

EL JUEGO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES EN MÉXICO DESPUÉS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

RAÚL ZEPEDA GIL

Resumen:

El propósito de este artículo es estudiar los factores políticos que influyen en la asignación presupuestal a las universidades públicas estatales en México y determinar en qué medida el partido en el Poder Ejecutivo, en los gobiernos estatales y en el Congreso afectan la asignación presupuestal. Para ello se analizaron los subsidios a 32 universidades estatales en México por medio de regresión multivariada panel para el periodo 1990-2009, con variables indicador sobre partidos políticos, controlando por matrícula. Se encontró que el gobierno federal premia a las universidades públicas estatales ubicadas en entidades gobernadas por partidos de oposición con quienes tiene más afinidad ideológica o posibilidades de negociación y castiga a las ubicadas en entidades gobernadas por partidos sin poder de veto legislativo e ideológicamente opuestos.

Abstract:

The purpose of this article is to study the political factors that influence allocating the budget to Mexico's public state universities, and to determine the degree the political party of the president, the governor, and the Congress affect the allocation. For this reason, an analysis was made of 32 state universities in Mexico, by means of multivariate regression analysis for panel data for the period from 1990-2009, with indicator variables on political parties, and controlling by enrollment. The finding was that the federal government rewards public state universities located in states governed by opposition parties with which it has most ideological affinity or possibilities of negotiation, and punishes public state universities located in states governed by ideologically opposing parties without veto power in the legislature.

Palabras clave: Universidades públicas, federalismo, financiamiento de la educación, democratización, cobertura educativa, México

Keywords: Public universities, federalism, education financing, democratization, educational coverage, Mexico.

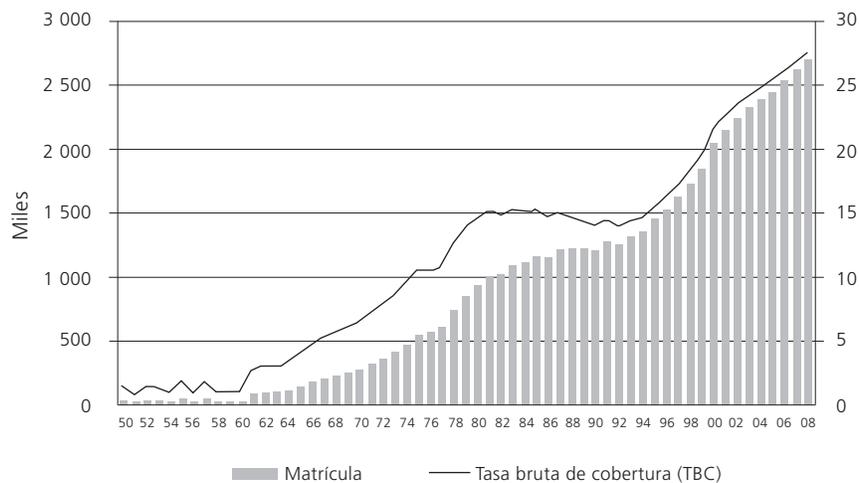
Raúl Zepeda Gil es maestro en Ciencia política de El Colegio de México. Camino al Ajusco, núm. 20, colonia Pedregal de Santa Teresa, Tlalpan, 10740, Ciudad de México, México. CE: zepeda.gil.raul@gmail.com.

Introducción

El financiamiento de la educación superior pública en México ha sido insuficiente para que se corresponda con las exigencias internacionales de acceso al nivel. En la *Declaración mundial en educación superior para el siglo XXI: visión y acción*, de la Unesco (1998), se establece que el acceso será equitativo con el mérito. En 2009, este organismo comparó la tasa bruta de cobertura de los países firmantes de la declaración para conocer sus avances, en ese momento México tenía una tasa de 27% –cercana al 26% de la media internacional– pero debajo de los países de altos ingresos que tienen un 67%, y del 34% de América Latina (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009). La matrícula en México ha aumentado de manera constante desde 1950 hasta 2008 llegando a la tasa que hoy conocemos (gráfica 1). Sin embargo, como vemos en los datos comparados, ese crecimiento ha sido insuficiente para que hoy en día México se acerque a la media de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o de su región.

GRÁFICA 1

Matrícula y tasa de cobertura universitaria en México de 1950 a 2008



Nota: La cobertura se calculó utilizando como denominador a la población de 19 a 23 años.

Fuente: Tuirán y Muñoz (2010:365).

Aunado a lo anterior, como menciona Ros (2013), en las últimas décadas amplios sectores políticos han insistido en la necesidad de una expansión de la educación superior con una mejora en la calidad del nivel básico. Aunque Ros objeta que la calidad de la educación básica tendrá efectos inmediatos en el aumento de la productividad en México, en la literatura académica se ha sostenido que hay una relación positiva entre población con títulos universitarios –capital humano– y crecimiento económico por medio de las mejoras en materia tecnológica que conlleva la adquisición de conocimiento en la educación superior (Bils y Klenow, 2000; Castelló y Doménech, 2002; Hanushek, 1986; Hanushek y Kimko, 2000; Hanushek y Woessmann, 2012).

Dado que existen compromisos internacionales y la idea de que ampliar la cobertura en educación superior va de acuerdo a la agenda de reformas, ¿por qué no se ha logrado ampliar la cobertura? En esta investigación sostengo que se debe a un insuficiente incremento del presupuesto a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas en México. En especial, a las Universidades Públicas Estatales (UPE), que han sido el mecanismo que ha privilegiado el Estado mexicano para aumentar la cobertura. En particular, las UPE históricamente han sido responsables de la mayor parte del incremento de la matrícula, incluso, de manera más relevante que la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los institutos tecnológicos públicos y las instituciones privadas (Tuirán y Muñoz, 2010).

El financiamiento a la educación superior en México y otros países

En México, el modelo de financiamiento de la educación ha sido preponderantemente público, a diferencia de esquemas privados o semi-privados (Toutkoushian y Shafiq, 2010). Esto implica que las UPE son subsidiadas mediante asignaciones presupuestales de carácter federal, a pesar de ser instituciones autónomas relacionadas con los gobiernos estatales. Por lo tanto, el presupuesto anual para las mismas se decide en el seno del gobierno federal, tanto en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como en la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como en la Cámara de Diputados. Es por ello que el presupuesto de las universidades se encuentra en medio de un proceso político donde participan diversos actores para influir en estos espacios de decisión; por ejemplo, los rectores (agrupados en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES) y los gobernadores de las entidades donde

se ubican. Consecuentemente, esta investigación da cuenta de este proceso y las razones políticas que están detrás de los montos que se asignan a las transferencias federales que corresponden a las UPE.

Para explicar el proceso político, y por qué no se ha aumentado de manera suficiente el presupuesto a la educación superior pública en México, me enfocaré precisamente en exponer cómo se asignan las transferencias federales a las UPE con una simple pregunta de investigación: ¿Cuáles y cómo son los factores políticos –más allá de los administrativos– que determinan las asignaciones presupuestales para las UPE?

Para dilucidar la respuesta hago un breve recuento sobre la historia de la democratización en México y el advenimiento de la pluralidad en la Cámara de Diputados, relacionando este proceso con la historia de las transferencias federales en las negociaciones anuales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De esta manera, me acerco al tema de las negociaciones presupuestales que ha llevado a cabo la ANUIES en los últimos años. Partiendo de esta historia, del conocimiento técnico sobre el presupuesto de las IES y de algunas categorías de ciencia política, hago un estudio estadístico de las transferencias federales y estatales a las UPE mexicanas de 1990 a 2009. Con los elementos de la historia política y el análisis estadístico doy cuenta de cómo se asignaron las transferencias presupuestales en este periodo, a qué UPE beneficiaron más los acuerdos políticos en la Cámara de Diputados y qué factores políticos son preponderantes en las asignaciones. Esto nos permitirá entender cómo ciertos intereses políticos se han interpuesto entre los objetivos de política pública y la necesidad de aumentar el gasto en educación superior.

