



FLACSO
M É X I C O

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede académica México

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política

**Promoción X
2014-2017**

¿Quién obtiene qué? Grupos de interés en la repartición del presupuesto educativo en México

Tesis para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política

**Presenta:
Diego Solís Delgadillo**

**Director de la tesis:
Dr. Mario Alejandro Torrico Terán**

**Lectores:
Dr. Javier Aparicio Castillo
Dr. Rodrigo Salazar Elena**

**Línea de Investigación: Procesos políticos, representación y democracia
Seminario de investigación: Política, comportamiento, Instituciones y Actitudes**

Ciudad de México, agosto de 2017

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

RESUMEN

Este estudio busca explicar por qué algunas universidades reciben mayor financiamiento público que otras y por qué algunos niveles educativos son favorecidos en la repartición del presupuesto educativo en México. La hipótesis es que estas diferencias responden a distintas capacidades de cabildeo. El trabajo identifica dos tipos de grupos: aquellos que condicionan su apoyo electoral a los tomadores de decisiones a políticas favorables y los que presionan a través de la opinión pública. Los resultados muestran que la credibilidad de estos últimos explica la repartición presupuestal del nivel superior. Asimismo, explora qué sucede cuando grupos con recursos de intercambio y legitimidad compiten entre sí.

Palabras clave: grupos de interés, lobby, universidades, educación, poder de intercambio, poder de legitimidad

ABSTRACT

This study seeks to explain why some universities receive more public funding than others and why some education levels are favored in the distribution of the education budget in Mexico. The hypothesis is that these differences respond to different lobby capabilities. The study identifies two types of groups: those who condition their electoral support to favorable decisions from policymakers and those who pressure through public opinion. The results show that the latter's credibility explains the allocation of higher education funds. It also explains what happens when groups with exchange and legitimacy resources compete with each other.

Key words: interest groups, lobby, universities, education, exchange power, legitimacy power.

A mi familia por su apoyo incondicional

AGRADECIMIENTOS

Durante la elaboración de esta investigación recibí valiosas recomendaciones de diversas personas. En primer lugar, quisiera agradecer a mi comité de tesis: Mario Torrico, Rodrigo Salazar y Javier Aparicio, quienes me aconsejaron sobre distintos puntos de la tesis desde el planteamiento del problema, la formalización de la teoría, la operacionalización de variables y la elaboración de modelos estadísticos. De estas personas he aprendido mucho durante la elaboración de esta tesis, también me han mostrado que siempre hay más por aprender.

En segundo lugar, agradezco a los miembros de mi seminario de investigación, donde además de Mario y Rodrigo, participaron Nicolás Loza, Irma Méndez y Benjamín Temkin, ellos también contribuyeron a este estudio con sus comentarios, críticas y recomendaciones. Esas sesiones semanales le dieron estructura a este documento y me permitieron avanzar ordenadamente en la investigación. También doy las gracias a Lorenzo Gómez Morín y su equipo de trabajo, que me orientaron con respecto a la recolección de datos.

Asimismo, agradezco a Manuel Alcántara Sáez, quien me permitió trabajar gran parte de este documento durante mi estancia en FLACSO España. Finalmente, agradezco Rubén Hernández Cid quien tuvo la paciencia para introducirme en los métodos cuantitativos, sin sus clases y asesorías esta investigación no hubiera sido posible.

ÍNDICE

Introducción / 1

CAPÍTULO 1 / 6

La inequidad en la repartición del presupuesto educativo en México / 6

1.1 La inversión en capital humano en México / 6

1.2 El proceso de aprobación del presupuesto educativo / 9

1.3 Criterios técnicos estipulados en la ley / 10

1.4 Distribución del presupuesto educativo entre niveles / 13

1.5 El gasto en educación superior / 19

1.6 Distribución del presupuesto de educación superior / 20

1.7 ¿A quién beneficia el gasto educativo? / 27

1.8 Pregunta de investigación / 30

1.9 Conclusiones / 30

CAPÍTULO 2. / 32

Cabildeo y repartición del presupuesto educativo / 32

2.1 Explicaciones políticas sobre la distribución del presupuesto educativo / 32

2.2 Resultados mixtos en la literatura de grupos de interés / 37

2.2.1 Lobby interno y externo / 38

2.2.2 Factores que determinan una estrategia interna o externa / 41

2.3 Conclusiones / 44

CAPÍTULO 3 / 46

Poder de intercambio y legitimidad / 46

3.1 ¿Cómo inciden los grupos de interés en la toma de decisiones? / 46

3.2 Grupos con poder de intercambio / 47

3.3 Grupos con recursos de legitimidad / 51

3.4 Hipótesis / 54

3.5 Conclusiones / 55

CAPÍTULO 4 / 57

Diseño de investigación / 57

4.1 Datos y fuentes de información / 57

4.2 Operacionalización de variables / 58

4.2.1 Variable dependiente / 58

4.2.2 Variables independientes en el análisis de las universidades / 60

4.2.3 Variables de control en el análisis de las universidades / 62

4.2.4 Variables independientes y de control en el análisis entre niveles educativos / 64

4.3 Método de comprobación / 66

4.4 Conclusiones / 69

CAPÍTULO 5 / 70

La distribución del presupuesto entre universidades / 70

5.1 Demandas de las universidades públicas / 70

5.2 Repartición de los recursos ordinarios / 72

5.3 Repartición de los recursos extraordinarios / 85

5.4 Conclusiones / 89

CAPÍTULO 6 / 91

Recursos de intercambio y competencia entre niveles por el presupuesto educativo / 91

6.1 El SNTE como grupo con poder de intercambio / 91

6.2 La distribución del presupuesto de educación básica y media / 95

6.2.1 Educación básica / 95

6.2.2 Nivel medio / 99

6.3 La competencia entre niveles por el presupuesto educativo / 105

6.4 Conclusiones / 111

CONCLUSIONES / 114

BIBLIOGRAFÍA / 122

ANEXO A / 131

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CDMX	Ciudad de México
CIEES	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CINVESTAV	Centro de Investigaciones Avanzadas del IPN
COLMEX	El Colegio de México
COLPOS	Colegio de Posgraduados
COPAES	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CPCP	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FONE	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativo y Gasto Operativo
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISI	Institute for Scientific Information
LCED	ley para la Coordinación de la Educación Superior
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONU	Organización de las naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
REIMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SUR	Seemingly Unrelated Regression
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
UAAN	Universidad Autónoma Antonio Narro
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
UDG	Universidad de Guadalajara
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UPES	Universidades Públicas Estatales
UPF	Universidades Públicas Federales
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

TABLAS

- Tabla 1.1 Efectos del tamaño del personal en las universidades públicas / 25
- Tabla 1.2 Presupuesto federal en educación superior 2001-2014 (millones de pesos constantes a 2010) / 26
- Tabla 3.1 Relación entre variables en la distribución entre universidades públicas / 55
- Tabla 3.2 Relación entre variables en la distribución entre niveles educativos / 55
- Tabla 4.1 Operacionalización de la variable dependiente en la distribución del presupuesto entre universidades / 58
- Tabla 4.2 Operacionalización de la variable dependiente en la distribución del presupuesto entre niveles educativos / 60
- Tabla 4.3 Operacionalización de las variables independientes en la distribución del presupuesto entre universidades / 61
- Tabla 4.4 Variables de control en la distribución del presupuesto entre universidades / 64
- Tabla 4.5 Variables independientes en la competencia entre niveles educativos / 65
- Tabla 5.1 Descripción de variables independientes y de control / 75
- Tabla 5.2 Modelo de efectos fijos sobre la distribución del presupuesto ordinario entre universidades públicas / 77
- Tabla 5.3. 2SLS: Información independiente y presupuesto obtenido por las universidades públicas / 83
- Tabla 5.4 Fondos extraordinarios en el periodo 2008-2014 / 85
- Tabla 5.5 Modelo de efectos fijos sobre la distribución del presupuesto ordinario entre universidades públicas / 88
- Tabla 6.1 Miembros del SNTE en el Cámara de Diputados 2006-2015 / 94
- Tabla 6.2 Presupuesto de educación básica y variables técnicas (2008-2014) / 97
- Tabla 6.3 Instituciones de Educación Media Superior Federales / 100
- Tabla 6.4 Presupuesto de educación media superior y variables técnicas (2008-2014) / 105
- Tabla 6.5 Modelo SUR: Competencia entre niveles educativos por el presupuesto educativo en las entidades federativas / 106
- Tabla B1. Distribución del presupuesto de educación superior controlando por año / 134
- Tabla B2. Distribución del presupuesto de educación superior controlando por estado / 135
- Tabla B3. Distribución del presupuesto de educación superior incluyendo variable lag (presupuesto t-1) / 136

GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Proporción del presupuesto dedicado a la educación en los países de la OCDE 2012 / 7

Gráfico 1.2 Gasto público en educación como porcentaje del PIB en México 1989-2014 / 8

Gráfico 1.3 Distribución de la matrícula escolar en los periodos escolares 1999-2000 y 2013-2014 / 14

Gráfico 1.4 Distribución del gasto educativo federal en los años 2000 y 2012 / 15

Gráfico 1.5 Ampliaciones aprobadas en el ramo 11 del PEF / 16

Gráfico 1.6 Gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita 2000-2014 / 18

Gráfico 1.7 Gasto en educación superior y media en comparación con el gasto en educación básica 2012 (Básica=100) / 19

Gráfico 1.8. Evolución del gasto ordinario en UPES y UPF 2000-2014 (pesos constantes 2010) / 20

Gráfico 1.9 Gasto por estudiante de educación superior en las UPES en 2014 (Pesos constantes 2010) / 23

Gráfico 1.10 Crecimiento presupuestal de las UPES 2007-2014 / 24

Gráfico 1.11 Distribución de ampliaciones presupuestales entre las UPES en 2008 / 27

Gráfico 5.1. Distribución del subsidio ordinario entre UPES por rango intercuartílico 2008-2014 (pesos constantes 2010) / 73

Gráfico 5.2. Distribución del presupuesto entre UPF por rango intercuartílico 2008-2014 (pesos constantes 2010) / 74

Gráfico 5.3 Índice de información independiente 2014 (Análisis de Componentes Principales) / 83

Gráfico 5.4 Presupuesto extraordinario asignado a las UPES (pesos constantes 2010) / 86

Gráfico 5.5 Distribución de recursos extraordinarios entre UPES (pesos constantes 2010) / 87

Gráfico 6.1 Distribución del presupuesto de educación básica entre entidades federativas y la CDMX 2008-2014 (pesos constantes 2010) / 96

Gráfico 6.2 Votación obtenida por el PANAL en las elecciones federales 2006, 2009 y 2012 en las entidades federativas / 99

Gráfico 6.3 Porcentaje de menores de 25 años que se han graduado del nivel medio superior en los países de la OCDE 2014 / 102

Gráfico 6.4 Distribución del presupuesto de educación media superior entre las entidades federativas 2008-2014 (pesos constantes 2010) / 103

Gráfico 6.5 Distribución del presupuesto de educación media superior entre las entidades federativas y el Distrito Federal 2008-2014 / 104

Gráfico A1. Artículos publicados en ISI por universidad 2014 / 131

Gráfico A2. Número de revistas registradas por universidad en Latindex 2014 / 132

Gráfico A3. Número de acreditaciones CIEES por universidad 2014 / 133

FIGURAS

Figura 3.1. Rango de renta máxima sin información independiente / 52

Figura 3.2 Monto máximo de renta con información independiente / 53

INTRODUCCIÓN

El gasto educativo en México muestra grandes inequidades. En primer lugar, México es uno de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) con mayor inversión en estudiantes de educación superior con respecto al gasto en alumnos de educación básica. En segundo lugar, a pesar de que el crecimiento de la matrícula escolar en el periodo 2000-2014 fue especialmente alto en los niveles medio y superior, el gasto público benefició al nivel terciario. En tercer lugar, la distribución del presupuesto entre universidades públicas es muy desigual, y se ha caracterizado por la ausencia de reglas claras que especifiquen los criterios de asignación de fondos públicos entre instituciones de educación superior.

El argumento de este trabajo es que la repartición del dinero público ha seguido criterios políticos. Es decir, que la negociación presupuestal al interior del Congreso mexicano es afectada por las presiones ejercidas por diversos actores del sistema educativo. En otras palabras, que actores como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y las universidades públicas actúan como grupos de interés y, que los subsidios que éstas obtienen responde a su capacidad de presión política.

El estudio identifica dos tipos de presiones: las directas que son ejercidas sobre los tomadores de decisiones y las indirectas afectan las decisiones a través de la opinión pública. Así pues, afirma que las estrategias utilizadas por los grupos están vinculadas con el tipo de recursos con los que disponen, esto es, si cuentan con recursos que son valiosos en términos electorales, entonces condicionan su apoyo a los partidos políticos a la aprobación de políticas favorables. En cambio, cuando no cuentan con los medios para implementar una estrategia interna, éstos buscan el apoyo de la opinión pública para presionar a los tomadores de decisiones, pero el éxito de sus demandas está condicionado a su credibilidad social.

Ahora bien, los actores que recurren a la opinión pública enfrentan un dilema moral. Esto debido a que hay asimetrías de información entre los grupos de interés, que son los únicos que conocen sus necesidades reales, y la opinión pública, que prefiere una distribución justa del presupuesto. Partiendo de que los actores son autointeresados, se sostiene que los grupos de interés sobrerrepresentan sus necesidades. No obstante, su

éxito depende de la información con la que cuentan los ciudadanos, es decir, que a mayor información independiente las demandas del grupo son más creíbles.

El trabajo espera que los sindicatos recurran a la primera estrategia mientras que las universidades busquen sumar a la opinión pública. El estudio ofrece tres hipótesis: i) Que entre mayor información independiente ofrezcan las universidades mayor será su financiamiento, ii) Que entre mayores sean los recursos de intercambio electoral mejores serán los resultados presupuestales para el nivel educativo que representan iii) Que el éxito de las actividades de cabildeo en el sector educativo genera ineficiencias en la distribución presupuestal.

En este sentido, el estudio busca demostrar que la distribución de los fondos públicos responde tanto a relaciones de intercambio entre grupos de interés que condicionan su apoyo electoral a la aprobación de políticas favorables, como a presiones indirectas a través de la opinión pública. Finalmente, se pretende mostrar que el éxito de estas estrategias afecta el financiamiento que reciben otros niveles educativos. De especial interés para este trabajo es cómo el cabildeo de los niveles básico y superior tiene consecuencias sobre el presupuesto de la Educación Media Superior.

Frecuentemente se señala al SNTE como un actor político capaz de incidir en las decisiones públicas. A este sindicato se le han atribuido resultados legislativos, como por ejemplo, la aprobación de la reforma a la Ley General de Educación por la que se establece una inversión mínima de 8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en educación (Loyo, 2006; Góngora y Leyva, 2008), se ha mencionado que sus presiones políticas se ven reflejadas en exitosas negociaciones salariales (Elizondo, 2009), e incluso se ha llegado a afirmar que los resultados de algunas elecciones, como el triunfo de Felipe Calderón en 2006, se deben al respaldo del sindicato (Ornelas, 2008a). No obstante, en pocas ocasiones los estudios muestran evidencia empírica que respalde estas afirmaciones.

Así pues, esta investigación analiza la relación entre el poder electoral del SNTE y los fondos aprobados para el nivel básico. El caso de la distribución presupuestal es una oportunidad para poner a prueba en qué medida influye el sindicato magisterial a las decisiones públicas. Una de las ventajas del estudio es la disponibilidad de datos anuales con respecto al financiamiento que obtiene cada entidad federativa. Asimismo, se trata

de un tema que afecta directamente a los maestros, dado que el 81 por ciento del gasto es canalizado al pago de la nómina magisterial. Además, se cuenta con información sobre el poder electoral del sindicato tomando como indicador los resultados electorales del Partido Nueva Alianza (PANAL), esto es, asumiendo que donde el PANAL obtiene mayor votación el sindicato tiene mayor fuerza. Todo esto permite realizar un estudio que va más allá de la descripción o de casos aislados y facilita identificar si el poder del SNTE es una variable que sistemáticamente incide en la repartición del dinero público.

Asimismo, se busca proveer evidencia de cómo actores, que no cuentan con las características que son consideradas como conducentes a una estrategia de lobby exitosa: como grandes recursos económicos, pueden lograr sus objetivos políticos. Este es el caso de las universidades, que careciendo de capacidades económicas para financiar campañas o de una organización disciplinada para proveer votos en bloque a los partidos políticos, participan e influyen en las negociaciones presupuestales. Para comprender la capacidad de este tipo de organizaciones, el trabajo introduce la idea de grupos con poder de legitimidad.

El argumento es que las instituciones del nivel superior presionan sobre los tomadores de decisiones a través de la opinión pública. Previo a la discusión del presupuesto, las universidades suelen hacer públicas sus demandas financieras, especialmente cuando el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), contempla recortes para la educación superior. El estudio plantea que la influencia de estos centros educativos es producto de su credibilidad ante la opinión pública, ya que resulta políticamente costoso para los partidos políticos recortar los fondos de las universidades que son consideradas como socialmente responsables o cruciales para el desarrollo.

Este estudio está organizado en seis capítulos. El primer capítulo plantea el problema de investigación con datos acerca de la distribución de los fondos públicos tanto entre niveles educativos como entre universidades. Este apartado muestra cómo a través del tiempo las necesidades financieras de los niveles medio y superior han aumentado, pero que, al mismo tiempo, el gasto público ha favorecido al nivel terciario. Además, expone el proceso de aprobación del presupuesto educativo y los criterios

técnicos estipulados en la ley para su repartición. Finalmente, plantea las preguntas de investigación que guían el resto del trabajo.

El capítulo 2 hace una revisión de la literatura. Los estudios previos hacen constantes referencias a la influencia de intereses especiales en el sector educativo. Al respecto, se identifican dos tipos de investigaciones: los que atribuyen distintos triunfos de política pública al SNTE y las investigaciones sobre el presupuesto, que mayormente se han centrado en la distribución del financiamiento de educación superior. Estos trabajos han tendido a ser descriptivos y carecen de marcos teóricos sólidos. Una notable excepción es el aporte de Fernández (2012) que analiza la repartición del presupuesto entre niveles educativos, no obstante, este autor excluye a las universidades como grupos de presión.

Por otra parte, el capítulo 2 aborda cómo ha sido tratado el tema de la distribución presupuestal en el caso estadounidense. A grandes rasgos, estos autores argumentan que a mayor gasto o involucramiento de las instituciones educativas en actividades de cabildeo mayor es el financiamiento obtenido por las universidades. Al mismo tiempo, encuentran una relación positiva entre variables políticas como la identidad del gobernador y de los miembros de las comisiones de presupuesto y los recursos obtenidos. Para concluir, este apartado ubica a este trabajo dentro de la literatura de grupos de presión y por qué es relevante para este campo de estudio.

En el capítulo 3 se plantea el marco teórico. En este apartado se hacen explícitas las premisas y proposiciones sobre las que está construida esta investigación. En el capítulo se expone la distinción entre grupos con poder de intercambio y legitimidad. También, explica cómo se espera que actúe cada tipo de grupo de interés dados los recursos que están a su disposición. De especial importancia para este estudio es la propuesta teórica de las estrategias desplegadas por los actores con poder de legitimidad; en términos generales, asume un problema de asimetría de información entre grupos de interés y la opinión pública. Esta sección termina planteando las hipótesis que son puestas a prueba más adelante.

Una vez planteadas la teoría e hipótesis, el capítulo 4 presenta el diseño de investigación. En él se detalla la operacionalización de la variable dependiente y las variables explicativas, así como las fuentes de la información de cada una de ellas.

También identifica variables de control que son incluidas para evitar sesgos en los resultados. Asimismo, precisa qué modelos estadísticos son utilizados en este trabajo para poner a prueba las hipótesis previamente planteadas. El trabajo hace uso de tres tipos de modelos: Panel con Efectos Fijos y Mínimos Cuadrados en Dos Fases para determinar en qué medida los recursos de legitimidad afectan la distribución de subsidios entre universidades y, segundo lugar, un modelo de Regresiones Aparentemente no Relacionadas para explorar por qué algunos niveles educativos reciben más inversión que otros.

Posteriormente, el capítulo 5 analiza la repartición de fondos públicos entre instituciones de educación superior. Esta sección presenta los resultados del modelo de regresión que explica la distribución presupuestal del nivel superior con base en los recursos de legitimidad (Hipótesis 1). Esto es, cómo afecta la información independiente sobre el financiamiento de las universidades públicas. En otras palabras, provee evidencia acerca de los efectos de la credibilidad de estas instituciones sobre las decisiones públicas.

Para terminar, el capítulo 6 analiza la distribución del presupuesto entre niveles educativos. En este capítulo explora en qué medida el poder de intercambio tiene efecto sobre la asignación del presupuesto de educación básica (Hipótesis 2) y cómo los recursos de intercambio y legitimidad repercuten sobre la inversión de los demás niveles educativos (Hipótesis 3). De especial interés para este capítulo es cómo las presiones de los representantes de la enseñanza básica y superior afectan el financiamiento del nivel medio.

CAPÍTULO 1

La inequidad en la repartición del presupuesto educativo en México

El gasto público en educación como proporción del presupuesto es excepcionalmente alto en el caso de mexicano. Al mismo tiempo, México presenta la mayor desigualdad en la distribución de recursos entre educación básica y superior de todos los países de la OCDE. Estas inequidades no solo se observan entre niveles educativos, sino también en el financiamiento que reciben las distintas universidades públicas del país.

El gobierno mexicano ha justificado la asignación del presupuesto poniendo atención en variables como el tamaño de la matrícula, los gastos de operación y las presiones inflacionarias. No obstante, dado que la repartición del dinero público es un proceso político, resultado de negociaciones al interior del Poder Legislativo, resulta importante plantearse si su distribución responde a variables políticas, específicamente si las desigualdades presupuestarias son o no producto de presiones políticas.

Antes de avanzar hacia una explicación sobre el porqué de las desigualdades entre los distintos niveles educativos e instituciones de educación superior, resulta pertinente mostrar la magnitud de estas disparidades, para ello este apartado describe cómo se ha comportado el gasto educativo en México, cuáles son los criterios técnicos de distribución del presupuesto y cómo se han repartido los fondos de educación entre los distintos niveles educativos y entre las universidades públicas.

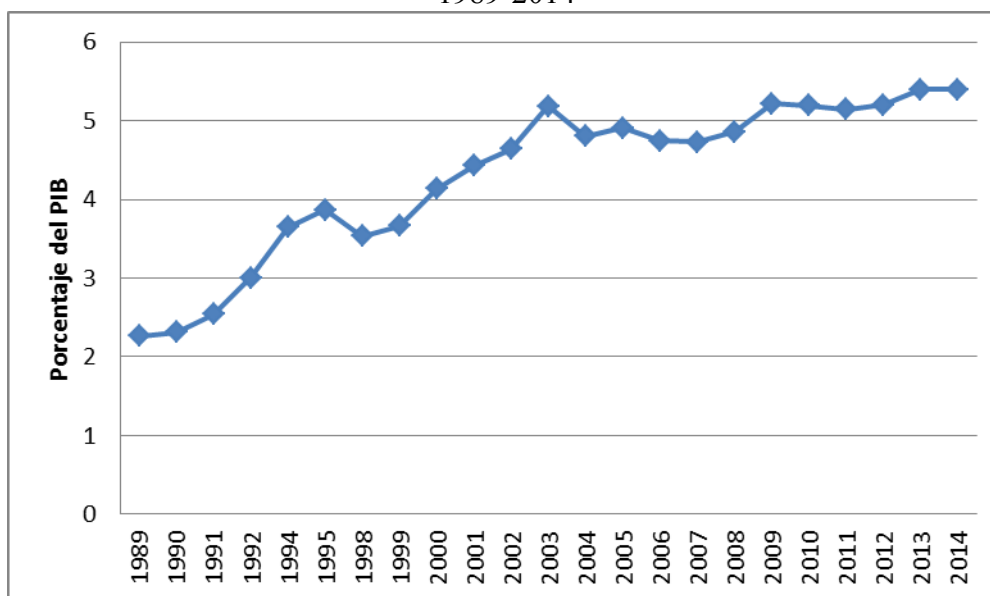
1.1 La inversión en capital humano en México

La inversión en capital humano es frecuentemente citada como una herramienta para el crecimiento económico, especialmente por el impacto positivo que ésta tiene sobre la productividad y por sus potenciales efectos sobre la generación y aprovechamiento de nuevas tecnologías (OCDE, 2015; INEE, 2015; Banco Mundial, 2008; Barro, 2001; Psacharopoulos, 1995). Aunado a lo anterior, el grado educativo está relacionado con el nivel de ingresos de las personas; entre los países de la OCDE se observa que los trabajadores con nivel educativo menor a la educación media obtienen salarios 20 por ciento más bajos que un trabajador con estudios de nivel medio, mientras que un trabajador con título universitario recibe en promedio un salario 60 por ciento mayor que

educación para finales de la década de 1980 era de apenas el 2,2 por ciento del PIB, lo que contrasta con el 5,4 por ciento del PIB alcanzado en el año 2014.

Si bien, este porcentaje se encuentran por debajo del 6 por ciento recomendado por el Foro Mundial sobre Educación (Villareal, 2005), el gasto como proporción del PIB es similar al promedio ejercido por los países miembros de la OCDE (OCDE, 2015) y es un monto elevado del erario público dada la baja recaudación fiscal del país². De lo anterior se desprende, que México sea el país de la OCDE que dedica la mayor proporción del presupuesto al gasto educativo, superando el 11,6 por ciento invertido en promedio por los países que conforman la organización (OCDE, 2015: 252).

GRÁFICO 1.2 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB EN MÉXICO 1989-2014



*Los datos para el periodo 1989-2011 fueron obtenidos del Banco Mundial mientras que los datos para el periodo 2012-2014 fueron extraídos del INEE

Fuente: Banco Mundial e INEE

Ahora bien, una de las principales críticas a la política educativa mexicana es la ineficiencia del gasto, citándose frecuentemente el bajo desempeño de los estudiantes mexicanos en distintas evaluaciones, especialmente en las pruebas PISA, y el hecho de que la que mayor parte del financiamiento—más del 90 por ciento— sea dedicado al pago de nómina. Al respecto, algunos estudios apuntan a que el gobierno debe enfocarse más

² Para muestra, en el año 2013 la recaudación fiscal como porcentaje del PIB fue de 19,7%, lo que contrasta con el promedio de 34,2% recaudado por los países de la OCDE y la media de 21,5% recaudado por los países latinoamericanos (OCDE, 2016)

en cómo se gastan los fondos públicos y no solamente en la cantidad de dinero invertida en el sector (Mexicanos Primero, 2013; Santibañez, 2009).

Por otra parte, algunos autores han señalado que centrarse en los indicadores nacionales puede ser engañoso ya que se mantiene una gran desigualdad, tanto en el financiamiento como en el desempeño de los estudiantes, entre las entidades federativas (Cárdenas y Cárdenas, 2010). En este punto, una de las críticas más frecuentes a la repartición presupuestal es que su distribución no está basada en criterios estratégicos, sino que es resultado de presiones políticas (Mendoza, 2013a).

1.2 El proceso de aprobación del presupuesto educativo

La inversión del gobierno federal en educación se canaliza principalmente a través de tres partidas presupuestales: los ramos 11, 25 y 33³. El primero consiste en los recursos que son asignados a la Secretaría de Educación Pública (SEP), el segundo comprende los fondos que corresponden a la Ciudad de México y el tercero consta de las aportaciones federales que son administradas por las entidades federativas. En la repartición del financiamiento entre entidades federativas, niveles educativos y universidades participan tanto instancias técnicas como el Poder Legislativo.

En primer lugar, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) enviado por el Ejecutivo ante el Congreso, es el resultado de negociaciones entre diversos actores. En este proceso el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es central, ya que esta es la encargada de elaborar el PPEF. No obstante, en la conformación del PPEF, la SHCP consulta a las distintas secretarías de estado a las que comunica cuál es el techo presupuestal para el próximo año. Por su parte, la SEP, a través de su Oficialía Mayor, realiza un anteproyecto acerca de cómo deberían asignarse los fondos educativos, dicho anteproyecto es sujeto a negociación entre las subsecretarías encargadas de los tres niveles educativos (Mendoza, 2009a; Mendoza, 2007).

En este proceso al interior de la SEP participan otros actores como las universidades públicas que comunican a la secretaría sus necesidades presupuestales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que representa a los

³ Otros ramos que incluyen recursos para la educación son el Ramo 07, que contiene el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el Ramo 08 que incluye los recursos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

docentes del nivel básico (Mendoza, 2009a). Una vez conformada la propuesta de la SEP, es presentada ante la SHCP, que a su vez realiza modificaciones con base en la política económica y una proyección sobre las finanzas públicas del próximo año, frecuentemente estos cambios a los anteproyectos tienden ser a la baja (Mexicanos Primero, 2013; Mendoza, 2009a).

Una vez elaborado el PEF, es enviado como parte del paquete económico ante el Congreso. En este sentido, el Congreso tiene la facultad para realizar ajustes tanto a la Ley de Ingresos, que establece el techo presupuestal, como al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Aunque cabe mencionar que mientras la Ley de Ingresos es discutida y requiere del visto bueno tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, la discusión y aprobación del PEF es una facultad exclusiva de la Cámara Baja. Ahora bien, al interior de la Cámara de Diputados, es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP) la que cuenta con la facultad de elaborar el dictamen sobre el PEF (Mendoza, 2007). El proceso concluye cuando la CPYCP presenta el dictamen ante el pleno de la Cámara Baja donde el PEF es puesto a votación.

1.3 Criterios técnicos estipulados en la ley

Distintos documentos establecen los criterios que deben regir la distribución los fondos educativos. Sin embargo, no todos detallan la manera en que éstos deben ser repartidos, de esta manera, mientras la Ley de Coordinación Fiscal precisa la fórmula con las que debe asignarse el dinero público para el nivel básico, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior solo establece criterios generales. Por ende, es importante conocer cuáles son los criterios que, de acuerdo a la ley, determinan los subsidios públicos que cada nivel educativo y cada universidad deben recibir.

En general, los criterios de repartición estipulados en la ley y en los programas de desarrollo social toman en cuenta las necesidades financieras de cada nivel educativo; como los salarios y los costos de operación. Esto se observa en las fórmulas establecidas para distribuir el financiamiento de educación básica entre las entidades federativas que justifican la repartición con base en cinco factores: el número de planteles, el presupuesto del año anterior, el tamaño de la plantilla, las ampliaciones presupuestales y la actualización de los gastos de operación (INEE, 2015: 197).

En lo que corresponde a la Educación Básica, el componente más importante del financiamiento público son los fondos del ramo 33 que son administrados por los gobiernos de los estados: el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) -anteriormente conocido como Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)-, el Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)⁴ y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)⁵. De estas tres partidas el FONE/FAEB es el que concentra la mayor parte de los fondos públicos⁶ y hasta hace poco su distribución consideraba cuatro criterios 1) El presupuesto del año anterior, 2) El tamaño de la matrícula, 3) Un índice de calidad y 4) Una compensación a las entidades federativas que más invierten en educación.

A partir de lo anterior los fondos eran repartidos con la siguiente fórmula ponderada:

$$F_{i,t} = F_{i,t-1} + (F_t - F_{t-1}) (0,2 C1_{i,t} + 0,5C2_{i,t} + 0,1C3_{i,t} + 0,2C4_{i,t})$$

Donde $F_{i,t}$ son los fondos destinados al FAEB en el año t para la entidad i y $F_{i,t-1}$ es el presupuesto del año previo, F_t es el total de fondos dedicados al FAEB y F_{t-1} el monto ejercido por el FAEB en el año anterior. Por su parte, $C1$ es el presupuesto en $t-1$ para la entidad federativa, $C2$ es la matrícula escolar del estado, $C3$ es el índice de calidad educativa y $C4$ el gasto estatal en materia de educación (Cárdenas y Cárdenas, 2010:19). Como se puede apreciar, en esta ponderación el elemento que mayor peso tiene es la matrícula, más aún, porque el componente 3 nunca fue establecido por la SEP durante los años en que esta fórmula estuvo vigente (2008-2014). En suma, los gobiernos estatales mantenían su presupuesto del año anterior, y a él se agregaba una proporción del aumento al FAEB, tomando en cuenta los criterios ponderados.

Con la nueva fórmula de repartición el componente compensatorio fue eliminado, así como el índice de calidad educativa. Por lo tanto, la repartición se basa principalmente en el tamaño de la matrícula (INEE, 2015). De esta manera, las nuevas reglas para distribuir los fondos del FONE han sido estipuladas en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de la siguiente manera:

⁴ El FAETA provee fondos tanto para educación media superior como para la educación de adultos.

⁵ El FAM contempla apoyos para mejorar la infraestructura para la educación básica y superior.

⁶ La mayor parte del financiamiento de educación básica del país es repartidos a través del Ramo 33 a través del FONE y el FAM, la gran excepción es el presupuesto destinado para la Ciudad de México que recibe sus recursos para educación básica directamente del Ramo 11 y 25.

$$F_{it} = F_{i,t-1} + ((F_t - F_{t-1}) MP_i)$$

En donde F_{it} es el monto dedicado a gastos operativos del FONE para la entidad federativa i , $F_{i,t-1}$ son los fondos presupuestados un año antes para estado i , F_t es el total de los fondos destinados a gasto operativo del FONE y, F_{t-1} es el FONE presupuestado en el año previo, MP_i es la proporción que representa la matrícula potencial del estado con respecto a la matrícula nacional, el cual es calculado de la siguiente forma: $MP_i = H_{ni}/HN$, donde H_{ni} es el número de habitantes de la entidad federativa entre 5 y 14 años y HN es el total de personas entre 5 y 14 años del país (Ley de Coordinación Fiscal, 2016). Esta fórmula es prácticamente la misma que la del FAEB, a diferencia de que de los cuatro componentes ponderados que eran tomados en cuenta para distribuir el financiamiento, solo se mantiene el tamaño de la matrícula potencial.

En lo que respecta a la educación superior los criterios de asignación presupuestal entre universidades son aún menos claros. Por ejemplo, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (LCED) en su artículo 21 indica que el gobierno federal financiará la educación superior “dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura”. Por su parte, el documento *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*, elaborado por la Subsecretaría de Educación Superior (SES), enumera los criterios de repartición, pero no precisa cuáles son las fórmulas utilizadas (citado por Hernández, 2005).

De acuerdo con la SES, el financiamiento de las universidades públicas federales y estatales, que es asignado principalmente a través del Ramo 11, depende de tres variables: 1) El costo de la nómina de cada universidad, 2) Los gastos de operación y 3) Los incrementos para cubrir con el aumento de los costos de salarios y gastos de operación (Hernández, 2005: 43). En este sentido, los criterios de repartición entre las instituciones de educación superior se asemejan a la distribución del FAEB/FONE, con la diferencia de que la educación superior se basa en el tamaño de la nómina y no en la matrícula escolar.

Con base en estas argumentaciones técnicas es que se elabora la propuesta que la SEP presenta ante la SHCP, que a su vez ajusta el proyecto a los recursos disponibles. Posteriormente, el PPEF es sometido a discusión en la Cámara de Diputados, donde la

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPYCP) cuenta con facultades para modificar el PPEF. En este proceso la Comisión de Educación y Servicios Educativos (CEYSE) de la Cámara de Diputados puede hacer recomendaciones, pero solo la CPYCP tiene atribuciones para realizar aumentos o recortes sobre la propuesta del Ejecutivo⁷. Finalmente, una vez elaborado el dictamen es puesto a votación ante al pleno del Congreso.

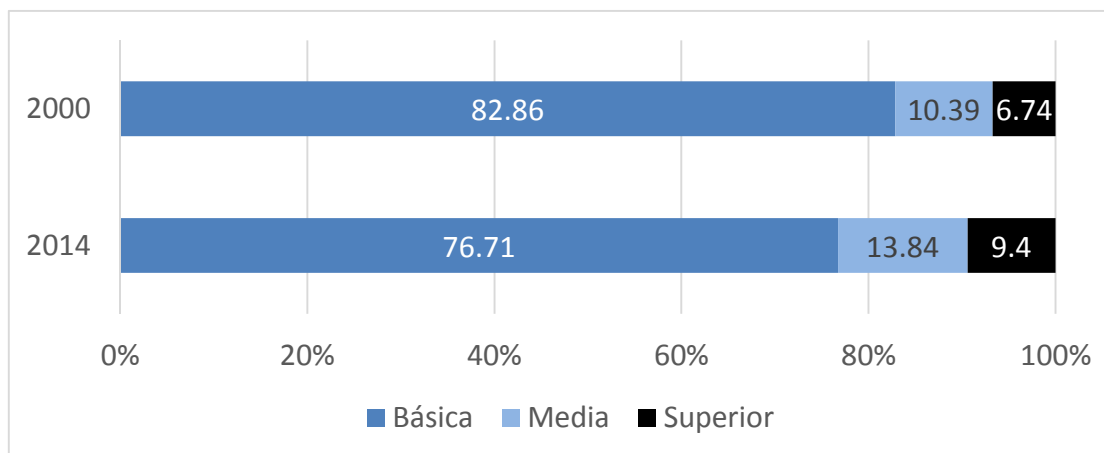
En consecuencia, a pesar de la existencia de reglas de operación, especialmente en la distribución de los fondos del Ramo 33 para educación básica, y que la ley establece los criterios que deben seguir la repartición del presupuesto de educación superior, al final del día las decisiones sobre cómo se asignan los fondos públicos son el resultado de negociaciones políticas al interior del Poder Legislativo.

1.4 Distribución del presupuesto educativo entre niveles

El gasto educativo en México favorece a los niveles básico y superior. Históricamente, la proporción más grande del presupuesto ha sido dedicada a la educación básica donde se concentra el mayor número de estudiantes. No obstante, en los últimos quince años la matrícula de educación básica ha disminuido como porcentaje del total del sistema educativo, pasando del 82,8 al 76,7 por ciento. En contraste los niveles medio y superior representan cada vez un porcentaje mayor de la matrícula nacional; durante el periodo 1999-2014 la educación media pasó de representar el 10,39 al 13,84 por ciento, mientras que la educación superior aumentó del 6,7 al 9,4 por ciento.

⁷ Las recomendaciones de la Comisión de Educación deben ir acompañadas de una propuesta de fuente de financiamiento. En algunos años, la Comisión de Presupuesto ha establecido reglas disponen que las reasignaciones no pueden afectar a otros ramos. En este sentido, toda modificación en el presupuesto que beneficia a un actor del sistema educativo afecta invariablemente a otro (Mendoza, 2009b).

