municipio*. Cuernavaca: UAEM.
- Behn, R. (1992). El análisis de políticas y la política. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 239-274). México: Porrúa.
- Berlin, F. (1997). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Beuchot, M. (2007). *Hermenéutica analógica y educación*. México: Universidad Iberoamericana Torreón.
- Bilbao, J. (2011). *Quinto informe 2011. UAEM*. Cuernavaca: UAEM.
- Bosch, C. (1990). *La técnica de investigación documental*. México: Trillas.
- Brito, J. (2018). Estalla la huelga en la UAEM por falta de pago a trabajadores; dejan sin clases a 43 mil estudiantes. *Proceso*.
- Brito, L. (13 de septiembre de 2018). *La Jornada*. Recuperado el Abril de 2020, de <https://www.proceso.com.mx/553071/llega-a-su-fin-el-peor-gobierno-de-morelos>
- Brunner, J. (1992). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato. *Flacso. Serie Educación y Cultura*.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límite de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 189-229.
- Cámara de Diputados. (2020). *Servicios de investigación y análisis*. Obtenido de El marco teórico conceptual de la evaluación de las políticas públicas: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>
- Cámara de Senadores. (20 de diciembre de 2012). Obtenido de Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/38365
- Cardoso, H. (2006). El origen del neoliberalismo: tres perspectivas. *Espacios públicos*, 9(18), 176-193.
- Casanova, H. (2004). La Universidad Hoy. En H. Casanova, & C. Lozano, *Educación, universidad y sociedad: el vínculo crítico* (págs. 197-214). Barcelona: Universitat de Barcelona.

- Casanova, H. (2007). Universidad y educación pública: una responsabilidad de Estado. *Este país*, 35-38.
- Casanova, H. (2014). Políticas y planeación de la educación superior en México. En H. Muñoz, *La universidad pública en México* (págs. 55-79). México: Miguel Angel Porrúa.
- Casanova, H., Díaz, Á., López, R., Maldonado, A., & Mendoza, J. (2000). Financiamiento y gestión en la educación superior en América Latina y el Caribe. En H. Casanova Cardiel, Á. Díaz Barriga, R. López, A. Maldonado, J. Mendoza Rojas, R. Domínguez Martínez, . . . W. de Vries, *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reformas de educación superior* (págs. 151-208). México: UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad.
- CEFP. (2016). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Obtenido de Cámara de diputados, LXIII Legislatura: http://www.cefp.gob.mx/new/mas_informes.php
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2004). *El Sistema de Pensiones (Afores) en México, 1997-2003*. México: Cámara de Diputados.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2017). *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas*. México: Cámara de Diputados Legislatura LXIII.
- Cesop. (2018). *Evolución del Gasto Público Programático, periodo 1990-2017*. México. Obtenido de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>
- Clark, B. R. (2004). *Sustaining Change in Universities*,. United Kingdom: Open University Press.
- CNDH. (2019). *Demanda de acción de constitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Obtenido de CNDH México: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Acc_Inc_2019_46.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2016). México, México: Porrúa.
- CPELSM. (2016). *Constitución política del estado libre y soberano de Morelos*. Morelos.
- CPEUM. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
- Crespo, M. V. (2018). *Desarrollo económico del estado de Morelos*. Morelos: Consejo Coordinador Empresarial de Morelos: Secretaría de Economía.
- De Vries, W., & Álvarez, G. (2014). El éxito y el fracaso de las políticas para la educación superior. En H. Muñoz, *La Universidad Pública en México. Análisis, reflexiones y perspectivas* (págs. 15-35). México: Miguel Angel Porrúa.