Antes de avanzar con la historia política y el análisis estadístico, vale la pena hacer un paréntesis sobre la forma en que se financian las universidades públicas y la lógica de la conformación de los presupuestos públicos. En México el financiamiento público a las UPE corresponde a un modelo mediante el cual se las subsidia con dinero público para que aumenten su matrícula.

México, a diferencia de otros países, no cambió su esquema de financiamiento a las universidades tras las crisis económicas que obligaron a hacer amplios recortes presupuestales. Usualmente las crisis obligan a las universidades a buscar esquemas privados para el ingreso de nuevos estudiantes (Murray *et al.*, 1998); sin embargo, México utiliza exámenes de selección aunque éstos estén subsidiados vía el presupuesto público. En

otros países las universidades públicas suelen enrolar a sus estudiantes de manera más abierta, por ejemplo, al recibir expedientes y evaluarlos por comités de profesores, pero con crecientes presiones demográficas ya no pueden examinar caso por caso y deben optar exámenes de ingreso estandarizados (Healey y Gunby, 2012).

Ahora bien, en un esquema en el que se asigna presupuesto a las universidades, los costos se calculan a partir de lo que se requiere para atender a cada estudiante. Este gasto corriente es para el mantenimiento de las instalaciones y para los sueldos de los profesores (Bowen, 1980). El gasto en centros de investigación especializados es diferente al que se realiza en universidades orientadas a la formación profesional. Por eso, gran parte de las instituciones estatales destinan la mayor parte del gasto a la docencia en licenciatura.

Lo anterior ejemplifica los esquemas de financiamiento y modelos que los Estados adoptan para manejar el tema del financiamiento de la educación superior. Pero no únicamente es un tema de lo que decidan los gobiernos nacionales, se trata de cómo los cuerpos directivos de estas instituciones –preponderantemente sus rectores– enfrentan estas decisiones políticas y procuran los recursos necesarios para que funcionen (Werts y Ronca, 2012; Tandberg 2013). Así, los rectores no son simples administradores, también son gestores; en el caso de las UPE, ejercen presión a las autoridades para mejorar las condiciones institucionales, conservar el presupuesto anterior y obtener legitimidad política como líderes de sus comunidades académicas.

Finalmente, para explicar los factores políticos dentro de las negociaciones presupuestales en el sector público, es necesario considerar que las asignaciones obedecen a una lógica de micro-asignación de los montos dentro de un presupuesto general, en la que los aumentos usualmente son graduales y sirven tanto para cumplir con las necesidades de gasto cuanto para otorgar pequeñas recompensas por ofrecer resultados políticos. En la dinámica micro-presupuestal, el cambio de partido en el gobierno modifica las necesidades de resultados políticos por los programas e intereses de las coaliciones gobernantes. A pesar de que en términos reales los incrementos presupuestales suelen ser mínimos, es posible que haya cambios considerables (como una crisis económica) (Peters, 1999). Por eso las diferencias de asignación presupuestal año con año son muy pequeñas, pero dentro de esos cambios mínimos se pueden observar las prioridades políticas.

Literatura sobre asignaciones presupuestales en el sistema político mexicano

El sistema de partido hegemónico pragmático que dominaba en México mantuvo al mínimo la influencia que tuvieron los legisladores en la definición del presupuesto público. Las mayorías absolutas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el seno de la Cámara de Diputados y el Senado de la República redujeron el papel de los legisladores a ser representantes de los sectores corporativos y a la promoción de la rotación de élites políticas del país. Por eso, ante la preeminencia absoluta del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo, era usual que los proyectos presupuestales fueran aprobados sin mayores cambios, con algunos ajustes (Díaz Cayeros y Magaloni, 1998).

Las reformas electorales en México fueron abriendo algunos espacios de participación a partidos de oposición conforme pasó la segunda mitad del siglo xx. Primero se permitió que, por un cierto porcentaje de votos, la oposición tuviera algunos diputados aunque no ganaran distritos electorales. Posteriormente, con las reformas electorales de los años noventa, esa fórmula fue transformada en los diputados de representación. Luego, con los cambios que garantizaban la independencia de los órganos electorales y mejores condiciones de competencia electoral, los partidos de oposición pudieron obtener presidencias municipales y gubernaturas. La pluralidad política, que fue incentivada por las reformas políticas, cambió de manera gradual el escenario de las disputas por el presupuesto. Para 1997, la Cámara de Diputados ya no estaba controlada por el PRI y los partidos de oposición más importantes, Acción Nacional (PAN) y el de la Revolución Democrática (PRD), formaron una coalición para ser la mayoría. En esa misma década creció la presencia de la oposición en las entidades, revigorizando la forma en que funcionaba el federalismo en México. Sin embargo, la mayoría de las entidades seguían siendo gobernadas por el PRI. Esa legislatura del Congreso comenzó con una nueva dinámica: una rigurosa evaluación del PEF para aprobar una nueva versión (Puente, 2011).

Las finanzas públicas en México estaban, y están, eminentemente centralizadas. La mayor parte de los ingresos del país proviene de la recaudación de impuestos federales y de los recursos obtenidos de la renta petrolera. Ante la debilidad fiscal de los estados, el gobierno federal les hace transferencias para que operen los programas federales y para que puedan cumplir con sus responsabilidades mínimas. La nueva pluralidad política en la

Cámara de Diputados reforzó la posición de las entidades en las negociaciones presupuestales. Los diputados, que naturalmente representan a los grupos políticos de sus entidades, cambiaron el presupuesto que enviaba el Ejecutivo para redefinir las prioridades de gasto a favor de sus estados.

La alternancia en la Presidencia de la República cambió la correlación de fuerzas entre partidos políticos. Vicente Fox llegó al poder sin la mayoría absoluta –si bien su partido (el PAN) contaba con un grupo parlamentario importante dentro de la Cámara de Diputados– razón por la cual se vio obligado a negociar el PEF con el PRI, con el cual podía alcanzar la mayoría suficiente para aprobar el proyecto. Pero las negociaciones no se redujeron solo a los diputados sino a sus líderes políticos: los gobernadores. El presidente Fox propuso reformar el pacto fiscal existente por otro que incentivara la recaudación de las entidades. En varias reuniones entre los gobernadores y el Presidente se hizo patente esta demanda, pero los primeros decidieron crear su propia agenda: fundaron la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Conferencia Nacional Hacendaria para tratar la agenda que los diputados defenderían en las negociaciones presupuestales. La Cámara de Diputados aprobó una serie de leyes para reformular la manera en que se asignaba el presupuesto a las entidades y optó por un esquema que distribuía entre las entidades –de acuerdo a fórmulas proporcionales de población y condiciones socioeconómicas– parte de los excedentes que México recibía por los altos precios del petróleo durante el sexenio de Fox. El gobierno federal perdió el control absoluto del proceso presupuestal y cedió ante los gobernadores. De esa manera, el PEF se volvió un objeto de negociación entre el Presidente y los gobernadores de las entidades (Hernández Rodríguez, 2006).

