

PRESUPUESTO Y EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ACERCAMIENTO METODOLÓGICO PARA SU ESTUDIO

ALFONSO TECANHUEY TEPOX / JESÚS MÁRQUEZ CARRILLO

Facultad de Filosofía y Letras, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

RESUMEN: En México, durante décadas, el marco institucional del presupuesto público fue ignorado. Pero en los años ochenta, al modificarse en el Congreso federal la correlación de fuerzas políticas, también fueron cambiando los procesos de negociación presupuestal. Adscrito al campo de las políticas públicas, el presente trabajo se propone ofrecer una perspectiva de estudio, en cuanto a los actores políticos involucrados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mediante el enfoque de análisis de Redes de Política Pública (*Policy Networks*), ya que como plantea Subirats, el análisis de políticas públicas son un medio para explicar lo

esencial de la acción pública. En nuestro caso, la idea es identificar los procesos de participación de los distintos actores en la aprobación de presupuesto público destinado a la educación superior. Luego de algunas consideraciones históricas y metodológicas, discurrimos que los *Policy Networks* son una herramienta útil para revisar y proponer una sistematización de los cambios presupuestales en Educación Superior, producto de las negociaciones entre los distintos actores políticos.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior, Análisis de Políticas Públicas, *Policy Networks*, Relaciones de la Universidad pública con el gobierno.

Introducción

A partir de los años ochenta, cambió la manera de formular la política educativa en México, debido a distintos procesos económicos, políticos y sociales (Márquez Carrillo, 2010: 9-14). En el contexto de un régimen autoritario (Linz, 1979: 119-123), durante varias décadas el Congreso se sujetó a la política presupuestal que dictaba el Presidente en turno y su pequeño grupo (Cabrero 2004:4). Sour & Munayer constatan que al principio toda propuesta presidencial era aprobada sin modificaciones significativas, pero que es en la citada década cuando las modificaciones comienzan a ser más significativas (Sour & Munayer, 2007). Otro estudio sostiene que ese por entonces comienza a darse grandes cambios debido a que el presidencialismo mexicano empezó a deteriorarse con la llegada de una mayor competitividad electoral (Díaz Cayeros & Magaloni, 1998: 504). A su vez –y

en medio de una profunda crisis económica— existe también un debilitamiento del clientelismo y el corporativismo, en la medida que el Estado no puede enfrentar las demandas sociales (García & Serra, 1984).

Asimismo, el gran cambio en la educación superior consistió en transitar de un escenario donde las interacciones entre Universidad y gobierno se caracterizaban por negociaciones continuas bajo condiciones de conflicto casi permanente, a un contexto en el cual comenzó a implementarse la negociación (Fuentes Molinar, 1992: 55-87; López Zárate, 1996; Padilla López, 1990: 31-35). Esto definió nuevos marcos y cambios contextuales que modificaron los ambientes de la política pública educativa en diferentes direcciones y en todos sus niveles (Oria Razo, 1989: 106-107). Así, conforme fue avanzando la década de los noventa —en el contexto de la modernización educativa—, se fueron incluyendo nuevos actores en la toma de decisiones públicas (Márquez Carrillo, 2010: 14-26; Latapí, 2004). El presente trabajo se propone ofrecer una perspectiva de estudio, en cuanto a los actores políticos involucrados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mediante el enfoque de análisis de Redes de Política Pública (*Policy Networks*), ya que como plantea Subirats (2008a) [el análisis de políticas públicas] son un medio para explicar lo esencial de la acción pública.

El análisis de políticas públicas

Subirats propone tres modelos de análisis de política pública: a) El Estado como ventanilla, b) el Estado al servicio de una clase social o grupos específicos, y c) Distribución de parcelas de poder. En nuestro caso asumimos los enfoques neo-managerial, neoinstitucionalista, y el análisis de la política, haciendo hincapié en este último, debido a que:

pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores [del sistema educativo] y las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales, de distintas categorías de actores, o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (Subirats, 2008a: 21).

En consecuencia, estudiar a los actores es una tarea muy importante, porque permite: a) conocer a los protagonistas del proceso político, así como avanzar en el conocimiento de los motivos de sus acciones; b) identificar las limitaciones de carácter interno que afrontan para desarrollar sus estrategias y conseguir sus objetivos y, c) analizar las relaciones que establecen entre ellos, así como el estilo a la hora de configurar sus posiciones ante pro-

cesos de negociación. Y en este medio que el análisis de redes es una de las herramientas principales para estudiar el papel de los actores en los procesos políticos, desde una perspectiva de carácter más estructural.