- De Vries, W., & Romero, J. F. (2010). Cumbres borrascosas y valles pantanosos: interrogantes acerca de la autonomía universitaria. En V. M. Rosario, E. Marúm, & M. Alvarado, *La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina* (págs. 110-137). México: Universidad de Guadalajara: Editorial Universitaria.
- Del Castillo, G., & Quintana, D. (2018). *Políticas Públicas. Nuevos enfoques para la investigación*. México: Flacso.
- DGESU. (2013). *Criterios generales para la distribución del programa 006*. México: SEP.
- Didriksson, A. (2010). La autonomía universitaria en las economías del conocimiento. En V. Rosario, E. Marúm, & M. Alvarado, *La autonomía a debate. Una visión desde América* (págs. 81-109). México: Universidad de Guadalajara.
- DOF. (2008). *SENTENCIA de seis de diciembre de 2007 dictada en la Controversia Constitucional 14/2007, promovida por el Municipio de Juitepec, Estado de Morelos en contra del Congreso y otras autoridades de dicha entidad*.
- Domínguez, R. (2000). Los sofismas del financiamiento universitario. En H. Casanova Cardiel, Á. Díaz Barriga, R. López, A. Maldonado, J. Mendoza Rojas, R. Domínguez Martínez, . . . W. de Vries, *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior* (págs. 15-78). México: UNAM/ Centro de Estudios sobre la Universidad.
- Escalante, A., & Fonseca, C. (2013). La Reforma Integral de la Educación Media Superior. Una política pública parcial para la juventud. En M. Guerrero, & A. Garcia, *Políticas públicas: entre la teoría y la práctica* (págs. 71-100). México: Fontamara.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima de el neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- Excelsior. (01 de diciembre de 2012). Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación. *Excelsior*.
- Fierro, A. (2015). Propuestas para el fortalecimiento de los procedimientos de rendición de cuentas dentro del ordenamiento jurídico mexicano. En L. Morales, *Rendición de cuentas: Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. México: CIDE.
- Fierro, J. (09 de mayo de 2016). El Universal. *Colaborará PGR en identificación de cadáveres en fosa de Tetelcingo*, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/05/9/colaborara-pgr-en-identificacion-de-cadaveres-en-fosa-de>.
- Flores Crespo, P. (2004). Conocimiento y política educativa en México: Condiciones políticas y organizativas. *Perfiles Educativos*, 73-101.

- Fraga, G. (1993). *Derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa.
- García, J. (1 de Noviembre de 2014). *Nexos*. Obtenido de <https://www.nexos.com.mx/?p=23102#ftn2>
- Garita, A. (2010). *La rendición de cuentas en el Senado Mexicano*. México: https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/rendicion_Cuentas_Senado_Mexicano.pdf.
- Garza, A. (1981). *Manual de técnicas de la investigación documental*. México: Colegio de México.
- González Villarreal, R. (2007). *La educación en el Congreso. La agenda educativa en la LVIII Legislatura*. México: UPN.
- González, R. (2007). *La educación en el Congreso. La agenda educativa en la LVIII Legislatura*. México: UPN.
- Gutiérrez, H. (05 de febrero de 2016). *El financiero*. Recuperado el enero de 2020, de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/inseguridad-asignatura-pendiente-en-el-gobierno-de-graco-ramirez>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGrawHill.
- INEGI. (2016). *Anuario estadístico y geográfico de Morelos 2016*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México).
- INEGI. (2016). *Información económica y estatal Morelos*. Morelos: Secretaría de Economía.
- La Unión. (22 de Mayo de 2012). Obtenido de La Unión: <https://www.launion.com.mx/justicia/noticias/37396-respaldo-nacional.html>
- LCG. (2018). Ley de Contabilidad Gubernamental. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf.
- LEM. (2019). *Ley de Educación del Estado de Morelos*. Morelos: Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Ley General de Educación*. (1993). Obtenido de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Ley para la Coordinación de Educación Superior*. (1978). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior*. (1978).
- LFT. (2019). *Ley Federal del Trabajo*. México: Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión.