El proceso descrito permitió un cambio de las reglas institucionales informales con las cuales el Congreso, y específicamente la Cámara de Diputados, utilizan sus facultades en temas económicos y presupuestales. Los diputados federales y los gobernadores cambiaron la manera en que se relacionaban con el Presidente, interpretando las mismas leyes para un contexto diferente –como lo exponen Mahoney y Thelen (2010)– para explicar el cambio institucional en coyunturas como la democratización. Para este caso específico, las asignaciones presupuestales a las UPE, las nuevas reglas institucionales se adecuaron a una de las funciones presupuestales principales de un Congreso: la redistribución de recursos. Pero, en especial, en el caso de las asignaciones a las entidades, los diputados

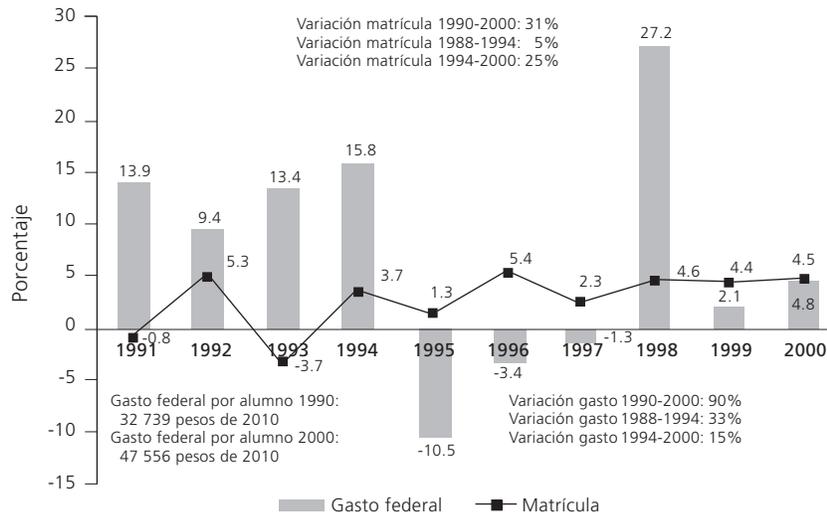
tienen la capacidad de cambiar el presupuesto –después de una serie de negociaciones– para beneficiar específicamente a sus distritos o a cierto sector que les interese representar. Esta práctica es mejor conocida como las *pork barrel politics*, o en español la política de “llevar la chuleta a casa” (Saward, 2006). Este tipo de política es, en México, una manera informal (Helmke y Levitsky, 2004) de ejercicio de los recursos públicos. Más allá de criterios de política pública, los legisladores tienden a beneficiar a ciertos sectores en los que tienen interés.

Una forma específica de este tipo de redistribución de recursos es lo que hicieron los legisladores federales en México durante los sexenios del PAN en el juego de la negociación de las transferencias federales a las entidades federativas. Laura Flamand (2006) encontró que las transferencias federales aumentaban después de las negociaciones presupuestales para las entidades federativas que gobernaba el PRI. Es decir, cuando hay lo que se conoce como gobierno verticalmente dividido –es decir, el Presidente de un partido y gobernador de otro– se otorgan más recursos a los gobiernos locales de la oposición a cambio de avances legislativos de la agenda del Presidente. En estos años este tipo de negociaciones se realizaban entre el PRI y el PAN, partidos que podían configurar mayorías legislativas sin el PRD.

En este contexto de relaciones políticas entre los legisladores, el Presidente y los gobernadores, también negociaron las asignaciones de las universidades públicas estatales. Mientras que antes de 1997 los presupuestos de las UPE eran diseñados y designados desde la SEP, a partir de ese mismo año también se comenzaron a definir las transferencias federales desde la Cámara de Diputados. Como narra Javier Mendoza Rojas (2010b), la ANUIES aprovechó la pluralidad cameral para influir sobre los legisladores a favor de aumentos presupuestales a la educación superior.

Vale la pena recordar que, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se cambió la política de crecimiento de la matrícula en el nivel superior por medio de invertir más recursos en educación tecnológica (Mendoza Rojas, 2010a) y al flexibilizar los criterios para otorgar permisos para que se abrieran más IES privadas (Tuirán y Muñoz, 2010); mientras que el gasto en las UPE sería de carácter inercial, es decir, se otorgaban los mismos recursos anualmente con el respectivo ajuste a la inflación. Además, en 1994, a raíz de la crisis económica, hubo una fuerte contracción del gasto público, incluido el de educación superior como se podrá apreciar en la gráfica 2 (Mendoza Rojas, 2009).

GRÁFICA 2
Matrícula y gasto de 1990-2000



Fuente: Mendoza Rojas (2010b).

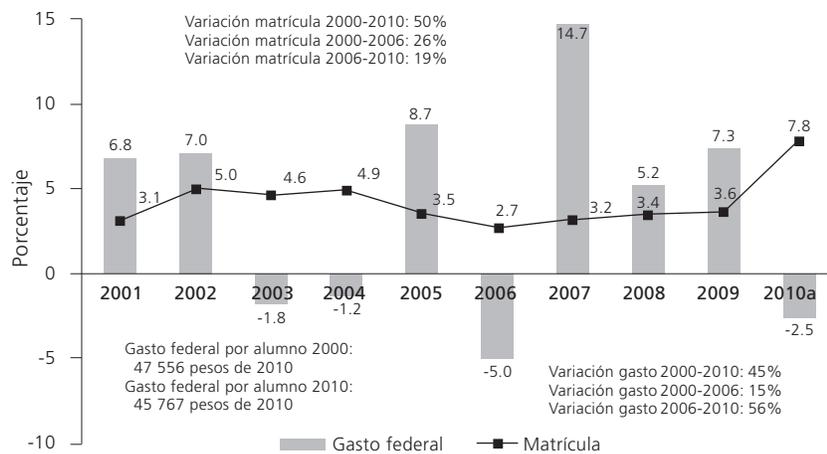
Desde 1997 la ANUIES ha llamado a superar el “modelo de negociación inercial”, el cual significa que los aumentos presupuestales solo servían para mantener el gasto corriente, ajustar el presupuesto a la inflación y aumentar en una proporción muy pequeña la matrícula. Sin embargo, no ha logrado un cambio de esquema hasta la fecha.

El cabildeo de la ANUIES y otras universidades se realizaba en diversos frentes; algunos recurrieron al gobernador y a los diputados federales de su entidad para solicitar un mayor número de recursos, mientras que otros colaboraban fuertemente con dicha Asociación para acudir a las comisiones de Educación y de Presupuesto y Cuenta Pública para gestionar esos recursos. La ANUIES también concertaba reuniones con la SEP y la SHCP, usualmente la Secretaría de Educación Pública estaba a favor del aumento presupuestal pero Hacienda se oponía a cualquier incremento. Incluso, siempre hubo la posibilidad de que regresaran los recortes presupuestales. Mientras que la SEP decía que los recursos del año anterior de una universidad se debían considerar como “irreducibles”, en la SHCP no se compartía dicha opinión. Además, desde el gobierno de Vicente Fox

hubo un ambiente poco favorable para las universidades públicas ante la preferencia de ese gobierno por las privadas (Mendoza Rojas, 2010b).

Ya en el sexenio de Felipe Calderón la relación entre el gobierno federal y la ANUIES se tensó hasta el punto que hubo algunos recortes a universidades públicas estatales. En el caso de la UNAM, la relación con el gobierno de Calderón fue tan tensa que recurrió directamente a la Cámara de Diputados, sin dialogar con la SEP o la SHCP, para negociar su presupuesto. De hecho, en 2009, el diputado federal Raúl Alejandro Padilla, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cuestionó que la UNAM recibiera dicho presupuesto porque consideraba que no daba los resultados que se esperaban. El rector José Narro le contestó, argumentando que la cobertura en educación superior era una obligación del Estado mexicano. El diputado Padilla tuvo que retractarse. En particular, más allá del caso de la UNAM, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla,¹ ex diputado durante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, ex presidente de la Comisión de Educación y rector de la Universidad de Guadalajara, afirmó que algunas universidades salían favorecidas en el PEF porque se ubicaban en las entidades donde gobernaba el partido del Presidente. Por eso, como se puede ver en la gráfica 3, el presupuesto a las universidades durante los sexenios panistas fluctuó año con año.