GRÁFICO 1.3 DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA ESCOLAR EN LOS PERIODOS ESCOLARES
1999-2000 Y 2013-2014

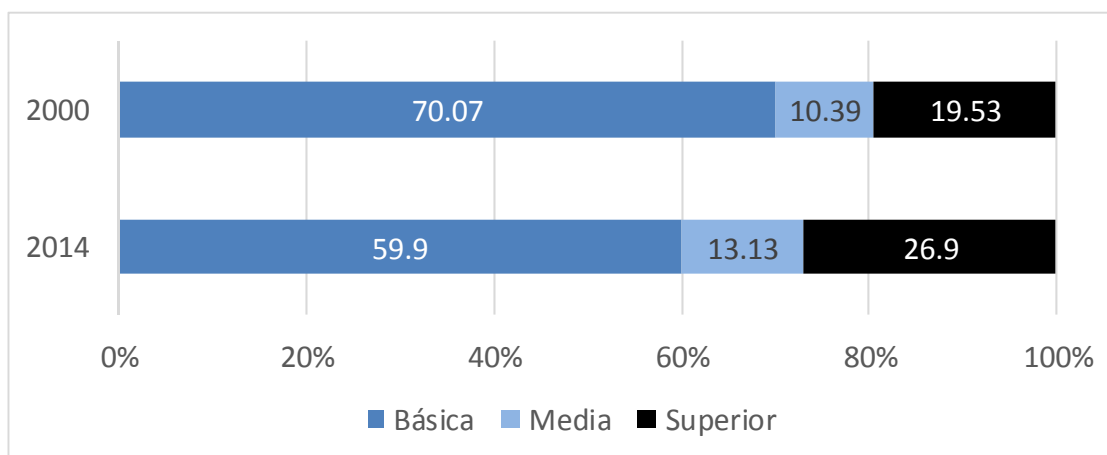


*En este gráfico se toma a la matrícula del nivel básico, medio y superior como el 100 por ciento, es decir, excluye la capacitación para el trabajo y los alumnos de posgrado.

Fuente: Segundo Informe de Labores 2013-2014 SEP

A pesar de que el mayor crecimiento en la matrícula escolar se presentó en el nivel medio, el aumento presupuestal del nivel superior fue más grande. Como muestra de lo anterior, la proporción dedicada a educación media creció 2,7 por ciento, mientras que el porcentaje asignado a educación superior aumentó 7,41 por ciento (ver Gráfico 1.4). Al mismo tiempo, a pesar de la disminución de la matrícula del nivel básico, éste sigue recibiendo la mayor parte del dinero público destinado a educación. En el mediano plazo se puede esperar que la matrícula de bachillerato siga incrementado debido a los cambios legales realizados en 2012 que estipulan su obligatoriedad, lo que requerirá que se destine mayor financiamiento a este nivel educativo.

GRÁFICO 1.4 DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EDUCATIVO FEDERAL EN LOS AÑOS 2000 Y 2014



*En este gráfico no se incluye los gastos que el gobierno realiza en capacitación al trabajo, educación para adultos, cultura, deporte y gastos de la administración central.

Fuente: Segundo Informe de Labores 2013-2014 SEP

De acuerdo con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) el presupuesto del nivel medio fue el que menos creció entre 1995 y 2007; durante el periodo 1995-2000 la formación básica creció 8,5 por ciento, el nivel superior en 4,8 por ciento y la educación media se contrajo en -0,3 por ciento. Para el ciclo 2001-2006 la enseñanza básica aumentó 2,5 por ciento, la superior 2 por ciento y la media 1,1 por ciento. Solamente de 2007 a 2012 el gasto en educación media supera a los otros niveles con una distribución de 0,7 por ciento en básica, 4,1 por ciento en superior y 4,4 por ciento en media superior (INEE, 2015:187)⁸.

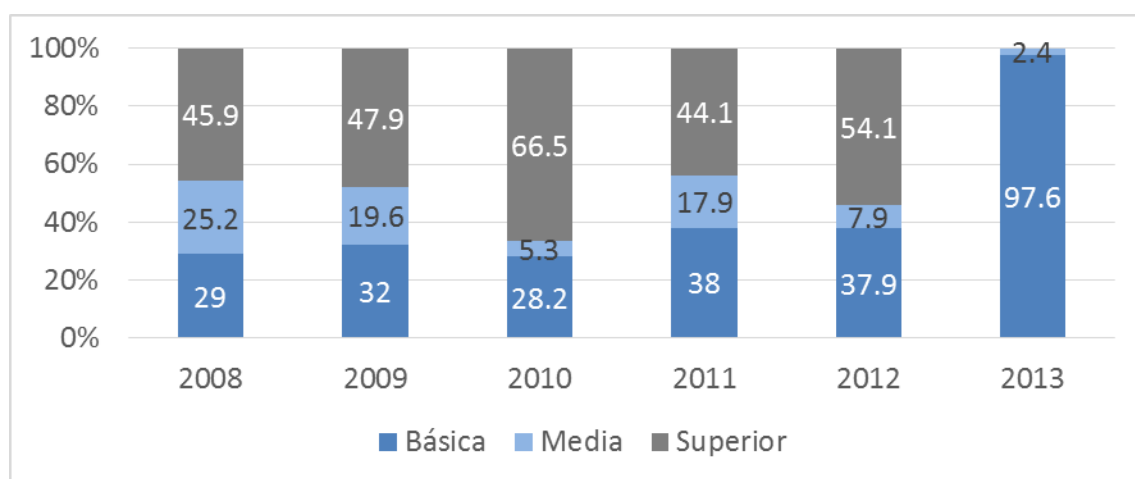
Como se puede observar, en todos los periodos la educación superior ha tenido incrementos, incluso en años de recortes presupuestales como el 2013, cuando los fondos de educación básica y media fueron disminuidos en 1,4 y 4,9 por ciento, mientras que el financiamiento de educación superior aumentó 2,7 por ciento. Finalmente, para el año 2014, el crecimiento en el gasto de educación superior se colocó como el más alto

⁸ Cabe mencionar que el aumento la tasa de crecimiento de la educación media coincide con la aprobación en 2009 de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS) por la que se estipula la obligatoriedad de este nivel educativo.

de todos los niveles con una tasa de 10,9 por ciento, comparado con 1,2 y 10,7 por ciento para la formación básica y media respectivamente (INEE, 2015: 187).

Estas diferencias entre niveles educativos se repiten en la repartición de subsidios que no están considerados en el PPEF enviado por la SHCP. Las ampliaciones presupuestales son producto de modificaciones en la Ley de Ingresos, especialmente cuando los legisladores alteran el precio de referencia del barril de petróleo. Por lo tanto, al incrementar el techo presupuestal, los recursos excedentes, que no estaban contemplados en el PPEF, son repartidos en diversos rubros. Del financiamiento distribuido en el sector educativo en el periodo 2008-2013 por este concepto, la mayor parte fue asignada a la educación superior.

GRÁFICO 1.5 AMPLIACIONES APROBADAS EN EL RAMO 11 DEL PEF



Fuente: Mendoza (2013b: 112)

Como revela el Gráfico 1.5, el nivel superior obtuvo parte sustancial de los incrementos al PEF en el periodo 2008-2012; solamente en el año 2013, en el que el monto de las ampliaciones fue el más pequeño⁹, no recibió subvenciones provenientes de ampliaciones presupuestales. En contraste, la educación media fue el nivel con menores asignaciones, reproduciendo las mismas desigualdades previamente señaladas. En suma, en este periodo se repartieron 63,079 millones de pesos de los cuales el 34,01

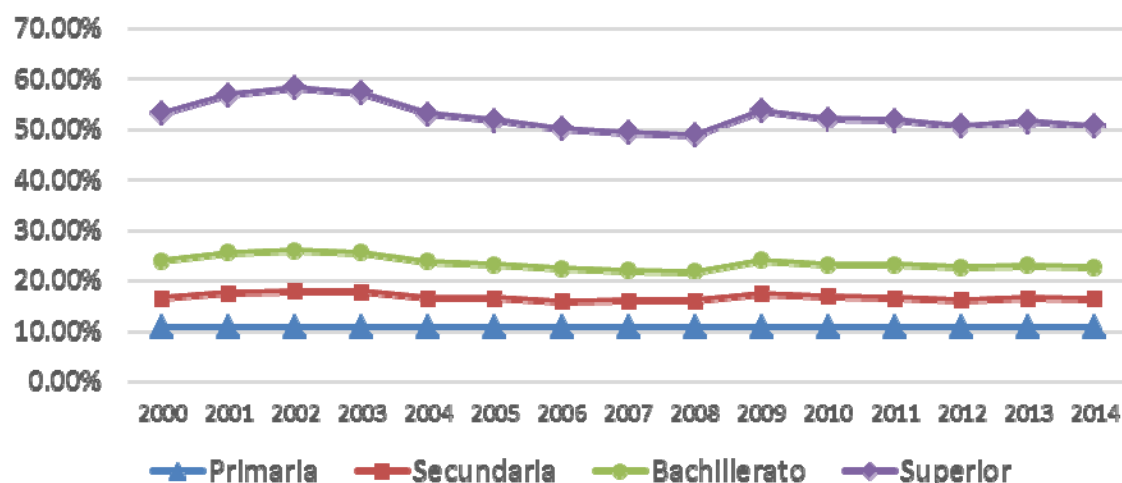
⁹ En promedio las ampliaciones para educación en el periodo 2008-2012 fueron de 12,165 millones de pesos lo que contrasta con los 2,254 millones repartidos en 2013.

por ciento fue dedicado a la enseñanza básica, el 16,55 por ciento a la educación media y el 49,4 por ciento al nivel superior.

En el transcurso de estos años todos los niveles experimentaron mayores necesidades, pero cabe mencionar, que las presiones financieras han sido más apremiantes para el nivel medio superior. En lo que respecta al personal docente, mientras que la matrícula de profesores de educación básica creció en 11 por ciento, la educación superior tuvo un aumento del 73,2 por ciento y la educación media un incremento del 87,1 por ciento. Es decir, que todo el sistema educativo requiere de mayor financiamiento para cubrir los salarios de nuevos profesores, pero los gastos están creciendo particularmente en los niveles medio y superior (Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, en línea). A pesar de ello, el gasto educativo ha favorecido principalmente a las universidades.

Ahora bien, cuando se observa el gasto por estudiante las diferencias son aún mayores. La inversión por alumno, como porcentaje del PIB per cápita, es mucho mayor en educación superior que en los demás niveles educativos, representado el 50,7 por ciento. En contraste, el gasto en estudiantes de bachillerato es de 22,9 por ciento, de 16,4 por ciento en el nivel secundaria y 10,7 por ciento en primaria (INEE, 2016: 288). Como se aprecia en el Gráfico 1.6, esta distribución del presupuesto se ha mantenido muy estable a través del tiempo beneficiando principalmente al nivel superior.

GRÁFICO 1.6 GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA
2000-2014



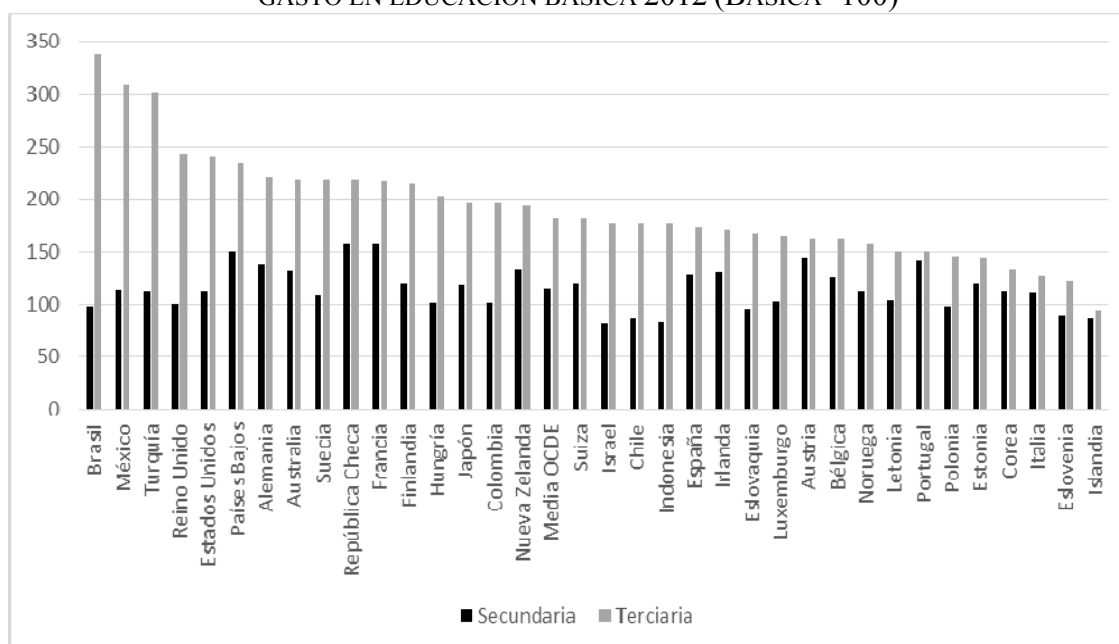
Fuente: Elaboración propia con datos del INEE (2016: 288)

En general, el costo de la educación se eleva entre mayor es el nivel educativo, de esta manera, la educación superior requiere de más dinero por alumno que el resto de los niveles educativos. Por ejemplo, en promedio los países de la OCDE invierten 1,8 veces más en un estudiante de educación superior que en uno de primaria, pero en el caso de países como Brasil, Turquía y México el gasto en estudiantes universitarios es particularmente elevado ya que invierten tres veces más que en un alumno de educación básica (Gráfico 1.7). En términos absolutos, el gasto anual por estudiante es de \$ 2,600 dólares en el nivel primaria, de \$ 3,000 dólares en nivel el secundario¹⁰ y de \$ 8,100 dólares en el nivel superior (OCDE, 2015)¹¹.

¹⁰ La OCDE clasifica al nivel medio en dos: en la secundaria baja (*lower secondary*) y la secundaria alta (*upper secondary*). En el sistema educativo mexicano la primera corresponde a los tres años de secundaria y la segunda a la educación media superior, es decir a los tres años de bachillerato. Por lo tanto, el dato de la OCDE corresponde al gasto tanto en secundaria como en educación media superior.

¹¹ Este cálculo incluye tanto la inversión pública como privada.

GRÁFICO 1.7 GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR Y MEDIA EN COMPARACIÓN CON EL GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA 2012 (BÁSICA=100)



Fuente: OCDE (2015)

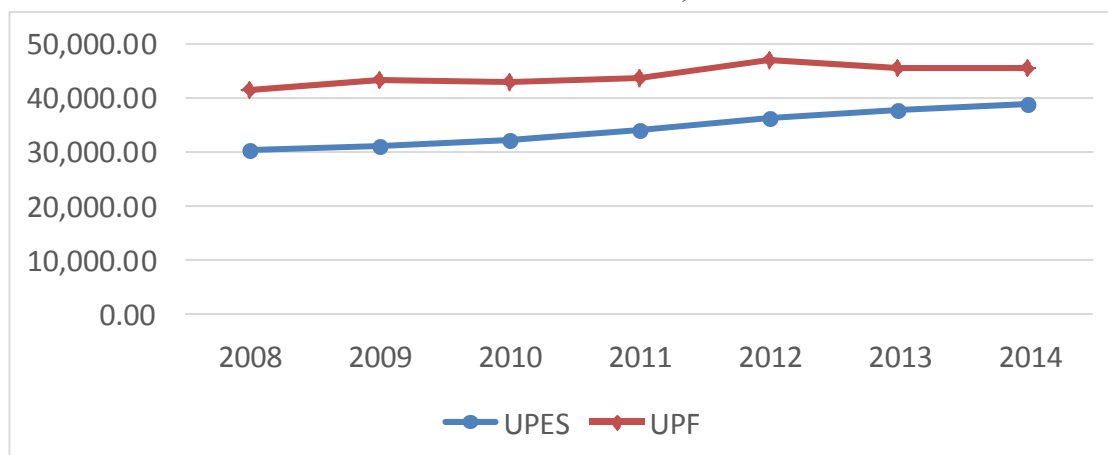
1.5 El gasto en educación superior

El gasto público en educación superior tuvo un crecimiento considerable en las últimas dos décadas. En pesos constantes a 2003, la inversión por alumno de educación superior pasó de \$37,494 a \$ 66,349 pesos en el periodo 1994-2014 (INEE, 2015). Aunque, durante la mayor parte del ciclo analizado, el gasto por alumno se mantuvo alrededor de \$40 mil pesos, y solamente en los últimos años (2013-2014) aumentó de manera importante (INEE, 2015). El incremento es significativo si se toma en cuenta que la matrícula de educación superior creció 235 por ciento durante este periodo, de una matrícula de 1 millón 354 mil alumnos en 1994 a 3 millones 190 mil estudiantes en 2014 (SEP, 2014).

El financiamiento de las universidades ha aumentado de manera importante, como se aprecia en el Gráfico 1.8 el subsidio ordinario de las Universidades Públicas Estatales (UPES) y las Universidades Públicas Federales (UPF) presenta una tendencia al alza en el periodo 2008-2014: el presupuesto de las UPES pasó de 30 mil 314 millones de pesos en el año 2008 a 38 mil 969 millones en 2014. Mientras que los fondos de las UPF aumentaron de 41 mil 351 millones en 2008 a 45 mil 542 millones en 2014. Esto apunta

a un incremento constante tanto para las UPES como las UPF, pero al mismo tiempo muestra que la mayor parte de los subsidios han sido acaparados por las UPF.

GRÁFICO 1.8. EVOLUCIÓN DEL GASTO ORDINARIO EN UPES Y UPF 2000-2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de Mendoza (2011) y EXECUM

Entre las UPF destacan la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); entre estos centros educativos se distribuyeron 37 mil millones de pesos en 2014, esto es, más de la totalidad del financiamiento de las UPES. De estos fondos, 22 mil millones corresponden a la UNAM en donde se concentra el 14% de la matrícula nacional. Incluso, el presupuesto de la UNAM supera los ingresos de 12 de las 32 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas (IMCO, 2015). Estos datos ponen en evidencia la importancia que se les otorga a estas instituciones en la repartición del dinero público.

1.6 Distribución del presupuesto de educación superior

A pesar de la creciente participación del sector privado en el financiamiento de la educación superior, la mayor parte es sufragada por el Estado; de tal forma que del 1,4 por ciento del PIB que se invierte en educación superior el 1 por ciento es dinero público y el 0,4 por ciento privado (OCDE, 2015: 235). El subsidio hacia instituciones de educación superior es canalizado a cinco tipos de centros educativos: Universidades

Públicas Estatales (UPES), Universidades Públicas Federales (UPF), Instituciones Universitarias con Apoyo Solidario (UPEAS), Universidades Tecnológicas (UT) y Universidades Politécnicas (UPOL) (Mendoza, 2011).

Entre las UPES y UPF que son financiadas por el gobierno se observa una gran variabilidad en la distribución del presupuesto. El Estado provee dos tipos de financiamiento: el ordinario y el extraordinario. El primero tipo de apoyos buscan cubrir salarios y gastos de operación, mientras que los segundos son fondos públicos que son condicionados al desempeño de cada una de las universidades a través de programas basados en indicadores (Hernández, 2005; Mendoza, 2011) o que hacen explícitas sus reglas de operación. Ejemplo de la anterior son las subvenciones obtenidas por medio del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) o el Programa de Mejoramiento para la Modernización de la Educación Superior (PROMEP).

Ahora bien, cabe mencionar, que la mayor parte del financiamiento que reciben las universidades es de carácter ordinario, mientras que el componente extraordinario consiste en subvenciones adicionales que se suman al presupuesto base¹². Por lo tanto, se esperaría que la inversión en educación superior estuviera basada principalmente en las necesidades financieras de cada una de las universidades, y que a dichos montos se le sumaran una pequeña proporción justificada en indicadores de desempeño o reglas de operación¹³.

En la práctica los subsidios ordinarios están compuestos por dos elementos: el presupuesto “irreductible”, que consiste en los gastos de operación del año anterior, y los incrementos en los costos (Mendoza, 2011, Villareal, 2005). Esto quiere decir, que al igual que en la repartición del FAEB, las universidades mantienen el financiamiento del año previo y a él se añade un aumento presupuestal. La SHCP calcula los incrementos con base en la política salarial del gobierno, esto es, considerando tanto los salarios y prestaciones de los trabajadores (Villareal, 2005). No obstante, a diferencia del FAEB, no existe una fórmula precisa que establezca los criterios para su asignación.

¹² Basta mencionar que para el año 2014 la distribución presupuestal estuvo compuesta por 107 mil 340 millones de pesos de subsidio ordinario y 8 mil 334 millones de presupuesto extraordinario repartido entre las 34 universidades públicas estatales (EXECUM, 2015).

¹³ Es importante señalar que las UPF no tienen acceso a estos fondos, en su distribución solo participan las UPES

Aunado al financiamiento federal, las UPES reciben contribuciones de los gobiernos estatales quienes aportan subsidios propios a las universidades de sus respectivas entidades federativas. No obstante, la mayor parte del financiamiento de éstas proviene del gobierno federal que apoya a estas organizaciones por medio del Ramo 11¹⁴, que es la partida presupuestal dedicada a la educación. Además, destina fondos del Ramo 33 para el desarrollo de infraestructura de las universidades¹⁵. En contraste, las UPF dependen de las subvenciones otorgadas por el gobierno federal a través del Ramo 11 y del Ramo 25, que contiene los recursos de la CDMX. En algunos casos específicos las instituciones de educación superior obtienen apoyos financieros de partidas dedicadas al campo o el ejército, como en el caso de la Universidad Autónoma Antonio Narro, la Universidad Autónoma Chapingo o la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea.

Al analizar la distribución del presupuesto ordinario recibido por las UPES se observan grandes desigualdades entre ellas. El Gráfico 1.9 presenta la distribución del gasto por alumno, los datos revelan que la universidad con menor gasto por alumno invierte cinco veces menos que la universidad con mayor inversión por estudiante. Asimismo, el gráfico muestra que el gasto medio por estudiante fue de 46 mil 709 pesos, pero que hay considerables variaciones alrededor de la media. Por lo tanto, cabe preguntarse a qué se debe que algunas instituciones cuenten con más financiamiento por alumno que otras.

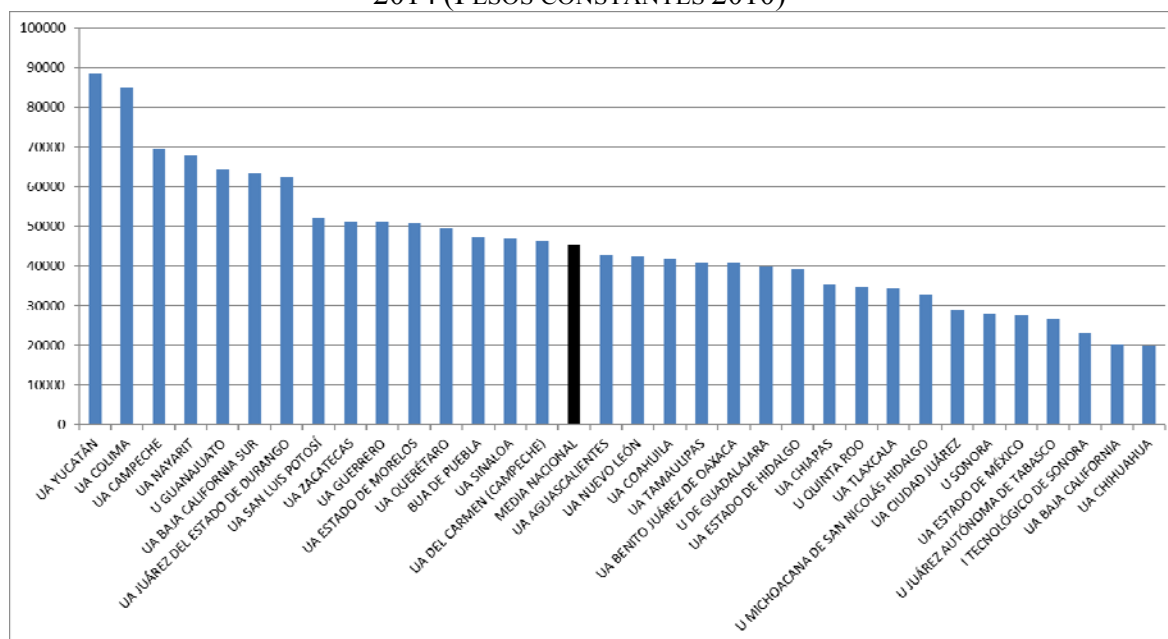
De acuerdo con la información de la SEP, la asignación del presupuesto de educación superior se basa principalmente en los gastos de operación; de esta manera se esperaría que a mayor número de alumnos y de profesores, las universidades obtuvieran mayor financiamiento. Sin embargo, lo que se observa en los datos es que pequeñas universidades reciben montos considerables como es el caso de la Universidad Autónoma de Yucatán o la Universidad de Colima, mientras que instituciones con

¹⁴ Para el año 2014 el financiamiento ordinario federal ascendió a \$ 46,665 millones de pesos mientras que el financiamiento estatal ordinario alcanzó \$ 24,296 millones de pesos.

¹⁵ El Ramo 33 está compuesto por ocho fondos de aportaciones federales hacia los estados que buscan cubrir necesidades de seguridad, vivienda, educación, salud y protección social. Las universidades reciben recursos de este ramo a través del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

grandes matrículas como la Universidad de Sinaloa y la Universidad Veracruzana cuentan con menores recursos disponibles por alumno¹⁶.

GRÁFICO 1.9 GASTO POR ESTUDIANTE DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS UPES EN 2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM

Al mismo tiempo, el crecimiento del financiamiento ha sido muy desigual entre las UPES. El Gráfico 1.10 muestra el aumento presupuestal de las UPES en 2014 con respecto al 2007; en promedio los fondos de la UPES crecieron en 39,2 por ciento durante este periodo. A pesar de ello, se pueden observar inequidades entre las distintas universidades, aun cuando los cambios en sus necesidades financieras son similares.

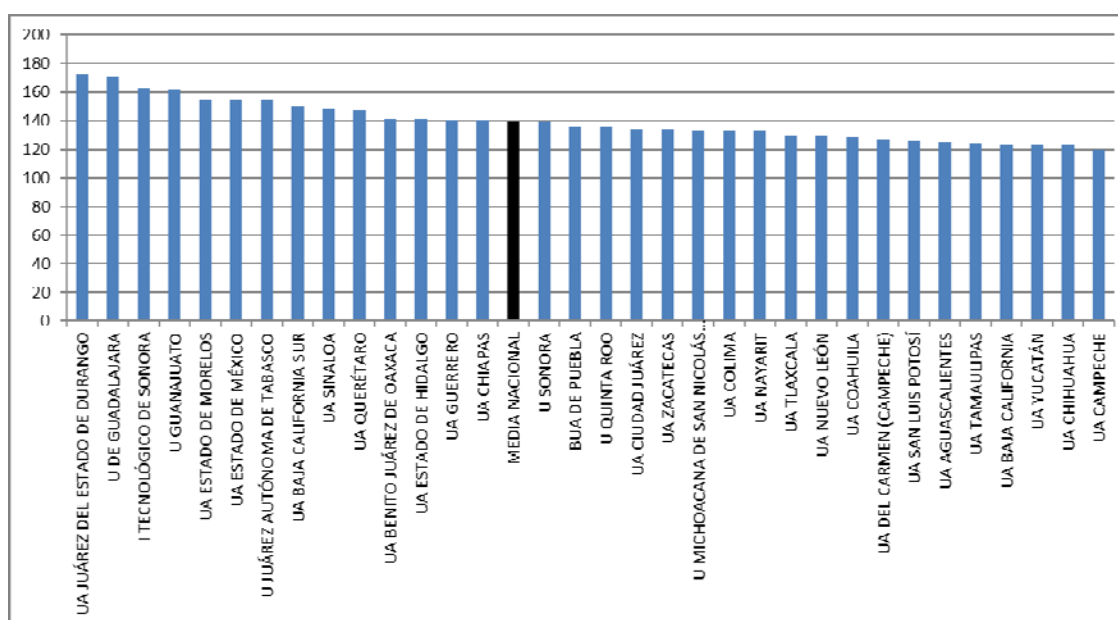
Por ejemplo: mientras la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y a Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) presentan un aumento parecido en sus matrículas (38% y 37% respectivamente), pero el subsidio que recibieron es dispar: porque mientras la primera creció 35 por ciento la segunda tuvo una ampliación del 48 por ciento. Lo mismo sucede entre la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) y la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN) ambas con un crecimiento en su matrícula de

¹⁶ La matrícula escolar de la Universidad de Yucatán y de la Universidad de Colima era de 15,610 y de 12,838 alumnos respectivamente en 2014, en contraste la matrícula de las universidades de Sinaloa y Veracruzana era de 63,917 y 62,129 alumnos respectivamente en el mismo año.

39 por ciento y con incrementos presupuestales de 47 y 33 por ciento respectivamente, o entre las universidades de Chiapas y Colima con una ampliación de 18 por ciento en sus matrículas y con aumentos presupuestales de 40 y 33 por ciento respectivamente.

Como se mencionó previamente, la ley establece criterios para la repartición del subsidio público para el nivel superior: i) El costo total de la nómina, ii) los gastos de operación e iii) incrementos para cubrir los costos de salarios y gastos de operación. Con la finalidad de poner a prueba en qué medida estas variables afectan la inversión pública en las UPES se realizó una regresión robusta para el periodo 2008-2014. Este modelo exploratorio toma como variable independiente: el logaritmo natural del número de docentes como indicador de gastos de operación y nómina, ya este indicador mantiene una alta correlación con el tamaño de la matrícula (0.94). Como variable dependiente se utiliza el logaritmo natural del presupuesto obtenido por cada universidad estatal¹⁷.

GRÁFICO 1.10 CRECIMIENTO PRESUPUESTAL DE LAS UPES 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM

*Calculado con base en pesos constantes 2010

Los resultados del modelo de regresión se presentan en la Tabla 1.1 El modelo apunta a que los costos de operación están positiva y significativamente relacionados con la inversión que reciben las universidades públicas. Esto sugiere que los criterios de

¹⁷ Todos los datos fueron tomados de EXECUM

asignación previamente mencionados estarían considerados en la asignación del financiamiento público entre instituciones de educación superior. De manera que los centros educativos con más profesores y más alumnos reciben presupuestos más amplios.

El coeficiente de este modelo de regresión muestra que un aumento del uno por ciento en el número de docentes está acompañado de un incremento de .66 por ciento en el subsidio que reciben las instituciones de educación superior. Ahora bien, este trabajo busca mostrar cómo algunas variables políticas afectan la distribución de estos fondos, es decir, sostiene que este modelo es insuficiente para entender la repartición del presupuesto del nivel superior.

TABLA 1.1 EFECTOS DEL TAMAÑO DEL PERSONAL EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS	
Ln Docentes $t-1$	.6611*** (.0400)
Constante	1.941
Observaciones	307
Prob > F	0.0000

NOTAS: ***= $p < .001$, **= $p < 0.01$, *= $p < 0.05$

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, al revisar los montos aprobados para educación superior, llama la atención, que durante el proceso legislativo estas instituciones han mejorado sus presupuestos. Al respecto, es relevante mencionar que las universidades suelen participar en la conformación del proyecto presentado por la SEP ante la SHCP. No obstante, de acuerdo con Mendoza (2011), la SHCP acostumbra modificar dicha propuesta a la baja. En este sentido, la iniciativa presupuestal hecha por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados es menor a lo solicitado por los centros educativos.

A pesar de ello, el financiamiento de las universidades frecuentemente es ampliado durante las negociaciones en el Congreso. Como puede observarse en la Tabla 1.5, en el periodo 2000-2013 hubo nueve intentos por recortar los fondos de educación superior con respecto a la aprobado el año anterior: 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012; en cada uno de estos intentos la decisión fue revertida por la Cámara de Diputados que terminó aprobando incrementos al nivel superior. Más aún, cuando se

compara el total aprobado en todo el periodo con respecto a lo propuesto por la SHCP, se puede ver que las UPES y UPF obtuvieron más de 80 mil millones de pesos adicionales a lo originalmente contemplado.

TABLA 1.2 PRESUPUESTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR 2001-2014 (MILLONES DE PESOS CONSTANTES A 2010)

Año	PEF presentado	PEF aprobado
2000	43,780.63	45,294.21
2001	51,156.23	51,701.82
2002	52,844.60	57,889.16
2003	54,779.24	57,070.59
2004	54,619.51	57,045.08
2005	53,515.38	61,417.87
2006	53,819.43	61,150.23
2007	58,798.21	68,964.01
2008	71,726.23	77,400.27
2009	76,427.03	83,545.04
2010	78,849.15	86,654.08
2011	86,554.93	90,555.13
2012	88,184.71	91,845.42
2013	94,619.60	94,628.85
2014	101,332.89	115,876.21
Total 2000-2014	1,021,007.77	1,101,037.97

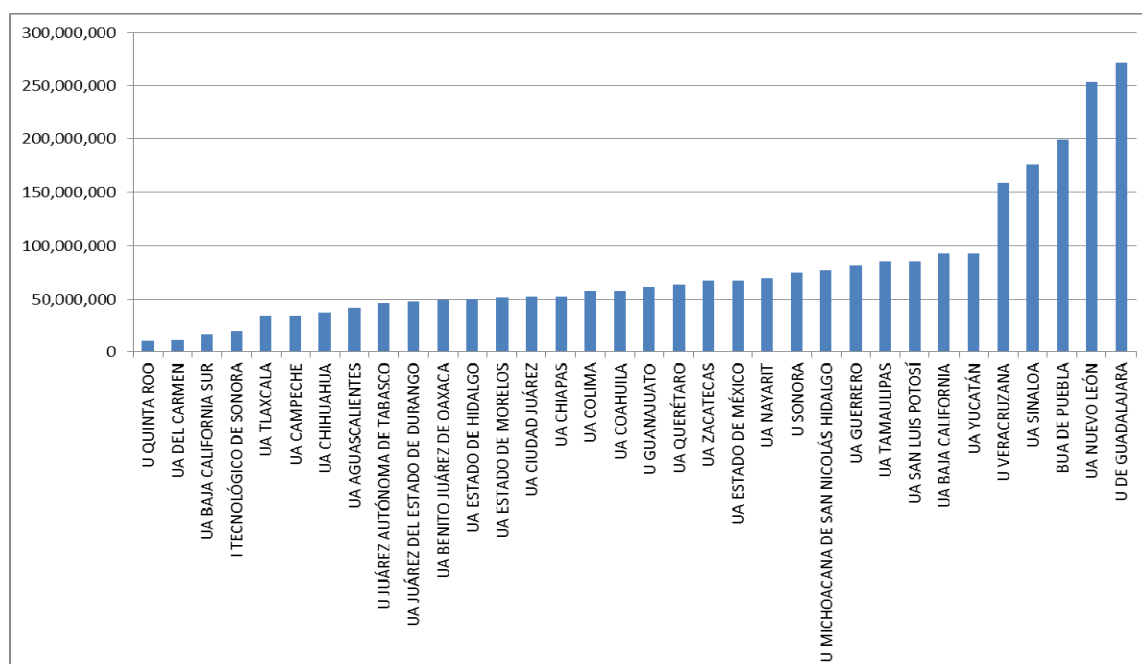
Fuente: Mendoza (2011; 2013b) y ANUIES

A pesar de estos aumentos, hay marcadas diferencias en los recursos que recibe cada universidad, por ejemplo, en la distribución de ampliaciones presupuestales. En el Gráfico 1.8 se muestra la repartición de ampliaciones del año 2008, esto es, subvenciones que fueron repartidas tras la modificación del techo presupuestal. Lo que revelan los datos es que la distribución de estos fondos fue muy desigual; ejemplo de ello es que cinco universidades fueron las más beneficiadas: las universidades de Guadalajara, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Veracruz. En principio se podría justificar esta asignación con base en el tamaño de la matrícula ya que se tratan de las UPES con mayor número de alumnos.

Sin embargo, se puede identificar UPES con matrículas similares y con grandes diferencias en las ampliaciones asignadas a cada una. Por ejemplo, entre la Universidad Autónoma de Campeche y la Universidad Autónoma de Baja California Sur que, a pesar

de contar con matrículas semejantes, la primera obtuvo más que el doble que la segunda. Lo mismo sucede con otras universidades, por ejemplo, entre la Universidad Autónoma de Yucatán y la Universidad Autónoma de Morelos con matrículas similares y con asignaciones de 92,9 millones para la primera y 51,6 millones para la segunda, o entre la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y la Universidad Autónoma de Chihuahua, con ampliaciones de 85,3 millones para la primera y solo 37,4 millones para la segunda.

GRÁFICO 1.11 DISTRIBUCIÓN DE AMPLIACIONES PRESUPUESTALES ENTRE LAS UPES
EN 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2008

1.7 ¿A quién beneficia el gasto educativo?

La educación es considerada como un variable que promueve el crecimiento económico. Sin embargo, cabe preguntarse en qué nivel educativo es más eficiente el gasto gubernamental. Al respecto, algunos estudios han puesto énfasis en la distribución del gasto a través de niveles de ingreso (Psacharopoulos, 1995; Psacharopoulos y Patrinos, 2004; PNUD, 2016;), el objetivo de estas investigaciones ha sido ponderar la equidad del gasto gubernamental y el efecto del nivel educativo sobre el ingreso (Psacharopoulos, 1995; Psacharopoulos y Patrinos, 2004; Patrinos et al, 2009; Montenegro y Patrinos, 2013).

En el caso mexicano, a partir de la década de 1970 el gobierno mexicano intensificó sus esfuerzos para ampliar la cobertura del nivel superior, esto bajo la creencia de que un mayor número de personas con estudios universitarios contribuirían al desarrollo social y económico. Se creía que expandiendo el acceso al nivel universitario se crearía un mecanismo de movilidad social y que esto conduciría a una distribución más igualitaria del ingreso (Coneval, 2016: 26).

No obstante, algunos estudios han cuestionado este argumento (Psacharopoulos, 1995; Banco Mundial, 2004) ya que señalan que el ingreso al nivel superior es inequitativo y favorece principalmente a los estratos de mayor ingreso. De esta manera, el gasto en educación básica es progresivo porque provee a todos los niños con una base mínima que es equitativa. En contraste, el gasto en educación superior favorece a personas que pueden postergar obtener un ingreso hasta que finalizan sus estudios universitarios (Fernández, 2012).

Al respecto, el Banco Mundial (2004) encuentra que la tasa de deserción de los estudiantes con menores ingresos aumenta conforme avanzan de un nivel educativo a otro. Esto quiere decir, que los estudiantes que provienen de los hogares más pobres tienen menor acceso a la educación superior que los de familias con altos ingresos.