- LGE. (2019). *Ley General de Educación*. Obtenido de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- LGHMEM. (2018). *Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos*. Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Lopez Ayllon, S., & Merino, M. (2009). Rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
- López Zárate , R. (2018). El liderazgo de los rectores ¿mito o realidad? En H. Casanova Cardiel, *La educación y los retos de 2018* (págs. 99-120). México: UNAM.
- López, R. (2018). El liderazgo de los rectores ¿mito o realidad? En H. Casanova Cardiel, *La educación y los retos de 2018* (págs. 99-120). México: UNAM.
- LOUAEM. (2008). *Ley Orgánica*. Obtenido de <https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/secretaria-general/ley-organica.pdf>
- LOUAEM. (2008). *Ley Orgánica*. Obtenido de <https://www.uaem.mx/organizacion-institucional/secretaria-general/ley-organica.pdf>
- Martinez, F., & Zepeda, C. (2012). El triunfo de la izquierda en Morelos. *El Cotidiano*(175), 101-104.
- Mateos, L., & Dietz , G. (2019). Las universidades interculturales en México, logros y retos de un nuevo subsistema de educación superior. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, XXV(49).
- Medrano, V., Angeles, E., & Morales, M. (2017). *La educación normal en México. Elementos para su análisis*. México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Obtenido de <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/01/P3B108.pdf>
- Mendoza Rojas, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En E. C. México, *Los grandes problemas de México VII: Educación* (págs. 391-417). México: Colmex.
- Mendoza, J. (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior. Papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*. México: ANUIES.
- Mendoza, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En E. C. México, *Los grandes problemas de México VII: Educación* (págs. 391-417). México: Colmex.
- Mendoza, J. (2015). *Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales*. México: DGEI- UNAM.

- Mendoza, J. (2018). El financiamiento de la Educación Superior. En H. Casanova Cardiel, *La educación y los retos de 2018* (págs. 137-152). México: Universidad Autónoma Nacional de México.
- Mendoza, J. (2018). *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*. México: DGEI-UNAM.
- Mendoza, J. (2018). *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*. México: DGEI-UNAM.
- Mendoza, J. (Abril-Junio de 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, XXXIX(156), 119-140.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mungaray, A., Tulio Ocegueda, M., Ramirez, N., & Ramirez, H. (2019). Convergencia Presupuetal entre las universidades públicas y estatales de México entre 2000 y 2016. En M. Tulio Ocegueda, & P. Moctezuma, *Educación Superior y crecimiento económico en México* (págs. 15-54). Baja California: Universidad Autónoma de Baja California.
- Nuñez, J. (2014). *La autonomía de los órganos autónomos electorales*. México: Universidad Panamericana.
- Ochoa, G. (22 de septiembre de 2018). Morelos 19-S: entre la ostentación y el derrumbe. *Confabulario*.
- Paez, A. (26 de Diciembre de 2019). 2020: Oscuro panorama para las universidades públicas. *La Crónica*.
- Pardinas, F. (1989). *Metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI.
- PED. (2013). *Plan Estatal de Desarrollo*. Morelos: Gobierno del Estado.
- Pedro, F., & Puig, I. (1998). *Las reformas educativa: una perspectiva política comparada*. Barcelona España: Paidós.
- Periodico Oficial "Tierra y Libertad". (2020). *Decreto 660, por el que se derogan los numerales 119 al 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos* (Vol. 5777 6a Epoca). Morelos.
- Plan Nacional de Desarrollo*. (10 de diciembre de 2018). Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República: <http://pnd.gob.mx/>

- PND. (20 de mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo. Presidencia de la República: <http://pnd.gob.mx/>
- Ponce, R. (2018). La formación del estado de Morelos. En H. Crespo, *Historia de Morelos. Tierra, gente, tiempos del Sur* (págs. 55-98). México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Presidencia de la República, P. P. (2012). "*Pacto por México*". Obtenido de http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/politicas_publicas/pacto_por_mexico.pdf
- PSE. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013.2018*. México: SEP.
- Quivy, R., & Carnpenhoudt, L. (2005). *Manual de investigación en ciencias sociales*. México: Limusa.
- RISEM. (2016). *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación de Morelos*. Morelos: Consejería.
- Rodriguez, R. (2019). Autonomía Universitaria y Rendición de Cuentas. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 24(82), 879-895.
- Rodriguez, R. (27 de septiembre de 2012). La obligatoriedad de la educación media superior en México. *Campus Milenio*(480).
- Rojas, I. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma del Estado de México*.
- Roldan, N., Castillo, M., & Ureste, M. (2018). *La estafa maestra*. México: Planeta Mexicana.
- Rubio, J. (2006). *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006. Un balance*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sanchez, A. (20 de octubre de 2019). En definitiva, eliminarán cobro de Pro UAEM de municipios. *Diario de Morelos*, págs. <https://www.diariodemorelos.com/noticias/en-definitiva-eliminar-n-cobro-de-pro-uaem-de-municipios>.
- Secretaría de Economía. (2019). *Información económica y estatal*. Morelos: Secretaría de Economía.
- SEP. (15 de Enero de 2020). *Subsecretaría de Educación Superior SES*. Obtenido de Subsecretaría de Educación Superior SES: <https://www.educacionsuperior.sep.gob.mx/hacemos.html>
- SEP. (15 de marzo de 2020). *Secretaría de Educación*. Obtenido de Portal de transparencia: <http://transparenciamorelos.mx/ocas/Educacion>
- SEP. (2016). *Panorama de la Educación Superior en el Estado de Morelos*. México.