GRÁFICA 3
Matrícula y gasto de 2000-2010



Fuente: Mendoza Rojas (2010b)

Han quedado de relieve los diferentes actores políticos que son relevantes en el proceso de asignaciones presupuestales para las UPE. El gobierno federal, los partidos políticos en la Cámara de Diputados y los gobernadores. En la pregunta de investigación se buscaba conocer cuáles eran los factores políticos. Ahora veremos cómo estos afectan a las transferencias federales.

Asignaciones presupuestales a universidades públicas estatales: análisis de los datos

Para esta investigación analicé los subsidios ordinarios tanto federales como estatales asignados a las UPE con las bases de datos de Ordorika y Rodríguez (2013) y la SEP (2013a); en ambas hay información desde 1990 a 2009 y ambos tipos de subsidios son definidos en el seno de la Cámara de Diputados. El presupuesto total de las UPE es la suma de los subsidios ordinarios y de los extraordinarios (SEP, 2006). Aquí no toco los últimos ya que éstos son asignados por la SEP con otros mecanismos, por ejemplo: concursos o evaluaciones de desempeño. Si se desean revisar estudios de este tipo de subsidios, recomiendo los trabajos de Mungaray, Ocegueda y Ocegueda (2006) y el de Mendoza Rojas (2015). Varias de las fuentes de información que aquí se consultan fueron seleccionadas y revisadas por Mendoza Rojas (2011).

Para el análisis de los subsidios examiné el presupuesto, en millones de pesos constantes, asignados a 32 universidades públicas estatales (ver anexo para conocer las seleccionadas). Para los factores políticos mencionados codifiqué diferentes fuentes, a ellos se suma una variable de política pública. Las variables del estudio son:

- 1) *Gobierno vertical unificado*: es la coincidencia del partido político del gobernador del estado donde reside la universidad –y con la cual su gobierno tiene relación presupuestal– con el partido del Presidente de la república;
- 2) *Cámara de Diputados*: es la coincidencia del partido político del gobernador del estado donde reside la universidad y el partido o partidos que tienen la mayoría o la primer minoría en el Congreso (para conocer el criterio de determinación de las coincidencias de esta variable, ver anexo).
- 3) *Partido del gobierno federal*: si el partido político del Presidente de la república es el PRI o el PAN; y
- 4) *Matrícula*: es el número de estudiantes matriculados en las UPE en la entidad donde reside la universidad. Ésta la considero una variable de control y de política pública.

Para comenzar a comprender los datos, explicaré ciertas medidas de tendencia central. En el cuadro 1 se pueden observar algunos fenómenos interesantes en años selectos sobre los subsidios federales y las variables que nos interesan. Durante los sexenios del PRI se dieron dos cuestiones a considerar, primero, en 1995, durante la crisis económica que obligó al gobierno a contraer el gasto público, hubo una reducción importante de los subsidios pero, para 1998, volvieron a aumentar a proporciones aún mayores a 1993. En cambio, durante los sexenios del PAN, los subsidios cambiaron de manera volátil. Por ejemplo, en 2002 –durante el sexenio de Vicente Fox– los correspondientes a universidades estatales aumentaron más que en ningún otro año, pero en 2007 y 2009 –durante del sexenio de Felipe Calderón– se reducen de manera ostensible. En el caso de la matrícula, casi todos los años hubo un avance con respecto al periodo anterior; de hecho, solo en 1998 el crecimiento de la matrícula fue mucho menor.

CUADRO 1

Media de variables de interés para años selectos

Variable	1993	1995	1998	2002	2007	2009
Subsidios (millones de pesos constantes)	1,256.665	507.3359	2,880.091	144,161.54	28,171.77	23,645.35
Matrícula (número absoluto)	30,005.72	32,622	38,646	51,515.63	73,735.19	81,785.16
Gobierno dividido unificado (coincidencia)	0.875	0.843	0.781	0.312	0.218	0.187
Cámara de Diputados (coincidencia)	0.875	0.843	0.1875	0.875	0.25	0.65
Partido del gobierno federal (coincidencia)	1	1	1	0	0	0

Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013) y SEGOB (2013).

En cuanto a las variables políticas, de 1993 –sexenio de Carlos Salinas de Gortari– a 2009 se reduce de manera constante la coincidencia del partido del Presidente con los de los gobernadores, muestra del cambio

de partido en los gobiernos estatales hasta 1998, y desde 2000 en adelante hay una preeminencia de gobiernos estatales emanados del PRI. Con respecto a la coincidencia de la mayoría de la Cámara de Diputados con el partido del Presidente cambia de manera considerable, por ejemplo, la mínima coincidencia es en 1998, cuando el PRI pierde la mayoría en el Congreso, y las máximas con Salinas en 1993 y con Fox en 2002.

El cuadro 2 permite comprender mejor las dimensiones del cambio presupuestal. Con los datos anuales de los subsidios, se agruparon los cambios presupuestales con respecto al año anterior en alto, medio y bajo, con la finalidad de ver si había una proporción considerable de universidades estatales a las cuales se les cambió de manera proporcionalmente importante, o no, sus subsidios. Más de la mitad de las universidades estatales tuvieron un cambio alto o medio de los que les fueron asignados el año anterior. Muchos de estos casos claramente responden a la crisis de 1995 pero, de cualquier forma, sigue siendo una proporción considerable porque la frecuencia de casos –282– supera por mucho los treinta y dos que corresponden a la mencionada crisis. También hay un porcentaje de 44.61% de las universidades que no tuvieron cambios significativos, probablemente por el modelo de negociación inercial con respecto a la matrícula.

CUADRO 2

Tipo de cambio presupuestal anual

Tipo de cambio	Frecuencia	%	Acumulado
Alto	283	42.37	42.37
Medio	87	13.02	55.39
Bajo	298	44.61	100.00
Total	668	100.00	

Elaboración propia con datos de SEP (2013a; 2013b) y Ordorika y Rodríguez (2013).

En cuanto a las variables independientes, para hacer un análisis seccional y longitudinal de los datos, se presentan las correlaciones entre ellas en la cuadro 3. Los dos coeficientes de correlación más altos son la relación

de la matrícula y los subsidios, y el partido del Presidente de la República con los subsidios; de hecho el coeficiente más alto es el del partido del Presidente (0.8), superando a la matrícula (0.71). Estos coeficientes nos indican las relaciones más estrechas entre las variables a considerar y cómo afectan el cambio presupuestal.

CUADRO 3

Correlación de variables de interés

	Subsidios(log)	Matrícula(log)	Cámara de Diputados	Gobierno vertical unificado	Partido del gobierno federal
Subsidios (logaritmo, millones de pesos constantes)	1.0000				
Matrícula (logaritmo, número absoluto)	0.7117	1.0000			
Gobierno dividido unificado (coincidencia)	0.2355	0.1219	1.0000		
Cámara de Diputados (coincidencia)	0.5102	0.2872	0.1711	1.000	
Partido del Gobierno Federal (coincidencia)	0.8039	0.4230	0.1688	0.5652	1.000

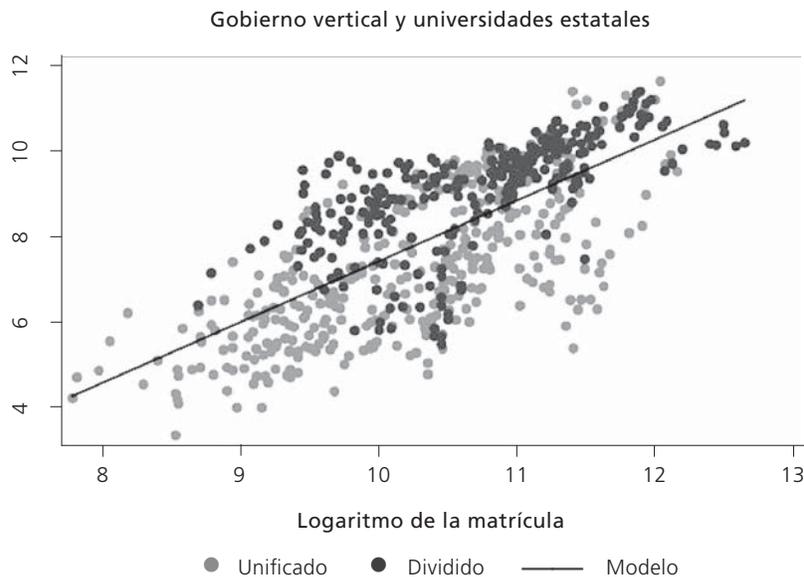
Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013) y SEGOB (2013).