Así pues, el ingreso al nivel superior estaría íntimamente relacionado con variables socioeconómicas y generaría mayores desigualdades ya que a su vez estos estudiantes, al terminar sus carreras, reciben mejores ingresos que los trabajadores sin educación universitaria (Coneval, 2016). Uno de los autores que más ha profundizado en el tema es Psacharopoulos (1995) quien sostiene que el gasto más progresivo, el beneficia a la población más pobre, es el gasto en educación primaria, mientras que el gasto en el nivel superior es un gasto regresivo que favorece a los que más tienen.

Psacharopoulos (1995) afirma que el gasto educativo debe beneficiar al nivel básico por cuatro razones: i) La educación primaria es la base el nivel superior, ii) Los retornos, medidos como incrementos en el ingreso, tienden a ser mayores en la educación primaria¹⁸¹⁹, iii) Los pobres son beneficiados por el gasto en educación básica

¹⁸ Lo que muestran los estudios de Psacharopoulos es que las ganancias de un año extra de educación disminuyen conforme aumenta el nivel educativo. Este hallazgo es cierto para el periodo 1960-1990. No obstante, estudios como el de Patrinos et al (2009) y Montenegro y Patrinos (2013) proveen evidencia de que esto ha cambiado y que los retornos son mayores conforme se avanza en el nivel educativo.

y iv) El gasto en educación primaria tiene otros efectos como la disminución en las tasas de mortalidad y fertilidad y va acompañada de mejoras en nutrición y alfabetismo.

Al mismo tiempo, Psacharopoulos (1995) advierte que altos subsidios al nivel superior absorben recursos que pudieran ser invertidos en el nivel básico. A pesar de ello, es común que muchos países, especialmente en vías de desarrollo, privilegien a la educación superior (Gruber & Kosack, 2014; Birdsall, 1997). El Fondo Monetario Internacional (2004) atribuye que los gobiernos favorezcan al nivel superior a las presiones ejercidas por los grupos de mayor ingreso y señalan que el éxito de estos actores depende del grado de gobernanza de estos países.

Al analizar el caso mexicano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) encuentra que la inversión pública en los diferentes niveles educativos tiene efectos diferenciados sobre los deciles de ingreso. Los hallazgos de dicho estudio apuntan a que el gasto en educación básica es marcadamente progresivo ya que favorece a las personas con menores ingresos. En contraste, el gasto en educación superior es dirigido principalmente a los deciles de ingreso más alto, es decir, se trata de un gasto regresivo²⁰. Estos dos hallazgos se mantienen a través del tiempo.

Con respecto a la educación media superior, el PNUD identifica que el gasto en este nivel ha pasado de un gasto regresivo a uno neutro, esta transformación la atribuye a un crecimiento del número de alumnos y profesores. De esta manera, se puede decir que el gasto en educación media no favorece particularmente a ningún nivel de ingreso, en este sentido, es el más igualitario de los tres niveles.

En suma, el gasto tiene efectos diferenciados a través de los distintos niveles educativos. Lo anterior debido a que el avance en el sistema educativo está relacionado con variables socioeconómicas. De tal forma, que cuando los gobiernos favorecen principalmente al nivel superior, amplían la brecha entre los deciles más pobres y los hogares de mayores ingresos. Esto es importante para esta investigación, ya que al conocer qué niveles educativos son favorecidos por el gasto gubernamental se puede tener una idea sobre qué sectores son beneficiados por el gasto público.

¹⁹ Al respecto Patrinos y Psacharopoulos (2011) encuentran que los retornos de las inversiones en educación básica son particularmente altos en países en desarrollo, los autores atribuyen esto al déficit de capital humano en esos países.

²⁰ Este hallazgo ha sido encontrado también en el estudio sobre la distribución del gasto educativo de López-Acevedo y Salinas (2000) y por el análisis del gasto público en México de Scott (2014)

1.8 Pregunta de investigación

Partiendo de los datos que se han presentado en este apartado, este estudio busca explicar por qué algunos actores se benefician más que otros en la distribución del presupuesto educativo. ¿Por qué algunos niveles educativos ganan más y otros menos en el proceso legislativo?, y ¿por qué algunas universidades obtienen mayores recursos que otras? La respuesta a estas preguntas ha girado en torno a los criterios técnicos, es decir, que estos cambios son ajustes al aumento en la matrícula escolar y docente. Por el contrario, este trabajo sostiene que las diferencias en la distribución del dinero público están vinculadas a la capacidad de presión de los representantes de los niveles educativos en la negociación del presupuesto.

En este sentido, la distribución de los subsidios educativos se caracteriza tanto por la competencia entre niveles como entre instituciones de educación superior. Dado el carácter finito de los recursos, este proceso tiene el potencial de convertirse en un juego de suma cero. Así pues, en la discusión del presupuesto participan actores no gubernamentales con intereses en juego, entre los que destacan el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que representa a los trabajadores de educación básica, y las universidades públicas tanto federales como estatales. En suma, esta investigación busca explicar por qué algunos de estos grupos son más exitosos que otros al momento de participar en las negociaciones presupuestales.

1.9 Conclusiones

El gasto en educación es una prioridad para los países miembros de la OCDE, ya que es considerado como una inversión en capital humano que contribuye al crecimiento. De esta manera, un mayor grado educativo está asociado con mejoras en la productividad de las personas. Al mismo tiempo, se ha encontrado una relación positiva entre el grado educativo y el ingreso. Por lo tanto, no es de extrañar que los gobiernos dediquen considerables recursos en educación, siendo éstos la principal fuente de financiamiento de sus sistemas educativos.

La inversión pública en educación realizada por el gobierno mexicano es excepcional como porcentaje del presupuesto. Asimismo, el país dedica una proporción

elevada del PIB en la formación de capital humano. Sin embargo, estos datos agregados no muestran las grandes desigualdades en la distribución del dinero público. En el caso mexicano, el financiamiento educativo se concentra mayormente en el nivel básico. No obstante, en los últimos años el porcentaje del gasto asignado a la educación superior ha aumentado considerablemente. Asimismo, a pesar de que el nivel medio experimenta cada vez mayores presiones en términos de su matrícula escolar, los subsidios federales han beneficiado principalmente a las universidades.

Al mismo tiempo, las desigualdades en el financiamiento público también se observan entre las instituciones de educación superior. Estas diferencias no parecen estar vinculadas con las necesidades financieras, especialmente dado que universidades con matrículas similares reciben apoyos muy desiguales. La discrecionalidad en la repartición del presupuesto es reforzada por la falta de reglas claras en la distribución de los fondos públicos.

En este sentido, es importante señalar que la aprobación del presupuesto educativo es un proceso político, ya que, la asignación final de recursos depende de negociaciones al interior del Poder Legislativo. En este punto, llama la atención lo siguiente: que en todos los intentos de la SHCP para disminuir el financiamiento de las universidades públicas fracasaron en el periodo 2000-2014 y que, cuando el Congreso ha aprobado ampliaciones ha favorecido principalmente a los niveles básico y superior.

Dadas estas desigualdades en la repartición del dinero público, tanto entre niveles educativos como entre instituciones de educación superior, cabe preguntarse ¿por qué algunos niveles ganan más que otros? Y ¿por qué algunas universidades obtienen más recursos que otras? Esta investigación busca dar respuesta a estas interrogantes, poniendo énfasis en las capacidades de presión política de cada grupo de interés.

CAPÍTULO 2

Cabildeo y repartición del presupuesto educativo

Una vez planteadas las preguntas de investigación, es necesario conocer qué respuestas existen en la literatura con respecto a esta problemática. Este capítulo está dividido en dos secciones; la primera aborda cómo se ha explicado la distribución del presupuesto educativo en México y otros países y, la segunda hace una revisión acerca de los hallazgos empíricos con respecto a la influencia de intereses específicos en las decisiones políticas. El apartado muestra los vacíos de la literatura, tanto sobre el tema de la negociación presupuestal como dentro de la literatura de grupos de interés, que este trabajo busca subsanar.

2.1 Explicaciones políticas sobre la distribución del presupuesto educativo

Diversos estudios han tratado la distribución del presupuesto educativo en México centrándose en la educación superior. Entre ellos se encuentra el trabajo de Mendoza (2007), quien describe el proceso legislativo que llevó a la aprobación PEF en el periodo 2001-2006; el autor explora la manera en que la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y algunas universidades en lo particular, se involucraron en actividades de cabildeo frente a diversas instancias de la Cámara de Diputados.

Mendoza (2007) atribuye la efectividad de la ANUIES, en el cabildeo legislativo, a tres factores: i) La representatividad del grupo, ii) La relevancia del sector de educación superior y iii) La veracidad de la información ofrecida por la ANUIES ante el Congreso. De acuerdo con Mendoza, los esfuerzos de cabildeo de la ANUIES y de algunas universidades –especialmente la UNAM- evitaron los recortes propuestos en el PPEF. Asimismo, apunta a que las negociaciones con los distintos actores en la Cámara de Diputados tuvieron como resultado reasignaciones favorables para las instituciones de educación superior.

De manera similar, Pantoja y Mendoza (2009) describen el proceso de aprobación del presupuesto de educación superior en México. Estos autores muestran cómo la transición a la democracia ha transformado la dinámica de negociación entre el Estado y las universidades. Particularmente, llama la atención sobre el papel del

Congreso y de las comisiones legislativas. Esta investigación se centra en las discusiones de los años 2004-2006, en ellas encuentran una creciente participación de la ANUIES que, ante la ausencia de criterios claros y objetivos de repartición presupuestal, ha realizado distintas propuestas frente a las comisiones legislativas para una asignación más equitativa del financiamiento. No obstante, los autores encuentran que la distribución ha seguido criterios políticos, beneficiando más a unas universidades que otras. Esto último pareciera ser más evidente en el financiamiento que obtienen los estados que cuentan con representantes en las comisiones de presupuesto y educación.

Por su parte, Mendoza (2013b) describe la negociación del presupuesto de educación superior en las legislaturas LX, LXI y el primer año de la LXII legislatura. En este estudio aborda cómo los fondos extraordinarios para educación superior han sido incluidos en el PEF debido a negociaciones dentro de la Cámara de Diputados, que se dieron en un contexto de competencia por ampliaciones presupuestales con otros sectores. Mendoza sostiene que las negociaciones en el Poder Legislativo dieron marcha atrás a los recortes planteados por la SHCP. Durante estas legislaturas la Secretaría de Hacienda omitió algunos fondos por considerarlos presiones de gasto, pero de acuerdo con esta investigación, las omisiones y reducciones fueron revertidas en el Congreso debido a las presiones ejercidas por las universidades²¹.

Estos estudios han tendido a ser descriptivos, por lo tanto, carecen de marcos teóricos sólidos y de hipótesis que sean puestas a prueba con evidencia empírica. En otras palabras, la literatura sostiene que la influencia de intereses especiales es determinante para el resultado legislativo, pero no se conoce el mecanismo causal a través del cual las universidades inciden en la toma de decisiones. Más aún, no cuentan con indicadores que permitan medir la magnitud del efecto que estas presiones tienen sobre el presupuesto.

Una notable excepción es el trabajo de Fernández (2012) quien estudia la distribución del presupuesto entre los tres niveles educativos. De acuerdo con el autor, la repartición del dinero público está sujeta a presiones políticas. Su investigación identifica tres actores que presionan en la distribución de los fondos educativos: el SNTE,

²¹ No obstante, apunta a que la discusión del presupuesto educativo de 2013 limitó el margen de maniobra de las universidades debido a un cambio en la dinámica legislativa, especialmente a la construcción de acuerdos cupulares dentro del Pacto por México.

como representante de los principales *stakeholders* del presupuesto, las asociaciones de padres de familia y los estudiantes universitarios. El trabajo argumenta que en el nivel básico el grupo más importante es el sindicato de maestros, mientras que en el nivel superior son los estudiantes; en contraste la fuerza de cada uno de estos actores es menor en el nivel medio. La forma en que Fernández operacionaliza la fuerza de estas organizaciones es a través del número de protestas que éstas realizan. El hallazgo al que llega es que a mayor número de protestas el nivel educativo obtiene mayor financiamiento.

El estudio de Fernández es el primero en ofrecer una operacionalización del poder de estos grupos en el sector educativo. No obstante, una limitación del trabajo es la exclusión de las universidades en su análisis. Para el autor, el poder de presión de los niveles educativos radica en su capacidad de protesta, especialmente en años electorales. Si bien, considera la importancia electoral de estos grupos para los partidos políticos, su centro de atención es la medida en que las protestas del SNTE y los estudiantes universitarios desestabilizan el orden político. Así pues, no contempla otro tipo de recursos disponibles para los actores del sistema educativo como su reputación o credibilidad.

En lo que respecta al nivel básico, las investigaciones han tendido a ser estudios de caso descriptivos: en estos trabajos frecuentemente se cita la influencia del SNTE tanto sobre la conducción de la política educativa como sobre el proceso legislativo en temas educativos (Elizondo, 2009; Elizondo, 2010; Santibáñez, 2008; Muñoz, 2008; Loyo, 2010; Loyo, 2006). En esta literatura el mecanismo causal sobre por qué el sindicato obtiene resultados favorables en las decisiones de política pública o en el proceso legislativo tiene que ver con su capacidad de movilización política. Lo anterior es atribuido a la disciplina sindical que es apuntalada por una estructura de incentivos selectivos, especialmente de la repartición de rentas.

Estos estudios sostienen que el sindicato cuenta con una gran capacidad de presión en las discusiones legislativas, llegando a afirmar que la discrepancia entre las propuestas del Ejecutivo y las reformas educativas aprobadas en el Legislativo es

producto de la influencia del sindicato²² (Elizondo, 2009; Loyo, 2006), otras investigaciones señalan que el alto crecimiento salarial de los maestros es resultado del poder de negociación del sindicato (Elizondo, 2010) y otros más argumentan que el poder del SNTE reside en su capacidad de captura del estado, especialmente de comisiones legislativas y de la misma SEP, lo que le permite incidir tanto en el planteamiento de las reformas como sobre la agenda legislativa (Santibáñez, 2008; Muñoz, 2008).

Aunque algunos estudios citan al SNTE como un actor activo en las negociaciones del presupuesto educativo (Mexicanos Primero, 2013; Mendoza, 2007; Mendoza, 2009a; Mendoza, 2009b) no existe un estudio, aparte del ofrecido por Fernández (2012), que busque explicar la distribución presupuestal con base en las presiones ejercidas por el sindicato. En este sentido, la repartición del financiamiento educativo es un área de oportunidad para analizar la influencia del sindicato debido a la disponibilidad de información sobre los fondos que son asignados a cada nivel educativo. Asimismo, su comparación con otros niveles educativos –medio y superior– puede servir para ponderar su influencia.

En general, en los trabajos previamente mencionados no se ha analizado sistemáticamente el papel desempeñado por estos grupos en la negociación del presupuesto en México. A diferencia del carácter descriptivo de la literatura sobre el caso mexicano, estudios sobre el caso estadounidense han tratado de explicar qué es lo que hace que algunos centros educativos obtengan más que otros en la distribución del presupuesto. Entre estas investigaciones destacan los trabajos de Figueiredo y Silverman (2002), Tandberg (2010) y Tandberg y Ness (2011).

Figueiredo y Silverman (2002) realizan un análisis empírico sobre los efectos del cabildeo sobre la repartición del financiamiento educativo (*earmarks*) entre las universidades estadounidenses. Para estos autores las variables explicativas son dos: 1) El gasto en actividades de *lobby* y 2) La presencia de representantes de sus distritos en

²² Por ejemplo, Loyo (2006) y Elizondo (2009: 186) atribuyen la reforma de 2002 al artículo 25 de la Ley General de Educación al SNTE. Por medio de esta reforma se establece que el estado mexicano debe invertir el 8 por ciento del PIB en educación. El sindicato habría presionado a favor de esta reforma con la finalidad de incrementar sus rentas. Asimismo, Loyo sostiene que la aprobación de la reforma al artículo 3 constitucional de 2002, que estipula la obligatoriedad de la educación preescolar, se debió a presiones del sindicato; de acuerdo con la autora el sindicato se veía beneficiado ya que esto significaba un incremento en el número de plazas controladas por el SNTE.

los comités legislativos. Partiendo de lo anterior, los autores encuentran que la interacción de estas variables tiene un efecto considerable sobre los fondos que las universidades obtienen en comparación con otras instituciones de educación superior que no se ven involucradas en actividades de cabildeo.

El estudio de Figueiredo y Silverman (2002) tiene la fortaleza de contar con indicadores sobre los gastos de cabildeo de las universidades involucradas, algo que es facilitado por la legislación estadounidense que obliga a que esta información sea pública. Ahora bien, el trabajo tiene dos limitaciones: 1) En primer lugar no considera cómo el *lobby* de otros niveles educativos afecta el financiamiento del nivel superior y 2) Asume que las universidades tienen sólo frente a sí la estrategia de proveer información a los legisladores. En consecuencia, no considera cómo la credibilidad y prestigio de estas instituciones incide sobre la repartición del dinero público.

Por su parte Tandberg (2010) agrega variables políticas a las explicaciones basadas exclusivamente en criterios técnicos. El caso que analiza es la repartición del presupuesto educativo entre los diferentes gobiernos estatales en Estados Unidos. En resumen, Tandberg encuentra una asociación positiva entre una mayor proporción de grupos educativos involucrados en actividades de cabildeo y mayor financiamiento.

También provee evidencia de que la identidad partidista tanto de los legisladores como de los gobernadores incide sobre los resultados legislativos. Además, identifica cuatro hallazgos adicionales: i) entre más profesionalizadas son las legislaturas más dinero dedican a la educación superior, ii) los sistemas educativos centralizados aportan más subsidios al nivel terciario, iii) los estados liberales canalizan mayor financiamiento a las universidades y iv) las legislaturas unipartidistas están asociadas con menores recursos para la educación superior.

De forma similar, Tandberg y Ness (2011) estudian la asignación de apoyos financieros para infraestructura de las universidades, partiendo del hecho de que dichos fondos son independientes del financiamiento ordinario de estas instituciones. El trabajo utiliza la mayor parte de las variables explicativas planteadas por Tandberg (2010), llegando al hallazgo de que diversas variables políticas influyen sobre la distribución de estos recursos, entre las que destacan dos variables: el profesionalismo de las legislaturas y el grado de actividad de los grupos de interés, medido como la proporción que

representan las organizaciones de educación superior del total de cabilderos activos en el sistema de presión.

Ambos trabajos se concentran principalmente en cómo el contexto tiene incidencia sobre la negociación presupuestal. Así pues, para esta explicación no son propiamente las características o las estrategias del grupo las que determina el éxito de las universidades sino la confluencia de determinadas variables exógenas como la composición de la legislatura, la estructura institucional del sistema educativo, la ideología predominante en cada estado o la profesionalización del legislativo. Desde esta perspectiva el resultado legislativo depende del grado en que los tomadores de decisiones comparten las preferencias de las organizaciones educativas.

En suma, no existe un estudio que haya tomado en cuenta las diferencias entre los grupos de interés que compiten por el financiamiento educativo; la investigación de Figueiredo y Silverman (2002) asume que todas las universidades son iguales en su capacidad de presión y difieren en los recursos invertidos, mientras que los trabajos de Tandberg (2010) y Tandberg y Ness (2011) sostienen que a mayor involucramiento de estas organizaciones en la toma de decisiones mejores presupuestos son obtenidos. Pero al operacionalizar la presión de los grupos de esta manera, se deja de lado la competencia entre estos actores. Al mismo tiempo, ninguno de los dos considera cómo las presiones de otros niveles educativos afectan a las instituciones de educación superior.

2.2 Resultados mixtos en la literatura de grupos de interés

El estudio del sector educativo también es una oportunidad para contribuir a la literatura de grupos de interés. El caso de la distribución presupuestal incluye tres aportaciones importantes: i) Se trata de una situación de competencia entre grupos de presión por recursos finitos, ii) Las organizaciones en competencia utilizan estrategias internas y externas e iii) Involucra actores que no pueden ser clasificados en la distinción tradicional entre grupos empresariales y civiles. A continuación, se hace una revisión de los hallazgos de los estudios de grupos de interés y las variables explicativas que éstos han ofrecido.

Las investigaciones sobre la influencia de los grupos de interés han arrojado resultados mixtos. Baumgartner y Leech (1998) encuentran que la evidencia empírica varía entre estudios que afirman la dominancia de estos actores sobre el proceso de toma de decisiones, especialmente debido a su capacidad para aislar temas en subsistemas (triángulos de hierro) (Mass, 1951; Carter, 1964), hasta aquellos que argumentan que su influencia es marginal y se remite exclusivamente a proveer información a legisladores que de antemano comparten sus preferencias (Milbrath, 1963; Bauer *et al*, 1963; Scott y Hunt, 1965).

Las mismas contradicciones pueden hallarse en los trabajos que estudian el impacto del cabildeo sobre las decisiones legislativas. Dentro de estos estudios podemos identificar al menos dos tipos: 1) Los estudios que se centran en las presiones directas sobre los legisladores y 2) Los estudios que ponen énfasis en las estrategias externas al Congreso. Esta división en la literatura es conocida como la diferencia entre lobby interno y lobby externo (Kollman, 1998; Bernhagen y Bräuninger, 2012; Weiler y Brändli, 2015). El primer tipo se refiere a estrategias de contacto directo con los tomadores de decisiones con la intención de persuadirlos sobre la conveniencia de sus causas, mientras que la segunda estrategia consiste en presionar a los tomadores de decisiones de forma indirecta, específicamente haciendo consientes a los ciudadanos de la problemática que éstos enarbolan (Dür y Mateo, 2013).

2.2.1 Lobby interno y externo

Los estudios de lobby interno recurren a la información pública sobre las actividades de cabildeo, esto es, identifican el número de comparecencias legislativas en las que participaron los cabilderos, qué intereses especiales estuvieron involucrados en una discusión legislativa y, cuando la ley lo permite, en qué sentido presionaron. El objetivo de estos estudios es ponderar cómo estos grupos logran persuadir a los tomadores de decisiones.

Por ejemplo, Segal *et al* (1992) investigan la influencia de grupos de presión sobre la confirmación de ministros de la Corte Suprema de Estados Unidos, estos autores toman como indicador el número de comparecencias de estas organizaciones frente al Congreso, llegando a la conclusión de que esta variable es significativa para la

confirmación de los ministros. Por su parte, Grossman y Pyle (2013), con base en la revisión de 17 mil iniciativas y el registro de cabilderos activos en cada discusión, encuentran que, a mayor número de grupos de interés involucrados en la discusión de una iniciativa, ésta tiene mayores probabilidades de ser aprobada en comisiones. De la misma manera, Lewis (2013) estudia el caso de Wisconsin, en donde la ley requiere no sólo que se reporte el área en que se desempeñan los cabilderos sino sobre qué leyes y en qué sentido fueron sus esfuerzos, encontrando que su influencia es significativa.

En segundo lugar, se encuentran los estudios que se centran en las presiones externas, esto es, en estrategias que buscan afectar a los tomadores de decisiones a través de la opinión pública. Aquí los hallazgos empíricos son mixtos, varían entre autores que concluyen que este tipo de presiones son poco efectivas, pasando por estudios que no encuentran diferencia entre los resultados del lobby externo e interno, hasta autores que afirman que el éxito de estas estrategias depende del contexto en el que son puestas en marcha. Tradicionalmente se ha considerado que esta estrategia es menos efectiva que el lobby interno y como la opción para los grupos que carecen de los medios necesarios para desplegar estrategias de lobby interno, no obstante, algunos autores cuestionan la ineficacia del lobby externo. A continuación, se desarrollan las principales ideas de ambas posturas.

Dentro de los estudios que sostienen que esta estrategia es menos efectiva que el lobby interno está el trabajo de Mahoney (2007), esta investigación encuentra que entre más visible es el tema ante la opinión pública menor es la capacidad de presión de los grupos de interés, por lo que este tipo de estrategia sería contraproducente para los objetivos de los actores que promueven el involucramiento de la opinión pública. Asimismo, Fowler y Shaiko (1987) investigan el impacto del cabildeo de asociaciones ambientalistas por medio de estrategias de base (*grassroot*), llegando a la conclusión de que la incidencia de éstas sobre las decisiones del Congreso era mínima.

Para Berry (1977) los grupos que persiguen causas públicas, que no benefician selectivamente a los miembros de la asociación, son más propensos a presionar indirectamente a los tomadores de decisiones²³. Page, Shapiro y Dempsey (1987) amplían este argumento y sostienen que no todos los grupos logran sumar a la opinión

²³ Ejemplos de grupos de interés “públicos” son las organizaciones ambientales y humanitarias.

pública. Estos autores sostienen que el éxito del lobby externo está condicionado por la clase de intereses que son enarbolados. De manera que, el lobby externo logra su objetivo únicamente cuando se promueven intereses públicos. En contraste, cuando intereses especiales buscan el apoyo de la opinión pública, ésta suele moverse en la dirección opuesta.

Frecuentemente se afirma que los grupos que recurren al lobby externo son actores que carecen de los medios para implementar una estrategia de lobby interno (Kriesi et al, 2007). Esto es cuestionado por Binderkrantz (2012) y Thrall (2006), quienes argumentan que las estrategias de lobby externo son llevadas a cabo por organizaciones con amplios recursos, debido a que el uso de estrategias en medios de comunicación es altamente demandante.

En particular Binderkrantz (2012) señala que los medios de comunicación recurren a los grupos de interés por su cercanía con los tomadores de decisiones, de tal forma que las estrategias de lobby interno y externo estarían relacionadas. Esto es, en la medida en que las organizaciones se ven involucradas en lobby interno son más relevantes como fuentes de información. Por su parte, Thrall (2006) argumenta que el lobby externo requiere de altos recursos organizacionales que la mayor parte de los grupos de presión no posee, por lo que solo pocos son capaces de utilizarlo.

Por su parte, Kollman (1998) y Smith (2000) llegan a la conclusión de que la efectividad de esta estrategia está condicionada por el contexto. Estos trabajos consideran que si el tema en discusión es prominente los grupos de presión tienen mayores probabilidades de obtener sus objetivos. Al respecto existe una discrepancia en la literatura entre autores que sostienen que entre más relevante es el tema, mayores son las probabilidades de éxito (Kollman, 1998; Smith, 2000; Dür y Mateo, 2014) y quienes afirman lo contrario: que entre mayor importancia tenga el tema en la discusión pública menor es la influencia de los grupos de interés (Witko, 2006; Gordon, 2006; Neustadl, 1990; Baumgartner *et al* 2009).

Al mismo tiempo, la literatura señala que la polarización del tema tiene consecuencias sobre la efectividad de las estrategias de lobby, concretamente se ha afirmado que entre más polarizados son los temas menores son las posibilidades de influencia de intereses específicos, mientras que cuando el tema es poco polarizado y

fuera del escrutinio público estos actores son más exitosos (Hall y Wayman, 1990; Fleisher, 1993; Witko, 2006).

2.2.2 Factores que determinan una estrategia interna o externa

Los estudios sobre las estrategias de cabildeo, lo que se conoce en la literatura como lobby interno y externo, suelen enfocarse en una situación en la que solo se presenta un actor y una estrategia. Una excepción a este tipo de estudios son los planteados por Andreas Dür y sus coautores (Dür y Mateo, 2013; Dür y Mateo, 2014; Dür, Bernhagen y Marshall, 2015), estas investigaciones se preguntan qué determina el uso de una estrategia y qué sucede cuando estrategias diferentes compiten entre sí.

A grandes rasgos estos trabajos afirman que la estrategia utilizada está vinculada al tipo de grupo, los recursos disponibles y el tipo de tema en discusión; sosteniendo que los grupos empresariales, con grandes recursos económicos e información especializada, recurren a estrategias internas y las asociaciones de ciudadanos al lobby externo.

De acuerdo con Dür y Mateo (2013), a pesar de que el lobby interno es más efectivo para obtener los resultados esperados, los grupos ciudadanos dependen de mantener una amplia base de apoyo, y por ello utilizan el lobby externo. Este argumento ha sido presentado con anterioridad: los grupos que representan causas difusas e intereses amplios enfrentan dilemas de acción colectiva, por lo tanto, requieren de fortalecer su base de apoyo, para ello, utilizan estrategias externas que dan visibilidad pública a sus causas y movilizan a sus miembros (Binderkrantz, 2008). En suma, los grupos ciudadanos hacen uso de campañas frente a la opinión pública para sobrevivir como organizaciones (Dür y Mateo, 2013).

En contraste, las empresas, cuya basa está bien definida, optan por estrategias internas de cabildeo porque los beneficios y costos de estas actividades están concentrados (Dür y Mateo, 2013). Estos grupos actúan en temas que afectan directamente los intereses, frecuentemente económicos, de sus miembros, por lo tanto, no requieren de emprender campañas públicas para movilizar a sus integrantes (Weiler y Brändli, 2015). De esta manera, la diferencia entre el uso de una estrategia interna o externa radicaría, en primer lugar, en si la organización enfrenta dilemas de acción colectiva o no.

Un segundo factor que afectaría el tipo de estrategia utilizada es el tipo de recursos a su disposición, Dür y Mateo (2013), retoman la importancia de la información con que cuentan los grupos de interés (Austen-Smith, 1993; Lohmann, 1993; Grossman y Helpman, 2001), y argumentan que las asociaciones empresariales poseen información relevante para los tomadores de decisiones, lo que facilita el acceso a estos actores. En contraste, las organizaciones de ciudadanos cuentan con voluntarios que son más propicios para estrategias externas, como movilizaciones o campañas de base, esto es, recurren a estrategias de lobby externo.

Finalmente, Dür y Mateo (2013) introducen el tipo de tema como una variable condicional. De acuerdo con esta teoría la naturaleza del tema, esto es si es distributivo o regulatorio, incide sobre la estrategia adoptada por los grupos empresariales. A grandes rasgos, la teoría espera que las asociaciones empresariales recurran a estrategias internas en temas distributivos y externas en temas regulatorios; lo anterior debido a que los temas distributivos se caracterizan por “la poca oposición” de otros grupos, mientras que en temas regulatorios suele haber confrontación con otros actores. Por su parte, esta teoría señala que los grupos ciudadanos siempre utilizan estrategias externas ya que no cuentan con los medios para involucrarse en lobby interno.

La evidencia empírica, basada en encuestas a miembros de asociaciones de cinco países europeos, encuentra que las organizaciones ciudadanas son menos propensas a involucrarse en actividades de lobby interno que las empresariales y que, los grupos de presión con más recursos, medido como el número de trabajadores de la organización, tienden a hacer uso de estrategias internas, particularmente en temas que son distributivos.

Además de estudiar por qué los grupos optan por una u otra estrategia, Andreas Dür y sus coautores han evaluado que sucede cuando los estos actores compiten entre sí. Por ejemplo, Dür, Bernhagen y Marshall (2015) proveen evidencia acerca de en qué contextos las asociaciones empresariales y ciudadanas son más exitosas. El trabajo apunta a que en general los grupos empresariales han sido menos eficaces que los ciudadanos en decisiones tomadas en el Parlamento Europeo. Lo anterior se atribuye a variables contextuales, fundamentalmente si el tema discutido es visible o no frente a la opinión pública. En este orden de ideas, las organizaciones empresariales logran sus

objetivos cuando cabildean sobre temas no visibles y frente a organismos compuestos por pocos actores. En contraste, los grupos ciudadanos logran resultados favorables en temas visibles y frente a organismos compuestos por un amplio número de actores.

Un potencial problema con la distinción hecha por Dür y Mateo (2013; 2014) y Dür, Bernhagen y Marshall (2015) es que determinados grupos no pueden ser clasificados como empresariales o ciudadanos, especialmente no aborda organizaciones como los sindicatos, que no enfrentan problemas de acción colectiva, ni grupos de presión sin miembros como las universidades²⁴. Es decir, las categorías que ofrecen estos autores no son exhaustivas, y dejan fuera a instituciones que se involucran en actividades de cabildeo.

Ahora bien, si se asume que sólo las asociaciones cuya sobrevivencia está en juego implementan estrategias de lobby externo y que los temas distributivos no son competidos, el caso de la repartición del presupuesto educativo contradice esta teoría por dos razones: 1) Las universidades no enfrentan un problema de acción colectiva a su interior, su existencia como instituciones no dependen de la movilización de sus bases y, aun así, recurren a la opinión pública para presionar a los tomadores de decisiones. 2) La distribución de los recursos educativos se caracteriza por la competencia tanto entre universidades como entre niveles educativos. Asimismo, la propuesta de Dür, Bernhagen y Marshall (2015) deja de lado formas de presión que están a la disposición de organizaciones no empresariales, como las prácticas clientelares, que puede permitirles acceso a los tomadores de decisiones.

En este sentido, existen pocos estudios que aborden qué sucede cuando los grupos de interés con estrategias distintas compiten entre sí. Dentro de la literatura que sí aborda la competencia entre estos actores, se presenta un problema con su clasificación, ya que no se pueden catalogar a grupos como las universidades o los sindicatos dentro de la división empresarial/ciudadano. Por ello se requiere de una nueva clasificación sobre los tipos de grupos que vaya más allá de una dicotomía mercado/sociedad civil.

²⁴ En la literatura “grupos sin miembros” se refiere a organizaciones que no están conformadas voluntariamente con la finalidad de afectar la política pública. De esta manera, organizaciones cuyo principal objetivo no es político, y no dependen de aportaciones de sus miembros, caben dentro de esta clasificación (Salisbury, 1984).

Al respecto, el caso de la distribución del presupuesto educativo en México es relevante ya que involucra a dos grupos que han sido caracterizados de manera muy distinta: por un lado, el SNTE que condiciona su apoyo electoral a decisiones favorables y, por otro lado, las universidades cuyo principal que recurren a la opinión pública con la finalidad de presionar a los legisladores y finalmente el nivel medio que carece de una organización semejante a la de los niveles básico y superior. En este sentido, el caso permite analizar qué sucede cuando grupos, que no encajan en la clasificación empresarial/ciudadano, compiten entre sí.

2.3 Conclusiones

En el caso mexicano la literatura sobre la repartición del presupuesto educativo se ha centrado en el nivel superior. La mayor parte de estos trabajos han sido descripciones densas sobre cómo se lleva a cabo la negociación del PPEF, centrándose en la influencia de la ANUIES y cómo esta organización ha logrado influir en el resultado legislativo. No obstante, no se ha generado un estudio sistemático que asuma a las universidades como grupos de interés.

Sobre la repartición del financiamiento público entre niveles educativos destaca el trabajo de Fernández (2012) cuyo argumento es que los subsidios dirigidos a cada nivel educativo son el resultado de las presiones ejercidas por grupos de interés. Su investigación utiliza como variable explicativa el número de protestas como indicador de presión y toma como grupos de interés al SNTE, a las asociaciones de padres de familia y los estudiantes universitarios. De esta manera omite a las universidades, cuya presencia es prominente en cada una de las negociaciones presupuestales.

En este sentido, hay un hueco en la literatura porque no hay un estudio sistemático sobre cómo afectan las universidades a la repartición del dinero público y también hay un vacío en la literatura sobre la competencia entre niveles educativos, ya que los estudios existentes no toman en cuenta a las instituciones de educación superior como grupos de interés.

En relación a la literatura estadounidense, el caso mexicano puede aportar al estudio de los grupos de interés, estos trabajos han encontrado que a mayor número de universidades involucradas en actividades de lobby mayor es el presupuesto para este

nivel y, que mayor inversión en cabildeo, las universidades obtienen mejores presupuestos. No obstante, al operacionalizar de esta manera no se puede observar la competencia entre universidades por el dinero público, ya que los efectos son sobre el nivel superior. Esto autores tampoco abordan cómo la credibilidad o reputación de estas organizaciones afectan el resultado legislativo, además, no han planteado una situación de competencia entre los distintos niveles educativos.

Aunado a los vacíos en la literatura ya mencionados, este estudio es una oportunidad para contribuir a los estudios sobre grupos de interés. El trabajo puede contribuir en dos sentidos: en primer lugar, presenta un caso de competencia entre estrategias de lobby externas e internas y, en segundo lugar, porque incluye como grupos de interés a actores que han sido relegados en la clasificación empresariales/ciudadanos. Por lo tanto, puede abonar a la discusión sobre la efectividad del tipo de estrategia y provee una clasificación de grupos de interés más general que permite incluir a grupos como los sindicatos y universidades.

CAPÍTULO 3

Poder de intercambio y legitimidad

Esta investigación se construye sobre una teoría que identifica dos tipos de grupos de interés, por un lado, grupos con poder de intercambio que proveen apoyo electoral a cambio de decisiones legislativas favorables y, en segundo lugar, grupos con poder de legitimidad, que son organizaciones que buscan sumar a la opinión pública a sus demandas, de esta manera, inciden sobre las decisiones legislativas a través de la presión pública. El apartado está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se aborda cómo las contribuciones electorales afectan las decisiones políticas, en segundo lugar, se desarrolla una teoría de asimetría de información entre la opinión pública y los grupos de presión y, finalmente, se exponen las hipótesis que este trabajo busca demostrar.

3.1 ¿Cómo inciden los grupos de interés en la toma de decisiones?

Teóricamente el trabajo asume a los grupos de interés como actores autointerésados (*self-interested*) que promueven políticas que se acerquen a sus preferencias. Por su parte, los legisladores buscan maximizar el número de votos que obtendrán en la siguiente elección; para ello requieren tanto de financiamiento de campañas como de apoyo electoral. Al mismo tiempo, el trabajo distingue entre dos tipos de grupos: i) grupos con poder de intercambio y ii) grupos con poder de legitimidad.

Los primeros son organizaciones valiosas para los partidos políticos en términos electorales, poseen recursos económicos o numéricos, que a su vez pueden traducirse en financiamiento de campañas o en la capacidad para movilizar a sus agremiados en favor de un candidato o partido. Estos actores negocian directamente con los miembros de las comisiones mediante un intercambio entre apoyo electoral y la aprobación de políticas favorables a sus intereses (Barro, 1973; Becker, 1983; Becker, 1985; Denzau y Munger 1986; Austen-Smith, 1987; Grossman y Helpman, 1994; Grossman y Helpman, 1996; Besley y Coate, 2001).

De esta manera, las características del grupo determinan la estrategia que es utilizada. Concretamente, las organizaciones que cuentan con recursos que pueden hacer una diferencia en el resultado electoral recurren a estrategias de lobby interno. El acceso de estos intereses especiales es favorecido porque su apoyo contribuye al éxito electoral

de los partidos políticos. La clasificación permite que sean incluidas organizaciones tan diversas como las grandes empresas o los sindicatos, por lo que es más amplia que la utilizada por estudios previos (Dür y Mateo, 2013; Dür y Mateo, 2014; Dür *et al*, 2015) que han utilizado una dicotomía entre grupos empresariales y civiles. Estos estudios asumen que solo los empresarios hacen uso de lobby interno, mientras que el resto de los grupos utilizan estrategias externas. Así pues, esta clasificación permite que otro tipo de grupos, que son relevantes electoralmente, condicionen su apoyo a políticas favorables.