- SEP. (2018). *Planeación Secretaría de Educación Pública*. Obtenido de Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional:
https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2017_2018_bolsillo.pdf
- TecNM. (2020). *Tecnológico Nacional de México*. Obtenido de <https://www.tecnm.mx>
- Tuirán, R. (2011). *La educación superior en México: avances, rezagos y retos*. México.
- Tuirán, R. (2012). *La educación superior en México 2006-2012. Un balance inicial*. México: Campus Milenio.
- Tünnermann, C. (2010). Implicaciones de la autonomía universitaria para el siglo XXI. En V. Rosario, E. Marúm, & M. Alvarado, *La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina* (págs. 21-50). México: Universidad de Guadalajara: Editorial Universitaria, 2010.
- UAEM. (2012). *PIDE 2018-2023*.
- UAEM. (2016). *Informe sobre las fosas de Tetelcingo*.
- UAEM. (2016). *Inicia gestión la UAEM para ser incluida en programa federal de rescate financiero*. Cuernavaca.
- UAEM. (2017). *Reglamento general de planeación de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos*.
- Vera, A. (2015). *3er Informe de Actividades del Rector Alejandro Vera Jimenez*. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Vera, A. (2016). *4o. Informe de actividades*. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Vera, A. (2017). *5º Informe de Actividades*. Morelos: Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Villareal Cantú, E., & Martínez González, V. H. (2010). *(Pre)textos para el análisis político*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Universidad Von, Humboldt.
- Villareal, E., & Martínez, V. H. (2010). *(Pre)textos para el análisis político*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Universidad Von, Humboldt.
- Villarreal, H. (2005). *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemáticas y perspectivas*. México: FCE.
- Zona centro. (28 de septiembre de 2012). Presentan gabinete del gobernador electo Graco Ramírez. *Zona centro*.



ACTA DE DICTAMEN DE BORRADOR DE TESIS

Los integrantes de la Comisión Revisora del Borrador de Tesis de Maestría titulado: “El financiamiento estatal para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (2012-2018)”.

que presenta la candidata a Maestra en Investigación Educativa: **Lic. Verónica Anaya Sosa**,

quien realizó su investigación bajo la Dirección de: **Dra. María Adelina Arredondo López**.

después de haber revisado la tesis, otorgan el dictamen siguiente: **APROBADA**.

Observaciones:

Cuernavaca, Morelos, a 5 de junio de 2020.

DIRECTORA DE TESIS: Dra. María Adelina Arredondo López	
LECTOR: Dr. José Carlos Aguirre Salgado	
LECTOR: Dr. Eliseo Guajardo Ramos	
LECTOR: Dr. Antonio Padilla Arroyo	
LECTOR: Dr. Rodolfo Becerril Straffon	



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

MARIA ADELINA ARREDONDO LOPEZ | Fecha:2020-06-07 14:34:26 | Firmante

A88aIFymzR+eVgs37qhd34Xjbs+z2lrPmwayCFKaeS6hbnBBkxZ+WkRzKimocc/Gd0ZgOXmBkL7H1UMQ+ju+Y1c8qlvQbNvjadBVHE+2xprFsCe5E93zWa5kzpwgCobd5rYVhsAUBkEWZtMtZCDU65SFakE3oIVHMIJzvY/QMN4UM6eb7HegMtq1R/hE5NXq2o51HCWW6Z73CbIGUDb3R/wJi5GOO3wQYtE+GPe9ihuaFfOSgohxxU411/tV0oSIYI32fcqbzBQJSL4bif/eZaOqT8Yx+E1E5zhKK6l+ItQZmo2qW6UeFa0rQMwzS9H2z1on5KYRtWMM8N8Q==