La correlación entre el gobierno verticalmente dividido y los subsidios no es tan alta, al igual que la existente entre la mayoría de la Cámara de Diputados y los subsidios. De estas dos correlaciones, la coincidencia entre los subsidios y el gobierno verticalmente unificado tiene un coeficiente de 0.51 y el de Cámara de Diputados de 0.23. Es decir, estas relaciones lineales son suficientemente fuertes como para ser consideradas, pero el partido del Presidente y la matrícula se relacionan de manera mucho más fuerte con los subsidios. En particular, se debe notar que hay una correlación importante entre gobierno verticalmente unificado y partido del Presidente. Es claro que hay una relación porque hubo un periodo

amplio de años en que había gobierno unificado antes de los cambios en los gobiernos locales.

Para mostrar de manera gráfica estas correlaciones se presentan las gráficas 4, sobre gobierno vertical; 5, sobre la Cámara de Diputados, y 6, sobre el partido del Presidente. En la gráfica 4 se puede observar que la mayoría de los casos que están sobre el modelo de la matrícula son de gobierno verticalmente dividido, mientras que la mayoría de los casos de gobierno unificado están por debajo del modelo de la matrícula. Esto quiere decir que las UPE con mayores subsidios ordinarios son las que el partido del gobernador no coincide con el del Presidente, es decir, son universidades que residen en estados de la oposición al gobierno. Al contrario de la percepción sobre una relativa ventaja de que las universidades que residen en estados que coinciden con el gobierno federal, más bien se puede observar una relación de negociación política con la oposición por parte del gobierno federal. Esto coincide con la tesis expuesta por Flamand (2006).

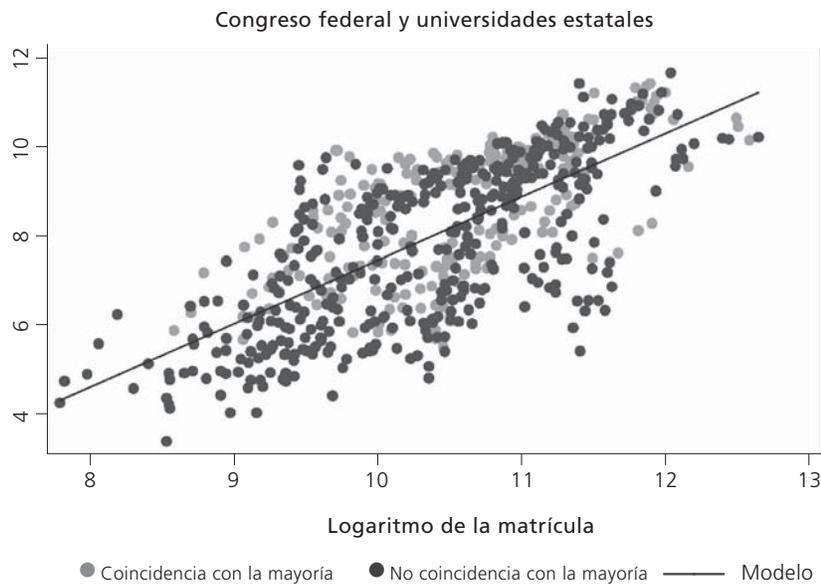
GRÁFICA 4
Gobierno vertical



Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013) y SEGOB (2013).

En la gráfica 5 se puede observar que no hay una relación fuerte sobre o debajo en el modelo de la matrícula, aunque hay una dispersión ligeramente mayor debajo del modelo. Igualmente es contrario a una idea original que la coincidencia con la mayoría del Congreso podría traducirse en beneficios a ciertas universidades. Sobre este punto se elabora más adelante en el análisis estadístico.

GRÁFICA 5
Cámara de Diputados

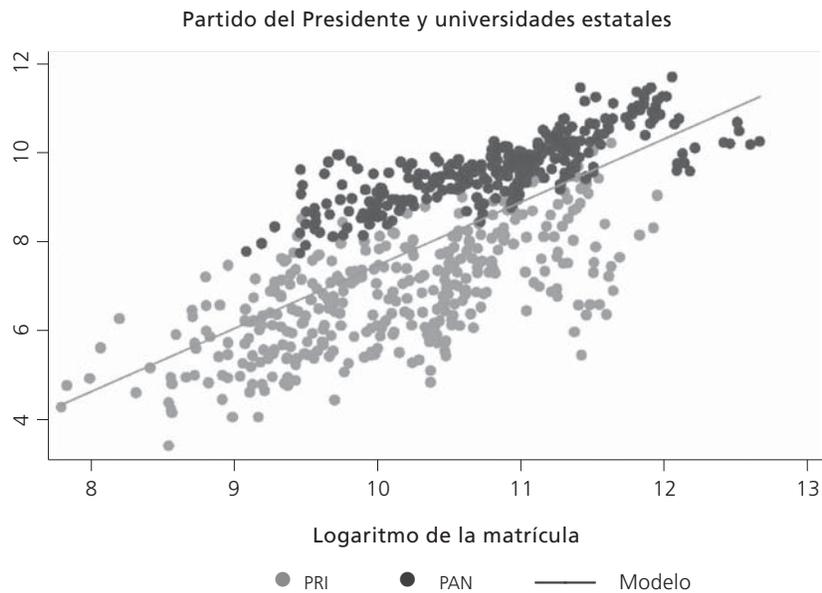


Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013) y SEGOB (2013).

En la gráfica 6 se observa la relación más fuerte entre las variables de la base de datos. La mayor parte de las observaciones que corresponden a los subsidios a las UPE en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón están sobre el modelo de la matrícula. Eso quiere decir que hubo un aumento a los subsidios federales, aunque, por la historia que revisamos, se hubiese esperado lo contrario. Esto es congruente con la idea de que el PAN, para enfrentar la situación de gobierno vertical dividido, favoreció a las universidades estatales que residen en entidades gobernadas por la oposición, que son a lo largo de los sexenios del PAN las entidades gobernadas por el PRI.

Hay algunos casos debajo del modelo, que corresponden con universidades que residen en entidades donde gobierna el PRD; es decir, el PAN privilegió mediante este mecanismo a los gobiernos del PRI por sobre los del PRD.

GRAFICA 6
Partido del Presidente de la república



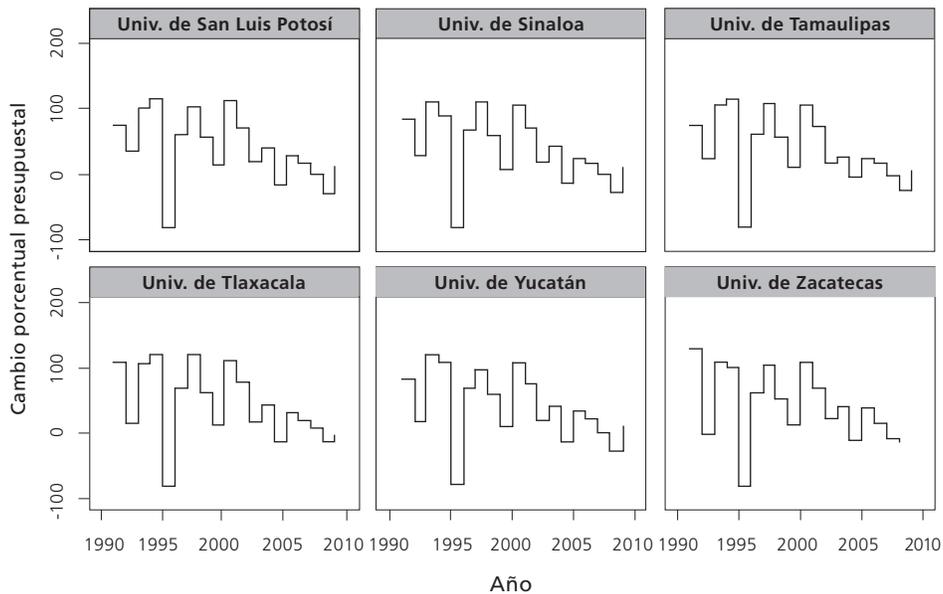
Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013) y SEGOB (2013).