Los Policy Networks

El enfoque de las redes sociales en el ámbito del análisis de política pública se produjo en la década de los ochenta, cuando se inició una nueva corriente de reflexión en la disciplina que gira en torno a la noción de *policy network* o red de políticas públicas. El punto de partida se encuentra en las transformaciones que se estaban produciendo en los procesos de formación, decisión y aplicación de las políticas públicas, principalmente por la fragmentación del Estado como consecuencia de la transferencia de competencias y recursos hacia nuevas entidades políticas: el poder deja de estar centralizado para dispersarse entre una multiplicidad de actores vinculados entre sí (Moctezuma Barragán, 1993).

En este punto, el carácter público de las decisiones fue gradualmente uno de los cambios más importantes en la toma de decisiones políticas. La discusión y aprobación de políticas públicas y programas gubernamentales, no sólo quedaba a discreción del mandatario federal, ahora actores los diputados podrían influir en la designación de recursos públicos para programas gubernamentales, incluido el presupuesto destinado a educación superior y ante esta nueva realidad emerge la idea de *red*. Entendemos por Red de Política Pública (*Policy Network*).

“Un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a una variedad de actores que comparten intereses comunes en referencia a una política, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes” (Tanja, 1997:2).

Por tanto, el proceso de aprobación presupuestal es el resultado inevitable de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados. Klijn define las redes de políticas públicas como:

“Patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político. Representan un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso en la hechura de políticas” (Klijn, 1998: 1).

De acuerdo con Enrique Cabrero, las redes de políticas, pueden definirse como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen, reconocen, negocian intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Le Galés, *Apúd.* Cabrero, 2003: 18).

Además, una primera estructuración del concepto de *policy networks* distingue dos dimensiones: análisis cuantitativo de redes *versus* análisis cualitativo de redes. A decir de Tanja (1997) los *policy networks*, se clasifican, por una parte, como una intermediación de intereses, por otra, se toma el Análisis de Redes de Política como una forma específica de gobernación. Esta primera distinción hace referencia a los métodos. Tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo utilizan las redes como una herramienta analítica. Sin embargo, el enfoque cuantitativo considera las *policy networks* como un método del análisis de estructuras sociales; el enfoque cualitativo, por otro lado, está más orientado hacia los procesos. Para este trabajo, se hará hincapié el segundo enfoque.

La importancia de estudiar los actores educativos en la definición del Presupuesto público para educación superior, es importante, porque los procesos de política pública están conectados directamente a agentes y grupos, y en consecuencia, la distribución de recursos se encuentra determinada por ideologías, intereses y grupos dominantes. En muchas ocasiones, las agendas personales se convierten en las agendas públicas dentro de las áreas en las que participan. Amorim denomino esta característica como *cartel legislativo de control de la agenda* (Amorim, 2001, *Apud.* Sour & Munayer, 2007). De ahí que otro de los elementos a analizar sean las proposiciones con punto de acuerdo, puesto que constituyen instrumentos de participación legislativa mismos que pueden ser presentados por otros actores: comisiones de diputados, cámara de senadores, congresos estatales, bancadas partidistas, coaliciones partidistas y coaliciones de diputados o senadores pertenecientes a diferentes partidos. Por tanto, en enfoque de *policy networks* conducirá a extraer conclusiones sobre el comportamiento de estos actores, explicando los procesos de aprobación presupuestal, mediante la identificación de la estructura de redes, las formas que podrían tomar los procesos políticos, identificando distintas configuraciones de poder. Como menciona Ernesto Stein (2006):

“El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Los principales participantes en el proceso político cubren una amplia gama, desde protagonistas con papeles y funciones asignados constitucionalmente hasta actores de reparto cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser muy influyentes...Los partidos políticos, los cuerpos legislativos y

los presidentes son los tres protagonistas en el escenario de la formulación, adopción e implementación de las políticas. La naturaleza del sistema de partidos políticos, la estructura y el funcionamiento de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y las limitaciones e incentivos que encaran los presidentes pueden combinarse e interactuar entre sí para crear un entorno favorable al diseño eficaz de políticas, o uno de corto plazo y favorecedor de intereses particulares”.