ELISEO GUAJARDO RAMOS | Fecha:2020-06-07 22:36:52 | Firmante

AkYrd+S9/tp84upTuZSLOTUQc9uLVGWDFCqE0GA4dvEqKfbYT622QdY4M6z4kRcxMOB8fDzezNU5VOZTcS+U52d3895knws/02FIBUgCdkTowjalNJEgiONIIZWIR+k1ZwR/dO34D+99QDYu2mYBLirZpAsQNCZ8C4cd8DZEczHvCgg9Z7x0++RFgPRxhJrYSkQOTEjhU01a0w5TUyewET88nDQ9JEhhTWdyF37+cjocg6oCZRyahWnTaTBg6cVvGNOLsw4iuK6Nh0zjelz7LjLjWovEnzdDIKaC0p1g5qjc4gdhcxehkAIYK6TVeM2ar2T7oSI+PshCPq+IT+A==

JOSE CARLOS AGUIRRE SALGADO | Fecha:2020-06-07 23:02:13 | Firmante

BNsPSEgIYK5/Uu+LjZeTW5h8MAFky8qjd9zUifTteDK8J67gDBu1qgURUI8L0TrdsnkuipUazo+VgLnOC+hSNh3aw6b08yPzW/KENhpx3BO7KjcgmpOY7eMQZX6FaFZNGm9mQd/cj6JopyoxKjtx7w0vWdj98dulqTTBkH6DFK9WbKdppuqrv4rM52HvMVyFIPetNEo3n8XxiFG8be00QGJGSq3zwLjsC5oyCixsn3T4Naw5P7U05kroWCwf+yoDtzWS1IKZ8Xsv5lkKyA+UrolG9I5ShpZtBh2ZpNirRTvtMKNC7gaSVv5ZhFBeY4RUluczhzN0dSB1lpX5Kahw==

ANTONIO PADILLA ARROYO | Fecha:2020-06-08 11:28:59 | Firmante

e5JLv+e04qT15tcOzMGhHgdmeDA/waFfz60MBRVPcthxzPRRJOzQ8orcvh01ueqilZBZidJfhnY4hnf/Vo2lK3EBRkxxQtYf699WayN33w4AkHb+oW7087+O5sbQ/Y8ulYOw8mRGDtLZ+i/GLHsDjKZVW+Fk9hxGwwBRpVBaX8FPc5q4bWqSyAPkczKcNw6LPr7cZUSh9bhlHkK1n4EjbuVox8o20AfaQeaGRpUT7H9yADfaN/e/c7VJRjRlpFc4tzN3LaunGv8HY58FDMUONLmOWP7gAKMdPfkIUa+dG16QxZIOC/BcdNLRUJ3JqPW4p8y6Rvn/FfOPkvpwQWw==

RODOLFO BECERRIL STRAFFON | Fecha:2020-07-06 19:01:41 | Firmante

L6IDTqWQZYI9FN3INNE+r34dGu6uceYBM9xYdepEE1m6PzMQwm1IEKJqP+/TTaH5m7wOjdGEfVp2vT2VNGeTml/yUrlNh5iFTyKAhWKjQbWI46JJZRCIZH5URa2k/M/4dJBq nOm8xSocM1xvmXxsogPdWw/6EG2sY8iWwAasyzidsYr/rV1oRdBt7MqbDxmZCE7nbl0NdKINKxVPHBkWAms1LKL3HkSM7jyHVZvLmTQle1YxgEOuZTDLG/pYoBI/kLseAlgQgUKCAjhbTBZCnyh7MH+UunBgWKRvXsocc7d7Uhgng+2jkCYKETItCnM4b7SCUcSPQd5eEB/fyg==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



PrBOiq

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/YmWibFENS3tdjVsmzw8DsysHp2HpKon>