Con la finalidad de observar de mejor manera las diferencias entre universidades que residen en estados gobernados por diferentes partidos políticos se presenta la gráfica 7. En ella se muestran dos universidades en estados gobernados por el PRI (Sinaloa y Tamaulipas), dos de entidades gobernadas por el PAN (Yucatán y San Luis Potosí) y dos más de estados gobernados por el PRD (Tlaxcala y Zacatecas). En estas entidades hubo cambios porcentuales pequeños, aunque mayores al promedio de las universidades, que ilustran la dinámica del cambio presupuestal. Para las universidades en estados gobernados por el PRD hay un descenso porcentual de los subsidios ordinarios, para el caso de las pertenecientes a estados gobernados por el PAN se mantiene en el mismo ritmo que los subsidios ordinarios en comparación a los casos de instituciones estatales que residen en entidades gobernadas por el PRI.

Observando la gráfica se pueden notar los tres patrones de asignación de subsidios ordinarios mencionados

GRÁFICA 7

Cambio porcentual presupuestal en casos selectos



Elaboración propia con datos de SEP (2013 a y b), Ordorika y Rodríguez (2013).

Como es de notarse, la tesis de Flamand para los subsidios ordinarios en todo el PEF también tiene validez para explicar el caso de las UPE. Con la información expuesta se puede afirmar que hay una relación positiva entre gobierno verticalmente dividido y gobiernos de la oposición al Presidente de la República. Además, parece ser que la coincidencia del partido de la mayoría del Congreso con el gobernante de la entidad donde reside la universidad tiende a disminuir el presupuesto y, más bien, ha sido el PAN el que ha favorecido el presupuesto a universidades con la finalidad de enfrentarse a la situación de gobierno verticalmente dividido. Una constante en la asignación de subsidios es que los aumentos y disminuciones son marginales, además de que se corresponden con el aumento anual de la matrícula universitaria.

Para confirmar estas tendencias hice cuatro modelos con regresiones para datos de tipo panel (es decir, por universidad y por año) para analizar los subsidios ordinarios como variable dependiente. En el cuadro 4 se pueden observar los cuatro modelos: uno para los años de 1990 a 2009, que representa la totalidad de los datos; el segundo, a partir del surgimiento de Congreso dividido en 1997; el tercero para los años de 1990 a 1996, es decir, sin Congreso dividido y predominio del PRI en todos los ámbitos de gobierno; finalmente, el cuarto modelo, de los años de 1996 a 2009, que son los que tienen mayores cambios de partido en los gobiernos estatales. Todos son estadísticamente significativos a partir de la prueba de Chi².

CUADRO 4

Regresiones con variables de interés para el logaritmo de los subsidios ordinarios para universidades estatales

Variable	1990-2009	1997-2009	1990-1996	1996-2009
Matrícula (log)	0.99***	0.872***	0.79***	0.827***
Cámara de Diputados	-0.186**	0.102**	-.06	.0497
Gobierno vertical	-0.235**	-.057		-.0213
Partido gobierno	1.65***	1.172***		.969***
Constante	-2.83***	-1.098**	-1.61	-.351
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0.56	0.62	0.17	0.59
Obs. Mínimas	19	19	7	10
Obs. Máximas	20	20	7	11
Grupos	32	32	32	32
Años	20	14	7	11
N	639	415	224	351

*p, 0.1; **p, 0.05; ***p, 0.01.

Nota: Se estimaron los cuatro modelos con regresión multivariada Pais-Winsten para errores corregidos para panel con heterocedasticidad y con corrección para autocorrelación de primer orden en razón de ser datos anuales. La matrícula y los subsidios ordinarios son transformados por logaritmo. La base de datos es desbalanceada por una cantidad reducida y no sistemática de ausentes sobre los subsidios ordinarios en las bases de datos originales.

En el caso del modelo de 1990 a 2009, todas las variables de interés son significativas, en específico, dos lo son estadísticamente a 99% de confianza, el partido político del Presidente y la matrícula. Las variables de Cámara de Diputados y gobierno vertical son significativas a 95% de confianza. Como era de esperarse, los coeficientes más altos y positivos son los de matrícula y de partido en el gobierno, siendo este último el más alto. En cambio, las variables Cámara de Diputados y gobierno vertical son las que tienen los coeficientes más bajos y negativos. Eso quiere decir que para todo el periodo de análisis de este artículo ha impactado de manera positiva la presencia del PAN en la presidencia y que el aumento gradual de la matrícula es lo que más empuja el aumento del presupuesto de las UPE. Insisto: en todo el periodo de 1990 a 2009, que haya un gobierno verticalmente dividido o que el partido de la mayoría de la Cámara coincida con el del gobernador donde se ubica la UPE no ha beneficiado en términos de subsidios a estas universidades.

Sin embargo, en los modelos que tienen datos desde los años 1996 y 1997, en ambos la mayoría de la Cámara de Diputados tiene un efecto positivo sobre los subsidios. Es decir, a partir de 1997, la Cámara de Diputados ha aumentado los subsidios a las universidades que residen en entidades gobernadas por partidos que coinciden con el de la mayoría de ese órgano legislativo. Tanto Mendoza Rojas (2010b) como Bravo Padilla (ver nota 1) afirmaban que si una universidad residía en una entidad donde gobernaba el partido de la mayoría del Congreso entonces tendría más suerte al gestionar recursos para el próximo año.

En el modelo de 1990 a 1996 se utilizó únicamente la variable política de la Cámara de Diputados y la variable de la matrícula, debido a que el gobierno dividido verticalmente no era una realidad en todo el país (a excepción de Baja California, Jalisco, Guanajuato y Chihuahua) y porque el partido del gobierno federal era únicamente del PRI (razón por la cual los modelos anteriores explican los cambios según partido político). La única variable significativa en este modelo es la matrícula, es decir, en esos años solo funcionaba el modelo de asignación inercial que explica Mendoza Rojas (2010b). La Cámara de Diputados no era relevante para la asignación de transferencias federales en esos años.

Finalmente, el análisis por periodos nos permite observar que, dependiendo del fenómeno político general de la época (el surgimiento del federalismo, la oposición en el Congreso y la alternancia en el poder Ejecutivo), había

un cambio sustancial en la manera que se asignan los subsidios federales ordinarios para las universidades. El cambio presupuestal se da por fuerzas inerciales y negociaciones políticas más allá de objetivos de política pública; destaco esto porque realicé una serie de regresiones panel con una variable llamada *población potencial* (para conocer los detalles de la formulación de esta variable, ver anexo), la cual consistía en la población de 18 a 24 años que podía ingresar a la universidad, pero esta variable no resultó estadísticamente significativa en ninguno de los modelos. Es decir, solo la política, y no un objetivo de política pública dirigido a aumentar la cobertura en educación superior, determina cómo se harán las asignaciones presupuestales para universidades públicas estatales.