Tomar en cuenta los actores en la definición del Presupuesto educativo, en gran medida es, estudiar las negociaciones que se realizan, en la que las diferencias personales cuentan. Este interés reciente en el concepto de redes de política pública puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso del análisis de políticas públicas, es decir, como participa cada uno de actores en el proceso de fijación de la agenda pública, en la definición del problema, en la formulación y diseño de la política y finalmente en la incidencia en la evaluación de la misma, puesto que cada uno de estos pasos son inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados (Scharpf, citado por Klijn, 1998:10).

Los resultados obtenidos en este tipo de análisis no permiten realizar inferencias deterministas sobre los resultados de las políticas, pero sí aportan explicaciones contextuales de gran utilidad para la interpretación de las posiciones y estrategias de los actores en los procesos de política pública. Así, la capacidad de medir con precisión la estructura de las redes que forman los actores de las políticas públicas permite analizar el papel de los contextos estructurales sobre los procesos de decisión, tanto los que se refieren a las percepciones y las reglas informales sobre el poder, como los que identifican los canales y formas de relación entre actores y su articulación dentro de las redes que forman.

Estructura metodológica

Unidades de Análisis

1. Diputados de la LII a la LIX Legislaturas, sólo los que integraron las comisiones de presupuesto y cuenta pública, además de las proposiciones con punto de acuerdo procedentes de las comisiones de educación; hacienda y crédito público, y ciencias y tecnología.
2. Los secretarios de Educación Pública de 1982 a 2006, así como los subsecretarios de Educación Superior del mismo período.

Indicadores.

Para la determinación de los indicadores, se utilizara el enfoque de posición (*positiona approach*), propuesto por Ai Camp, el cual analiza los siguientes aspectos (Ai Camp, 1981: 454):

- Información personal-Datos biográficos
- Educación
- Procedencia Geográfica
- Cercanía con grupos y liderazgos políticos.
- Movilidad y trayectoria de liderazgos personales a través de
 - ✓ Actividades Políticas
 - ✓ Puestos electorales (elección popular)
 - ✓ Pertenecía a grupos sociales (Sindicatos, centrales: campesina, obrera, etc.)
 - ✓ Posiciones en el congreso
 - ✓ Actividades profesionales
 - ✓ Actividades Académicas.
- Polarización política
 - ✓ Exposición de motivos (análisis del discurso).
 - ✓ Votación de la Ley de ingresos, Presupuesto de Egresos, leyes, iniciativas y acuerdos en materia de educación.
 - ✓ Posición ante la comparecencia de los Secretarios de Educación Publica

Consideraciones preliminares

La eficacia de las políticas públicas depende de la manera cómo se discutan, aprueben y ambos procesos deben de tener un carácter público. Al respecto Enrique Cabrero asegura que: “[es] justamente por su carácter público [el que] abre todo un abanico de esferas de acción corresponsable entre el gobierno y la sociedad. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (ejecutivo y el congreso) y de la sociedad como tejido de orgánico y ciudadano (Cabrero E.,2000),

El enfoque de Análisis de Políticas Públicas aplicado al Presupuesto Egresos de la Federación, en el apartado de educación superior, pretende estudiar dichos procesos de discusión y aprobación, mismos que le dan forma, y ponen en práctica. Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga el mundo de la política (*politics*). El proceso político es inseparable del proceso de aprobación presupuestal de toda política, ignorar este vínculo puede conducir, a reformas inadecuadas.

Se busca caracterizar el proceso de los principales actores que participan en dicho proceso, sus papeles, preferencias, incentivos y capacidades, las características de las arenas donde interactúan y la naturaleza de las transacciones que realizan. El enfoque de redes de políticas públicas examina la relación entre diversas instituciones políticas: la cámara de diputados, universidades, organismos internacionales, con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, analizando la complejidad del mismo y de los aspectos políticos que influyen en él. Por tanto, si se fija la atención en el proceso más que en la política, el contenido específico de las políticas pasa a un segundo plano, lo que importa son algunas características clave que inciden en su calidad, como es el aspecto presupuestal.