En contraste, los recursos de legitimidad tienen que ver con la capacidad que tienen los grupos de interés para hacer creíbles sus demandas frente a los electores. En este sentido, estos actores recurren a estrategias de lobby externo para sumar a los ciudadanos a su causa, pero su éxito depende de características de la organización como su credibilidad o reputación. De esta manera, dado que los políticos buscan prolongar sus carreras políticas éstos son responsivos a las presiones de la opinión pública.

Partiendo de lo anterior, se asume que los grupos con poder de legitimidad implementan, por definición, estrategias de lobby externo. Esto contrasta con lo planteado por Andreas Dür y sus coautores, quienes argumentan que solo las asociaciones que enfrentan dilemas de acción colectiva utilizan estrategias de lobby externo. La clasificación aquí propuesta permite que otros actores, con credibilidad social, recurran al convencimiento de la opinión pública, como las universidades, las iglesias o las organizaciones no gubernamentales. En este sentido, lo que determina la estrategia de lobby son los recursos a su disposición.

3.2 Grupos con poder de intercambio

En primer lugar, se asume que los partidos políticos buscan ganar elecciones, esto es que sus miembros se comportan como *office-seekers*. Partiendo de lo anterior, los partidos maximizan su utilidad entre más votos reciben y, consecuentemente, entre más asientos obtengan en la Legislatura. En un sistema con dos partidos políticos, el partido Y y el Z, la utilidad del partido político Y tiene una función de utilidad $U(Y) = (\omega^Y)^2$ donde ω es la proporción de asientos ganados por el partido político Y, mientras que la utilidad del partido Z se reduce en la medida en que el partido Y obtiene más asientos en la cámara, esto es $U(Z) = (1 - \omega^Y)^2$.

En segundo lugar, se asume que las campañas electorales son costosas y por lo tanto los partidos políticos requieren de amplios recursos para poder ganarlas. Tradicionalmente, se ha concebido que los partidos requieren exclusivamente de financiamiento para competir electoralmente. Sin embargo, este trabajo añade otro tipo de apoyo que es relevante para los partidos políticos, especialmente en países con prácticas clientelares o corporativistas: la capacidad de movilización electoral de una organización. Esta necesidad de recursos abre la puerta para la incidencia de intereses especiales sobre las decisiones que los legisladores toman una vez en el cargo.

Con respecto a los grupos de interés se asume que son organizaciones que buscan promover determinadas políticas públicas. Así pues, estos actores presionan a los partidos para que adopten políticas cercanas a sus preferencias. Los tomadores de decisiones son receptivos a las demandas de estas organizaciones porque cuentan con recursos que influyen en el resultado electoral. De acuerdo con Grossman y Helpman (2001), uno de sus activos más importantes son las aportaciones financieras a las campañas políticas, ya que estas permiten generar propaganda que incide sobre el comportamiento electoral de los votantes indecisos, esto es, los electores no ideologizados que pueden ser convencidos a través de las campañas electorales.

No obstante, algunas asociaciones como los sindicatos cuentan con otros medios para incidir en la arena electoral: en primer lugar, el apoyo electoral de sus agremiados y, el uso de los recursos organizacionales en la campaña electoral, esto es por ejemplo el caso de sindicatos donde sus miembros son operadores políticos que promueven el voto a favor de un partido político. En este sentido, estas organizaciones pueden condicionar su apoyo electoral a cambio de las políticas públicas de su preferencia. Así pues, este trabajo retoma las ideas del trabajo de Dixit y Londregan (1996), quienes sostienen que los partidos políticos, en la búsqueda de apoyo electoral, aprueban políticas que reparten bienes privados a los miembros de grupos moderados (no ideologizados) con el objetivo de mejorar sus resultados electorales.

Partiendo de lo anterior, se asume que los grupos con poder de intercambio deciden apoyar a un partido político con la finalidad de maximizar su utilidad. En este caso, tomando en cuenta que existe un presupuesto finito X [01] que es repartido entre los actores del sector educativo, es decir, reconociendo que existen constricciones

presupuestales. Ahora bien, se puede pensar en un sector educativo conformado por tres niveles el básico (b), medio (m) y superior (s). Por tanto, existen puntos dentro del conjunto X que representan las necesidades reales de cada nivel: p^b, p^m, p^s .

Dado el supuesto maximizador, se espera que el grupo con poder de intercambio condicione su apoyo a un partido político a la aprobación de fondos que superan el financiamiento de sus necesidades reales. De tal forma que, si el b cuenta con recursos de intercambio y apoya al partido Y , esto le permite obtener un monto determinado p , que es superior a sus necesidades reales, es decir, que $p > p^b$. Dentro de esta ponderación los grupos de presión consideran no solamente el financiamiento que pueden alcanzar respaldando al partido Y sino que toman en cuenta las probabilidades de éxito del partido, específicamente las posibilidades de que Y obtenga una mayoría en el Congreso (βU).

Estos cálculos son comparados con la utilidad de apoyar a otro partido, digamos al partido Z , quien en un sistema bipartidista tiene una probabilidad de triunfo $1 - \beta$ y generaría una distribución presupuestal p' . Finalmente, los grupos consideran los costos (C) que conlleva apoyar a un partido político. De lo anterior se desprende la siguiente función de utilidad:

$$U(Y) = \beta U(p) + (1 - \beta)U(p') - C$$

Ahora bien, existe la posibilidad de que el grupo decida no apoyar a ningún partido político. En tal caso, obtienen una asignación inercial ($\bar{p}$) que puede expresarse como $U(i) = U(\bar{p})$. Ahora bien, ya que estas organizaciones buscan maximizar su utilidad se puede esperar que estos actores decidan apoyar a un partido político toda vez que la utilidad de respaldar una campaña supere a la utilidad obtenida de mantenerse al margen de la contienda, esto es que decidan respaldar una campaña cuando $\bar{p} < p$.

Por su parte, los partidos políticos buscan ganar elecciones, en este caso buscan sumar votos que les permitan tener una mayoría en el Congreso. Por lo tanto, los partidos políticos pueden beneficiarse del apoyo de grupos con poder de intercambio, como los sindicatos, especialmente si son los suficientemente grandes para hacer una diferencia en el resultado electoral. En consecuencia, el partido político considera cómo el respaldo del grupo b incide sobre sus probabilidades β de obtener un contingente legislativo mayoritario (λ) y cómo el apoyo de b a su rival, el partido Z , pudiera

incrementar las probabilidades $(1 - \beta)$ de que Z aumente su contingente en el Congreso ($>\lambda$).

Asimismo, los partidos toman en cuenta un costo, expresado como $(p' - p)^2$ donde p' es la política ideal del partido Y , mientras que p es el compromiso al que llegan con el grupo de presión. En este caso, se trata del nivel de gasto que el partido político considera ideal para el nivel educativo, y donde p es el presupuesto que ofrece Y a cambio del apoyo de b . Tomando en cuenta todo lo anterior, la utilidad de Y , cuando es respaldado por b , puede expresarse de la siguiente manera:

$$U(b) = \beta U(\lambda) + (1 - \beta) U(>\lambda) - (p' - p)^2$$

Un segundo escenario es que el partido Y no reciba apoyo de un grupo de interés ($\neg b$). En dicho caso, Y tiene una probabilidad β' de obtener una contingente mayoritario λ mientras que el partido Z recibe una probabilidad de triunfo $1 - \beta$ que, en ausencia de apoyo por parte de un grupo de presión, se espera disminuya sus posibilidades de obtener una mayoría en el Congreso. ($<\lambda$).

$$U(\neg b) = \beta' U(\lambda) + (1 - \beta) U(<\lambda)$$

En consecuencia, los partidos políticos son receptivos a las demandas de los grupos de interés y acuerden un intercambio cuando su apoyo incrementa las probabilidades de triunfo, es decir, cuando $\beta' < \beta$. De estas funciones de utilidad se deduce que, en la medida que los grupos con poder de intercambio hacen una diferencia en el tamaño del contingente legislativo, sus posibilidades de obtener su política favorita aumentan.

Ahora bien, en términos distributivos el éxito de b tiene consecuencias sobre los fondos disponibles para los otros miembros en del sistema educativo, es decir, para m y s . En este sentido, el nivel de renta (δ) que obtiene el grupo b , que puede ser expresado como $\delta = p^b - p^*$, son fondos que reducen el presupuesto de los demás actores en el sector educativo, es decir, $p^{m-\delta} + p^{s-\delta} = 1 - (p^b + \delta)$ donde $p^{m-\delta} < p^m$ y $p^{s-\delta} < p^s$. En consecuencia, el éxito de b generaría ineficiencias distributivas dado que restringiría el financiamiento para m y s , lo que disminuye la utilidad social del gasto.

3.3 Grupos con poder de legitimidad

Por su parte la influencia de los actores con poder de legitimidad descansa en la capacidad para hacer visibles y creíbles sus demandas frente a la opinión pública. Es decir, su éxito depende de sumar al electorado a sus demandas. En consecuencia, la información independiente disponible para la opinión pública sobre estos actores es crucial para su éxito. En este punto, el trabajo retoma la idea sobre la importancia de la asimetría de información en las actividades de *lobby* (Austen-Smith, 1993; Austen-Smith, 1998; Lohmann, 1993; Grossman y Helpman, 2001).

A diferencia de los modelos en la literatura, que se han centrado en las asimetrías de información entre cabilderos y legisladores, y cómo las aportaciones a campañas electorales generan acceso y proveen información sobre la veracidad de las demandas del grupo (Austen-Smith, 1993; Grossman y Helpman, 2001), este trabajo se enfoca en la asimetría de información entre los grupos de presión y la opinión pública. De esta manera, plantea que el éxito de estas organizaciones depende de su credibilidad ante los electores. El apoyo de los ciudadanos es relevante ya que si bien, los partidos políticos buscan hacerse de financiamiento para convencer a los votantes indecisos, también intentan satisfacer al votante mediano, quien derivan utilidad de políticas socialmente eficientes.

Para el caso de la distribución presupuestal se parte de los siguientes supuestos:

- a) Un presupuesto finito, en donde lo que gana un actor lo pierde otro de tal forma que este puede ser expresado como el conjunto $X [0,1]$, b) Un electorado que prefiere una asignación justa del dinero público (p^*), pero cuyo valor se desconoce, donde $p^* \in X$ y c) Un grupo de interés (G) con mayor información que la opinión pública, cuyo objetivo es maximizar su financiamiento (p) por encima de p^* .

Por lo tanto, entre mayor es la diferencia entre la distribución justa del presupuesto y los fondos aprobados $(p-p^*)^2$, mayor es la utilidad del grupo. De manera opuesta, la utilidad del ciudadano es decreciente conforme las rentas aumentan. Por lo tanto, la función de utilidad del ciudadano puede ser expresada de la siguiente forma:

$$U_i(G) = \alpha - (p - p^*)^2$$

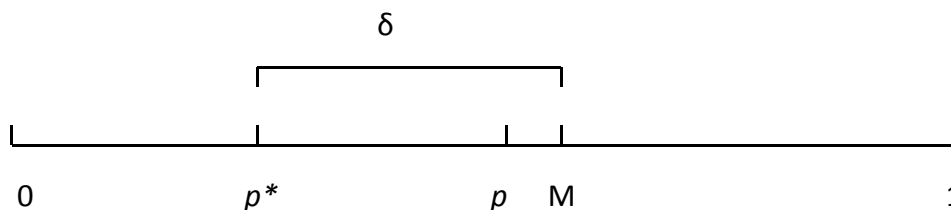
En donde α representa el punto máximo de utilidad del ciudadano, esto es, donde la diferencia entre el monto obtenido por G y sus necesidades reales es igual a 0. Por

tanto, la función de utilidad plantea que en la medida en que aumenta la diferencia entre la distribución justa y el monto aprobado, la utilidad del ciudadano irá decreciendo.

De lo anterior se desprenden problemas de riesgo moral (*moral hazard*). Ya que, dada la asimetría de información donde solo el grupo (G) conoce p^* , es muy probable que G sobreprerrepresente sus necesidades ($p^* < p$) tratando de persuadir a la opinión pública de que sus demandas son iguales a sus necesidades financieras, es decir, que $p^* = p$. En este sentido, si la opinión pública cree que la distribución justa es igual a las demandas del grupo ($p^* = p$) cuando no lo es ($p^* \neq p$), entonces, ya que los fondos públicos son finitos, se reducen los subsidios disponibles para otros rubros ($1-p$) generando ineficiencias distributivas. En dicha circunstancia se genera una pérdida de bienestar, ya G logra extraer una renta (r) que es la diferencia entre el monto aprobado y la distribución justa ($r = p - p^*$).

Ahora bien, la magnitud de la renta depende de la información con la que cuenta la opinión pública. Es decir, existe un monto máximo (M) sobre el que las demandas de los grupos dejan de ser verosímiles. Por lo tanto, estos actores solicitan fondos menores o iguales a M ($p \leq M$). De tal forma que si $p = M$ y $p^* \neq M$ entonces G puede obtener una renta. De la diferencia entre la repartición justa y el monto máximo creíble se genera un rango máximo de renta, expresado como $r = M - p^* = \delta$ d. El punto ideal de G es igual al valor verdadero de sus necesidades más la renta máxima, esto es, $p_{\max} = p^* + \delta$. Sin información sobre el valor real de p^* lo que se sabe es que $0 \leq r \leq \delta$, es decir, que la propuesta de G se encuentra en un rango entre 0 y δ dado M. En esta situación los ciudadanos desconocen tanto las necesidades reales como las características del grupo, por lo que desconfían de sus demandas.

FIGURA 3.1. RANGO DE RENTA MÁXIMA SIN INFORMACIÓN INDEPENDIENTE



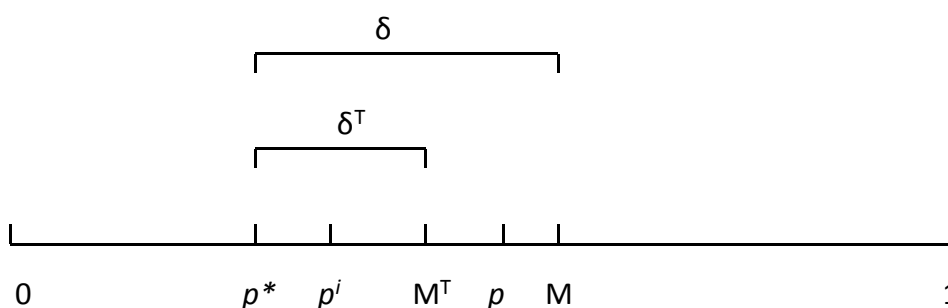
Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, δ es sensible a la información disponible para la opinión pública. De manera que el grado de sobreprerrepresentación depende de la estructura de

información. En el caso de la distribución de los fondos educativos algunos de los elementos que disminuyen la incertidumbre son a) La información sobre las necesidades reales de los sectores educativos o universidades y b) Los indicadores de desempeño de las universidades. Estos dos elementos pueden proveer información acerca de las necesidades presupuestales de G , que eran desconocidas, y reduce el monto máximo creíble (M^T).

Con esta información se generan dos efectos: en primer lugar, la propuesta de G se acerca más al valor verdadero de sus necesidades presupuestales (p^*) y, en segundo lugar, se reduce la incertidumbre y las demandas de G se vuelven más creíbles ya que se sabe que son más cercanas a p^* . Lo anterior debido a que $p^* \leq M^T$ pero el nuevo rango de renta es menor que en una situación sin información independiente esto es $M^T - p^* \leq M - p^*$. En este contexto G se ve en la necesidad de plantear una propuesta (p^i) que se ajuste al rango de renta (δ^T). Por tanto, podemos esperar que $p^* \leq p^i \leq M^T$ y que por tanto el nuevo nivel de renta se encuentre entre $0 \leq r \leq \delta^T$ donde $\delta^T < \delta$ (ver Figura 3.2).

FIGURA 3.2 MONTO MÁXIMO DE RENTA CON INFORMACIÓN INDEPENDIENTE



Fuente: Elaboración propia

Este trabajo puede contribuir a la literatura sobre asimetría de información en las actividades de lobby, al incluir una relación que no ha sido abordada: la relación entre grupos y la opinión pública. En lugar de modelar un dilema moral entre cabilderos y legisladores propone uno entre intereses especiales y la opinión pública y cómo la credibilidad de las demandas de estos actores está vinculada a la estructura de información. De lo anterior se desprende que organizaciones como las universidades públicas pueden obtener resultados tan buenos, o incluso mejores, que organizaciones que son consideradas dominantes en la toma de decisiones como los grandes sindicatos públicos.

La propuesta teórica reconoce que los legisladores pueden estar sometidos tanto a estrategias de lobby internas como externas. En este sentido, estudios como el de Persson (1998) identifican que los tomadores de decisiones se ven en la necesidad de balancear entre promover políticas que favorecen intereses especiales o implementar políticas que benefician al electorado. Por un lado, para ganar elecciones los partidos necesitan del financiamiento de estos grupos, pero al mismo tiempo requieren del apoyo electoral del votante mediano, quien es afectado por políticas alejadas del óptimo social. Este trabajo, introduce una nueva categoría en esta relación y es la posibilidad de que las presiones de los grupos de interés se sean ejercidas a través de la opinión pública, esto es que, apelando en su credibilidad, presionen a través del convencimiento de los electores.

Asimismo, la clasificación en grupos con poder de intercambio y legitimidad puede aportar a la literatura, ya que bajo los criterios convencionales los sindicatos y las universidades serían clasificados como asociaciones de ciudadanos en contraste con grupos empresariales. Sin embargo, las estrategias y los recursos entre estas organizaciones varían enormemente. Esto último es particularmente relevante en países en desarrollo donde los sindicatos utilizan prácticas clientelares como estrategias de lobby. Por tanto, resulta pertinente distinguir a partir de los recursos con que éstos cuentan.

3.4 Hipótesis

Partiendo de los supuestos teóricos previamente expuestos podemos extraer hipótesis para el caso de la distribución del presupuesto educativo:

H1. A mayor información independiente las universidades obtienen mayor financiamiento público.

H2. Entre más fuertes sean los grupos de intercambio mejores serán sus resultados presupuestales.

H3. El éxito de las actividades de cabildeo en el sector educativo genera ineficiencias en la distribución presupuestal

Como se mencionó previamente, el trabajo busca explicar dos fenómenos: i) La distribución del financiamiento público entre universidades y ii) la repartición del presupuesto entre niveles educativos. Esto significa que se presentan dos análisis: el

primero estudia una situación de competencia entre grupos con poder de legitimidad y el segundo la competencia entre grupos con poder de legitimidad e intercambio. La Tabla 3.1 resume las relaciones causales que se esperan en el modelo que examina la distribución del presupuesto entre universidades, mientras que la Tabla 3.2 muestra las variables y relaciones previstas en el modelo que busca explicar la distribución entre niveles educativos.

TABLA 3.1 RELACIÓN ENTRE VARIABLES EN LA DISTRIBUCIÓN ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS		
VARIABLE INDEPENDIENTE (D)	RELACIÓN	VARIABLE DEPENDIENTE (Y)
D ₁ . Información independiente	Positiva	Resultado Legislativo Favorable (Presupuesto obtenido)

Fuente: Elaboración propia

TABLA 3.2 RELACIÓN ENTRE VARIABLES EN LA DISTRIBUCIÓN ENTRE NIVELES EDUCATIVOS		
VARIABLE INDEPENDIENTE (D)	RELACIÓN	VARIABLE DEPENDIENTE (Y)
D ₁ . Información independiente	Positiva	Resultado Legislativo Favorable (Presupuesto obtenido)
D ₂ . Apoyo electoral a partidos políticos	Positiva	

Fuente: Elaboración propia

3.5 Conclusiones

Este estudio afirma que la repartición del dinero público puede ser afectada por presiones políticas. Al partir del supuesto de actores autointeresados que intentan maximizar su utilidad; por un lado, partidos políticos que buscan ganar elecciones y por el otro, grupos de interés que presionan para mejorar sus presupuestos, se abre la posibilidad teórica de que la repartición del financiamiento público sea influenciada por actividades de cabildeo.

En términos teóricos, este trabajo identifica dos tipos de grupos de presión: grupos con poder de intercambio y con poder de legitimidad. En la negociación del presupuesto educativo se espera la participación de ambos tipos de actores: un sindicato que condiciona su apoyo electoral a resultados favorables y universidades que, recurriendo a su credibilidad, presionan a través de la opinión pública sobre los tomadores de decisiones.

En este sentido, el trabajo espera que los partidos políticos sean sensibles a ambos tipos de estrategias: ya que buscan sumar recursos que son valiosos para emprender campañas electorales y satisfacer al electorado. De esta manera, el trabajo hace una propuesta teórica en la que, en lugar de plantear un modelo de asimetría de información entre cabilderos y legisladores, propone uno entre grupos de interés y el electorado. Esto es, que el apoyo de la opinión pública depende de la información independiente disponible sobre el grupo.

CAPÍTULO 4

Diseño de investigación

Este capítulo se expone la operacionalización de las variables, las fuentes de información de cada una de estas y el método de comprobación que este trabajo emplea para poner a prueba las hipótesis anteriormente expuestas. El apartado está organizado de la siguiente forma: en primer lugar, detalla la operacionalización de variables para los modelos que analizan la distribución presupuestal entre universidades y entre niveles educativos. En segundo lugar, explican los modelos de regresión que son utilizados en esta investigación.

4.1 Datos y fuentes de información

La base de datos utilizada para el estudio del presupuesto del nivel superior está compuesta por las 34 UPES y 10 universidades federales (UPF): la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), el Centro de Investigaciones Avanzadas del IPN (CINVESTAV), El Colegio de México (COLMEX), la Universidad Autónoma Antonio Narro (UAAN), el Colegio de Posgraduados (COLPOS) y la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea.

El periodo de observación es de 2008 a 2014, para los que existe información completa acerca del financiamiento obtenido por cada una de las universidades y de las variables explicativas propuestas en esta investigación. Por lo tanto, la base de datos está compuesta por 308 observaciones. Cabe mencionar que dentro de este estudio no se incluye otro tipo de instituciones de educación superior como las Universidades Tecnológicas, los Institutos Universitarios con Apoyo Solidario, las Universidades Politécnicas, las Escuelas Normales y los Centros de Investigación Conacyt.

Por otro lado, para estudiar la distribución del dinero público entre niveles educativos se construyó una base de datos sobre los subsidios asignados a cada nivel educativo en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Al igual que la base del nivel superior, el periodo de observación es de 2008 a 2014, de manera que se cuenta con 227 observaciones.

4.2 Operacionalización de variables

4.2.1 Variable dependiente

En primer lugar, para explicar la distribución entre instituciones de educación superior se toma como variable dependiente el logaritmo natural del subsidio ordinario otorgado por el gobierno federal a cada una de las UPES y UPF en los años de estudio, esto quiere decir que no incluye los fondos extraordinarios que están condicionados a indicadores de desempeño y reglas de operación. En segundo lugar, utiliza como indicador el logaritmo natural de los recursos extraordinarios obtenido por cada una de las UPES, para comparar los resultados e identificar si éstos son afectados por la información independiente.

La fuente sobre el presupuesto de las universidades es el Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas (EXECUM) elaborado por la UNAM. Esta base contiene información sobre los subsidios ordinarios y extraordinarios programados en el PEF. A esta base se realizaron algunos ajustes con respecto a los datos de la UNAM y del IPN, ya que incluía los apoyos financieros canalizado para los bachilleratos de ambas instituciones como parte del presupuesto universitario, por lo tanto, con base en la información del PEF de cada año se restó el monto correspondiente al nivel medio superior en los dos casos.

TABLA 4.1 OPERACIONALIZACIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE UNIVERSIDADES		
VARIABLE DEPENDIENTE (Y)	OPERACIONALIZACIÓN	FUENTE
Resultado Legislativo (Presupuesto Obtenido)	Logaritmo natural del subsidio ordinario asignado a cada universidad	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)
Resultado Legislativo (Presupuesto Obtenido)	Logaritmo natural del subsidio extraordinario asignado a cada universidad	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)

Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, con la finalidad de analizar la distribución del presupuesto entre los actores del sistema educativo se toma como variable dependiente el logaritmo natural del presupuesto recibido por cada uno de los niveles educativos en las entidades

federativas; esto es el financiamiento que cada estado recibió para educación básica, media y superior.

Así pues, para medir el presupuesto del nivel básico se tomaron tres fuentes de financiamiento: los recursos del Ramo 33 que corresponden al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), los apoyos para infraestructura de educación básica contenidos en el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y los fondos de educación básica comprendidos en el Ramo 11. Finalmente, para el caso la CDMX se consideran los subsidios que son transferidos a través del Ramo 11 y del Ramo 25. Los datos del FAEB y el FAM fueron extraídos del PEF 2008-2014, mientras que la información sobre el Ramo 11 fue proporcionada por la SEP.

Para operacionalizar el presupuesto obtenido por el nivel medio en cada entidad federativa se revisaron dos fuentes de financiamiento: los recursos del Ramo 11 y los contemplados dentro del Ramo 33 en el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). La información sobre la distribución geográfica del gasto federal del Ramo 11 fue proporcionada por la SEP, mientras que los fondos de Educación Media Superior contenidos en el Ramo 33 fueron tomados del PEF 2008-2014. Por su parte, los datos de educación media para la CDMX consideran los montos presupuestados en de los ramos 11 y 25. En ambos casos, los datos fueron sumados para estimar el total del financiamiento asignado a cada entidad para el nivel medio superior.

Finalmente, para educación superior se utilizan los datos de EXECUM sobre el subsidio ordinario y extraordinario obtenido por las UPES y las UPF. Los montos en este modelo son agregados para cada estado, en este sentido, en los estados en donde existe más de una universidad pública estatal se sumaron los montos recibidos por las UPES en el estado; este fue el caso Campeche, Chihuahua y Sonora. En lo que corresponde a las UPF que se ubican en más de un estado de la república se tomó en cuenta el estado en donde concentran la mayor parte de su matrícula.

TABLA 4.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE NIVELES EDUCATIVOS			
VARIABLE DEPENDIENTE (Y)	NIVEL	OPERACIONALIZACIÓN	FUENTE
Resultado Legislativo (Presupuesto Obtenido)	Superior	Logaritmo natural del subsidio ordinario y extraordinario asignado a cada universidad	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)
	Medio	Logaritmo natural del presupuesto obtenido por cada estado para educación media	Secretaría de Educación Pública Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2014
	Básico	Logaritmo natural del presupuesto obtenido por cada estado para educación básica	Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2014 Secretaría de Educación Pública

Fuente: Elaboración propia

En cada una de estas bases se deflactaron los montos recibidos por cada universidad o entidad federativa para descontar el efecto de la inflación, pero ello se tomó el deflactor del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de manera que los datos están transformados a pesos constantes a 2010. Al deflactar las bases, se controla por la actualización de precios que son considerados en la fórmula de asignación del FAEB y de los criterios de distribución presupuestal para las instituciones de educación superior.

4.2.2 Variables independientes en el análisis de las universidades

Dado que las universidades están legalmente impedidas a apoyar a candidatos por medio de votos o financiamiento electoral, se asume que sus recursos políticos descansan exclusivamente en la legitimidad. De manera que, las variaciones en este componente

explicarían las diferencias presupuestales entre las instituciones de educación superior. Por lo tanto, la variable explicativa es la información independiente, que a su vez considera tres indicadores i) información sobre investigación, ii) información sobre publicaciones e iii) información sobre reconocimiento de programas.

La información sobre investigación es operacionalizada utilizando el logaritmo natural del número de artículos publicados por miembros de la universidad en revistas reconocidas por el Instituto de Información Científica (ISI). Se utiliza este indicador debido a la alta correlación de esta variable con otros indicadores de investigación como el número de investigadores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), el número de cuerpos académicos certificados por el Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP) y el número de artículos publicados en la base de datos SCOPUS, cuyas correlaciones con los artículos en ISI es de 0.94, 0.73 y 0.92 respectivamente.

Como indicador de información sobre publicaciones se utiliza el logaritmo natural del número revistas reconocidas por el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe y España (Latindex). Finalmente, la información sobre evaluaciones de programas se operacionaliza como el número de programas académicos reconocidos por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) que mantiene una alta correlación (0,74) con otro importante indicador de certificación: el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

De acuerdo con la Hipótesis 1 se espera que estos indicadores estén positivamente relacionados con mejores resultados presupuestales. El resumen de estas variables sus indicadores se resumen en la Tabla 4.3.

TABLA 4.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES INDEPENDIENTES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE UNIVERSIDADES		
VARIABLE	OPERACIONALIZACIÓN	FUENTE
Información sobre Investigación	Logaritmo natural del número de artículos publicados en ISI	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)
Información sobre publicaciones	Logaritmo natural del número de revistas reconocidas por	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas

	Latindex	(EXECUM)
Información sobre acreditaciones	Logaritmo natural del número de programas certificados por CIEES	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3 Variables de control en el análisis de las universidades

Para evitar un sesgo en los estimadores se incluyen variables de control. El estudio identifica dos tipos de controles: técnicos y políticos. En primer lugar, se incluyen como variables de control de tipo técnico el logaritmo natural de la matrícula de profesores en el año previo ($t-1$), se toma exclusivamente este indicador por la alta correlación (0,91) que mantiene con el tamaño de la matrícula de estudiantes; siguiendo lo estipulado en los criterios señalados por la SEP para la asignación del presupuesto, se esperaría que a mayor gasto corriente las universidades obtengan mayor financiamiento.

En segundo lugar, como variables de control políticas se agrega la composición del Congreso federal al momento de la aprobación del PEF; para ello se utiliza el logaritmo natural del número de escaños ocupados por los tres partidos políticos más grandes -Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)-. Lo anterior se introduce partiendo de la idea de que algunos partidos, dada su postura ideológica, son más propensos que otros a ampliar el gasto público. Al respecto, Alesina *et al* (1997) encuentran que los partidos de izquierda suelen adoptar políticas expansionistas mientras que los partidos de derecha tienden a aplicar políticas antinflacionarias. En consecuencia, podríamos esperar que los partidos de izquierda favorezcan la ampliación del gasto educativo y que los partidos de derecha pugnen por lo contrario.

Otra variable de control incluida en este estudio es la identidad partidista del gobernador: que es operacionalizada con variables *dummy* para cada uno de los tres partidos previamente mencionados. La idea aquí es que su afiliación partidista puede ser un criterio de repartición para los legisladores, esto es, que los congresistas favorezcan a los gobernadores de sus propios partidos. Esto es particularmente importante dados los hallazgos de Langston (2010), quien encuentra que los ejecutivos locales ejercen una

importante influencia sobre los diputados federales de sus estados debido a su control sobre nominaciones, fondos de campaña y repartición de puestos en un contexto en el que los congresistas no cuentan con la posibilidad de reelección.

El estudio también controla por la presencia de diputados del estado en donde se ubica la universidad tanto en la Comisión de Educación como en la de Presupuesto utilizando variables *dummy*. Esto tiene dos razones: en primer lugar, estos órganos cuentan con atribuciones para modificar o sugerir cambios en el PEF y en segundo lugar porque los miembros de estas comisiones pueden favorecer a sus distritos con miras a avanzar sus carreras políticas. Con respecto al primer punto, las comisiones son relevantes ya que son “guardianes” (*gatekeepers*) de los temas que se discuten en el Legislativo (Denzau y MacKay, 1983) y cuentan con facultades exclusivas sobre determinados temas de la agenda legislativa (Shepsle y Weingast, 1981)

Ahora bien, cabe la posibilidad de que los legisladores busquen extraer beneficios para sus propios distritos. Al respecto, Weingast *et al* (1981) sostienen que cuando los representantes dependen de un electorado geográficamente concentrado estos favorecen a sus propios distritos, es decir, que presionan por programas focalizados sin internalizar los costos. De esta manera pugnan por recursos que favorecen a sus electores, pero el costo de estos programas es asumido nacionalmente. Esto último, concuerda con la explicación ofrecida por Tandberg (2010) que esperaría que los miembros de las comisiones dirijan mayor financiamiento a las universidades de sus estados²⁵, por lo tanto, se controla por esta variable.

Finalmente, se agrega una variable *dummy* para indicar si es un año electoral, este control se introduce ya que el gobierno pudiera manipular la política económica de acuerdo a los electorales. Al respecto, trabajos como los de Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990) sostienen que, dado que los votantes recompensan en las urnas el buen desempeño de sus gobernantes, esto genera un incentivo para que los políticos aparenten un buen ejercicio del gobierno. Partiendo de lo anterior se espera que en los años en que se celebran comicios el gobierno reduzca los impuestos y aumente el gasto público. Por lo que cabe la posibilidad de que la inversión educativa aumente en dichos años.

²⁵ En el caso de las universidades federales se toma el estado en el que se encuentran. Para el caso de la Universidad Autónoma Chapingo que cuenta con presencia en varios estados se toma en cuenta la presencia de legisladores de al menos uno de los estados en donde la universidad opera.

TABLA 4.4 VARIABLES DE CONTROL EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE UNIVERSIDADES		
Matrícula profesores	Logaritmo natural de matrícula de profesores	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)
Composición de la Cámara de Diputados (federal)	Logaritmo natural del número de escaños obtenidos por el PRI, PAN PRD	Sistema de Información Legislativa (SIL)
Identidad del gobernador	Variables <i>dummy</i> por partido político	Institutos electorales de los estados
Origen de miembros de las comisiones	Variable indicadora del origen del legislador	Sistema de Información Legislativa (SIL)
Año electoral	Variable indicadora de elecciones federales	Instituto Nacional Electoral

Fuente: Elaboración propia

4.2.4 Variables independientes y de control en el análisis entre niveles educativos

El estudio busca explicar no sólo porque algunas universidades mayor financiamiento que otras, sino también porqué algunos niveles son más beneficiados que otros. Para analizar la distribución del presupuesto entre niveles educativos se utiliza un sistema con tres ecuaciones lineales, una para cada nivel educativo. En este modelo se incluyen variables tanto de los recursos de intercambio como de legitimidad de los actores involucrados en la distribución de los fondos educativos.

El modelo toma como indicador de poder de intercambio el logaritmo natural de la votación obtenida por el Partido Nueva Alianza (PANAL) en las elecciones federales más recientes. Se utiliza este indicador por la estrecha relación entre el PANAL y el SNTE (Bensusán y Middlebrook, 2013; Muñoz, 2008; Muñoz, 2011), Los datos fueron extraídos del banco de datos del Instituto Nacional Electoral. Mientras que como indicador de los recursos de legitimidad se toma el logaritmo natural del número de publicaciones en ISI de las UPES en el estado.

TABLA 4.5 VARIABLES INDEPENDIENTES EN LA COMPETENCIA ENTRE NIVELES EDUCATIVOS		
Fuerza electoral del SNTE	Logaritmo natural de la votación del PANAL	Instituto Nacional Electoral
Información sobre Investigación	Logaritmo natural del número de artículos publicados en ISI	Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas (EXECUM)

Fuente: Elaboración propia

A este modelo se agregan como variables de control el logaritmo natural del tamaño de la matrícula docente de cada nivel educativo; la información para educación básica y media fue extraída del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa de la SEP, mientras que para el nivel superior se utilizan los datos de EXECUM. Este es un buen indicador de los gastos de operación y de las necesidades financieras de cada nivel educativo, ya que en cada uno de estos casos el número de profesores está altamente correlacionado con el tamaño de la matrícula de alumnos²⁶.

Además, el modelo introduce como variable de control el logaritmo natural del porcentaje de la población en pobreza en cada estado, esta variable es incluida partiendo de la posibilidad de que la repartición los fondos públicos tengan una lógica distributiva que favorezca a los estados más pobres. La información sobre el porcentaje de pobreza en cada estado fue tomada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Por otro lado, el modelo controla por la identidad del gobernador del estado, la composición de la Cámara de Diputado, la identidad de los integrantes de las Comisiones de Educación y Presupuesto, e incluye una variable *dummy* que indica si se trata de un año electoral. La información de estas últimas variables fue extraída de los institutos electorales locales y del Sistema de Información Legislativa.

²⁶ El número de profesores mantiene una correlación con la matrícula de alumnos de 0.98 en el nivel básico, 0.66 en el medio y 0.91 en el superior.

4.3 Método de comprobación

Con la finalidad de poner a prueba las hipótesis previamente planteadas esta investigación hace uso de tres tipos de modelos estadísticos. En primer lugar, para poner a prueba las hipótesis relacionadas con la distribución del financiamiento entre universidades (H1) el trabajo hace uso de modelos panel con efectos fijos. Estos modelos buscan explicar dos fenómenos: la repartición del subsidio ordinario y extraordinario. La elección de este modelo es conveniente porque permite controlar por variables confusoras no observables que se mantienen constantes a través del tiempo (Nichols, 2007; Gangl, 2010). Esto último se logra introduciendo variables *dummy* que controlan por la identidad de cada una de las universidades públicas.

Una ventaja de este modelo es que el impacto de las variables indicadoras, que se mantienen constantes en el tiempo, puede ser descontado del efecto de las variables independientes. A grandes rasgos, el modelo resta el valor promedio de cada variable al valor de las variables en un determinado tiempo (t). Como se puede observar en la ecuación 1 los valores que se mantienen constantes (α_i) desaparecen de la ecuación. En consecuencia, el modelo controla por las variables no observables que pueden generar sesgo (Nichols, 2007), en este caso controla por todas las variables no observables que hacen diferencia al interior de cada entidad federativa.

$$(1) \quad Y_{it} - \bar{Y}_i = \beta_1(D1_{it} - \bar{D1}_i) + \beta_2(D2_{it} - \bar{D2}_i) + \alpha_i - \alpha_i + (u_{it} - \bar{u}_i)$$

Ahora bien, para evitar un problema de endogeneidad en el que el financiamiento público genere los indicadores de información independiente y para controlar por variables confusoras no observables, se recurre a una variable instrumental. Por lo tanto, se hace uso de un modelo de Mínimos Cuadrados en dos Fases (*Two Stage Least Squares* -2SLS-) con base en una variable instrumental (Z). Esto es una variable que afecta a la dependiente (Y) pero solamente a través de su asociación con la independiente (D). De esta manera al no estar relacionada directamente con Y pero manteniendo una fuerte asociación con D se puede descartar sesgos en los estimadores debidos a covariantes no observables y, se supera un potencial problema de endogeneidad (Nichols, 2007; Gangl, 2010).