Conclusiones

El crecimiento del presupuesto de las universidades públicas estatales obedecía, antes de la transición democrática en México, a los objetivos en materia de cobertura de educación superior del gobierno federal. Por eso, este nivel tuvo una expansión extraordinaria a partir del sexenio de Luis Echeverría. Sin embargo, desde aquellos años el crecimiento del presupuesto y, en consecuencia de la matrícula, fue inercial. Las crisis económicas provocaron fuertes retracciones en el gasto público y las universidades no estuvieron exentas de ello. A pesar de que México ha tenido un fuerte crecimiento demográfico y ritmos de crecimiento acelerado, como otros países en vías de desarrollo, no se ha invertido lo suficiente para tener más egresados de educación superior. La pluralidad democrática en México transformó al presupuesto de las universidades en un objeto de negociación entre los gobernadores y el Presidente. No afirmo que el modelo político de partido hegemónico fuera benéfico a las universidades, porque más bien dependía de las prioridades de cada Presidente, pero sí es claro que la democracia no trajo consigo al debate político la demanda de aumentar el presupuesto público en materia educativa.

Ante esta situación se puede decir que las negociaciones presupuestales en el México democrático hacen del gasto público en educación un rehén de los vaivenes políticos. Bajo este esquema una universidad pública estatal tendrá un aumento presupuestal solo por encontrarse en una entidad donde su gobernador negocia con un presidente de un partido diferente. Pero, como los datos de este estudio indican, esa fortuna la tuvieron las universidades que residían en entidades donde gobernaba el PAN o el PRI y no en las que

gobernó el PRD. Incluso, como se nota en las gráficas, las universidades que se ubicaban en estados gobernados por el PRD tuvieron reducciones, probablemente por la animadversión política que tenía Felipe Calderón hacia los gobiernos de ese partido –como ya se ha probado empíricamente en el caso de la seguridad pública por Trejo y Ley (2016)–.

Esto implica que los beneficios potenciales de la educación superior en la economía son rehenes de las transacciones presupuestales entre gobernadores y el Presidente. Por eso, estas reglas del juego institucional de la distribución presupuestal podrían causar problemas futuros ante un potencial aumento de la demanda de espacios en educación superior de parte de los egresados de educación media, que egresarían después de una expansión de la cobertura obligatoria en ese nivel en los próximos años (Ramírez y Torres, 2015). A éstos se le agregan los que actualmente no encuentran espacio en las universidades públicas y privadas. Esta situación implica un reto presupuestal importante para el Estado mexicano. Por eso, la clase política debe replantearse –en este rubro del gasto público– cómo se definen sus prioridades y la manera de distribuir el presupuesto. Hay varias formas de evitar esto, con sus respectivos *asegunes*; una sería definir legalmente, bajo algún ramo presupuestal, fórmulas de asignación que garanticen un aumento sostenido a futuro con alguna meta de cobertura, con una distribución justa según la población de las entidades, garantizando un piso mínimo de gasto corriente. Otra vía podría ser un compromiso político a favor del crecimiento de la matrícula de largo plazo entre la ANUIES, el Congreso y el gobierno federal, incluso bajo algún esquema multianual de crecimiento planeado. Una vía política más sería que la ANUIES busque nuevos métodos de presión política a la Cámara de Diputados y logre posicionar en la agenda nacional la necesidad de aumentar el gasto en universidades.

Ahora bien, ante un eventual crecimiento de la matrícula también se debe considerar que actualmente quienes acceden a la educación superior son pre eminentemente personas de ingresos medios a altos. Para el caso de la Ciudad México, entidad con mayor cobertura en este nivel del país, mientras más aventajados estén los jóvenes en condiciones socioeconómicas es mucho más probable que obtengan espacios en la educación media superior pública (Solís, Rodríguez y Brunet, 2013). Vargas Téllez (2012) confirma este dato para todo el país, evaluando qué tan progresivo es el gasto público en educación superior, mismo que aunque es ligeramente redistributivo, beneficia en mayor medida a los deciles cuatro al ocho de

la distribución del ingreso en el país. Haciendo eco de los resultados que obtuve en esta investigación, es posible que el juego que describimos pueda reforzar precisamente un aumento del presupuesto a universidades ubicadas en entidades con jóvenes con mejores condiciones socioeconómicas y afectar a las que atienden a estudiantes en peores condiciones socioeconómicas, como fue el caso de los aumentos presupuestales a universidades estatales en el Bajío, donde gobernaba el PAN, y los recortes a las ubicadas en el sur, donde gobernaba el PRD, como la Universidad Autónoma de Guerrero. Este pacto presupuestal, dependiendo de las combinaciones entre partidos políticos en el Ejecutivo y en las gubernaturas, puede agravar la desigualdad en necesidades de asignación presupuestal.

En un eventual crecimiento de la matrícula se debería procurar por políticas de acceso mucho más progresivas en educación superior. Esto se podría hacer mediante acciones afirmativas a favor de personas de bajos ingresos socioeconómicos o modificar los modos en que se asignan espacios en las universidades mediante los exámenes de ingreso.

Finalmente, si se planea un esquema técnico de aumento al presupuesto a universidades públicas es necesaria una planeación económica que dé oportunidades de empleo a sus egresados. El magro crecimiento de los últimos años no ha permitido que se expanda el número de plazas laborales que se requieren para los egresados de educación superior (Hernández, Solís y Stefanovich, 2013). Es indispensable planear el crecimiento económico por medio de políticas industriales que requieran más egresados de este nivel; para lograr todos estos objetivos se requiere una política de Estado que comprometa a todos los partidos políticos.

Agradecimientos

Agradezco a los doctores Laura Flamand y Manuel Gil Antón por los comentarios que hicieron sobre los primeros borradores. Además, aprecio encarecidamente la lectura del borrador final que hicieron Armando Chavarría Lameda-Díaz y Luis Ángel Monroy Gómez Franco. Los errores y omisiones del presente trabajo son exclusivamente atribuibles a mi persona.

Anexo metodológico

Selección de universidades

Para el presente estudio se utilizaron los datos disponibles para las universidades públicas estatales –así denominadas por la SEP (2006)– que se enlistan a continuación. Sin embargo se

hacen notar de la inclusión de dos universidades y de la exclusión de dos. Se incluyeron los datos para la Universidad Autónoma de Ciudad del Carmen, que reside en la misma entidad que la Universidad de Campeche; igualmente se incluyó a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Chihuahua. Las universidades estatales son las que condensan la mayor parte de la matrícula de educación superior en el país –a pesar del crecimiento de la educación superior tecnológica–, por eso esta selección corresponde, linealmente, con la matrícula universitaria por estado. No se incluyeron dos públicas estatales, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Universidad Autónoma de Quintana Roo por falta de disponibilidad de datos y ser de fundación reciente. Aquí la lista:

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

Variables y fuentes

La codificación de las variables utilizadas para el presente estudio:

Subsidios: Subsidios federales y estatales ordinarios asignados a las universidades, millones de pesos constantes.

Matrícula: anual por universidad en números absoluto.

Gobierno verticalmente unificado: coincidencia del partido político del gobernador donde reside la universidad con el del Presidente de la República, 1 corresponde a la coincidencia y 0 a la no coincidencia.

Cámara de Diputados: Coincidencia del partido del gobernador de la entidad donde residen las universidades estatales con la mayoría o primera minoría en la Cámara de Diputados. En la LVII Legislatura, de los años de 1997 a 2000, se consideró que las dos primeras minorías con las cuales podía haber coincidencias eran para el PRD y el PAN. En la LVIII de la Cámara de Diputados de los años de 2000 a 2003 se consideró que las dos primeras minorías con las cuales podía haber coincidencias eran para el PRI o el PAN.

Partido del Gobierno Federal: se codificó 1 para el PAN y 0 para el PRI

Estas son las fuentes de las variables utilizadas para el presente estudio:

Subsidios: los subsidios federales y estatales ordinarios fueron sumados a partir de las bases de datos disponibles de Ordorika y Rodríguez (2013) y SEP (2013a). Se complementaron las dos bases de datos para cubrir datos faltantes. Los datos fueron tratados en millones de pesos constantes.