La mayoría de las teorías de redes asumen que el poder de un actor está relacionado con los recursos que posee. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista e interacciones de diversos actores. El futuro del análisis de las redes de actores en las políticas públicas depende en buena medida de cómo vayan surgiendo diseños de investigación más complejos que, con la ayuda de las técnicas del análisis de redes sociales, permitan explorar problemas más sofisticados de la relación entre estructura y acción en los procesos políticos. Identificando los medios de negociación, así como las formas de presión a los que están sujetos los actores, como menciona Crespo:

“Mientras estas formas o reglas no se conozcan [de manera pública, clara y transparente], analicen, discutan y afinen a la luz de sus repercusiones sobre los actores políticos, habrá pocas posibilidades de aminorar o erradicar las contradicciones [educativas] que en última instancia, afectan más profundamente a los individuos y grupos marginados del país” (Flores, 2008: 5).

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003), "Estudio introductorio", en Aguilar, L. F. (coord.), *El estudio de la políticas públicas*, 3ª edición, 1ª reimpresión, Porrúa, México,
- Ai Camp, Roderic (1981), "La educación de la elite política mexicana", en *Revista de estudios de Sociología*, IIS-UNAM, México, año XLIII, Vol. XLIII, Núm. 1, Enero Marzo. Pp. 421-454.
- Cabrero Mendoza, Enrique, Valadés, Diego (2004), "El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México", México, IJ-UNAM.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord) (2003), "Políticas públicas municipales: una agenda en construcción", México, Miguel Ángel Porrúa - Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cabrero Mendoza (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policysciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*; México, vol IX, núm. 2, pp. 189-229.
- Chaqués Bonafont, Laura (2001) "Policy Network y Política Farmacéutica" en *Revista Española de Ciencia Política*, No. 4, Pp123-148.
- DiazCayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (1998), "Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación", en *Política y Gobierno*, Vol. V, Num. 2.
- Evans, Mark (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica" en *Gestión y Política Pública*, Vol. VII, Núm. 2, segundo semestre, CIDE, México.
- Flores-Crespo, Pedro (2008), "Análisis de política pública en educación: línea de investigación", México: Universidad Iberoamericana, 1a edición.
- Fuentes Molinar, Olac
- 1992 "El Estado y la educación pública en los años ochenta", en *El Nuevo Estado Mexicano*. México: Nueva Imagen/Universidad de Guadalajara, CIESAS, vol. IV, pp. 55-87.
- García, Pascual y Jaime Serra (1984) *Causas y efectos de la crisis económica en México*. México: El Colegio de México.
- Glosario de términos parlamentarios, consultado el 05 de Octubre de 2010 en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos
- Klijn, E. H, (1998), "Redes de políticas públicas: una visión general" Reimpresión y traducción con permiso de SAGE Publications Ltd para E.-H. Klijn, Referencia original: Klijn, E. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.;. (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.
- Latapí, Pablo (2004) "La política educativa del Estado mexicano desde 1992", en *Revista Electrónica de Investigación Educativa*. La Paz: Universidad Autónoma de Baja California, Vol. 6, Núm. 2, 2004.

- Linz, J (1979) "Regimes Autoritarios", en Paulo Sérgio Pinheiro (ed), *O estado autoritário e os movimentos populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 119-215.
- López Zárate, Romualdo (1996) *El financiamiento a la educación superior, 1982-1994*. México: ANUIES
- Moctezuma Barragán, Esteban (1993) *La Educación Pública frente a las nuevas realidades*. México: Fondo de Cultura Económica
- Navia Antezana, Cecilia (2007), "El análisis del discurso de Foucault" en *Revista INDED*, México: Universidad pedagógica de Durango, No. 6, Enero, pp. 57-62.
- Oria Razo, Vicente (1989) *Política Educativa Nacional. Camino a la modernidad*. México: Imagen Editores.
- Padilla López, Raúl
- 1990 "Universidad y modernidad" en *Nexos*, Año 13, Vol. XIII, núm. 149, pp. 31-35.
- Porras Martínez, Jose Antonio (2001), "Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una Introducción a su Metodología de Investigación" en *Revista de Estudios Sociológicos*, México DF: Colegio de México. vol. XIX, n57, Septiembre-Diciembre.
- Stein, Ernesto, Tomassi, Mariano (2006), "La política de las políticas públicas" en *Revista Política y Gobierno*, México: CIDE, Vol. XIII, núm. 2.
- Sour, Lura y Munayer Laila (2007) "Apertura política y el poder de la Cámara de Diputados durante la aprobación presupuestaria" en Documento de Trabajo Numero 192, CIDE, Mexico,
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, et al (2008a) "Perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas", en *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, col. Ciencia Política, pp. 19-30.
- Tanja A. Börzel (1997) *¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Consultado el 21 de Febrero de 2010 en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>