La variable instrumental a utilizar es el número de personas, por entidad federativa, registradas en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo

Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), tres años antes del presupuesto aprobado²⁷. De manera que se toma el número de investigadores en el SNI en el periodo 2005-2011: la fuente de los datos es el anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno de la administración 2012-2018. Esta variable instrumental es útil por dos motivos: en primer lugar, al ser una variable retrasada en el tiempo evita la posibilidad de que el financiamiento que reciben las universidades en el presente (t) afecte al número de investigadores en el pasado (t-3). En segundo lugar, dado que los fondos que son canalizados para SNI son independientes los subsidios que obtienen las universidades, esto previene un problema de endogeneidad.

Al respecto, esta variable puede estar fuertemente asociada con las variables de información independiente pero no mantiene una relación directa con el presupuesto obtenido, más aún porque se toma su valor en t-3. Con la finalidad de poner a prueba lo anterior se corren dos modelos; en el primer el indicador de información es el número de artículos en ISI y en el segundo se toma un Índice de Información Independiente, que es producto de un Análisis de Componentes Principales. El modelo funciona en dos etapas (ver ecuaciones 2 y 3), en primer lugar, se genera una regresión lineal entre la variable instrumental (Z_i) y la variable explicativa ($D1_i$). El estimador que es generado por esta regresión ($\beta D1_i$) es utilizado a su vez en un segundo modelo como una variable independiente.

$$(2) D1_i = S_0 + S_1 Z_i + v_i$$

$$(3) Y = \alpha + \beta D1_i$$

En este caso, la asociación que se busca es entre el número de publicaciones en ISI ($D1_i$) y el número de investigadores en el SNI en el pasado (Z_i), y entre el Índice de Información Independiente y Z_i . A esta modelo se agregan como variables de control los criterios técnicos y políticos utilizados en el modelo de efectos fijos.

En segundo lugar, para analizar la competencia entre los distintos niveles educativos se corre un modelo de Regresiones Aparentemente no Relacionadas o Modelo SUR (*Seemingly Unrelated Regression*), que es utilizado cuando se cuenta con

²⁷ El Sistema Nacional de Investigadores es un programa que busca “estimular la formación de investigadores del más alto nivel” y estos recursos son contenidos dentro del Ramo 38 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo tanto, estos recursos no están vinculados con el presupuesto ordinario o extraordinario que reciben las universidades públicas.

ecuaciones cuyos residuos se sospecha se encuentran correlacionados, es decir, los errores presentan heterocedasticidad cruzada y están contemporáneamente correlacionados. Dada esta correlación de errores el uso de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS) resulta ineficiente. Lo que se obtiene es un sistema de ecuaciones como el siguiente:

$$Y_{1i} = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots \beta_{Ki} + u_{1i}$$

$$Y_{2i} = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots \beta_{Ki} + u_{2i}$$

$$Y_{3i} = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots \beta_{Ki} + u_{3i}$$

$$Y_{Mi} = \beta_1 + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \dots \beta_{Ki} + u_{Mi}$$

En donde $i = 1 \dots N$ es el número de observaciones. En estas ecuaciones M se refiere a una serie de variables endógenas Y_{Mi} que se encuentran relacionadas con un conjunto de variables exógenas K , cuya relación está dada por el coeficiente β , y con un término de error u_{Mi} . Esta serie de ecuaciones podría resolverse por medio de un modelo OLS si las ecuaciones fueran completamente independientes, esto es, si las variables endógenas no afectaran a otra ecuación. No obstante, esto sería erróneo si se presenta un movimiento simultáneo de las ecuaciones que no es producto de las variables endógenas sino de una correlación contemporánea de los residuos. En este sentido, el modelo recurre a la construcción de matrices para identificar si se existe una correlación entre los errores de las distintas ecuaciones.

Lo anterior puede ser resumido como:

$$Y = X\beta + U$$

Donde Y es una matriz de variables endógenas ($MN \times 1$), X es una matriz de variables independientes ($MN \times K$), β una matriz de estimadores ($K \times 1$) y U la matriz de errores ($MN \times 1$). Este modelo es particularmente útil en el estudio del presupuesto educativo porque permite explicar cómo el éxito de un grupo tiene efecto sobre los fondos que reciben los demás actores involucrados.

En otras palabras, el modelo puede mostrar si el apoyo electoral utilizado por el sindicato de educación básica tiene efectos sobre el financiamiento que reciben la educación media y superior. Igualmente, puede mostrar si la credibilidad de las universidades tiene consecuencias sobre los subsidios que obtienen los demás niveles, y finalmente puede poner a prueba cómo las presiones políticas afectan los resultados

presupuestales de un grupo que no posee representación como el nivel medio. Por lo tanto, el modelo es particularmente útil para poner a prueba las Hipótesis 2 y 3.

4.4 Conclusiones

Para poner a prueba las hipótesis previamente planteadas, el trabajo recurre a tres tipos de modelos: Efectos Fijos controlando por universidad, para estudiar el efecto del poder de intercambio sobre la distribución del financiamiento de educación superior. En segundo lugar, para evitar un problema de endogeneidad y controlar por variables no observables, se utiliza un modelo de Mínimos Cuadrados en Dos Fases, tomando el número de profesores en el Sistema Nacional de Investigadores, tres años antes de la repartición del presupuesto, como variable instrumental.

Por su parte, para estimar cómo las presiones de un grupo afectan a los demás niveles educativos se utiliza un modelo de Regresiones Aparentemente no Relacionadas. Esto partiendo de que, si existe una correlación de errores entre las ecuaciones del nivel básico, medio y superior, es más eficiente calcular sus estimadores de manera conjunta. Así pues, esta regresión se considera la competencia entre poder de intercambio y legitimidad y su efecto sobre la Educación Media Superior. Cada uno de estos modelos controla por variables técnicas como los gastos de operación, la conformación del Legislativo, la identidad de los gobernadores, el origen de los miembros de las comisiones de educación y presupuesto y por los ciclos electorales.

CAPÍTULO 5

La distribución del presupuesto entre universidades

La distribución del presupuesto entre universidades públicas es muy desigual. Lo anterior es posible debido a que no existen criterios claros que estipulen cómo es que el financiamiento debe ser asignado entre las instituciones de educación superior. Así pues, la reglamentación oficial hace referencia a que los subsidios ordinarios deben ser repartidos para cubrir con los gastos corrientes y de operación de las universidades, pero sin establecer una fórmula con criterios objetivos.

En este sentido, el presupuesto debería ser repartido con base en las necesidades financieras de los centros educativos. No obstante, dado que los montos asignados son resultado de negociaciones en el Congreso, pueden ser afectados por variables políticas. Estudios previos han apuntado a que en la negociación del presupuesto de educación superior se ven involucrados diversos actores como universidades, sindicatos y la ANUIES, quienes presionan sobre las decisiones de las comisiones legislativas (Pantoja y Mendoza, 2009a; Mendoza, 2007; Mendoza, 2006). A diferencia de dichos estudios, este trabajo explora cómo la credibilidad de las instituciones ante la opinión pública repercute en la distribución de los fondos educativos. En consecuencia, este apartado pone a prueba si a mayor información independiente las universidades obtienen mayor financiamiento público (H1).

5.1 Demandas de las universidades públicas

Previo a la discusión y a la aprobación del PEF es común encontrar declaraciones de los rectores de las universidades públicas acerca de cómo los recursos contemplados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) son insuficientes para cubrir con las necesidades de las instituciones de educación superior. En sus declaraciones los rectores suelen hacer énfasis en las funciones sociales de las universidades como promotores de la cultura o motores del desarrollo, en suma, haciendo énfasis en que el gasto en educación superior es una inversión socialmente responsable. Por ejemplo, en la discusión del PEF del 2016, el Dr. José Narro, rector de la UNAM, sostuvo lo siguiente:

“Cualquier decisión que no incluya a las universidades públicas de México como prioridad y que no se refleje en el presupuesto, es demagogia. Las universidades necesitamos fortalecer nuestras capacidades financieras y presupuestales. No le hemos

fallado a nuestro país, al contrario siempre le entregamos buenas cuentas (...) En la educación y cultura está el secreto de la humanidad, el secreto para ser mejores como personas y como sociedades. Sin educación no construimos futuro ni individual ni colectivo” (La Jornada, 21/08/15)

De manera similar, en las negociaciones del presupuesto 2017, Alfonso Esparza, rector de la BUAP, exhortó a los legisladores a evitar recortes en el nivel superior, sosteniendo ante los medios de comunicación que:

“La universidad pública es parte fundamental del sistema social. Es bandera de sus valores y principios, del bienestar y progreso de la población. Es la última esperanza. (...) La universidad es el futuro de México, pero sobre todo es el futuro de cada uno de ustedes” (El Universal, 05/10/16)

Al mismo tiempo, las universidades suelen hacer pública una contrapropuesta en la que expresan sus necesidades “reales”. Por ejemplo, durante la negociación del año 2017 el rector de la UNAM declaró que el incremento para la universidad debía ser de entre 3 y 5 por ciento anual, lo que correspondía, de acuerdo al rector, a un “presupuesto suficiente, justo y necesario” (El Universal, 07/09/16). Asimismo, la ANUIES hace pública cada año una contrapropuesta ante la Cámara de Diputados, acompañada de declaraciones ante los medios de comunicación en las que dan a conocer las demandas de la asociación (Mendoza, 2007).

Incluso en años en los que la PPEF presentó aumentos, los rectores abogaron por más fondos para sus universidades. Por ejemplo, en el año 2011 el proyecto de la SHCP contempló un incremento de 8 mil 500 millones de pesos, ante lo cual los rectores miembros de la ANUIES demandaron 9 mil 590 millones de pesos adicionales, ya que los rectores consideraban que los montos no eran suficientes para ampliar la matrícula de educación superior (Reforma, 27/09/2011). De igual manera, en el año 2010 solicitaron 6 mil 500 millones señalando que esta cifra era el resultado de un análisis riguroso de las necesidades mínimas de las instituciones de educación superior (Reforma, 05/10/10), mientras que en 2009 llamaron a una ampliación de 14 mil millones de pesos (Reforma, 17/10/09) y en 2008 a un incremento de 12 mil 350 millones de pesos (Reforma, 15/10/08).

A pesar de que las diversas universidades presionan a través de la opinión pública para mejorar su financiamiento no todas tienen éxito, es decir, en el juego presupuestal algunos ganan más y otros menos; por ejemplo, en 2007 la UAM obtuvo solo el 33 por ciento del aumento solicitado ante la Cámara de Diputados, mientras que

la UNAM y El Colegio de México obtuvieron el 48 y 56 por ciento respectivamente (Reforma, 27/12/06). De igual manera en la negociación de 2003 se aprobó un “fondo de equidad” para las universidades con costo por alumno por debajo de la media nacional, sin embargo, Pantoja y Mendoza (2009: 155) apuntan que solo nueve fueron beneficiadas por el fondo, dejando fuera a centros educativos en condiciones similares.

Todo esto lleva a preguntarse por qué algunas universidades son más exitosas que otras en la distribución presupuestal. Así pues, a diferencia de estudios previos que se han centrado en el papel desempeñado por la ANUIES como el representante de las instituciones de educación superior, este estudio contempla a cada una de las universidades como un grupo de interés, es decir, asume que estas instituciones cuentan con diferentes capacidades de presión. Este apartado examina si la información independiente, que genera mayor credibilidad sobre las demandas de las universidades, incide sobre los fondos que estas reciben.

5.2 Repartición de los recursos ordinarios

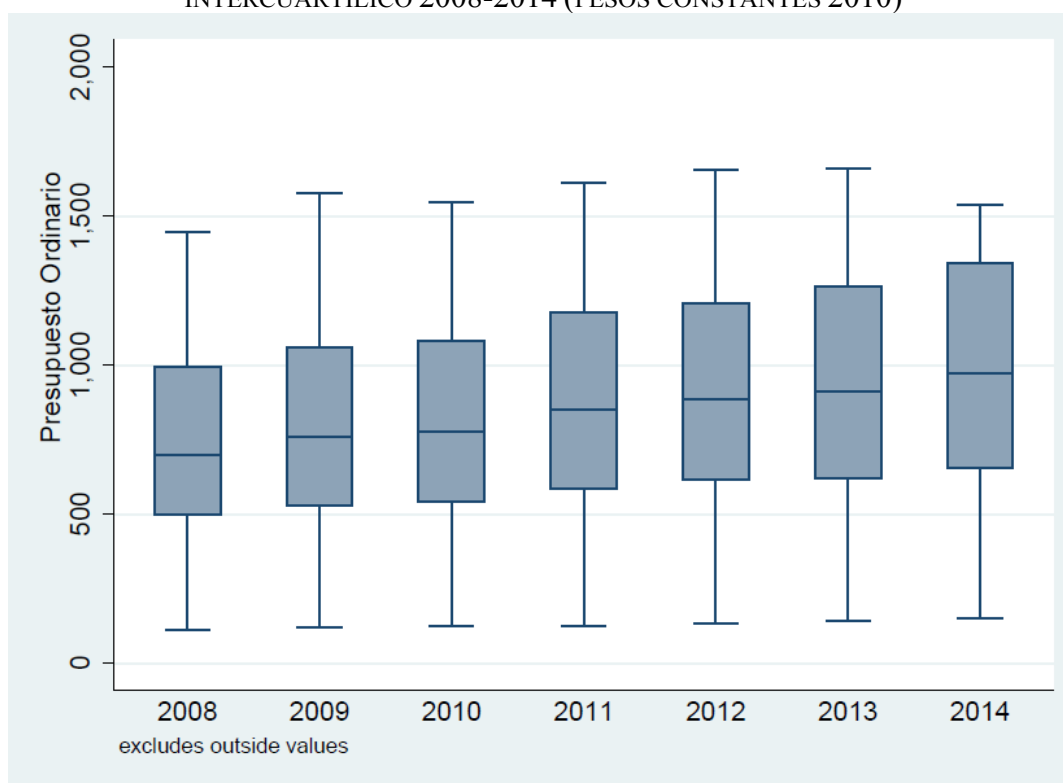
El financiamiento que es canalizado a través del Ramo 11 se conoce como el subsidio ordinario. Esta partida se rige por los criterios técnicos estipulados en el documento *Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior*, elaborado por la SEP, estos son: 1) El costo de la nómina, 2) Los gastos de operación y 3) Los incrementos para cubrir con el aumento de los costos de salarios y gastos de operación. Este apartado cuestiona que los criterios técnicos señalados por la SEP sean las únicas variables que explican por qué algunas universidades reciben más dinero que otras.

Antes de proceder a los modelos que ponen a prueba la Hipótesis 1, resulta pertinente hacer un análisis descriptivo de las variables incluidas en los modelos. El Gráfico 5.1 resume la distribución de la variable dependiente para los primeros tres modelos, es decir, el subsidio ordinario obtenido por las UPES para el periodo 2008-2014. En este gráfico de caja las universidades fueron agrupadas en cuartiles de acuerdo con el financiamiento que recibieron.

La información muestra un incremento constante de la mediana de 698 millones en 2008 a 957 millones en 2014. Asimismo, todos los cuartiles crecieron en el periodo 2008-2013, la tendencia al alza, solo se interrumpe en 2014 donde se contrajo el rango

intercuartílico más rico. De esta manera, para 2014 una universidad en el cuartil más pobre obtuvo entre 100 y 600 millones de pesos mientras que una universidad en el cuartil más alto recibió entre 1,400 y 1,510 millones de pesos. Además, en este periodo se encontraron cuatro casos desviados (*outliers*) que fueron excluidos del gráfico para mejor visualización de la información. Las instituciones que recibieron subvenciones superiores al resto de las UPES, fueron la UDG, la UANL, la BUAP y UAS.

GRÁFICO 5.1. DISTRIBUCIÓN DEL SUBSIDIO ORDINARIO ENTRE UPES POR RANGO INTERCUARTÍLICO 2008-2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



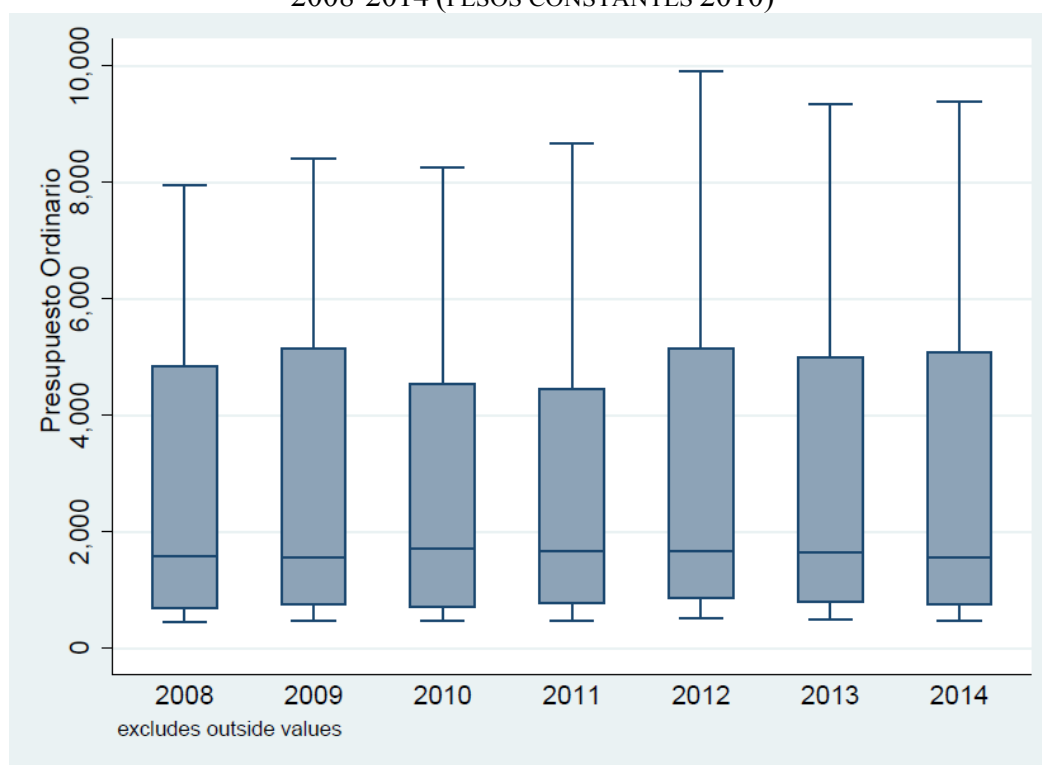
*El gráfico excluye casos desviados.

Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM.

El Gráfico 5.2 muestra la distribución presupuestal entre las UPF, que son agregadas en el cuarto modelo. Lo primero que se puede observar es que la mediana de estos casos se mantuvo estable a través del tiempo y ronda los 1,700 millones de pesos. Además, se aprecia cómo las universidades por encima de la mediana recibieron subvenciones mucho más grandes que las UPES. Por ejemplo, para los años 2013 y 2014 el cuartil más rico recibió entre 5 mil y 9 mil millones de pesos, siendo el caso más extremo en el UNAM con cerca de 23 mil millones de pesos en el año 2014.

Estas diferencias con respecto a las UPES podrían deberse a que algunas de estas universidades son las más grandes de México. Para 2014 la matrícula de licenciatura de la UNAM, el IPN y la UAM fue de 217 mil, 72 mil y 54 mil estudiantes respectivamente. Por ello, con la finalidad de que estos casos no produzcan sesgos en los estimadores se corrieron tres modelos que solamente incluye UPES y otro que agrega a las UPF.

GRÁFICO 5.2. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ENTRE UPF POR RANGO INTERCUARTÍLICO 2008-2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



*El gráfico excluye casos desviados.

Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM.

La Tabla 5.1 describe los valores de las variables que fueron utilizadas para el Modelo 4, que incluye a las UPES y UPF. En primer lugar, se muestra que se trata de una base de datos con 308 observaciones, en el periodo comprendido por esta base (2008-2014) el presupuesto medio de una universidad pública fue de 1,825.66 millones de pesos, mientras que la matrícula media y el promedio de número de docentes fue de 30,116 estudiantes y 2,941 profesores.

En lo que respecta a las variables independientes, la media de publicaciones en ISI fue de 204 artículos, el promedio de revistas publicadas por las universidades fue de

15,7 y la media de programas certificados por CIEES de 40,7. Ahora bien, dentro de estas variables hay grandes diferencias; como se puede observar, existen algunos casos sin publicaciones, sin revistas y sin certificaciones y en el otro extremo instituciones de educación superior con una importante producción académica y con un alto número de revistas y certificaciones²⁸. Finalmente, la tabla muestra las variaciones en la composición del Poder Legislativo.

TABLA 5.1 DESCRIPCIÓN DE VARIABLES INDEPENDIENTES Y DE CONTROL					
Variables	Observaciones	Media	D.E.	Mínimo	Máximo
Presupuesto Universidades*	308	1,789.4	3,476.9	110.91	23,465.9
Artículos ISI	308	205.09	473.1	1	3,592
Revistas Latindex	308	16.74	38.04	1	275
Certificaciones CIEES	308	40.74	37.64	1	179
Docentes	308	2,932.4	4,457.9	125	33,577
Bancada PRI	308	-	-	97	229
Bancada PAN	308	-	-	108	190
Bancada PRD	308	-	-	63	116

*Cálculo elaborado en pesos constantes a 2010

Fuente: Elaboración propia

Para poner a prueba la hipótesis sobre el efecto de la información independiente sobre el presupuesto se elaboraron cuatro modelos panel con efectos fijos con indicadoras por universidad. Los primeros tres modelos analizan únicamente a las UPES, ya que como se mencionó, la inclusión de las UPF pudieran sesgar los resultados del modelo. El primer modelo incluye las variables de interés, esto es, información de investigación, publicaciones y certificaciones y adiciona como variables de control técnico el número de profesores en la universidad, esto como indicador de los gastos de operación.

²⁸ Para una descripción detallada sobre los datos de información de cada una de las universidades públicas: Artículos en ISI, Revistas en Latindex y Certificaciones CIEES, véase el Anexo A.

El segundo modelo modifica el primero e introduce variables políticas, concretamente considera la posibilidad de que la identidad partidista del gobernador afecte la repartición el financiamiento educativo, esto es, que los gobernadores de algún partido sean más beneficiados que otros. El tercer modelo utiliza como base el modelo uno e introduce como variables de control la composición de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el Modelo 4 amplía el número de observaciones en la base de datos al incluir a las diez UPF. Además, este modelo añade como variables de control la procedencia de los diputados que conforman la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, asimismo, introduce variables *dummy* que indican si se trata de un año de elección federal. En suma, el Modelo 4 es el siguiente:

$$Y_{Presupuesto_i} = \alpha + \beta_{ISI_i} + \beta_{Latindex_i} + \beta_{CIEES_i} + \beta_{Docentes_i} + \beta_{Bancada PRI_i} + \beta_{Bancada PAN_i} + \beta_{Bancada PRD_i} + \beta_{Diputados en Comisión de Educación_i} + \beta_{Diputados en Comisión de Presupuesto_i} + Elección federal_i + \varepsilon_i$$

Los resultados de los cuatro modelos pueden observarse en la Tabla 5.2. En el Modelo 1 se observa que las variables de información sobre investigación, revistas y acreditaciones son positivas y significativas, tal y como se espera en la Hipótesis 1, todo esto aun cuando se controla por los gastos de operación, medidos con base en el número de profesores en cada una de las UPES. Esta última variable, que mantiene una alta correlación con el tamaño de la matrícula de estudiantes, no resulta ser significativa, a pesar de ser parte central de los criterios de distribución estipulados por la SEP.

TABLA 5.2 MODELO DE EFECTOS FIJOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ORDINARIO ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS				
Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ln ISI	.2369*** (.0201)	.2372*** (.0203)	.1149*** (.0216)	.1025*** (.0202)
Ln Latindex	.0416* (.0203)	.0415* (.0205)	.0319 (.0171)	.0449** (.0172)
Ln CIEES	.0621*** (.0162)	.0622*** (.0164)	.0334* (.0147)	.0206 (.0141)
Ln Docentes	.0191 (.0368)	.0188 (.0379)	-.0149 (.0310)	.0106 (.0289)
Bancada PRI	-	-	.2647*** (.0291)	.2413*** (.0298)
Bancada PRD	-	-	.2710*** (.0305)	.2381*** (.0315)
Gobernador PRI	-	-.0008 (.0182)	-	-
Gobernador PRD	-	..0029 (.0277)	-	-
Comisión de presupuesto	-	-	-	.0173 (.0138)
Comisión de educación	-	-	-	.0075 (.0113)
Elección federal	-	-	-	.0309*** (.0103)
Constante	5.256	5.257	3.56	3.889
R ² within	0.64	0.64	0.75	0.67
R ² between	0.62	0.62	0.58	0.62
R ² overall	0.61	0.61	0.49	0.57
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Número de grupos	34	34	34	44
Observaciones	237	237	237	307

NOTAS: ***= p<.001, **= p<.01, *= p<.05

Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, el Modelo 2 modifica el anterior para controlar por la identidad partidista del gobernador, partiendo de la posibilidad de que los legisladores asignen mayor financiamiento a los estados gobernados por su partido o que los gobernadores del partido del presidente sean favorecidos por el PPEF, elaborado por la SHCP. Lo que revela el modelo es que los coeficientes del modelo base no presentan

grandes cambios y que las variables sobre información independiente siguen explicando la distribución del presupuesto.

El Modelo 2 sostiene que un aumento del uno por ciento en publicaciones ISI va acompañado de una ampliación de .24 por ciento en los subsidios educativos. Además, encuentra que un aumento de uno por ciento en las publicaciones genera un crecimiento presupuestal de .04 por ciento y que las universidades que tienen un incremento de uno por ciento en evaluaciones CIEES tienen ampliación de .06 por ciento en su financiamiento. En contraste, la identidad del gobernador no incide sobre los fondos que reciben las instituciones de educación superior, ya que esta variable no es significativa.

El Modelo 3 incorpora como variable de control la conformación partidista de la Cámara de Diputados, lo anterior partiendo de que variaciones en las bancadas y la orientación ideológica del Congreso federal pudieran explicar la distribución del presupuesto. Al introducir estos controles, los estimadores de las variables explicativas se reducen de manera importante; con respecto a los primeros dos modelos, el coeficiente de publicaciones pasa de 0.24 a 0.11 y el estimador sobre evaluaciones CIEES disminuye de .06 a .03. Asimismo, el estimador sobre revistas indizadas en Latindex deja de ser significativo al 95 por ciento.

Aun así, lo que sugiere el Modelo 3 es que a mayor número de publicaciones en ISI y mayor número de programas reconocidos por CIEES, las UPES reciben más recursos. Es decir, que estas variables que en principio parecieran solamente incidir sobre algunos de los programas contenidos en los subsidios extraordinarios, tienen un efecto positivo sobre el presupuesto ordinario que es otorgado a estas instituciones.

Por su parte, Modelo 4 agrega a las UPF al análisis ampliando el número de observaciones de 34 a 44 por año. Además, agrega como controles tanto el origen de los miembros de las comisiones de Educación y Presupuesto como por variables indicadoras de año electoral. El primero se incorpora dada la posibilidad, que siguiendo el trabajo de Tandberg (2010), los legisladores favorezcan a sus estados de origen. Asimismo, controla por el año de elección federal, partiendo de la hipótesis de que el presidente intente favorecer a su partido ampliando el gasto público previo a las elecciones.

A pesar de las grandes diferencias entre las UPES y las UPF, el Modelo 4 muestra que al incluir dichas observaciones, dos de los indicadores de información independiente

continúan manteniendo una relación positiva y significativa con el presupuesto que las instituciones de educación superior reciben: el número de publicaciones científicas y revistas reconocidas en el ámbito académico, conforme las universidades cuentan con más publicaciones y revistas indizadas, reciben mayor financiamiento, tal como se plantea en la Hipótesis 1.

El poder explicativo del Modelo 4 es de 67 por ciento de las variaciones dentro de cada universidad y el 62 por ciento entre universidades, en total presenta un coeficiente de determinación de 0.57. En términos sustantivos el Modelo 4 revela que el incremento del uno por ciento en publicación en revistas reconocidas por ISI, incrementa los subsidios universitarios en 0,10%. Además, el crecimiento de uno por ciento en las revistas indizadas en Latindex aumenta sus fondos en 0,04%. Estos resultados confirman que ante mayor información independiente disponible a la opinión pública las instituciones de educación superior obtienen mayor financiamiento público. En este sentido, el desempeño académico influye sobre la distribución del presupuesto ordinario por medio de la credibilidad de las universidades.

Resulta importante que el número de profesores resultó no significativo en cada uno de los cuatro modelos. Esto es relevante porque esta variable es un buen indicador de las necesidades financieras de las universidades: en primer lugar, porque gran parte del gasto educativo es dedicado al pago de sueldos y en segundo lugar por la alta correlación que mantiene con el tamaño de la matrícula. Por lo tanto, lo que el modelo muestra es que la repartición del dinero público no está basada en las necesidades financieras de los centros educativos.

De tal forma que el financiamiento del nivel superior no se apega a los criterios estipulados en la ley donde se señala que el financiamiento debe ser determinado con base en gastos corrientes y operación. Por el contrario, son las variables políticas las que explican la asignación del presupuesto, siendo de especial interés para esta investigación la información independiente, pero también encontrando una relación entre la conformación del Congreso federal y la repartición de los fondos de educación superior.

Con respecto a este último punto, resulta importante que la conformación partidista del Congreso tiene un efecto importante sobre cómo se asignan los recursos entre universidades. Los coeficientes que se presentan en los modelos 3 y 4 muestran

una relación positiva entre la presencia de diputados del PRI y del PRD y un mayor presupuesto para el nivel superior, aunque cabe mencionar que estos coeficientes toman como grupo base al PAN. El Modelo 4 encuentra que un incremento de uno por ciento en las bancadas del PRI y el PRD está asociado con un crecimiento de 0.24 y 0.23 por ciento respectivamente. Esto sugiere que la ideología partidista tiene efecto sobre el gasto público; concretamente que Acción Nacional tiende a tener una posición más austera con respecto al gasto en el nivel superior²⁹.

Como se puede observar la explicación ofrecida por Tandberg (2010) para Estados Unidos no se confirma en el caso mexicano, el modelo no encuentra que los miembros de las comisiones favorezcan a las universidades de sus respectivos estados, en los modelos en las que fue incluida esta variable resultó ser no significativa. Esta discrepancia pudiera estar relacionada con diferencias en los incentivos institucionales entre los dos países, especialmente el hecho de que los legisladores mexicanos no podían ser reelectos. Por lo tanto, se podría esperar que los legisladores sean menos responsivos a las demandas de sus distritos. Este resultado también es contrario al hallazgo de Pantoja y Mendoza (2009) quienes sostienen que los integrantes de las comisiones favorecen a sus propios estados³⁰.

Asimismo, el Modelo 4 muestra que los ciclos electorales afectan la distribución del presupuesto entre las universidades públicas. Los resultados confirman que el gobierno dedica mayores montos a educación superior en años de elecciones federales. De esta manera, en los años en que se llevan a cabo comicios, las universidades públicas reciben 3 por ciento más financiamiento que en los años no electorales. Este hallazgo concuerda con lo planteado en los trabajos de Rogoff (1990) y Rogoff y Sibert (1998)

²⁹ Este hallazgo concuerda con lo observado por Mendoza (2007: 58) quien apunta lo siguiente con respecto a las negociaciones del presupuesto en el periodo 2001-2006: “Los diputados del PRD y del PRI en todos los años han manifestado su apoyo a la universidad pública, a diferencia de algunos diputados del PAN, quienes han sido críticos de su funcionamiento y de la forma en que utilizan los recursos públicos”

³⁰ Con respecto a la negociación presupuestal de 2006, Pantoja y Mendoza (2009: 157) señalan que el presupuesto de la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma de Guerrero y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla fue superior al resto de las UPES; estos autores atribuyen esta diferencia a la influencia de diputados de estos tres estados: en primer lugar el coordinador del PRI era representante del Estado de México, el Presidente de la Comisión de Presupuesto era diputado por Guerrero y el coordinador de la Subcomisión de Presupuesto de la Comisión de Educación era representante de Puebla.

quienes esperan un comportamiento oportunista de parte del gobierno para obtener la simpatía de los votantes.

El resultado de estos modelos se confirma al correr modelos de efectos fijos controlando tanto por año como por estado (las pruebas adicionales se presentan en el Anexo B). En cada uno de los análisis de regresión, el efecto del número de publicaciones en ISI sobre el subsidio ordinario es positivo y significativo. En este sentido, el efecto de esta variable es particularmente robusto ya que se mantiene después de controlar por variables no observables que se mantienen constantes en el tiempo. Igualmente, al correr un Modelo de Mínimos Cuadrados con el presupuesto del año anterior como variable retrasada el efecto de esta variable es positivo y significativo. En suma, se puede afirmar que este es el indicador de información más fuerte para explicar la distribución de los recursos ordinarios.

Ahora bien, con la finalidad de evitar un problema de endogeneidad, esto es, que sea el financiamiento el que genera las variables sobre información y controlar por variables confusoras no observables, se recurre a dos Modelos de Mínimos Cuadrados en Dos Fases -2SLS-. Este modelo toma como variable instrumental el número de investigadores en el SNI, tres años antes del presupuesto aprobado, en cada una de las entidades federativas. La idea aquí es que no existe una relación directa entre los fondos recibidos en t y el número de investigadores en el pasado $t-3$, pero que esta variable instrumental puede incidir sobre el presupuesto únicamente por medio de las variables de información independiente.

El modelo utiliza dos variables endógenas como indicadores de información; en el primer modelo utiliza el número de artículos en ISI, partiendo de que a mayor número de investigadores en el pasado se genera mayor investigación científica y esto repercutirá, por medio de la credibilidad, sobre el presupuesto que obtienen las universidades. En el segundo modelo se hace uso de un Índice de Información Independiente, que es el resultado de un Análisis de Componentes Principales, este factor explica el 62 por ciento de la variación de publicaciones ISI, el 62 por ciento del

indicador de revistas indizadas en Latindex y el 47 por ciento de la variación de las acreditaciones CIEES³¹.

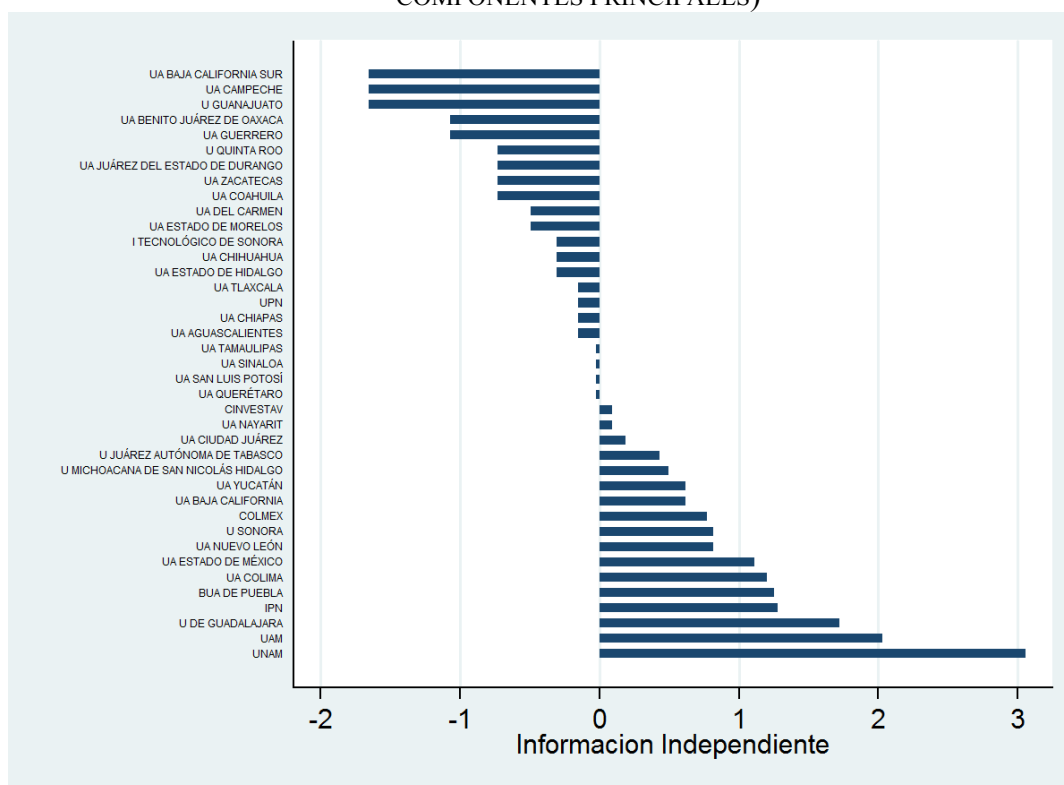
Los resultados del Análisis de Componentes Principales para 2014 pueden observarse en el Gráfico 5.3. En esta imagen los valores al centro representan instituciones cercanas de la media nacional, mientras que valores hacia la izquierda representan valores menores a la media y los valores a la derecha significan que la universidad se ubica por encima de la media nacional. Entre las universidades con índices más altos de información se encuentran universidades federales como la UNAM, el IPN y la UAM, así como grandes universidades estatales como la BUAP y la UDG. Entre las universidades con menor índice se encuentran instituciones de educación superior que no cuentan con un gran número de revistas indizadas en Latindex, esto es lo que hace el análisis las coloque entre las instituciones con menos información³².

La Tabla 5.3 muestra los resultados de los modelos de Mínimos Cuadrados en Dos Fases. Al utilizar el número de miembros del SNI en el pasado como instrumento de los artículos publicados en ISI, esta variable continúa mostrando una relación positiva y significativa con el financiamiento de las universidades públicas. Esto quiere decir que entre mayor es el número de investigadores adscritos al SNI en el pasado mayor fue el presupuesto que estas instituciones obtuvieron.

³¹ Se tomó solamente el primer componente cuyo valor propio es de 1.87 y explica el 62 por ciento del total de la variación entre estas tres variables. El valor propio del segundo y tercer componente fue de 0.74 y 0.37 respectivamente.

³² El caso más evidente es el de la Universidad de Guanajuato que cuenta con un alto número de publicaciones en ISI y un importante número de certificaciones en CIEES. No obstante, dado que cuenta con un bajo número de publicaciones indizadas en Latindex el Análisis por Componentes Principales la ubica entre las que menos información proveen.