Matrícula: la matrícula de los años de 1990 a 1999 fueron obtenidos de CESOP (2005), y de los años en adelante de SEP (2013b).

Cámara de Diputados: las mayorías fueron determinadas con los datos del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB (2013).

Notas

¹ Comentarios de Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla en el simposio “La universidad pública a futuro”, del Seminario de Educación Superior de la UNAM, mesa IX “Recursos financieros”, realizada el 27 de septiembre de 2013, en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Referencias

- Altbach, P. G.; Reisberg, L. y Rumbley, L. E. (2009). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*, París: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Bils, M. y Klenow, P. J. (2000). “Does schooling cause growth?”, *American Economic Review*, vol. 90, núm. 5, pp. 1160-1183.
- Bowen, H. R. (1980). *The costs of higher education: How much do colleges and universities spend per student and how much should they spend?*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Castelló, A. y Doménech, R. (2002). “Human capital inequality and economic growth: Some new evidence”, *The Economic Journal*, vol. 112, núm. 478, pp. 187-200.
- Centro de Estudios sobre Opinión Pública (2005). *Informe sobre la educación superior en México*, Ciudad de México: Cámara de Diputados
- Díaz Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz (1998). “Autoridad presupuestal del Poder Legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y gobierno*, vol. 5, núm. 2, pp. 503-528.

- Flamand, Laura (2006). "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal: La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", *Política y gobierno*, vol. 13, núm. 2, pp. 315-359.
- Hanushek, Eric A. (1986). "The economics of schooling: Production and efficiency in public schools", *Journal of Economic Literature*, vol. 24, núm. 3, pp. 1141-1177.
- Hanushek, Eric A. y Kimko, D. D. (2000). "Schooling, labor-force quality, and the growth of nations", *American Economic Review*, vol. 90, núm. 5, pp. 1184-1208.
- Hanushek, Eric A. y Woessmann, L. (2012). "Schooling, educational achievement, and the latin american growth puzzle", *Journal of Development Economics*, vol. 99, núm. 2, pp. 497-512.
- Healey, N. y Gunby, P. (2012). "The impact of recent government tertiary education policies on access to higher education in New Zealand", *Journal of Educational Leadership Policy and Practice*, vol. 27, núm. 1, pp. 29-45.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2004). "Informal institutions and comparative politics: A research agenda", *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 4, pp. 725-740.
- Hernández Laos, Enrique; Solís, Ricardo y Stefanovich, Ana (2013). *Mercado laboral de profesionistas en México*, Ciudad de México, ANUIES.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2006). "La disputa por el presupuesto federal. Presidencialismo y gobiernos estatales en México", *Foro internacional*, vol. 46, núm. 1, pp. 103-121.
- INEGI (2009). *Estadísticas históricas de México*, Ciudad de México: INEGI.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010). "A Theory of gradual institutional change" en Mahoney, James y Thelen, Kathleen (coords.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Mendoza Rojas, Javier (2009). *Financiamiento de la educación superior y crisis económica: avances y limitaciones en el presupuesto federal para las instituciones públicas de educación superior*, Ciudad de México: ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier (2010a). "Tres décadas de financiamiento de la educación superior", en Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (eds.), *Los grandes problemas de México VII: Educación*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 391-417.
- Mendoza Rojas, Javier (2010b). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior papel de la ANUIES y resultados en el periodo 2001-2007*, Ciudad de México: UNAM/ANUIES.
- Mendoza Rojas, Javier (2011). "Financiamiento público de la Educación Superior en México: Fuentes de información y cifras del periodo 2000 a 2011", *Cuadernos de trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, núm. 6, pp. 1-96.
- Mendoza Rojas, Javier (2015). "Una aproximación al análisis de los fondos de financiamiento extraordinario para las universidades públicas estatales", *Cuadernos de trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional*, núm. 13, pp. 1-30.
- Mungaray, A.; Ocegueda, J. M. y Ocegueda, M. T. (2006). "Disminuyendo brechas entre las universidades públicas estatales en México: una evaluación del financiamiento público entre 1988 y 2003", *Gestión y Política Pública*, vol. 15, núm. 1, pp. 145-168.

- Murray, S. E.; Evans, W. N. y Schwab, R. M. (1998). "Education-finance reform and the distribution of education resources", *American Economic Review*, vol. 88, núm. 4, pp. 789-812.
- Ordorika, Imanol y Rodríguez Gómez, Roberto (2013). "Bases de datos sobre subsidios a las universidades públicas en México", en *Banco de datos del Seminario de Educación Superior de la UNAM*. Disponible en: <http://www.ses.unam.mx/proyectos/index.php?seccion=financiamiento> (consultado: 27 de octubre de 2013).
- Peters, Guy (1999). *La política de la burocracia*, Ciudad de México: FCE.
- Puente, Khemvirg (2011). *Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994-2010*, tesis doctoral, El Colegio de México.
- Ramírez Raymundo, Rodolfo y Torres Ramírez, María Concepción (2015). "Desafíos centrales y avances de la política educativa hacia la educación media superior", en Ramírez Raymundo, Rodolfo (coord.), *Desafíos de la educación media superior*, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 219-334.
- Ros Bosch, Jaime (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*, Ciudad de México, El Colegio de México-UNAM.
- Saward, Michael (2006). "The Representative Claim", *Contemporary Political Theory*, vol. 5, núm. 3, pp. 297-318.
- Secretaría de Educación Pública (2006). "Aspectos financieros del sistema universitario de educación superior", Ciudad de México: Subsecretaría de Educación Superior.
- Secretaría de Educación Pública (2013a). "Portal de información estadística y financiera". Disponible en: <http://ses2.sep.gob.mx/if/if.htm##fb> (consultado: 27 de octubre de 2013).
- Secretaría de Educación Pública (2013b). "Sistema Nacional de Información Estadística Educativa del Secretaría de Educación Pública". Disponible en: http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_x_entidad_federativa.html (consultado: 27 de octubre de 2013).
- Secretaría de Gobernación (2013). "Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación". Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> (consultado: 27 de octubre de 2013).
- Solís, Patricio; Rodríguez Rocha, Eduardo y Brunet, Nicolás (2013). "Orígenes sociales, instituciones, y decisiones educativas en la transición a la educación media superior: el caso del Distrito Federal", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 59, pp. 1103-1136.
- Tandberg, D. A. (2013). "The conditioning role of state higher education governance structures", *Journal of Higher Education*, vol. 84, núm. 4, pp. 506-543.
- Toutkoushian, R., y Shafiq, M. (2010). "A conceptual analysis of state support for higher education: Appropriations versus need-based financial aid", *Research in Higher Education*, vol. 51, núm. 1, pp. 40-64.
- Trejo, Guillermo y Ley, Sandra (2016). "Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México", *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1, pp. 11-56.
- Tuirán, R. y Muñoz, C. (2010). "La política de educación superior: Trayectoria reciente y escenarios futuros", en Arnaut, A. y Giorguli S. (eds.), *Los grandes problemas de México VII: Educación*, Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 359-390.

- Unesco (1998). *World declaration on higher education for the twenty-first century: Vision and action*. Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm
- Vargas Telléz, César Octavio (2012). “¿Ha sido progresivo el gasto público en educación?: la experiencia de México en los 20 años de cambio estructural”, *Economía Informa*, núm. 372, pp.11-33.
- Weerts, D. J. y Ronca, J. M. (2012). “Understanding differences in state support for higher education across states, sectors, and institutions: A longitudinal study”, *Journal of Higher Education*, vol. 83, núm. 2, pp. 155-185.

Artículo recibido: 22 de enero de 2016
Dictaminado: 29 de marzo de 2016
Segunda versión: 6 de abril de 2016
Aceptado: 21 de abril de 2016