GRÁFICO 5.3 ÍNDICE DE INFORMACIÓN INDEPENDIENTE 2014 (ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES)



Fuente: Elaboración Propia

TABLA 5.3. 2SLS: INFORMACIÓN INDEPENDIENTE Y PRESUPUESTO OBTENIDO POR LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS		
Variables	Modelo 1	Modelo 2
Artículos ISI	.5073*** .0599	-
Índice de Información	-	.6458*** (.0986)
Ln Docentes	.3352*** 0520	.3290***
Bancada PRI	-.0489 .1214	-.0301 (.1570)
Bancada PAN	.2154 .2344	-.3341 (.2888)
Comisión de Presupuesto	.1740** .0642	.1762* (.0829)
Comisión de Educación	.1530** .0579	-.0021 (.0805)
Elección Federal	-.0866 0670	.0318 (.0864)
Constante	1.144	6.04
R ²	0.78	0.63

Prob> chi2	0.0000	0.0000
Observaciones	279	279
Instrumento	Investigadores SNI _{t-3}	

NOTAS: ***= $p < .001$, **= $p < .01$, *= $p < .05$

Fuente: Elaboración propia.

En términos sustantivos, el Modelo 1 sugiere que el aumento de uno por ciento en las publicaciones en ISI, genera un crecimiento de 0,50 por ciento en el subsidio educativo que obtiene una universidad. Asimismo, muestra una relación positiva y significativa entre el tamaño de la matrícula de profesores y los fondos otorgados a cada universidad; específicamente arroja que una ampliación de uno por ciento en el tamaño de la matrícula se ve reflejado en un incremento de 0.33 por ciento. Además, a diferencia del análisis de Efectos Fijos, encuentra que los miembros de las Comisiones de Presupuesto y Educación otorgan mayores subsidios a sus estados de origen.

Al incluir como variable explicativa el Índice de Información Independiente, que resume los datos de número de publicaciones, revistas y certificaciones, el coeficiente incrementa a 0.64. Esto significa que un aumento de una unidad en el índice está asociada con un incremento de 89 por ciento, este porcentaje es muy alto pero se debe tomar en cuenta que el valor del índice va de -1.65 a 3 (véase Gráfico 5.3). Esto confirma que a mayor información independiente mejores son los resultados presupuestales de las universidades públicas. Al mismo tiempo, muestra que el número de docentes y la presencia de diputados del estado de la universidad en la Comisión de Presupuesto están positiva y significativamente vinculados a mayores subvenciones para las instituciones de educación superior.

Más importante aún, estos modelos permiten romper con un problema de endogeneidad, y apuntan a que la dirección del efecto va desde los indicadores de información hacia el presupuesto y no en el sentido contrario. Asimismo, dado que no existe relación entre el número de investigadores en el pasado y las variables confusoras, evita sesgos en los estimadores. En suma, el Modelo 1 permite sostener que existe una relación positiva entre la producción científica de las universidades y el financiamiento que éstas obtienen. Mientras que el Modelo 2, muestra que, al incluir información sobre

revistas indizadas y programas certificados, el efecto incrementa. Esto es, que su credibilidad repercute en el subsidio ordinario que estas instituciones reciben.

5.3 Repartición de recursos extraordinarios

Una vez analizado el efecto de las variables explicativas sobre los recursos ordinarios, se puede contrastar con la repartición de los subsidios extraordinarios que reciben las UPES. Como ya se señaló, estos apoyos financieros están sujetos a reglas de operación específicas y algunos de ellos están condicionados a indicadores de desempeño académico. Por ello, se puede esperar una relación positiva entre las variables de información y varios de los fondos extraordinarios.

Los programas a través de los cuales las universidades recibieron financiamiento, así como la vigencia de los programas se muestran en la Tabla 5.4. Algunos de estos apoyos fueron sujetos a indicadores de desempeño académico, por ejemplo, el Programa para el Mejoramiento del Profesorado, el Programa de Carrera Docente, el Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de la ANUIES o el Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior.

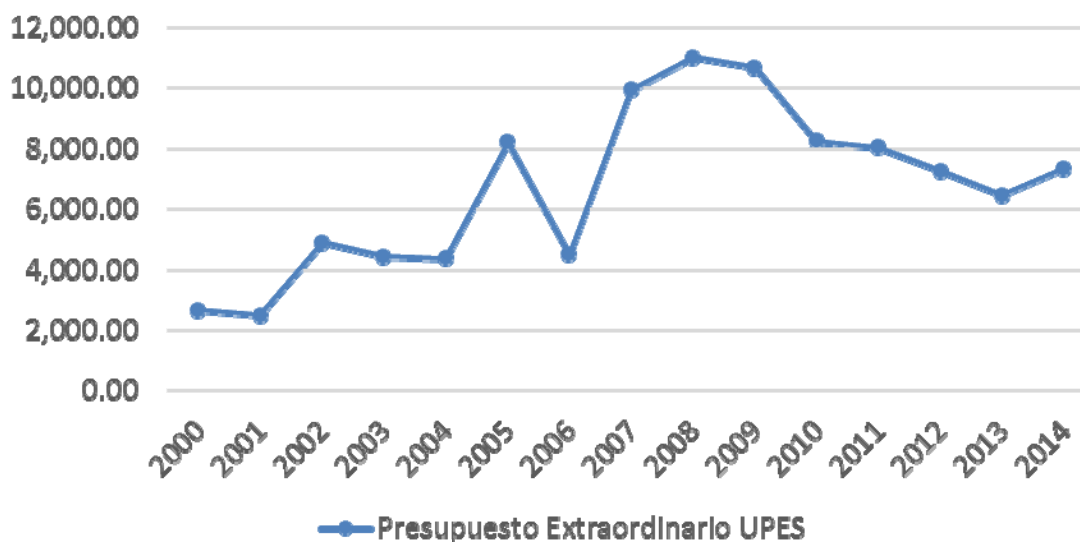
TABLA 5.4 FONDOS EXTRAORDINARIOS EN EL PERIODO 2008-2014	
Fondos	Periodo
Programa de Carrera Docente	2008-2014
Programa para el Mejoramiento del Profesorado	2008-2013
Fondo para la Modernización de la Educación Superior	2008-2010
Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de la ANUIES	2008-2010
Fondo para la Consolidación de las UPES	2008-2010
Modelo de Asignación al Subsidio Federal Ordinario	2008-2010
Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior	2011-2014
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	2011-2013
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	2014
Fondo para Incremento de la Matrícula UPES	2008-2010
Ampliación de la Oferta	2008-2010
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta	2011-2013
Programa de Expansión de la Oferta Educativa	2014

en EMS y Superior	
Saneamiento Financiero	2008-2013
Reformas Estructurales	2008-2010
Reconocimiento de Plantilla	2008-2010
Atención de Problemas Estructurales	2011-2013
Apoyos para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	2014

Fuente: Mendoza (2016)

Las subvenciones extraordinarias son una pequeña proporción del financiamiento público en comparación con el componente ordinario, pero el monto de estos apoyos varía anualmente. El Gráfico 5.4 resume la evolución de los fondos extraordinarios, en él se aprecia que del año 2000 a 2006 se presentaron grandes fluctuaciones; por ejemplo, en los años 2002 y 2005 los montos se duplicaron. En cambio, el periodo 2007-2014 los cambios fueron menos abruptos. En este ciclo se aprecian dos momentos: de 2007 a 2009 en donde se alcanzó el máximo histórico de financiamiento extraordinario para las UPES y, un segundo momento, de disminución anual del presupuesto de 2010 a 2013.

GRÁFICO 5.4 PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO ASIGNADO A LAS UPES (PESOS CONSTANTES 2010)



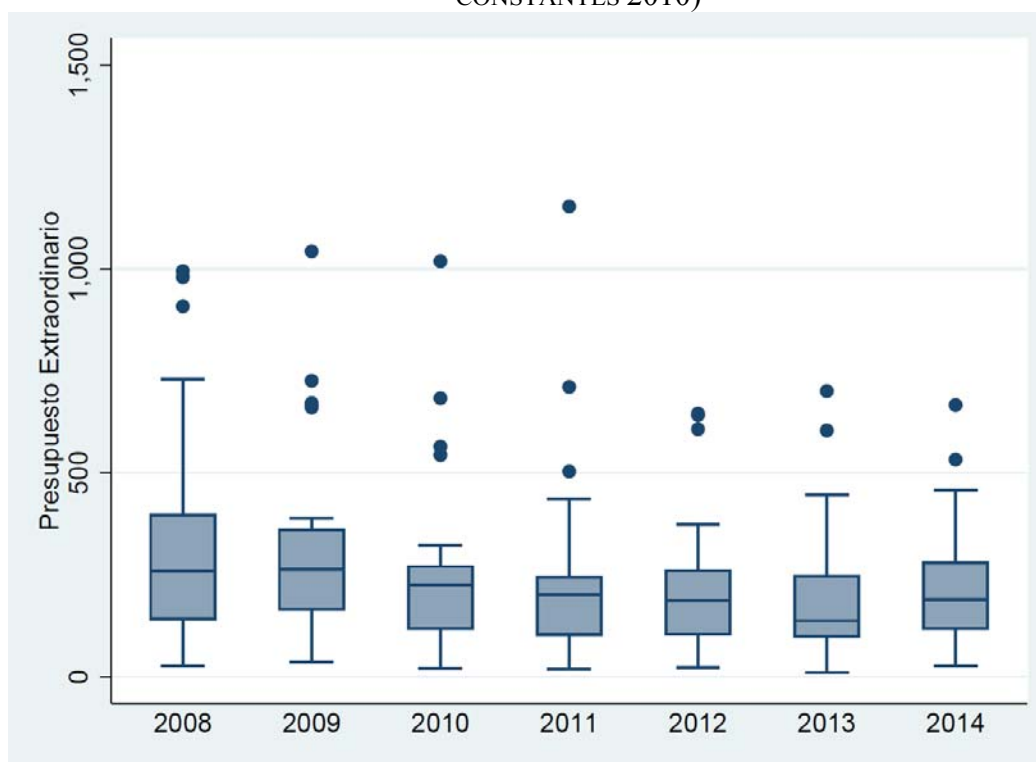
Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM y Mendoza (2011)

Más aún, la distribución de estos fondos ha sido muy errática a través del tiempo. En Gráfico 5.5 presenta la asignación de los subsidios extraordinarios entre UPES en el

periodo 2008-2014 a través de cuartiles. Como se puede ver los rangos intercuartílicos presentan grandes fluctuaciones. Por ejemplo, mientras en 2008 las universidades recibieron entre 25 y 750 millones de pesos para 2010 el rango osciló entre 20 y 300 millones de pesos. Mientras que la mediana varía desde un máximo de 250 millones en 2008 hasta un mínimo de 150 millones de pesos. Además de cambios en el tiempo, lo que muestra el gráfico es una gran variación en el financiamiento entre universidades que reciben más y menos subvenciones.

También llama la atención que algunos centros educativos obtuvieron sumas marcadamente mayores que las demás, como los casos desviados que llegaron a recibir hasta mil millones de pesos. Entre las universidades con los presupuestos más altos se encuentran las UPES con mayor número de estudiantes: Guadalajara, Nuevo León, Sinaloa y Puebla. En promedio, estas cuatro universidades recibieron el 31,4 por ciento del total de los subsidios asignados en el periodo 2008-2014.

GRÁFICO 5.5 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EXTRAORDINARIOS ENTRE UPES (PESOS CONSTANTES 2010)



Fuente: Elaboración propia

Para poner a prueba si los recursos de legitimidad afectan la asignación de los fondos extraordinario, se corrieron dos modelos de Efectos Fijos con indicadora por universidad. La primera regresión utiliza las mismas variables explicativas que el Modelo 4, en la sección anterior, que examinó la distribución del subsidio ordinario. Mientras que el segundo modelo controla por el precio de la mezcla mexicana de petróleo, se incluye este control porque las subvenciones extraordinarias suelen ser negociados como parte de las ampliaciones presupuestales, que están sujetas a cambios en el precio de referencia del barril de petróleo. Los datos fueron extraídos del Sistema Geológico Mexicano. Los resultados del modelo se exponen en la Tabla 5.5.

TABLA 5.5 MODELO DE EFECTOS FIJOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO ENTRE UNIVERSIDADES PÚBLICAS		
Variable	Modelo 1	Modelo 2
Ln ISI	.0346 (.0929)	.0913 (.0949)
Ln Latindex	.1418* (.0663)	.1464* (.0656)
Ln CIEES	.1552* (.0619)	.1486* (.0613)
Ln Docentes	-.0441 (.1219)	-.0151 (.1211)
Bancada PRI	-1.002*** (.1549)	-.5919* (.2302)
Bancada PRD	-.6262*** (.1495)	-.1051 (.2637)
Comisión de presupuesto	-.0233 (.0528)	-.0233 (.0522)
Comisión de educación	.0951* (.0430)	.0983* (.0425)
Elección federal	-.0856 (.0475)	.1056 (.0929)
Precio barril de petróleo	-	-.5234* (.2193)
Constante	12.549	9.920
R ² within	0.46	0.48
R ² between	0.49	0.54
R ² overall	0.45	0.51
Prob > F	0.0000	0.0000
Observaciones	238	238

NOTAS: ***= $p < .001$, **= $p < .01$, *= $p < .05$

Fuente: Elaboración propia

Los resultados de ambos modelos apuntan a que dos variables de información independiente están relacionadas positiva y significativamente con el financiamiento extraordinario: el número de revistas indizadas en Latindex y los programas evaluados por CIEES. Concretamente, se encuentra que un aumento de uno por ciento en las revistas registradas en Latindex tiene un efecto de 0.14 por ciento en los fondos recibidos. De la misma manera, un incremento de uno por ciento en los programas reconocidos por CIEES está vinculado con una ampliación de 0.15 por ciento en los subsidios asignados. Estos resultados se mantienen controlando por el tamaño de la matrícula de profesores, la conformación del Congreso, la composición de las comisiones de Educación y Presupuesto, así como por indicadores de elección federal y por cambios en el precio del barril de petróleo.

De las variables de control se puede extraer que la conformación del Congreso importa en la distribución del dinero público; un aumento de uno por ciento en el tamaño de la bancada del PRI está relacionado con una contracción de 0.59 por ciento en el subsidio extraordinario de las UPES. Esto quiere decir, que mientras se encuentra una relación positiva entre el tamaño de la bancada PRI y los recursos ordinarios, esta no se mantiene al analizar los fondos extraordinarios.

Además, el modelo encuentra que los estados que están representados en la Comisión de Educación reciben mayores apoyos financieros, de acuerdo los resultados, los estados estarían recibiendo 10 por ciento más por cada diputado en la comisión. Este hallazgo es opuesto a los hallazgos del análisis del presupuesto ordinario, es decir, en la repartición de los fondos extraordinarios hay evidencia de que los legisladores favorecen a sus distritos. Finalmente, contrario a lo esperado, se presenta una relación negativa entre el precio del petróleo y los subsidios extraordinarios: por un aumento de uno por ciento en precio del barril de petróleo se experimentó una disminución de 0.52.

5.4 Conclusiones

La evidencia empírica apunta a que la información independiente está positivamente relacionada con mejores resultados para las instituciones de educación superior. Al analizar tanto la distribución del subsidio ordinario como del extraordinario, se

encuentra que la producción científica, el reconocimiento de las revistas académicas y la certificación de programas están vinculados con mayor financiamiento.

El mecanismo causal a través del cual las variables de información afectan la toma de decisiones es la credibilidad ante la opinión pública. Esta información hace que las campañas, que emprenden las universidades durante la negociación del presupuesto, sean respaldadas por los electores. Es decir, que a diferencia de los grupos que condicionan su apoyo a resultados favorables, el poder de las universidades recae en la legitimidad de sus demandas. De esta manera, los centros educativos con mejores indicadores de desempeño académico obtuvieron más financiamiento público en el periodo 2008-2014.

Este resultado se sostiene al controlar por otros factores que pueden incidir sobre la asignación de los fondos educativos como los gastos de operación y criterios políticos como la afiliación partidista de los gobernadores, la conformación del Congreso, la identidad de los miembros de las comisiones de Educación y Presupuesto, los ciclos electorales y variables no observables que se mantienen fijas para cada universidad a través del tiempo. La evidencia muestra que, tanto en la repartición del presupuesto ordinario como extraordinario, las universidades con mejores indicadores de información fueron las más beneficiadas. Esto cuestiona los criterios de asignación señalados por el gobierno mexicano, en donde se menciona a los gastos de operación como el principal criterio. Lo que demuestra este trabajo es que las instituciones que obtienen mayor financiamiento son aquellas con mayor capacidad de presión política.

CAPÍTULO 6

Recursos de intercambio y competencia entre niveles por el presupuesto educativo

Las desigualdades presupuestales no solo se observan entre instituciones de educación superior, sino que también entre niveles educativos. Este apartado analiza por qué algunos niveles reciben más fondos. A diferencia del apartado anterior, considera una situación de competencia entre grupos por el dinero público.

La investigación identifica dos tipos de grupos: con poder de legitimidad y con poder de intercambio. El estudio asume que las universidades son grupos del primer tipo, mientras que los sindicatos son grupos que condicionan su apoyo electoral a decisiones favorables a sus intereses. Esta sección explora una situación en la que los dos tipos de actores compiten por el presupuesto y qué efectos tienen sus presiones sobre un nivel sin representación: el Medio Superior.

Antes de poner a prueba las hipótesis 2 y 3, se hace una breve descripción de SNTE y expone por qué este trabajo lo considera como un grupo con poder de intercambio. En segundo lugar, muestra un análisis descriptivo de los recursos que son dedicados tanto a la educación básica como a la educación media. En tercer lugar, hace una descripción de las variables independientes incluidas en el modelo SUR. Posteriormente presenta los resultados del modelo y la interpretación de los hallazgos.

6.1 El SNTE como grupo con poder de intercambio

En el periodo 1994-2014 el nivel educativo que recibió la proporción más grande del presupuesto fue el nivel básico, donde se encuentra la mayor parte de la matrícula de alumnos y profesores del país. De acuerdo con la OCDE, más del 90 por ciento del gasto en educación básica es dedicado al pago de nómina y cerca del 81 por ciento al pago de los salarios de los profesores (OCDE, 2015)³³. Por lo tanto, uno de los principales *stakeholders* de la distribución presupuestal son los maestros. A diferencia del nivel medio superior y de las universidades, los profesores de educación básica están aglutinados, en su mayoría, en un solo sindicato: el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); este sindicato representa alrededor de un millón de trabajadores,

³³ México es el país que dedica la mayor parte de su presupuesto al pago de nómina entre los países de la OCDE, en promedio los miembros de la organización dedican 79 por ciento al pago de compensaciones y el 63 por ciento es canalizado al pago de los salarios de los maestros (OCDE, 2014).

lo que lo constituye como el más grande de América Latina (Bensusán y Middlebrook, 2013: 71)

Desde su creación en 1943, el SNTE ha estado vinculado a partidos políticos: durante el periodo de partido hegemónico formó parte de la base sindical que apoyó al PRI, es decir, era una pieza de la estructura corporativista en la que los sindicatos obtenían privilegios a cambio de disciplina (Elizondo, 2009; Haber *et al*, 2008). Concretamente, los sindicatos recibían rentas, eran protegidos por una rígida ley laboral y gozaban de autonomía a cambio de apoyo político en la forma de respaldo electoral y control de grupos disidentes (Elizondo, 2009: 174).

La lealtad del sindicato se fincó sobre el monopolio de la representación magisterial, lo anterior fue posible dado que el gobierno mexicano reconoció al SNTE como el único interlocutor del magisterio y dispuso que las cuotas sindicales, equivalentes al uno por ciento del salario de los maestros, fuera descontada de la nómina de los trabajadores y transferidos al secretario general del SNTE (Ornelas, 2008b: 59). Al mismo tiempo, sus líderes eran recompensados por el gobierno por medio de la repartición de cargos de elección popular o puestos gubernamentales, lo que frecuentemente iba a acompañado de oportunidades de enriquecimiento personal (Haber *et al*, 2008: 30).

Una muestra de la cercanía entre el PRI y el SNTE, es el hecho de que este sindicato fue uno de los grupos con mayor representación en la Cámara de Diputados durante el periodo de hegemonía priista (Bensusán y Middlebrook, 2013: 68)³⁴. Además, el SNTE estuvo afiliado al PRI hasta el año de 1989, y poco después el sindicato conformó el Comité de Acción Política, un organismo interno que apoya a miembros del sindicato que buscan puestos de elección popular a través de cualquier partido político (Muñoz, 2011: 168).

Al interior del sindicato, se reproducía el modelo de incentivos selectivos; favoreciendo a los miembros disciplinados y castigando a los disidentes. Lo anterior fue posible debido al control del SNTE sobre la repartición de plazas de nueva creación y

³⁴ De acuerdo con la revisión hecha por Bensusán y Middlebrook (2013) el único grupo que superaba al SNTE en la Cámara de Diputados era la Confederación de Trabajadores de México (CTM), aunque cabe mencionar que esta organización estaba conformada por múltiples sindicatos, de tal forma que el SNTE era el sindicato con mayor número de representantes en el Congreso mexicano.

sobre los asensos en el escalafón magisterial (Santibáñez, 2008; Ornelas, 2008a; Muñoz, 2008; Elizondo, 2009). De esta manera, el acceso al magisterio y la movilidad social de los docentes estaban vinculados a la disciplina sindical. En suma, las reglas del régimen hegemónico lo dataron de una gran capacidad para superar dilemas de acción colectiva a través de incentivos positivos y negativos.

Con la alternancia política el SNTE adquirió mayor autonomía y forjó alianzas con diversos partidos como el PAN y el PRD. Además, para 2005 miembros del SNTE crearon su propio partido político con el apoyo de la dirigencia sindical: el Partido Nueva Alianza (PANAL) (Fernández, 2013; Bensusán y Middlebrook, 2013; Muñoz, 2011; Muñoz, 2008), este partido se ha presentado en alianza con las tres grandes fuerzas políticas nacionales: PRI, PAN y PRD, lo que pone evidencia su pragmatismo político³⁵. Aunado a las curules controladas por el PANAL, integrantes del SNTE han accedido al Congreso a través de los principales partidos políticos (ver Tabla 6.1), lo que muestra la diversificación política del sindicato.

Es importante mencionar que mientras la representación de los sindicatos ha ido a la baja en el periodo postransición, el SNTE es un caso atípico ya que ha mantenido una importante presencia en el Congreso. Incluso cuando se le compara con otros grupos de interés, como las cámaras empresariales, el SNTE es una de las organizaciones con mayor número de representantes en la Cámara Baja. Bensusán y Middlebrook (2013: 71) atribuyen el éxito del SNTE, para mantener dicha representación en el Congreso, a su atractivo como aliado electoral.

³⁵ En el periodo 2008-2014 el Partido Nueva Alianza forjó diversas alianzas electorales en las elecciones locales: con el PRI se presentó en las elecciones de Hidalgo y Nayarit en 2008, Campeche, Colima, Querétaro y Tabasco en 2009, Colima en 2012, Tamaulipas en 2013. En alianza con el PRI y el PVEM se presentó en las elecciones Sonora en 2009, Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas en 2010, Guerrero, Coahuila, Estado de México y Nayarit en 2011, Chiapas, Estado de México, Morelos, Querétaro y Tabasco en 2012, Chihuahua en 2013 y Coahuila en 2014. En alianza con el PAN se presentó en San Luis Potosí en 2009, Baja California, Tlaxcala y Veracruz en 2010, Michoacán en 2011, Guanajuato en 2012, y en alianza con el PAN y el PRD se presentó en las elecciones de Chiapas y Puebla en 2010, Baja California y Puebla en 2013.

TABLA 6.1 MIEMBROS DEL SNTE EN EL CÁMARA DE DIPUTADOS 2006-2015			
PARTIDO	LEGISLATURA LX	LEGISLATURA LXI	LEGISLATURA LXII
PAN	8	1	0
PRI	5	8	10
PRD	9	4	4
PANAL	6	2	5
OTROS	4	1	2
TOTAL	31	16	21

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL

En este sentido, Bensusán y Tapia (2011) identifican como uno de los recursos de poder político del sindicato el alto número de docentes, especialmente la posibilidad de que el control magisterial pueda movilizar votos en favor de un partido. Asimismo, Muñoz (2011) apunta a que el sindicato es un aliado electoral atractivo tanto por el liderazgo social de los maestros en las comunidades en que laboran como por su presencia nacional, es decir, ya que la educación básica está ampliamente extendida, esto implica que el SNTE cuenta con agremiados en prácticamente todo el país.

Estudios como los de Muñoz (2008) y Muñoz (2011) sostienen que el SNTE ha tenido una participación política activa en el ámbito electoral. Este autor afirma que el SNTE ha apoyado campañas electorales tanto con recursos financieros como humanos. Esto último, a través de la movilización de sus miembros en favor de determinados partidos políticos, así como de su amplia organización y capacidad de sus integrantes, especialmente de los maestros comisionados³⁶, para actuar como operadores políticos³⁷. Esto da indicios para pensar en el SNTE como un grupo con poder de intercambio y, en consecuencia, que el financiamiento de la educación básica puede ser afectado por las presiones políticas del SNTE.

Algunos de los estudios cualitativos hacen referencia al cabildeo realizado por el sindicato al interior de las comisiones legislativas para ampliar los recursos del nivel básico. De acuerdo con estos estudios, las presiones son ejercidas a través de diputados que se encuentran afiliados al SNTE y que promueven los intereses de esta organización (Mendoza, 2007; Mendoza, 2009a; Mendoza, 2009b; Mendoza, 2013b). En este punto,

³⁶ Los maestros comisionados son profesores que se encuentran dentro de la nómina pero que no están frente a un grupo sino que desempeñan otra actividad ya sea administrativa dentro de la SEP o en el SNTE.

³⁷ Muñoz (2011: 100) afirma que los miembros del SNTE se ven involucrados en actividades políticas como proselitismo, representación ante órganos electorales, coordinación de campañas políticas e incluso actuando como líderes de partido.

es importante señalar que, si bien el número de representantes vinculados al SNTE es pequeño en comparación con el total de la Cámara, estos legisladores ocupan posiciones importantes en la Comisión de Educación, que cuenta con atribuciones para hacer recomendaciones sobre el gasto educativo.

6.2 La distribución del presupuesto de educación básica y media

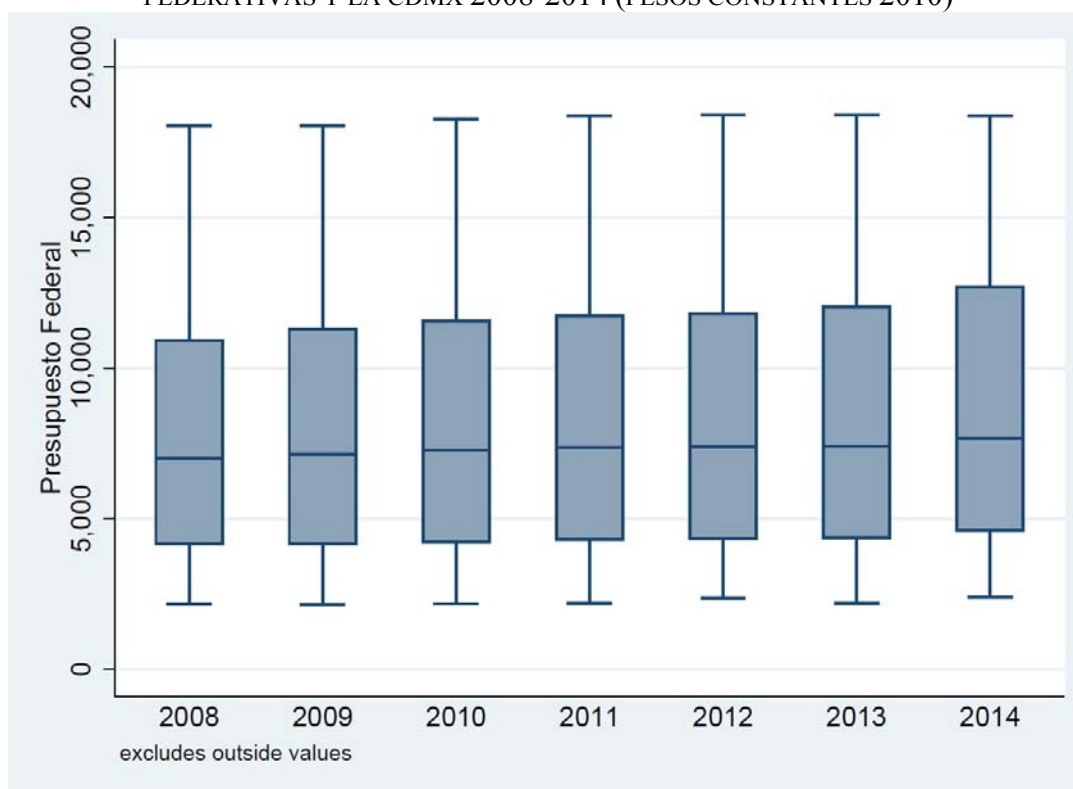
6.2.1 Educación básica

El Gráfico 6.1 muestra la repartición del presupuesto de educación básica entre las entidades federativas agregadas en cuartiles, como se puede apreciar no hubo una gran variación en los recursos; la mediana se mantuvo alrededor de los 7,000 millones de pesos. En general, los rangos intercuartílicos experimentaron pequeños aumentos anuales. Asimismo, no se observan grandes cambios en la distribución de los cuartiles, con excepción del tercer cuartil que experimentó un incremento en su límite superior de 11 mil a 12,500 millones de pesos. Fuera de dicho cuartil, la distribución de 2008 es muy parecida a la de 2014.

Ahora bien, el Gráfico 6.1 revela las desigualdades en la repartición de recursos entre las entidades federativas. Se puede observar que 2014, mientras el cuartil de menores ingresos recibió entre 2,500 y 4,900 millones, el 25 por ciento más rico obtuvo entre 12,500 mil y 18 mil millones de pesos. En principio estos datos pudieran reflejar simplemente las diferencias demográficas del país, esto es, que la población de unos sea superior que otros o que algunos estados cuenten con más niños en edad de acudir al nivel básico. Sin embargo, resulta permitente explorar si existen otras variables que influyan sobre cómo es repartido este dinero.

Cabe mencionar que el Gráfico 6.1 omite dos casos desviados, esto es, entidades que en cada uno de estos años recibieron subsidios excepcionalmente altos; se trata de las entidades más pobladas del país: Ciudad de México y del Estado de México. Los montos destinados para estas dos entidades en 2014 fueron de 57 mil y 21 mil millones de pesos respectivamente.

GRÁFICO 6.1 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN BÁSICA ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA CDMX 2008-2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



*El Gráfico excluye casos desviados

Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP y el PEF (2008-2014)

Cabe mencionar que la mayor parte del financiamiento es canalizado a los estados por medio del Ramo 33, mientras que los recursos de la Ciudad de México provienen del Ramo 11. Partiendo de lo anterior, es importante estimar en qué medida los criterios de asignación señalados en los programas de desarrollo social del Ramo 33, específicamente los mencionados en el FAEB, determinan los montos obtenidos por las entidades federativas.

La Tabla 6.1 muestra un modelo de regresión robusta que utiliza como variables explicativas de la distribución presupuestal, los criterios estipulados en la fórmula del FAEB: incluye como indicador de los costos de operación y de matrícula el logaritmo natural del número de profesores en cada estado. Se tomó este indicador debido a la alta correlación que mantiene el número de empleados en cada escuela con la matrícula escolar (0.98) y el tamaño del personal (0.70). Mientras que como indicador del monto compensatorio otorgado a cada entidad federativa se utilizó el logaritmo natural del porcentaje de población en pobreza.

Se emplea una regresión robusta, en donde los casos con residuos pequeños tienen mayor peso sobre la estimación de los coeficientes que los casos con residuos grandes, para evitar que los casos extremos sesguen los estimadores del modelo, esto resulta especialmente útil dado los altos valores que presenta la CDMX, que a diferencia de las entidades federativas no recibe recursos a través del Ramo 33 sino de los Ramos 11 y 25. El periodo que toma el modelo es de 2008 a 2014.

TABLA 6.2 PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN BÁSICA Y VARIABLES TÉCNICAS (2008-2014)			
Variable	Coeficiente	Error Estándar	$P > z $
Ln Docentes	.8172	.0091	0.000
Ln Pobreza	.0186	.0220	0.399
Prob > F	0.000		
Constante	.4986		
N	224		

Fuente: Elaboración propia

Lo que develan los resultados es que, al incluir solamente a las variables técnicas contenidas en los criterios de asignación, el número de profesores está relacionado con el financiamiento que obtiene cada uno de los estados y la CDMX. El modelo muestra que entre más altos son los gastos de operación de las escuelas de educación básica, estas reciben más dinero público. Por el contrario, no hay evidencia de una relación entre la población en pobreza y el financiamiento canalizado a cada uno de los estados. Esto significaría que se estaría cumpliendo con el principal componente del FAEB esto es que las necesidades financieras los estados, medidas como gastos de operación, guían la repartición presupuestal.

Ahora bien, cabe preguntarse si, al igual que en el caso de las universidades, algunas variables políticas pudieran influir en la asignación del financiamiento público. En este sentido, se busca explorar en qué medida las presiones de intereses especiales afectan la repartición de recursos de educación básica. Para ello se asume que el sindicato magisterial es un grupo de interés que busca maximizar sus intereses en la negociación presupuestal y que su éxito depende del apoyo electoral que condiciona a los partidos políticos.

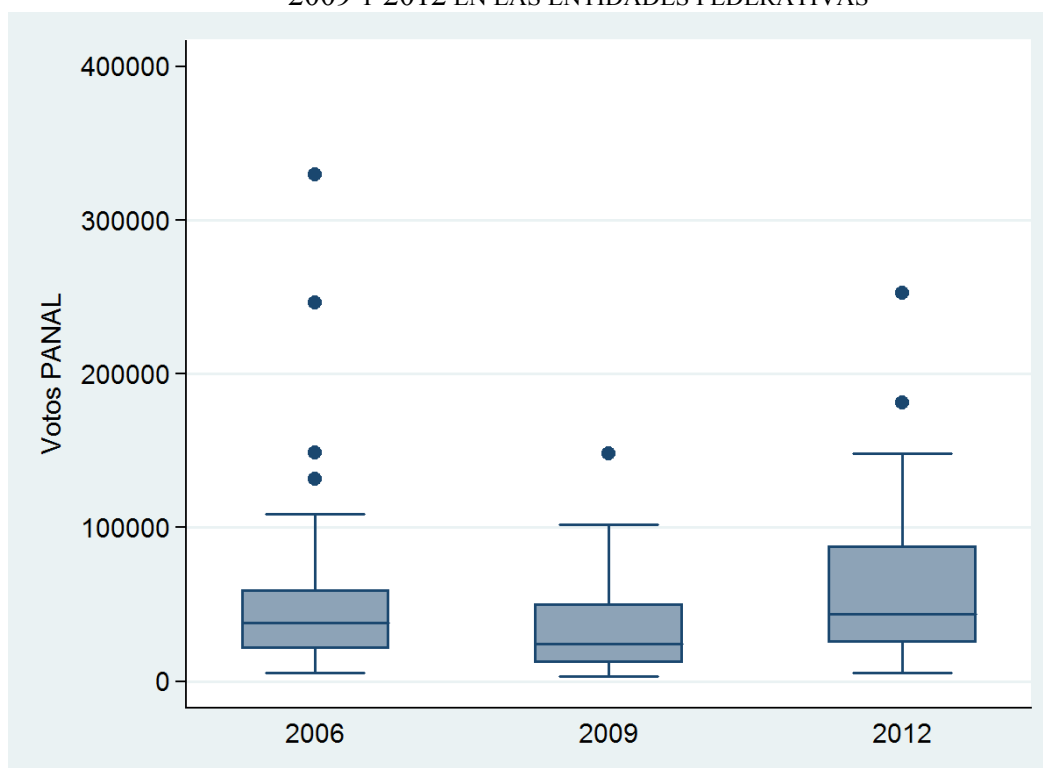
Identificar un indicador del poder del magisterio no es una tarea fácil. Lo anterior debido a la falta de información pública acerca del número exacto de agremiados que conforman al SNTE. Asimismo, no se conoce con precisión a cuánto ascienden los

recursos financieros del sindicato. En este sentido, la única información disponible son los fondos que son transferidos, por concepto de cuotas sindicales, de la SEP al SNTE. No obstante, este dato es un agregado nacional y no permite conocer de dónde provienen los recursos. Además, se desconocen los montos de las transferencias que son hechas por los gobiernos estatales al SNTE.

Dadas estas limitaciones, este trabajo toma como indicador del poder de intercambio del SNTE el número de votos obtenidos por el Partido Nueva Alianza (PANAL) en la elección federal más reciente en cada estado de la república. Este indicador puede ser un *proxy* de la fuerza del sindicato partiendo del supuesto que, donde el SNTE es más fuerte, el PANAL obtiene mejores resultados electorales. La votación recibida por el PANAL en las elecciones 2006, 2009 y 2012 se presenta en el Gráfico 6.2.

El Gráfico 6.2 muestra que la mediana del PANAL fue de 40 mil votos en las elecciones de 2006 y 2012, mientras que en la elección de 2009 fue de alrededor de 30 mil votos. Aunque, en algunos estados el PANAL obtuvo hasta 100 mil votos. Los datos muestran que en 2012 el PANAL fue una fuerza importante en 25 por ciento de los estados donde logró entre 90 mil y 150 mil votos. Asimismo, en el Gráfico 6.2 se observan algunos casos desviados, esto es, estados en los que el PANAL es excepcionalmente fuerte; este es el caso del Estado de México donde el partido logró sumar hasta 330 y 250 mil votos en las elecciones de 2006 y 2012 respectivamente.

GRÁFICO 6.2 VOTACIÓN OBTENIDA POR EL PANAL EN LAS ELECCIONES FEDERALES 2006, 2009 Y 2012 EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

6.2.2 Nivel medio

En la negociación del presupuesto tres tipos de actores se ven afectados: las universidades con recursos de legitimidad, el nivel básico, y concretamente el SNTE, con recursos de intercambio y finalmente, el nivel medio que carece de recursos de legitimidad e intercambio. De esta manera, mientras el sindicato magisterial y las instituciones de educación superior presionan al Poder Legislativo, no existe un grupo similar que represente al nivel medio superior. Esto llama la atención, dado que el nivel medio superior es el que obtuvo menor financiamiento en el periodo 2008-2014.

Una importante diferencia de este nivel con respecto al básico y superior es su fragmentación en múltiples subsistemas. La educación media superior está organizada en tres modelos: general, tecnológico y profesional técnico. El motivo de esta división es que algunos modelos preparan a los estudiantes para cursar estudios de nivel superior (general y técnico) y otros están orientados a capacitar a los jóvenes para incorporarse en el mercado laboral (técnico profesional). (INEE, 2013).

A su vez, estos tres subsistemas están conformados por una multiplicidad de organizaciones. La Tabla 6.3, presenta las instituciones de educación media superior con control administrativo federal. En la tabla se aprecia la diversidad de actores que conforman el nivel medio superior. A estos centros de enseñanza se añaden otras organizaciones de control estatal como el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), el Colegio de Bachilleres o los Institutos de Capacitación para el Trabajo (ICAT) que reciben subsidios federales.

TABLA 6.3 INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR FEDERALES	
Control administrativo	Instituciones
Centralizadas del gobierno federal	Centros de Estudios Tecnológicos Industriales y de Servicios (CETIS)
	Centros de Bachillerato Tecnológico y de Servicios (CBTIS)
	Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA)
	Centros de Bachillerato Tecnológico Forestal (CBTF)
	Centros de Estudios Tecnológicos del Mar (CETEMAR)
	Centro de Estudios Tecnológicos de Aguas Continentales (CETAC)
	Centro de Estudios de Bachillerato (CEB)
	Colegio de Estudios Tecnológicos (CET)
	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT)
	Instituto Nacional de Bellas Artes
	Bachilleratos de la SEDENA, SEMAR, SAGARPA, PGR, ISSSTE
	Preparatoria Federal Lázaro Cárdenas (Tijuana BC)
Descentralizadas del gobierno federal	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) en DF y Oaxaca
	CETI (Guadalajara Jal)
	Colegio de Bachilleres (COBACH) en DF

Fuente: La Educación Media Superior en México, INEE (2013: 25)

Esta fragmentación, inhibe la capacidad de acción colectiva del nivel medio superior. Especialmente porque el nivel no solo está fragmentado por el tipo de modelos, también está subdividido en múltiples organizaciones que a su vez dependen de controles administrativos distintos: centralizadas del gobierno federal, descentralizadas del gobierno federal, centralizadas de los gobiernos estatales, descentralizadas de los gobiernos estatales, con subsidio mixto y bachilleratos autónomos. Así pues, este nivel no cuenta con un representante de todo el nivel educativo como el SNTE, ni un actor que represente los intereses estatales del nivel educativo como las universidades públicas.

Como ya se mencionó, este nivel educativo ha experimentado crecientes presiones financieras debido a que su matrícula ha aumentado considerablemente. Esto puede explicarse por mejoras en la eficiencia terminal del nivel secundaria, esto es, que un mayor número de estudiantes logran completar sus estudios de educación básica (Kattan y Székely, 2014). De igual manera, más estudiantes que terminan el nivel básico ingresan al medio superior, como muestra, la absorción escolar creció de 75,4 por ciento en el ciclo escolar 1990-1991 a 105,6 por ciento en ciclo escolar 2013-2014³⁸ (Coneval, 2016).

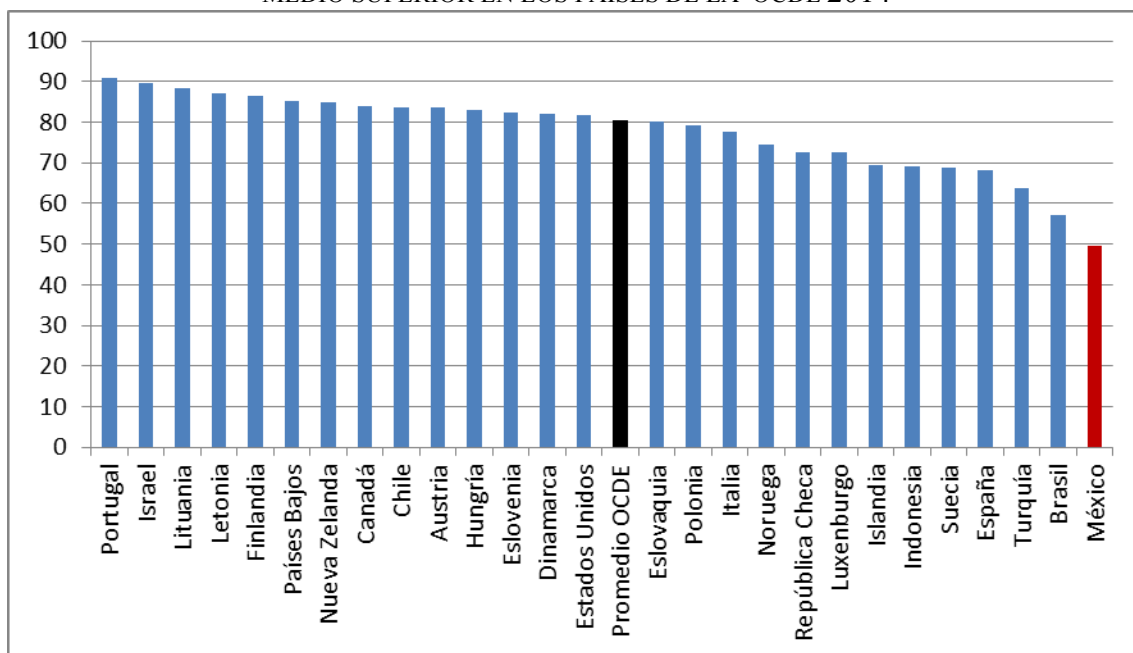
A pesar de este aumento en la matrícula, muchos de los alumnos no concluyen sus estudios de bachillerato. De esta manera, el nivel medio superior presenta el mayor abandono escolar. En este sentido, es importante señalar que la principal razón expresada en la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior (ENDEMS) (2012) para abandonar el bachillerato refiere motivos económicos, tales como la falta de recursos para pagar los útiles, pasajes e inscripción³⁹.

En términos comparativos, México es el país con menor eficiencia terminal en el nivel medio superior de los países miembros de la OCDE. La media de personas menores de 25 años que se han graduado del nivel medio superior es 80 por ciento, en contraste en México sólo el 50 por ciento concluyó satisfactoriamente sus estudios (ver Gráfico 6.3). La eficiencia terminal en México es incluso baja en comparación con otros países de América Latina como Brasil donde el 57 por ciento concluye sus estudios. Partiendo de lo anterior, trabajos como el de Kattan y Székely (2014) y Kattan y Székely (2015) se refieren a este nivel educativo como el cuello de botella del sistema educativo mexicano.

³⁸ Esto quiere decir que ingresan más estudiantes al nivel medio superior que los terminan la educación básica, esto puede atribuirse a estudiantes que tras abandonar sus estudios reingresan al sistema educativo.

³⁹ En promedio el 36,4 por ciento de los desertores sostienen que el principal motivo para abandonar sus estudios es la falta de dinero en el hogar para pagar útiles, pasajes o inscripción. Este porcentaje aumenta hasta 46 por ciento en los desertores que provienen del cuartil de ingreso más bajo (ENDEMS, 2012)

GRÁFICO 6.3 PORCENTAJE DE MENORES DE 25 AÑOS QUE SE HAN GRADUADO DEL NIVEL MEDIO SUPERIOR EN LOS PAÍSES DE LA OCDE 2014

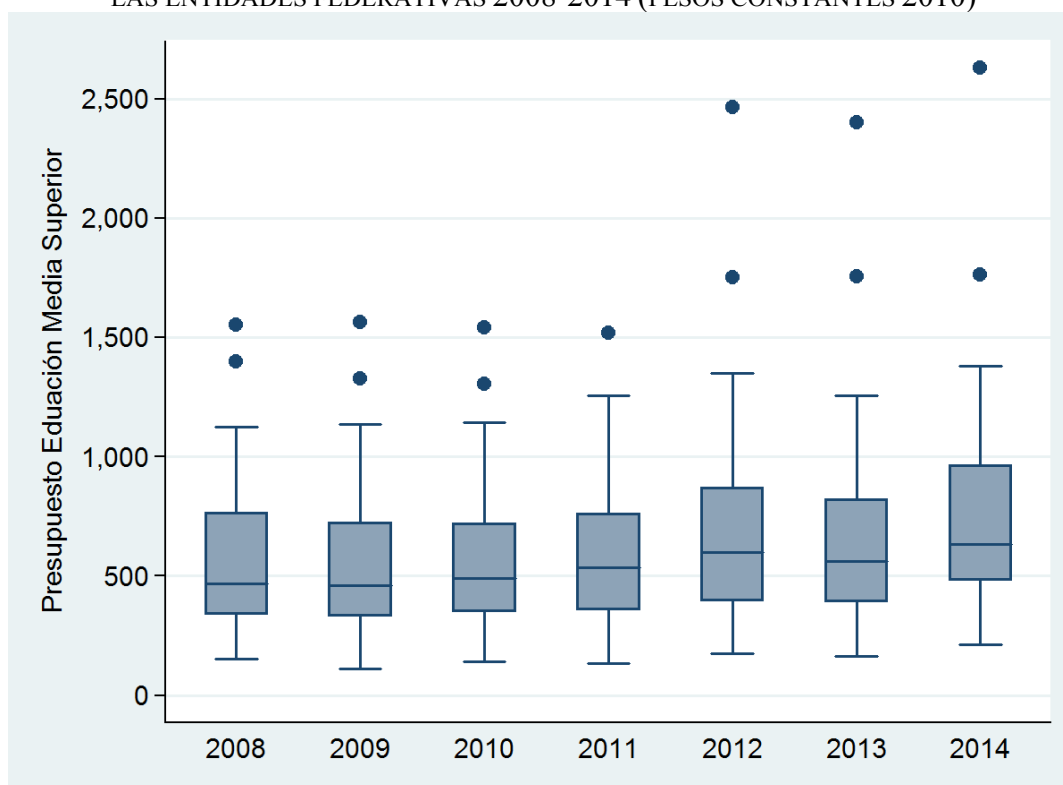


Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2016)

Dados estos visibles problemas en el nivel medio superior, cabe analizar cómo se ha repartido el dinero público entre las entidades federativas. El Gráfico 6.4 muestra la repartición de los fondos de educación media superior; en primer lugar, la mediana varió entre 500 y 600 millones de pesos, muy por debajo de los 7,000 millones para educación básica o los 950 que se observan para educación superior en el año 2014. En este sentido, el nivel medio superior no solo es atípico por su alto nivel deserción escolar sino también por su bajo financiamiento público.

Al igual que con la educación superior, los rangos intercuartílicos experimentaron cambios importantes. Por ejemplo, el presupuesto de 2008 varió entre 130 y 1,100 millones de pesos mientras que en 2014 el rango fue de 240 a 1,600 millones de pesos. Al mismo tiempo, algunas entidades recibieron montos excepcionalmente altos: para los años 2008-2010 son Sinaloa y Jalisco, en 2011 el caso desviado es Jalisco y para 2012-2014 son el Estado de México y Jalisco.

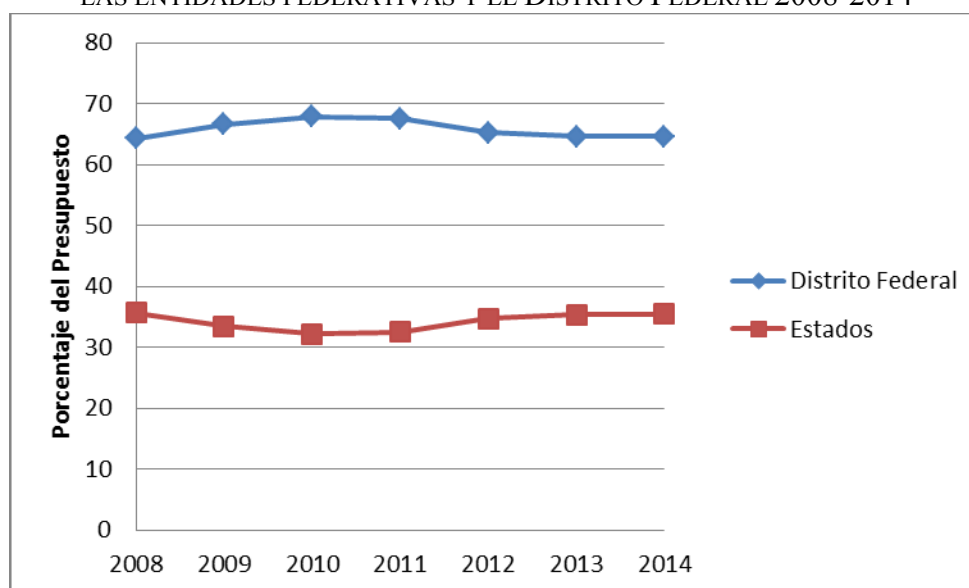
GRÁFICO 6.4 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2008-2014 (PESOS CONSTANTES 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP

Por otra parte, cabe resaltar que el gasto en el nivel medio superior es el más desigual de los tres niveles educativos; del total de los recursos federales que fueron gastados en educación media superior durante el periodo 2008-2014 a través del Ramo 11, el 65,8 por ciento fue invertido en la Ciudad de México (Gráfico 6.5). Es decir, que solo el 34,2 por ciento de los fondos de educación media fueron canalizados al 90 por ciento de la matrícula del nivel medio superior que se encuentra en las 31 entidades federativas. Esta concentración geográfica del gasto es mucho más grande que para los niveles básico y superior.

GRÁFICO 6.5 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL 2008-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la SEP

A continuación, se explora el efecto de las variables técnicas sobre el presupuesto del nivel medio, se hace uso de una regresión robusta para evitar que los casos extremos sesguen los coeficientes, especialmente tomando en cuenta las enormes diferencias entre la CDMX y las entidades federativas. El modelo, que se muestra en la Tabla 6.4, considera como variables explicativas los criterios técnicos, esto es, el logaritmo natural del número de profesores y del porcentaje de pobreza en la entidad. Al igual que en el modelo exploratorio sobre educación básica, se tomó el número de profesores como indicador de los gastos de operación por su alta correlación con la matrícula de estudiantes (0.66) y el tamaño del personal (0.97), así como por el alto porcentaje del gasto educativo que es dedicado al pago de los salarios de los profesores (81 por ciento) (OCDE, 2016).

Los resultados revelan que el número de profesores, es la variable que más afecta el financiamiento del nivel medio, esto es, que los estados con mayores gastos de operación reciben más recursos. El modelo apunta a que un incremento del uno por ciento en la matrícula de profesores es acompañado de un aumento de 0.62 por ciento en el presupuesto. Por su parte, este análisis exploratorio no encuentra relación entre el grado pobreza de la entidad federativa y los recursos que recibe para financiar el nivel medio superior.

TABLA 6.4 PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y VARIABLES TÉCNICAS (2008-2014)			
Variable	Coefficiente	Error Estándar	P> z
Ln Docentes	.6230	.0344	0.000
Ln Pobreza	-.0001	.0869	0.982
Prob > F	0.0000		
Constante	1.022		
N	223		

Notas: ***= $p < .001$, **= $p < 0.01$, *= $p < 0.05$

Fuente: Elaboración propia

Al mostrar estos análisis de regresión robusta lo que se pretende es compararlos con modelos que las variables de interés de esta investigación, que miden la información independiente y los intercambios políticos, y una serie de variables de control que inciden en cómo se distribuye el presupuesto. En otras palabras, lo que trata de mostrarse es que estos modelos de regresión presentan coeficientes sesgados, ya que omiten variables que son relevantes al momento de repartir el dinero público.

6.3 La competencia entre niveles por el presupuesto educativo

Con la finalidad de poner a prueba las hipótesis 2 y 3 se utiliza un Modelo de Regresiones Aparentemente no Relacionadas (SUR). El modelo considera a las 31 entidades federativas y excluye a la Ciudad de México, la razón para no incluir esta observación son las enormes diferencias que se presenta en el nivel básico y en el medio superior; de esta manera se evita que este caso sesgue los resultados del modelo.

Así pues, la base de datos utilizada contiene información para los tres niveles educativos, tomando como variable dependiente el logaritmo natural del presupuesto obtenido por cada nivel en las entidades federativas. Como variables explicativas, considera variables de poder de intercambio y de legitimidad. En este sentido, se toma con variable de poder de intercambio la votación recibida por el PANAL en cada entidad federativa, mientras que como indicador de poder de legitimidad se retoma el número de artículos en ISI en cada estado.

Como variables de control técnicas incorpora: el número de profesores en cada nivel para cada entidad federativa como indicador de gastos de operación, además añade

el grado de pobreza de cada estado, esto para controlar por criterios compensatorios. El modelo también incluye variables de control políticas, para ello agrega la composición partidista del Congreso, el estado de origen de los miembros de la Comisiones de Educación y Presupuesto, la identidad partidista de los gobernadores y una indicadora de los ciclos electorales. En suma, el modelo puede expresarse como

$$Y \text{ Presupuesto} = \alpha + \beta \text{Votación Panal}_i + \beta \text{Artículos ISI}_i + \beta \text{Docentes}_i + \beta \text{Pobrezai} + \beta \text{Bancada PRI}_i + \beta \text{Bancada PAN}_i + \beta \text{Bancada PRD}_i + \beta \text{Diputados en Comisión de Educación}_i + \beta \text{Diputados en Comisión de Presupuesto}_i + \beta \text{Gobernador PRI}_i + \beta \text{Gobernador PAN}_i + \beta \text{Gobernador PRD}_i + \beta \text{Elección} + \varepsilon_i$$

Los resultados del modelo SUR se presentan en la Tabla 6.5.

TABLA 6.5 MODELO SUR: COMPETENCIA ENTRE NIVELES EDUCATIVOS POR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
Y= Ln Presupuesto Educación Básica			
	Coeficiente	Error Estándar	P> z
Ln Votos Panal	.1538	.0399	0.000
Ln ISI	-.0031	.0294	0.896
Ln Docentes	.5250	.0399	0.000
Ln Pobreza	.2108	.0675	0.002
Bancada PRI	.2408	.0442	0.000
Bancada PAN	-.2090	.0807	0.010
Bancada PRD	.2194	.0724	0.002
Comisión de Presupuesto	.1518	.0452	0.001
Comisión de Educación	-.0033	.0375	0.929
Gobernador PRI	-.1324	.1457	0.363
Gobernador PAN	-.2112	.1534	0.169
Gobernador PRD	.0384	.1502	0.798
Elección Federal	.0481	.0439	0.273
R2	0.82		
Y= Ln Presupuesto Media Superior			
	Coeficiente	Error Estándar	P> z
Ln Votos Panal	-.1140	.0397	0.004
Ln ISI	.0204	.0316	0.518
Ln Docentes	.7622	.0555	0.000
Ln Pobreza	-.1469	.0890	0.099
Bancada PRI	.0771	.0608	0.205
Bancada PAN	.3329	.1040	0.001
Bancada PRD	-.1062	.1015	0.296
Comisión de Presupuesto	.0049	.0619	0.936
Comisión de	.0853	.0500	0.088

Educación			
Gobernador PRI	-.1635	.1931	0.397
Gobernador PAN	-.2089	.2018	0.301
Gobernador PRD	-.0996	.1988	0.622
Elección Federal	.0638	.0589	0.279
R2	0.62		
Y= Ln Presupuesto Educación Superior			
	Coefficiente	Error Estándar	P> z
Ln Votos Panal	-.0155	.0345	0.653
Ln ISI	.2085	.0331	0.000
Ln Docentes	.4485	.0485	0.000
Ln Pobreza	.0778	.0806	0.334
Bancada PRI	.0614	.0562	0.275
Bancada PAN	.2596	.1022	0.011
Bancada PRD	.1905	.0920	0.038
Comisión de Presupuesto	.2222	.0573	0.000
Comisión de Educación	.0638	.0482	0.185
Gobernador PRI	.0969	.1824	0.595
Gobernador PAN	-.1914	.1901	0.314
Gobernador PRD	-.1023	.1881	0.586
Elección Federal	-.0260	.0559	0.641
R2	0.71		
Matriz de correlación de residuos			
	Presupuesto Básica	Presupuesto Media	Presupuesto Superior
Presupuesto Básica	1.0000		
Presupuesto Media	-0.1961	1.0000	
Presupuesto Superior	-0.1092	0.3849	1.0000
Prueba Breusch-Pagan de Independencia: $\chi^2 = 42.879$, $Pr = 0.0000$			

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el modelo encuentra que los errores de las tres ecuaciones están correlacionados. Esto apunta a que es más eficiente estimar los coeficientes de los tres niveles de manera conjunta. La matriz de correlación de residuos pone en evidencia la heterocedasticidad cruzada entre estas ecuaciones, mostrando correlaciones de 0.19 entre los residuos de las ecuaciones del nivel básico y medio, de -0.10 entre los residuos del nivel básico y superior, y de 0.38 entre el nivel superior y medio. Además, los resultados de la Prueba Breusch-Pagan de Independencia indican que estas correlaciones son significativas.

Con respecto al nivel básico, el modelo muestra que los recursos de intercambio del SNTE están vinculados con el financiamiento de la educación primaria. Esto es, que

en los estados en donde el PANAL obtuvo mejores resultados electorales se asignó mayores recursos para educación básica. En términos sustantivos, un aumento del uno por ciento en la votación del PANAL está relacionado con un incremento de 0.15 por ciento en los fondos del nivel básico. Lo anterior sugiere que las presiones del SNTE influyen sobre el presupuesto que reciben las entidades federativas, es decir, que la fuerza electoral del sindicato le permite negociar con los partidos políticos, lo que provee evidencia en favor de la Hipótesis 2.

Esto quiere decir, que el poder de intercambio influye sobre la repartición del presupuesto. En otras palabras, que el condicionamiento de apoyo electoral a los partidos políticos le permite al SNTE obtener mayor financiamiento para el nivel básico. Esto sugiere que los partidos políticos valoran el apoyo de este grupo, que es el sindiato más grande de América Latina, y cuyos miembros se encuentran repartidos en todo el país. Los resultados del modelo muestran que donde el SNTE cuenta con más recursos de intercambio el financiamiento de educación básica es más favorecido.

Asimismo, otras variables afectan las subvenciones que reciben los estados para el nivel básico. El modelo arroja que el tamaño de la matrícula está positivamente relacionado con el financiamiento de la educación primaria. Concretamente, apunta a que un incremento de uno por ciento en la matrícula de profesores va acompañado de una ampliación de 0.52 por ciento en los fondos de educación básica. Esto quiere decir, que los gastos de operación, que son considerados como criterios de repartición del FAEB, están positivamente relacionados con el dinero que es asignado a las entidades federativas.

Al mismo tiempo, se presenta una relación positiva entre el porcentaje de la población en pobreza y el gasto en educación básica. Así pues, por un incremento de uno por ciento en la tasa de pobreza se presenta un aumento de 0.21 por ciento en las asignaciones para el nivel básico. Esto sugiere que hay consideraciones de tipo compensatorio, es decir, durante el periodo 2008-2014 se favoreció a los estados con mayor grado de marginación. Estos dos coeficientes demuestran que las variables técnicas son tomadas en cuenta para repartir los fondos del nivel básico. No obstante, estas directrices técnicas conviven con criterios políticos.

El modelo también encuentra una relación entre algunas variables políticas y el financiamiento de educación básica. Se puede observar una relación positiva entre el tamaño de las bancadas del PRI y el PRD y los fondos que recibieron las entidades federativas. De esta manera, un incremento del uno por ciento en la bancada del PRI está asociado con una ampliación presupuestal de 0.24 por ciento, mientras que el crecimiento del uno por ciento en las curules del PRD incrementa la inversión en educación básica en 0.21 por ciento. En contraste, hay una relación negativa entre el contingente legislativo del PAN y las subvenciones para el nivel básico, el modelo muestra una contracción de -0.20 por ciento por el aumento de uno por ciento en la bancada de este partido.

Además, los resultados muestran un vínculo positivo entre el origen de los miembros de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y el financiamiento que reciben las entidades federativas. De manera que, los estados con representantes en la comisión obtienen presupuestos 16 por ciento mayores. En otras palabras, estos legisladores, que tienen una posición privilegiada en los órganos que determinan cómo debe gastarse el dinero público, favorecen a sus estados de origen.

Ahora bien, con respecto al nivel superior el Modelo SUR provee más evidencia acerca de los efectos positivos del poder de legitimidad de las universidades. Esta variable fue incluida en cada una de las tres ecuaciones para ponderar si ésta tiene repercusiones sobre otros niveles educativos. Lo que sugiere el modelo es que esta variable afecta únicamente al nivel superior. Al estimar conjuntamente las ecuaciones para los tres niveles se encuentra que, un incremento de uno por ciento en los artículos publicados en ISI genera un aumento de 0.21 por ciento en el financiamiento de las instituciones de educación superior, lo que provee aún más evidencia en favor de la Hipótesis 1.

Otras variables que resultan significativas para el presupuesto del nivel terciario, son el tamaño de la matrícula de docentes, el número de curules ocupados por el PAN y el PRD y la presencia de representantes de la entidad federativa en la Comisión de Presupuesto. Al estimar conjuntamente estas ecuaciones los resultados muestran que un aumento de uno por ciento en la matrícula de profesores está vinculado con un incremento de .45 por ciento en la inversión en universidades, asimismo, un crecimiento

del uno por ciento en las bancadas del PAN y el PRD están asociadas con aumentos presupuestales de 0.25 y 0.19 por ciento respectivamente. Finalmente, el modelo apunta a que los estados con representantes en la comisión reciben asignaciones 24 por ciento mayores al resto de las entidades federativas.

A diferencia de los niveles básico y superior, el nivel medio no cuenta con un grupo que lo represente en las negociaciones presupuestales. En este sentido, los resultados del Modelo SUR son relevantes ya que muestran el efecto de las estrategias de *lobby* del nivel básico y superior sobre el nivel medio. Para ello, se incluyeron tanto las variables de poder de intercambio como de poder de legitimidad en esta ecuación.

El modelo encuentra que dos variables de control, una técnica y una política, están positivamente asociadas con el financiamiento del nivel medio superior. En primer lugar, el modelo sugiere que los gastos de operación son una importante variable explicativa de los recursos que son canalizados para este nivel educativo. Evidencia de lo anterior es que un incremento del uno por ciento en la matrícula de profesores genera un crecimiento presupuestal de 0.76 por ciento. En segundo lugar, el modelo encuentra una relación positiva entre el tamaño de la bancada del PAN y los fondos dedicados a este nivel educativo, concretamente, un aumento del uno por ciento en la bancada de este partido va acompañada de una ampliación de 0.33 por ciento en los recursos del nivel medio.

En lo que respecta a las variables de interés, los resultados del modelo apuntan a que mientras que el poder de legitimidad no tiene efecto sobre el financiamiento que recibe la educación media, los recursos de intercambio, esto es, el poder del SNTE, están negativamente relacionados con la inversión en educación media en las entidades federativas. En suma, en los lugares en donde el sindicato es más fuerte, se dedicaron menores subsidios para el nivel medio. En términos reales, un incremento del uno por ciento en la votación del PANAL está relacionado con una contracción de 0.11 por ciento en los fondos del nivel medio superior.

Este resultado apoya lo planteado en la Hipótesis 3, es decir, dada la competencia por recursos finitos, los fondos que son obtenidos a través de presiones políticas dejan de estar disponibles para los demás niveles educativos. Específicamente,

el modelo provee evidencia de una relación negativa entre los recursos de intercambio, que favorecen a la educación básica, y el financiamiento del nivel medio.

Por lo tanto, hay una distribución ineficiente del dinero público, ya que si bien, algunas los gastos de operación están positivamente relacionados con las subvenciones que son asignadas a la educación básica, media y superior, el hecho de contar con poder de intercambio o legitimidad determina parte del presupuesto que recibe cada nivel educativo. De esta manera, el hecho de que los recursos sean colocados con base en criterios políticos, especialmente las presiones de los grupos, puede explicar por qué el nivel medio superior es el eslabón más débil del sistema educativo mexicano.

En suma, el modelo provee evidencia tanto de la extracción de rentas como de una asignación ineficiente del financiamiento. Con respecto al primer punto, los niveles básico y superior reciben apoyos financieros que están desvinculados de sus necesidades reales, entendidos en términos de gastos de operación. En este sentido, si bien algunas de los criterios técnicos explican parte del presupuesto que reciben ambos niveles, también un componente es explicado por su poder político. Los fondos que son obtenidos a través de estas presiones son rentas (r) que se alejan de la distribución justa del presupuesto (p^*).

La obtención de rentas por parte de estos niveles conlleva un costo social. Ya que en la medida en que el presupuesto asignado (p) se aleja de la distribución justa (p^*) la utilidad de los ciudadanos es decreciente. Más aún, el modelo provee evidencia de que las rentas obtenidas por el nivel básico disminuyen el financiamiento disponible para el nivel medio.

6.4 Conclusiones

Este capítulo provee evidencia sobre el efecto del poder de intercambio del SNTE en la distribución del financiamiento educativo y acerca de los efectos de la competencia por los fondos públicos entre los niveles básico, medio y superior. Con respecto al primer punto, existen suficientes indicios para considerar al SNTE como un grupo con poder de intercambio: esto debido a su larga historia de relaciones corporativistas y diversos recuentos de las actividades electorales del sindicato.

Al analizar el impacto de la fuerza del sindicato sobre las subvenciones dedicadas al nivel básico, se encuentra que donde el sindicato es más fuerte se otorgaron mayores apoyos financieros a la educación básica. Este hallazgo apoya la Hipótesis 2 que sostiene que el apoyo electoral está vinculado con mejores resultados presupuestales. En consecuencia, la evidencia apunta a que los partidos políticos son sensibles a las demandas sindicales por la relevancia electoral del SNTE, es decir, que con miras a obtener ganancias electorales los partidos políticos son responsivos a las demandas del magisterio.

Por otra parte, si bien algunas variables técnicas, como las estipuladas en el FAEB, mejoran el presupuesto de las entidades federativas, el poder del SNTE es una importante variable explicativa acerca de por qué algunas entidades se ven más favorecidas que otras en la repartición de recursos federales. En este sentido, en la distribución presupuestal están presentes tanto criterios técnicos como políticos, aún y cuando se ha establecido una fórmula para la asignación de estos fondos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Con respecto al segundo punto, los modelos aquí presentados muestran que las presiones políticas ejercidas por un nivel afectan a los demás. Concretamente, revela que las presiones del SNTE, están negativamente relacionadas con el financiamiento del nivel medio superior. Los datos aquí analizados demuestran que en los lugares en donde el sindicato es más fuerte, el presupuesto para el nivel medio es menor. Lo anterior aporta evidencia para la Hipótesis 3 que afirma que, dada la competencia por recursos finitos, las presiones políticas de un nivel afectan a los demás.

El hecho de que el gasto público responda a presiones políticas genera ineficiencias en la distribución de los recursos. Esto es especialmente evidente cuando se toma en cuenta que el nivel medio superior es el que experimenta mayores necesidades dado el crecimiento de su matrícula. La información disponible una creciente demanda que es atribuible al aumento de la eficiencia terminal del nivel básico y a cambios legales que estipulan la obligatoriedad de este nivel educativo, pero a pesar de ello, sus recursos no crecen a la misma velocidad que los del nivel superior.

Una explicación sobre por qué algunos niveles ganan más que otros es que los fondos educativos se encuentran en disputa, en una negociación donde el nivel medio

carece de la capacidad de chantaje del SNTE o de la credibilidad social de las universidades. Los resultados de los modelos apuntan a que estas variables, tanto del poder de intercambio como de legitimidad, están positivamente relacionadas con las subvenciones que reciben el nivel básico y superior respectivamente. En este sentido, estas ganancias dejan de estar disponibles para el nivel medio superior, e incluso el modelo muestra que la fuerza electoral del SNTE conduce a una menor disponibilidad de financiamiento para el nivel medio.

CONCLUSIONES

La inversión pública en educación como proporción del presupuesto es excepcional en el caso mexicano. Asimismo, el gasto público en educación como porcentaje del PIB es similar al promedio de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, este trabajo ha mostrado que dentro del sistema educativo se observan grandes desigualdades; tanto entre niveles educativos, donde la inversión por estudiante universitario es tres veces mayor a la de un estudiante de primaria, como entre universidades, donde instituciones con matrículas similares, reciben presupuestos muy desiguales.

Este trabajo se ha dado a la tarea explicar el porqué de estas desigualdades: de esta manera se pregunta por qué algunas instituciones de educación superior reciben más presupuesto que otras y por qué algunos niveles educativos obtienen más recursos que otros. El estudio pone atención en las presiones políticas ejercidas por los actores del sistema educativo, esto es, que los actores que son afectados por la distribución del gasto público despliegan estrategias de lobby que inciden sobre cómo se reparte el financiamiento.

Este argumento se ha presentado con anterioridad, no obstante, son pocos los análisis sistemáticos sobre el efecto de las presiones políticas sobre las decisiones públicas en México. Con respecto a la asignación de subsidios educativos, Javier Mendoza (2006; 2007; 2009a; 2009b; 2013a; 2013b) ha presentado descripciones densas sobre la negociación presupuestal que atribuyen decisiones al cabildeo de las universidades públicas, mientras que Fernández (2012) ha estudiado sistemáticamente los efectos de las presiones de diversos actores en la distribución del presupuesto entre niveles educativos, pero excluyendo a las universidades como grupo de interés.

Por tanto, esta investigación se distingue porque ofrece tanto un estudio sistemático sobre la repartición del dinero público entre universidades como por incluir a las instituciones de educación superior como grupos de presión que intentan incidir sobre las decisiones legislativas. De esta manera, dado que la decisión final acerca de cómo se asignan los recursos educativos reside en el Congreso, esto abre la posibilidad de que los actores, que tienen intereses en juego, presionen a los legisladores con el objetivo de obtener mayores recursos.

Este estudio ha desarrollado tres afirmaciones: primero, que las diferencias en los subsidios que reciben las universidades públicas pueden ser explicadas con base en la credibilidad de estas instituciones. Segundo, que los partidos políticos son sensibles a las demandas del SNTE, lo que lleva a una mayor asignación de recursos al nivel básico. Tercero, que la competencia por recursos finitos conduce a una asignación ineficiente del financiamiento público. Estos tres argumentos cuestionan los criterios de asignación de los fondos educativos, que estipulan que son los gastos de operación, de las universidades y las entidades federativas, los que determinan la repartición de los fondos públicos.

El trabajo plantea dos mecanismos que explican por qué algunos actores del sistema educativo reciben más dinero que otros. El primero consiste en intercambios, entre intereses específicos y partidos políticos, mientras que el segundo, consta de presiones ejercidas a través la opinión pública. Partiendo de lo anterior, el trabajo identifica dos tipos de grupos: con poder de intercambio y legitimidad.

Los actores con poder de intercambio condicionan su apoyo electoral a la aprobación de políticas favorables, son organizaciones que al controlar recursos que incrementan las posibilidades de triunfo de los partidos, aplican estrategias de lobby interno. Por su parte, los actores con poder de legitimidad recurren al convencimiento de la opinión pública, apelando a que sus demandas son justas, sabiendo que los tomadores de decisiones buscan satisfacer a sus electores con miras a avanzar sus carreras políticas.

De esta manera, los partidos políticos son responsivos a estas estrategias de lobby internas y externas porque buscan tanto apoyos que les permiten ganar elecciones, como el financiamiento de campañas o los votos que una organización puede proveer y, por otro lado, aplican políticas para satisfacer a los votantes, cuyo apoyo es necesario para triunfar electoralmente. El trabajo sostiene que la estrategia implementada por los grupos de interés está determinada por el tipo de recursos con los que cuenta: los grupos con poder de intercambio negocian directamente con los tomadores de decisiones, mientras que las organizaciones con poder de legitimidad recurren al lobby externo.

Esta investigación realizó dos análisis: por un lado, muestra cómo la credibilidad de las universidades explica las diferencias en la inversión pública entre las instituciones de educación superior y, además, provee evidencia sobre cómo la competencia entre

grupos con poder de intercambio y legitimidad afectan la repartición del presupuesto entre niveles educativos.

Con respecto al primer punto, el trabajo utilizó como variable explicativa la información independiente que existe sobre las universidades. El punto de partida es que los ciudadanos prefieren una distribución justa de los recursos educativos, pero carecen de información acerca de cuáles son las necesidades reales de los centros educativos. Por su parte, las instituciones de educación superior cuentan con información sobre sus necesidades reales, pero dado que se trata de actores autointeresados, estos sobrerrepresentan sus demandas frente a la opinión pública. En consecuencia, se presenta un problema de asimetría de información donde el apoyo de la opinión pública está en función de la credibilidad de las instituciones que realizan las demandas.

Por lo tanto, el trabajo sostiene que la información independiente, sobre las actividades que realizan las universidades, es la variable explicativa de su capacidad de presión, esto debido a que las demandas de estas instituciones son más creíbles ante los ciudadanos. De esto se desprende la Hipótesis 1 que afirma que a mayor información independiente mayor será el financiamiento que reciben las universidades. Esta variable fue operacionalizada con tres indicadores: los artículos publicados en ISI, el número de revistas indizadas en Latindex y el número de programas académicos reconocidos por CIEES.

Tras correr cuatro modelos de efectos fijos, se encuentra que a mayor información independiente mayor es el financiamiento que reciben las universidades. En este sentido, estas instituciones suelen recurrir a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, para demandar recursos suficientes para su funcionamiento. Pero lo que muestra este trabajo, es que son las universidades con mayor productividad académica las que reciben mejores presupuestos, teóricamente se sostiene esto es debido a su credibilidad social.

Este hallazgo se sostiene al aplicar dos modelos de Mínimos Cuadrados en dos fases utilizando como variable instrumental el número de investigadores en el SNI, tres años antes de la repartición presupuestal. Estos modelos son importantes porque permiten romper con un potencial problema de endogeneidad y al mismo tiempo controlar por variables no observables. Lo que arroja este modelo es que tomando como

variable independiente tanto el número de artículos en ISI como un índice que resume las variables de información independiente, esta variable está positiva y significativamente vinculada con más recursos públicos para el nivel superior.

Asimismo, estos hallazgos cuestionan el trabajo de Dür y Mateo (2013) sobre el porqué los grupos adoptan una estrategia de lobby externa. De acuerdo con estos autores, los grupos recurren a esta estrategia para sobrevivir como organizaciones. Es decir, que los grupos que utilizan el lobby externo son asociaciones de ciudadanos que movilizan a sus bases con la finalidad de mantener involucrados a sus miembros. En el caso de las universidades se trata de organizaciones que no enfrentan dilemas de acción colectiva entre sus miembros, su existencia como organización no se encuentra en peligro por una falta de compromiso de sus miembros, y a pesar de ello, son grupos que recurren a la opinión pública.

En segundo lugar, esta investigación muestra evidencia sobre cómo es distribuido el dinero público en una situación de competencia entre los tres niveles educativos. Esto es, muestra que el financiamiento es afectado tanto por los recursos de intercambio como de legitimidad. Este apartado comprueba dos hipótesis: que mayor poder de intercambio los actores obtienen mayores presupuestos (Hipótesis 2) y que, dada la competencia entre niveles, las ganancias obtenidas por medio de presiones políticas afectan a los demás niveles educativos (Hipótesis 3).

Con respecto al primer punto, el trabajo asume al SNTE como el grupo de interés que representa al nivel básico. Lo anterior debido a que parte considerable del gasto se dedica a los salarios de los docentes, lo que los convierte en el principal *stakeholder* de la negociación del presupuesto del nivel básico. Este sindicato es frecuentemente mencionado como un actor que influye en las decisiones que afectan al sector educativo y al mismo tiempo ha sido señalado como una organización clientelar que condiciona su apoyo electoral a concesiones como la repartición de rentas, cargos en la administración pública o decisiones legislativas (Loyo, 2006; Santibáñez, 2008; Muñoz, 2008; Elizondo, 2009).

Para poner a prueba la Hipótesis 2, el trabajo empleó como indicador de poder de intercambio, el total de votos recibido por el PANAL. Se tomó este indicador por la estrecha relación de este partido con el sindicato. De tal forma, el estudio asume que

donde el PANAL obtiene mejores resultados electorales, el SNTE cuenta con mayor poder de intercambio. Esta variable fue incluida en un modelo de Regresiones Aparentemente no Relacionadas (SUR). Los resultados de este análisis apuntan a que los recursos de legitimidad están positivamente relacionados con los fondos asignados al nivel básico.

Concretamente, en las entidades federativas donde el SNTE es más fuerte, el financiamiento educativo fue mayor. Esto sugiere que los partidos políticos son sensibles al sindicato en la medida en que este puede hacer una diferencia en los resultados electorales. En este sentido, el SNTE es importante tanto por los votos que sus miembros pueden apartar a una campaña como por la misma organización del grupo, esto es, cómo el sindicato puede apoyar a una campaña por medio sus operadores políticos (Muñoz, 2008; Bensusán y Tapia, 2011). Este hallazgo es importante debido a que las teorías sobre grupos de interés han considerado principalmente los recursos económicos como variable explicativa de este tipo de intercambios. Lo que muestra este caso, es que existen otro tipo de recursos que se pueden condicionar a la aprobación de políticas favorables, como el apoyo electoral de sus miembros u operadores políticos.

Al mismo tiempo, el modelo SUR permite evaluar en si las presiones de los niveles básico y superior afectan al resto del sistema educativo. Al respecto, el modelo encuentra que los términos de error de las ecuaciones de estos tres niveles educativos están correlacionados, esto quiere decir que es más eficiente calcular los estimadores para estas variables de manera conjunta. El modelo muestra, como ya se mencionó, una relación positiva y significativa entre los recursos de intercambio y el financiamiento del nivel básico. Asimismo, confirma los hallazgos del estudio del nivel superior, esto es, que a mayor información independiente mejores son los presupuestos que recibe cada una de las universidades.

Esto quiere decir que, en un contexto de competencia, tanto los recursos de intercambio como de legitimidad generan mejores presupuestos. Esto contraviene estudios que se han centrado en los casos de Estados Unidos y la Unión Europea, como los de Mahoney (2007) y Fowler y Shaiko (1987), que sostienen que las estrategias de lobby externo son menos exitosas que el cabildeo interno. Estos autores afirman que estos grupos son débiles en comparación con las organizaciones que utilizan estrategias de lobby interno, principalmente las asociaciones empresariales. Los hallazgos aquí

encontrados es que las universidades, que recurren a la opinión pública para presionar a los tomadores de decisiones, han sido tan exitosas como los grupos que pueden chantajear a los tomadores de decisiones condicionando su apoyo electoral.

De esta manera, los estados donde el SNTE es más fuerte y las universidades que cuentan mejores indicadores de información independiente recibieron más subsidios. Sin embargo, los fondos educativos son finitos, lo que sugiere que la repartición del presupuesto se asemeja a un juego de suma cero, donde lo que gana un actor lo pierde otro. La correlación de errores entre las ecuaciones de estos tres niveles sugiere que este es el caso. Más aún, el modelo apunta a que el financiamiento del nivel medio superior es afectado negativamente por los recursos de intercambio del SNTE. Esto quiere decir, que en los estados donde el SNTE es más fuerte el nivel medio recibió menos recursos.

Estos hallazgos son importantes porque el nivel medio experimenta cada vez mayores presiones financieras. Lo anterior se debe a la creciente eficiencia terminal del nivel básico y cambios legales que establecen la obligatoriedad del nivel medio, lo que ha tenido como consecuencia el aumento de la matrícula escolar. No obstante, este nivel carece de un representante de sus demandas en la negociación presupuestal. Entre los factores que limitan su capacidad de presión se encuentra la alta fragmentación de este nivel tanto en subsistemas como en una multiplicidad de organizaciones. A diferencia del nivel básico y superior, no cuenta con un grupo semejante al SNTE o a las universidades que aglutine las demandas del nivel educativo, lo pone en desventaja en la repartición de los fondos públicos

Algunos estudios como los de Kattan y Székely (2014) y Kattan y Székely (2015) consideran al nivel medio como el “cuello de botella” del sistema educativo debido a que es el nivel donde el mayor número de estudiantes abandonan sus estudios. Lo que muestra este estudio es que es también es el nivel con menos recursos económicos y menos influencia en la negociación presupuestal.

En consecuencia, los resultados aquí presentados apuntan a que la competencia entre niveles educativos por los fondos públicos genera ineficiencias en la distribución de los recursos. Lo anterior debido a que parte del financiamiento es asignado con base en el poder político y no en las necesidades financieras de cada uno de los actores del sector educativo. Los modelos muestran que, si bien los gastos de operación explican

parte de la repartición del dinero público, hay un componente que es asignado con base en presiones políticas.

En el caso de la educación básica, estos recursos no son canalizados a los estados con mayores gastos de operación o los que muestran mayores rezagos educativos o sociales, sino a los lugares en donde el SNTE es más fuerte. De igual manera, hay un componente del presupuesto de educación superior que no responde a las necesidades financieras de dichas instituciones sino a su credibilidad social. Son los centros educativos con mejores indicadores en términos de investigación, publicaciones y programas los que reciben más recursos.

Si bien, el éxito de estas presiones pudiera interpretarse como un premio a la excelencia académica, el hecho de que las universidades que no cuentan con dichos recursos de legitimidad no puedan acceder a mayores fondos conlleva un ciclo en el que las instituciones con mejores indicadores reciben mayores recursos y las que carecen de ellos son marginadas en la repartición de los subsidios. Esta asignación discrecional es favorecida por la ausencia de reglas claras acerca de cómo deben repartirse los fondos del nivel superior. A diferencia del nivel básico, en donde existe una fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, para el nivel terciario solamente existen criterios generales de repartición.

En suma, las diferencias presupuestales entre universidades pueden explicarse en parte por los recursos de legitimidad de las instituciones de educación superior. Las universidades son grupos con credibilidad social que logran sumar a la opinión pública a sus demandas y a su vez presionar a los tomadores de decisiones a través de los ciudadanos. El trabajo también encuentra que, los recursos de intercambio del sindicato de maestros están relacionados con mayor financiamiento para el nivel básico, esto debido a que cuentan con poder de chantaje frente a los partidos políticos, esto es, condicionan su apoyo electoral a la aprobación de políticas favorables a sus intereses.

Finalmente, la investigación provee evidencia de que, en un contexto de competencia entre los niveles educativos, los recursos de intercambio y legitimidad están positivamente relacionados con mayor financiamiento. Al mismo tiempo, los hallazgos muestran que el éxito de los grupos con recursos de intercambio y legitimidad afectan los recursos de los demás niveles educativos. Especialmente, hay evidencia de

los efectos negativos que tienen los recursos de intercambio sobre el presupuesto que es asignado al nivel Medio Superior, es decir, se generan ineficiencias en la repartición de los fondos educativos.

Estos tres hallazgos apuntan a que las presiones políticas importan en la repartición del presupuesto. Esto se debe a que los tomadores de decisiones no se guían solamente por criterios técnicos sino también por consideraciones políticas. Tanto los recursos de intercambio como de legitimidad afectan los prospectos de triunfo de los partidos políticos. Los primeros por medio de la provisión de recursos que aumentan la probabilidad de triunfo de los partidos políticos, como el apoyo clientelar o la movilización de los miembros del grupo como operadores políticos. Mientras que los segundos afectan las decisiones públicas a través de la opinión pública. En este sentido, los tomadores de decisiones no solo requieren de recursos para ganar campañas sino también del apoyo del votante mediano.

Estos resultados ponen en evidencia una distribución socialmente ineficiente del dinero público. Ya que el nivel básico y superior obtienen rentas a través de presiones políticas. Partiendo de la función de utilidad planteada en este trabajo, entre mayores son las rentas de estos grupos menor es el bienestar del ciudadano. En este sentido, todas las ganancias que no están justificadas con base en las necesidades financieras de los estados o universidades, específicamente sus gastos de operación, son rentas que dejan de estar disponibles para el resto del sistema educativo. De manera más preocupante, los recursos de intercambio disminuyen el presupuesto del nivel medio, que experimenta crecientes necesidades financieras.

Este estudio muestra que, dado que las decisiones políticas tienen efectos distributivos, los actores con intereses en juego intentan incidir sobre cómo son asignados los recursos. Esto último es especialmente evidente en el caso del presupuesto, donde el Congreso decide quien obtiene qué, es decir, determina quienes son los ganadores y perdedores de la repartición de los recursos públicos. Este trabajo ofrece evidencia de cómo las estrategias de lobby importan en la negociación del presupuesto, que los recursos con los que cuentan determinan el tipo de estrategia implementada y que estas presiones pueden explicar las grandes desigualdades e ineficiencias distributivas del sistema educativo mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A., N. Roubini y G.D. Cohen. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Londres, The MIT Press.
- Austen-Smith, D. (1998). Allocating Access for Information and Contributions. *Journal of Law, Economics & Organization*, 14(2): 277-303.
- (1993). Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. *American Journal of Political Science*, 37(3): 799-833.
- (1987). Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting. *Public Choice*, 54(2): 123-39.
- Barro, R.J. (2001). Human Capital and Growth. *The American Economic Review*, 91(2): 12-17.
- Barro, R. (1973). The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice*, 14 (1): 19-42.
- Banco Mundial. (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- Banco Mundial. (2004). *World Bank Development Report: Making Services Work for the Poor People*. Nueva York, Oxford University Press/ Banco Mundial.
- Bauer, R., I. de Sola Pool y L. Dexter. (1963). *American Business and Public Policy*. Nueva York, Atherton.
- Baumgartner F. y B.L. Leech. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. New Jersey, Princeton University Press.
- Baumgartner, F., J. Berry, M. Hojnacki, D. Kimball y B. Leech. (2009). *Lobbying and policy change, who wins, who loses and why*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Becker, G.S. (1985). Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28 (3): 330-47.
- (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 98(3): 371-400.
- Bensusán, G. (2011). El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano. *El Cotidiano*, (168):17-32.
- Bensusán, G. y K. Middlebrook. (2013). *Sindicatos y Política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. Washington DC, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México/Banco Mundial.

- Bernhagen P. y T. Bräuninger. (2012). Lobbying, Information Asymmetry, and Groups' Influence over Public Policy. International Political Science Association, World Congress, Julio 04 al 08, Madrid.
- Berry, J.M. (1977). *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*. Princeton, Princeton University Press.
- Besley, Timothy y Stephen Coate. (2001). Lobbying and Welfare in a Representative Democracy. *The Review of Economic Studies*, 68(1): 67-82.
- Binderkrantz, A.S. (2012). Interest Groups in the Media: Bias, and Diversity over Time, *European Journal of Political Research*, 51(1): 117-39.
- . (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions, *Scandinavian Political Studies*, 31(2): 173-200.
- Birsdall, N. (1997). Public Spending in Higher Education Systems: Technical vs General Education, Distributional Conflict and Growth. *Journal of Development Economics*, 37(2): 559-82.
- Cárdenas, S. y M. Cárdenas. (2010). La participación del poder legislativo en la definición de la política educativa en México. México, Documento de Trabajo CIDE.
- Cater, D. (1964). *Power in Washington*. Nueva York, Random House.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2016). Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Apoyo a la Educación Media Superior y Normal 2014-2015, Ciudad de México, CONEVAL.
- Denzau, A. y R. Mackay. (1983). Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior. *American Journal of Political Science*, 27(4): 740-61.
- Danzau, Arthur T. y Michael C. Munger. (1986). Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review*, 80(1): 89-106.
- Dixit A. y J. Londregan. (1996). The Determinants of Success of Special Interest in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58 (4): 1132-55.
- Dür, A. y G. Mateo. (2014). Public Opinion and Interest Group Influence: How Citizen Groups Derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8): 1199-1217.
- . (2013). Gaining Access or Going Public? Interest Groups Strategies in Five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52(5): 660-86.

- Dür, A., P. Bernhagen y D. Marshall. (2015). Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?. *Comparative Political Studies*, 48(8): 951-83.
- Elizondo, C. (2010). “La economía política de un crecimiento mediocre” en *Los Grandes Problemas de México. Instituciones y Procesos Políticos* (pp. 159-96). México, El Colegio de México.
- . (2009). “Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions” en *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico* (pp. 157-199). Nueva York, Palgrave Macmillan and The World Bank.
- Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior. (2012). Secretaría de Educación Pública, México, disponible en línea en <https://goo.gl/ipTY4J>
- Fernández, M. (2013). “La Economía Política del Gasto Educativo en México” en *(Mal)Gasto: Estado de la Educación en México 2013* (pp. 115-34). México, Mexicanos Primero.
- . (2012). *From the Streets to the Classrooms: The Politics of Educational Spending in Mexico*. Department of Political Science Duke University, disponible en línea en <https://goo.gl/aZC3lm>
- Fleisher, R. (1993). PAC «Contributions and Congressional Voting on National Defense. *Legislative Studies Quarterly*, 18(3): 391-409.
- Fondo Monetario Internacional. (2004). *The Distribution Bias of Public Education: Causes and Consequences*. IMF Working Paper, WP/04/214, IMF Institute.
- Fowler, L. L. y R. G. Shaiko. (1987). The Grass Roots Connection: Environmental Activists and Senate Roll Calls. *American Journal of Political Science*, 31(3): 484-510.
- Figueiredo, J. M. y B. S. Silverman. (2002). Academic Earmarks and the Returns to Lobbying. NBER Working Paper Series, Working Paper 9064
- Gangl, M. (2007). Causal Inference in Sociological Research. *Annual Review of Sociology*, 36(1): 21-47.
- Góngora, J. y M. A. Leyva. (2008). “El SNTE en su encrucijada: política o educación” Laboratorio de Políticas Públicas, Serie Ensayos & Investigaciones, núm. 32, Buenos Aires
- Gordon, S. B. (2001). All Votes are not Created Equal: Campaign Contributions and Critical Votes. *The Journal of Politics*, 63(1): 243-69.
- Grossman G. y E. Helpman. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge, MIT Press.
- . (1996). Electoral Competition and Special Interest Politics. *The Review of Economic Studies*, 63(2): 265-86.

- . (1994). Protection for Sale. *The American Economic Review*, 84 (4): 833-50.
- Grossman, M. y K. Pyle. (2013). Lobbying and congressional bill advancement. *Interest Groups and Advocacy*, 2(1): 99-111.
- Gruber, Lloyd and Stephen Kosack. (2014). The Tertiary Tilt: Education and Inequality in the Development World. *World Development*, 54: 253-272.
- Haber, S., H. Klein, N. Maurer y K. Middlebrook. (2008). *Mexico Since 1980*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, R.L. y F. Wayman. (1990). Buying Time: Moneyed Interest and the Mobilization of Bias in Congressional Committees. *The American Political Science Review*, 84(3):797-820.
- Hernández, V. (2005). *El Financiamiento de la Educación Superior en México*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- IMCO. (2015). *Índice de Información Presupuestal Estatal*. Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en línea en <http://goo.gl/feOFkQ>
- INEE. (2016). *Panorama Educativo de México 2015: Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México, INEE.
- . (2015). *Panorama Educativo de México 2014: Indicadores del Sistema Educativo Nacional Educación Básica, Media y Superior*. México, INEE.
- . (2013). *La Educación Media Superior en México: Informe 2ª Edición*. México, INEE.
- Kattan, R. Bentaouet y M. Székely. (2014). Dropout in Upper Secondary Education in Mexico, Policy Research Working Paper 7083, Banco Mundial, disponible en línea en <https://goo.gl/E7mHCi>
- Kattan, Rajan Bentaouet y M. Székely. (2015). Patterns, Consequences, and Possible Causes of Dropout in Upper Secondary Education in Mexico. *Education Research International*, Artículo 676472, disponible en línea en <http://dx.doi.org/10.1155/2015/676472>
- Kollman, K. (1998). *Outside Lobbying. Public Opinion and Interest Group Strategy*. Princeton University Press, Princeton.
- Kriesi, H., A. Tresch y M. Jochum. (2007). Going public in the European Union: Action repertoires of Western European collective political actors. *Comparative Political Studies*, 40(1): 48-73.
- Lohmann, S. (1993). Signaling Model of Informative and Manipulative Political Action. *American Political Science Review*, 87(2): 319-33.
- Langston, J. (2010). Governors and “Their Deputies: New Legislative Principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 35(2): 235-58.

- Lewis, D.C. (2013). Advocacy and influence: Lobbying and legislative outcomes in Wisconsin. *Interest Groups and Advocacy*, 2(2): 206-26.
- López-Acevedo, G. y Á. Salinas. (2000). The Distribution of Mexico's Public Spending on Education, Policy Research Working Paper 2404, Banco Mundial
- Loyo, A. (2010). "Política Educativa y Actores Sociales", en *Los Grandes Problemas de México: Educación* (pp. 185-207). México, El Colegio de México.
- (2006). El sello de la alternancia en la política educativa. México 2000-2005. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11(30): 1065-92.
- Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1): 35-56.
- Mallinson, D.J. (2014). Upstream influence: The positive impact of PAC contributions on Mercellus Shale roll call votes in Pennsylvania. *Interest Groups and Advocacy*, 3(3): 293-314.
- Mass. A. (1951). *Muddy Waters: Army Engineers and the Nation's Rivers*. Cambridge, Harvard University Press.
- Mayhew, D.R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- Mendoza, J. (2013a). "Hacia una política de financiamiento educativo con visión de largo plazo", en *(Mal)Gasto: Estado de la Educación en México 2013*. México, Mexicanos Primero.
- (2013b). ¿Hacia una nueva forma de negociación del Presupuesto Federal de Educación Superior? Actores y Resultados para el Ejercicio Fiscal 2013. *Revista de la Educación Superior*, 42(3): 99-144.
- (2011). *Financiamiento Público de la Educación Superior en México: Fuentes de Información y Cifras del periodo 2000 a 2011*. México, UNAM.
- (2009a). "Presupuesto federal de educación superior: un nuevo ciclo de negociaciones para 2008", en *La universidad pública en México* (pp. 271-317). México, Miguel Ángel Porrúa-Seminario de Educación Superior de la UNAM.
- (2009b). *Financiamiento de la educación superior y crisis económica*. Ciudad de México, ANUIES.
- (2007). *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior: el papel de la ANUIES y resultados para el periodo 2001-2007*. México, ANUIES-IISEU/UNAM

- . (2006). “Indefinición e insuficiencia en los presupuestos federales anuales para la educación superior. El caso de las negociaciones para el ejercicio fiscal 2006” en *El gasto público en educación superior 2000-2006*. México, UNAM/Porrúa.
- Mexicanos Primero. (2013). *(Mal)Gasto: Estado de la Educación en México 2013*. Ciudad de México, Mexicanos Primero.
- Milbrath, L.W. (1963). *The Washington Lobbyists*. Chicago, Rand McNally.
- Montenegro, C.E. y H.A. Patrinos. (2013). “Returns to Schooling around the World”, World Bank Development Report, Banco Mundial.
- Muñoz, A. (2008). Escenarios e identidades del SNTE. Entre el sistema educativo y el sistema político. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 377-417.
- . (2011). El SNTE y Nueva Alianza: del control político del magisterio a la cohabitación pragmática electoral. *Cotidiano*, (168): 95-107.
- Neustadtl, A. (1990). Interest-Group PACsmanship: An Analysis of Campaign Contributions, Issue Visibility, and Legislative Impact. *Social Forces*, 69(2): 549-64.
- Nichols, A. (2007). Causal Inference with Observational Data. *The Stata Journal*, 7(4): 507-41.
- OCDE. (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing, disponible en línea en <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
- OCDE. (2016). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*. OECD Publishing, Paris, disponible en línea en http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr
- Ornelas, C. (2008a). El SNTE, Elba Esther Gordillo y el Gobierno de Calderón. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 445-69.
- . (2008b). *Política, Poder y Pupitres, México*. Siglo XXI Editores.
- Page, B., R. Shapiro y G. Dempsey. (1987). What Moves Public Opinion?. *The American Political Science Review*, 81(1): 23-43.
- Pantoja, D. y J. Mendoza. (2009). “El Congreso de la Unión y las Políticas de Financiamiento de la Educación Superior: El Caso de las Negociaciones del Presupuesto Federal con las Comisiones de la Cámara de Diputados”, en *Qué Hacen los Legisladores en México* (pp. 129-59). México, Miguel Ángel Porrúa.
- Patrinos, H.A. y G. Psacharopoulos. (2011). Education: Past, Present and Future Global Challenges, Policy Research Working Paper 5616, Banco Mundial
- Patrinos, H.A., C. Ridao-Cand y C. Sakellariou. (2009). A note on schooling and wage inequality in public and private sector. *Empirical Economics*, 37(2): 383-92.

- Persson, T. (1998). Economic policy and special interest politics. *Economic Journal* 108 (447): 310-27.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano*. México, PNUD.
- Psacharopoulos, G. (1995). *Building Human Capital for Better Lives*. Washington D.C, Banco Mundial.
- Psacharopoulos, G. y H.A. Patrinos. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics*, 12(2): 111-34.
- Rogoff, K. y A. Sibert. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1): 1-16.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1): 21-36.
- Salisbury, R.H. (1984). Interest Representation: The Dominance of Institutions. *The American Political Science Review*, 78(1): 64-76.
- Santibáñez, L. (2008). Reforma Educativa: El Papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 13(37): 419-43.
- Santibáñez, L. (2009). *El Impacto del Gasto sobre la Calidad Educativa*. México, PNUD.
- Scott, A.M y M.A. Hunt. (1965). *Congress and Lobbies: Image and Reality*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Scott, J. (2014). Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System. *Public Finance Review*, 42(3): 368-90.
- Secretaría de Educación Pública. (2014). *Segundo Informe de Labores 2013-2014*. México, SEP.
- Segal, J.A., C.M. Cameron y A.D. Cover. (1992). A Spatial Model of Roll Call Voting: Senators, Constituents, Presidents, and Interest Groups in Supreme Court Confirmations. *American Journal of Political Science*, 36(1): 96-121
- Shepsle, K. y B. Weingast. (1981). Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, 37(3): 503-19.
- Smith, M. (2000). *American Business and Political Power: Political Opinion Elections and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.
- Tandberg, D. (2010). Interest Groups and Governmental Institutions: The Politics of State Funding of Public Higher Education. *Educational Policy*, 24(4): 735-78.
- Tandberg, D. y E. Ness. (2011). State Capital Expenditures for Higher Education: Where the real politics happens. *Journal of Education Finance*, 36(4): 394-423.

- Thrall, T. (2006). The Myth of the Outside Strategy: Mass Media News Coverage of Interest Groups. *Political Communication*, 23(4): 407-20.
- Villareal, H. (2005). *La Asignación de Recursos Públicos a la Educación*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Wawro, G. (2001). A Panel Probit Analysis of Campaign Contributions and Roll-Call Votes. *American Journal of Political Science*, 45 (3): 417-38.
- Weiler, Florian y Mathias Brändli. (2015). Inside versus Outside Lobbying: How the Institutional Framework Shapes the Lobbying Behavior of Interest Groups. *European Journal of Political Research*, 54(4): 745-66.
- Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy*, 89(4): 642-64.
- Witko, C. (2006). PAC's Issue Context, and Congressional Decisionmaking. *Political Research Quarterly*, 59(2): 283-95.
- Wright, J.R. (1990). Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 84(2): 417-38.

Sitios consultados

- Banco Mundial (en línea) Gasto público en educación, total (% PIB), <http://goo.gl/8N5MPu>
- Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas, disponible en línea en <https://goo.gl/YGJFAJ>
- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática “Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes” disponible en línea en <https://goo.gl/dsa5tk>
- Ley de Coordinación Fiscal 2016 disponible en línea en <https://goo.gl/Sos6Wx>
- Ley para la Coordinación de la Educación Superior disponible en línea en <https://goo.gl/2AY2HC>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 disponible en línea en <https://goo.gl/haJS0X>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 disponible en línea en <https://goo.gl/rqNamb>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 disponible en línea en <https://goo.gl/o1NVzx>
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 disponible en línea en <https://goo.gl/G0kdJF>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 disponible en línea en <https://goo.gl/U7lPRg>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 disponible en línea en <https://goo.gl/LLJsC1>

Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 disponible en línea en <https://goo.gl/nvadk8>

Proyecto del Presupuesto Federal para el Ejercicio Fiscal de 2014 (ANUIES) disponible en línea en <https://goo.gl/UTywYp>

Sistema Nacional de Información Estadística Educativa <https://goo.gl/jnQhlZ>

Sistema de Información Legislativa disponible en línea en <https://goo.gl/fQWqg>

Sistema Geológico Mexicano. Seguimiento Precio del Petróleo Mezcla Mexicana disponible en línea <https://goo.gl/T8vXum>

Fuentes hemerográficas

La Jornada, Exige Narro que presupuesto a universidades sea prioridad, publicado el 21 de agosto de 2015

El Universal, Piden rectores incrementar presupuesto a educación superior, publicado el 07 de septiembre de 2016

El Universal, Llama rector de la BUAP a evitar recorte a educación, publicado el 05 de octubre de 2016

Reforma, Pide ANUIES 9 mil mdp más, publicado el 27 de septiembre de 2011

Reforma, Pide ANUIES 6 mil 500 mdp más en gasto, publicado el 05 de octubre de 2010

Reforma, Piden universidades 20% más. Publicado el 17 de octubre de 2009

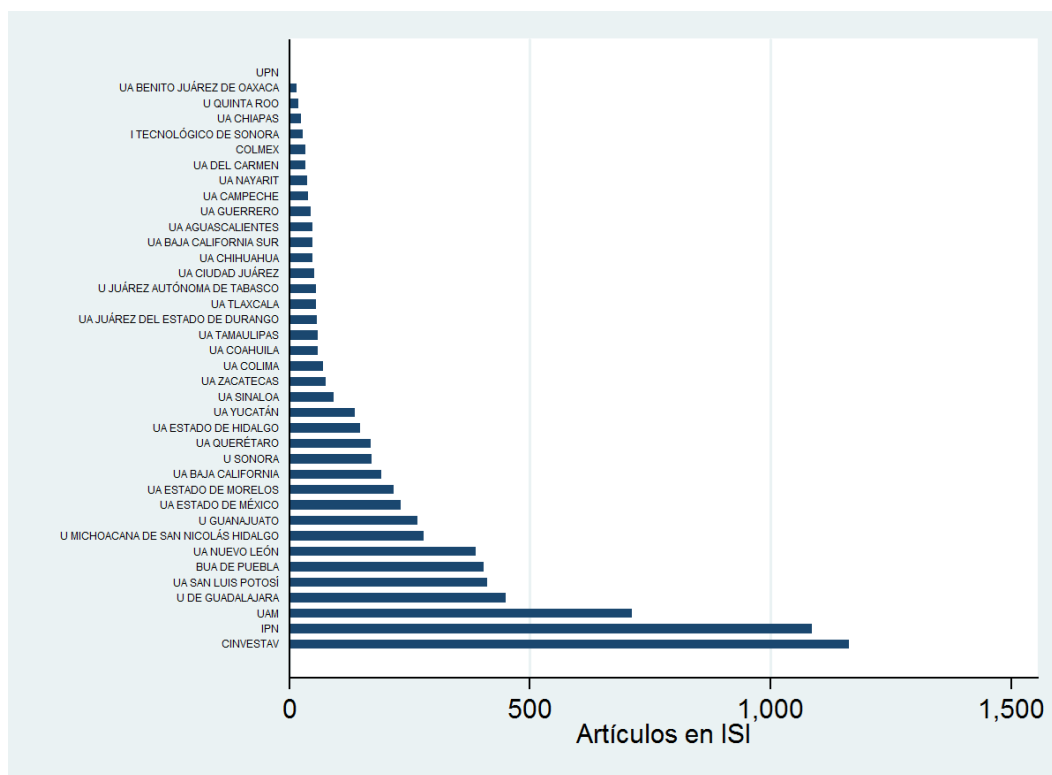
Reforma, Piden rectores ampliación de recursos, publicado el 15 de octubre de 2008

Reforma, Pide ANUIES visión de Estado, publicado el 27 de diciembre de 2006

ANEXO A. INFORMACIÓN INDEPENDIENTE POR UNIVERSIDAD 2014

En los siguientes gráficos se describe la variable información independiente para cada una de las universidades públicas. Se puede observar el número de artículos publicados por universidad en ISI, las revistas indizadas en Latindex por universidad y los programas con acreditación CIEES para cada institución de educación superior.

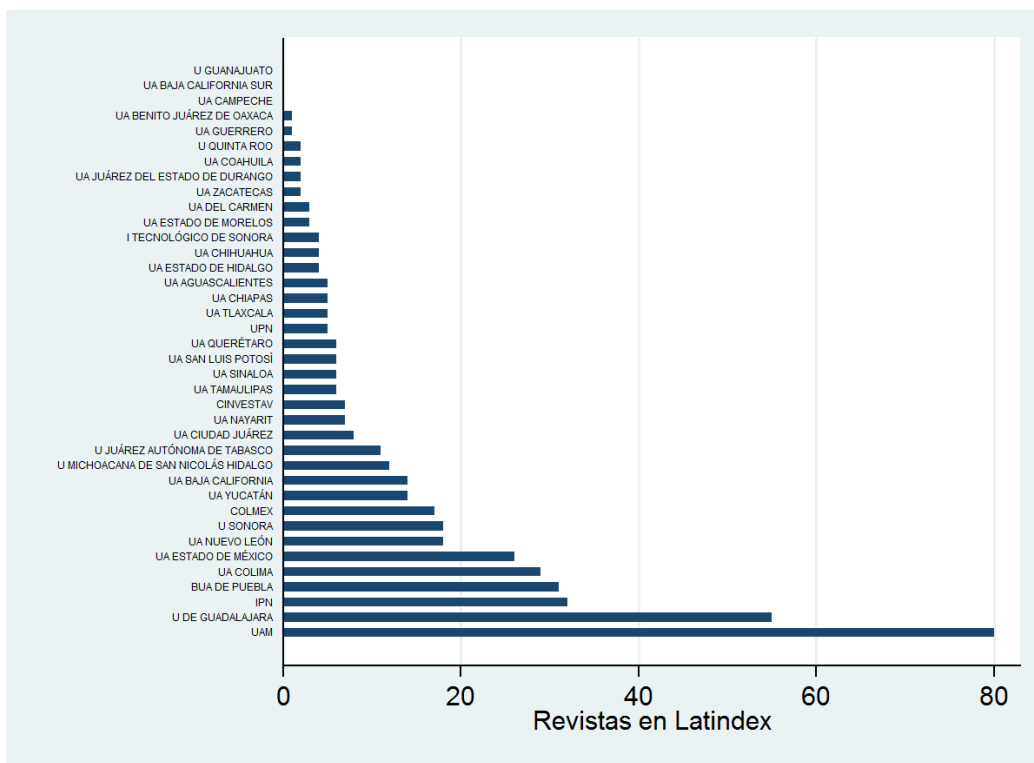
GRÁFICO A1. ARTÍCULOS PUBLICADOS EN ISI POR UNIVERSIDAD 2014



*El Gráfico no incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México

Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM

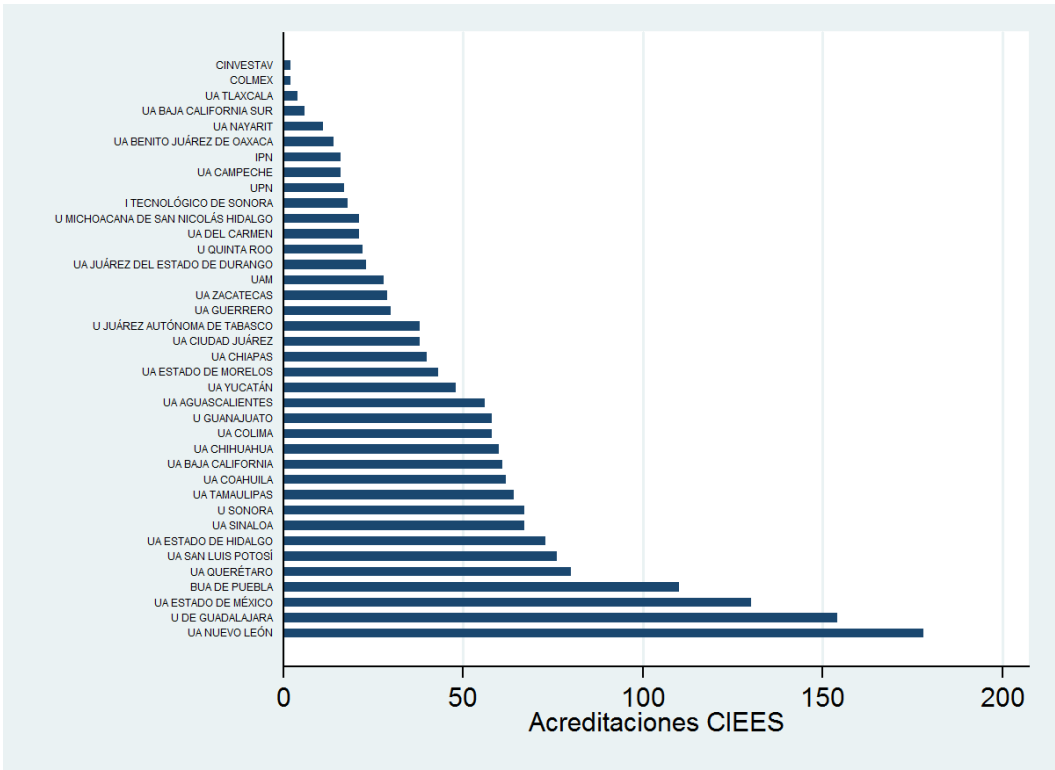
GRÁFICO A2. NÚMERO DE REVISTAS REGISTRADAS POR UNIVERSIDAD EN LATINDEX 2014



*El Gráfico no incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México

Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM

GRÁFICO A3. NÚMERO DE ACREDITACIONES CIEES POR UNIVERSIDAD 2014



*El Gráfico no incluye a la Universidad Nacional Autónoma de México

Fuente: Elaboración propia con datos de EXECUM

ANEXO B. PRUEBAS ADICIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ORDINARIO
ENTRE LAS UNIVERSIDADES

Con la finalidad de poner a prueba los resultados de los modelos de efectos fijos que explican la distribución del subsidio ordinario entre universidades se corrieron dos pruebas adicionales: modelos de efectos fijos por año y por estado. Además, se elaboró un modelo de Mínimos Cuadrados en el que se controló por el presupuesto recibido en el año anterior, esto para ponderar si existe un efecto inercial. Los resultados de los modelos se pueden consultar en las siguientes tablas.

TABLA B1. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONTROLANDO
POR AÑO

Variables	Modelo 1 (UPES y UPF)	Modelo 2 (UPES)
Ln ISI	.2935*** (.0236)	.2569*** (.0385)
Ln Latindex	.0821** (.0303)	-.0061 (.0325)
Ln CIEES	-.1770*** (.0278)	.0968* (.0448)
Ln Docentes	.4949*** (.0392)	.4083*** (.0566)
Gobernador PRI	-	.1911** (.0646)
Gobernador PRD	-	.2428** (.0909)
Comisión de presupuesto	.2387*** (.0596)	.1414* (.0647)
Comisión de educación	.1134* (.0570)	.0588 (.0522)
Elección federal	-.2343 (.1545)	.6167 (.3902)
Constante	2.168	1.788
R ² within	0.78	0.73
R ² between	0.18	0.05
R ² overall	0.77	0.60
Prob > F	0.0000	0.0000
Número de grupos	7	7
Observaciones	307	237

Fuente: Elaboración propia

TABLA B2. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONTROLANDO
POR ESTADO

Variables	Modelo 1 (UPES)	Modelo 2 (UPES)	Modelo 3 (UPES Y UPF)
Ln ISI	.3483*** (.0237)	.3505*** (.0243)	.3259*** (.0168)
Ln Latindex	.0345 (.0222)	.0283 (.0223)	.0171 (.0288)
Ln CIEES	.0454* (.0208)	.0627** (.0222)	-.2429*** (.0332)
Ln Docentes	-.0392 (.0470)	-.0281 (.0455)	.4912*** (.0296)
Bancada PRI	-	-.0171 (.0412)	.1735 (.0724)
Bancada PRD	-	.0458 (.0456)	.1066 (.0908)
Gobernador PRI	.0105 (.0247)	-	-
Gobernador PRD	.0148 (.0358)	-	-
Comisión de presupuesto	.0122 (.0227)	.0160 (.0206)	.0386 (.0405)
Comisión de educación	.0172 (.0170)	.0206 (.0166)	.0383 (.0405)
Elección federal	-.0167 (.0139)	-.0220 (.0163)	.0304 (.0350)
Constante	5.282	5.030	1.151
R ² within	0.76	0.76	0.84
R ² between	0.53	0.55	0.65
R ² overall	0.55	0.57	0.76
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
Número de grupos	31	31	32
Observaciones	237	237	300

Fuente: Elaboración propia

TABLA B3. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR INCLUYENDO
VARIABLE LAG (PRESUPUESTO T-1)

Variables	Modelo 1 (UPES)	Modelo 2 (UPES y UPF)
Ln ISI	.2636*** (.0372)	.3290*** (.0229)
Ln Latindex	.0002 (.0325)	.0980*** (.0286)
Ln CIEES	.0819 (.0422)	-.1125*** (.0279)
Ln Docentes	.4139*** (.0559)	.3825*** (.0408)
Bancada PRI	-	-.0003 (.1191)
Bancada PRD	-	-.0151 (.1566)
Gobernador PRI	.1918** (.0643)	-
Gobernador PRD	.2544** (.0914)	-
Comisión de presupuesto	.1472* (.0640)	.2520*** (.0562)
Comisión de educación	.0602 (.0517)	.1034 (.0537)
Elección federal	-.0063 (.0542)	-.0198 (.0598)
Presupuesto t-1	.0322 (.0341)	.1733*** (.0927)
Constante	1.716	1.458
R ² Ajustada	0.72	0.80
Observaciones	237	306

Fuente: Elaboración propia