

Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior

Papel de la ANUIES y resultados en el período 2001-2007

Javier Mendoza Rojas

México, IISUE-UNAM | ANUIES, 2007.

Romualdo López Zárate*

Los sistemas educativos organizados no funcionan con eslogans y buenas intenciones. Funcionan con dinero. No es que se puedan solucionar todos los problemas de educación con dinero, pero sin dinero (suficiente) los sistemas educativos organizados, se vendrían abajo... Con dinero, los problemas no financieros de la educación, resultan más viables.

PHILPS H. COOMBS

Hace ya 14 años que por iniciativa del Dr. Pablo Latapí la Secretaría de Educación Pública se dio a la tarea de recopilar un conjunto de materiales sobre política educativa en el período 1988-1994, que se denominó “Archivo Técnico de Política Educativa”.¹ Los materiales ahí incluidos fueron elaborados por dependencias de la propia Secretaría o bien documentos que se encargaron a terceros, muchos de ellos investigadores educativos. El propósito del archivo fue que los investigadores, los funcionarios, los políticos y el público interesado pudieran conocer y aprovechar las experiencias y conocimientos que a lo largo de los años se generan sobre la educación, y recuperar la memoria histórica acerca del quehacer educativo del país. Otro esfuerzo por recuperar la memoria educativa, sus venturas y desventuras, son los estados del conocimiento que sobre diversas áreas elabora cada 10 años el Consejo Mexicano de Investigación Educativa. En 2004 se presentó la tercera versión de estos estados del conocimiento en 13 tomos.

Recuperar la memoria de lo que se ha hecho y se hace en política educativa: documentarla, describirla, analizarla; es un esfuerzo que re-basa con creces lo anecdótico y coyuntural pues sienta las bases para nuevos análisis, perspectivas renovadas, aprender de la experiencia y enriquecer la toma de decisiones.

* Profesor del Área de Sociología de las Universidades, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Azcapotzalco. CE: ljr@correo.azc.uam.mx

¹ SEP, 1994, Archivo Técnico de Política Educativa, diciembre de 1988-noviembre de 1994. El Archivo contiene 2130 materiales que constituyen un elemento integral de la política de modernización educativa emprendida en el sexenio 88-94.

El libro que nos ofrece Javier Mendoza lo ubico en esta línea, en un campo especialmente sensible para la educación: el presupuesto, siempre prioritario en la política pública y reiteradamente insuficiente para atender los rezagos acumulados y los desafíos inmediatos y mediatos. El análisis se centra en los nuevos actores de la gestión presupuestal que juegan en una nueva arena de debate: por una parte, los diputados, quienes hasta hace una década jugaban, la mayor parte de ellos, el papel de espectadores aplaudiendo los proyectos presupuestales del ejecutivo, y un grupo menor que intentaba en vano modificar la propuesta. Por otro lado, la ANUIES, la cual asumió, como legítimo grupo de presión, la defensa colectiva de la universidad pública. Y la arena es inédita, fruto del avance democrático, en donde la información y las discusiones son abiertas y públicas. Antaño las negociaciones eran dentro del propio gobierno, dentro de un mismo partido; sabíamos los resultados, pero desconocíamos los procesos. Y éstos son los que con frecuencia dotan de significado a la acción.

El *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior* reviste importancia porque pone de relieve los nuevos actores que han irrumpido en la escena pública y que, por sus acciones y decisiones, muestran las posibilidades, antes sometidas e incluso vedadas, del ejercicio de las competencias en materia presupuestal de los miembros de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y de la propia Cámara. Muestra también la emergencia de actores sociales organizados, en este caso la ANUIES, que pretenden influir en las decisiones presupuestales de las comisiones del Congreso.

El libro es oportuno porque no sólo es una exposición de sucesos interesantes del pasado, sino también una reflexión sobre las ventajas y riesgos del cabildeo, sobre las dificultades para llegar a acuerdos y sobre las oportunidades y tentaciones que se abren en los cabilderos para distribuir un presupuesto atendiendo a clientelas políticas.

El autor es un actor privilegiado en el cabildeo. Es gestor y negociador, pero también es académico. Actúa obedeciendo, pero también reflexiona, señala opciones y defiende consensos. Sin embargo, lo más importante es que se atreve a documentar los avatares de una experiencia que ha resultado fundamental para conseguir un mayor presupuesto para la educación superior. La experiencia es relevante pues seguramente se convertirá, o ya lo está siendo, en uno de los caminos privilegiados para la transición democrática, para la incorporación e irrupción de diversos organismos de la sociedad civil en un diálogo constructivo con los legisladores que nos representan.

El cabildeo, nos dice el autor, es “la acción que se realiza para influir en un actor con poder de decisión, en este caso la Cámara de Diputados”; y agregaría, a favor de una determinada opción, y “...adquiere múltiples formas y en ella participan diferentes actores” (p. 21). Y esta acción puede ser abierta y clara, o bien “mañosa” o “intrigosa” (como lo define el Diccionario de la Lengua Española).

Seguramente el cabildeo en México ha existido desde tiempos remotos, pero ha adquirido diferentes modalidades. La lectura da pie para caracterizar, en los extremos, dos tipos de acción en el cabildeo: una que se da en un contexto autoritario (mañosa) y otra, propia de la democracia (abierto). Son características de la primera que el carácter sea cerrado y privado, el interés personal o coyuntural, la forma de soborno o amenaza, el contexto no democrático o de un partido hegemónico, con predominio del dinero, la información privada y los resultados confidenciales. El cabildeo en un contexto democrático es, por el contrario, de carácter transparente y abierto, el interés público y compartido, la forma argumentativa y consensada, el contexto plural y democrático, con predominio de la razón, la información y los resultados son públicos y dan voz a las organizaciones civiles.

El libro se refiere al cabildeo que ha desarrollado la ANUIES para incrementar el presupuesto para la educación superior que propone el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. Los resultados hablan por sí mismos. Gracias a la argumentación e influencia de la ANUIES, por un lado, y a la apertura y sensibilidad de diversas comisiones del Congreso, por otro; se logró un aumento de 32 000 millones en el lapso 2001-2007. El esfuerzo y los resultados han sido muy positivos pues, si bien no han logrado incrementar significativamente el recurso destinado a la educación superior, hay que reconocer que sí han logrado modificar la propuesta del Ejecutivo que reiteradamente tiende a la baja.

Por ejemplo, en 2007 la proporción del gasto federal en educación superior con respecto al PIB fue la menor en los últimos 6 años: apenas 0.6 por ciento del PIB (con excepción de 2006) y lo mismo ocurrió con la proporción del gasto federal en educación, ciencia y tecnología que fue de 0.8 por ciento, igual a la de 2006. Igualmente, 2007 fue el año con menor gasto federal en educación superior por alumno (con excepción de 2006).

Según el actual subsecretario de Educación Superior, Rodolfo Tuirán, el presupuesto para 2008 para educación superior es de 70 mil millones, que representa 0.67 por ciento del PIB, lo cual permitirá, según él, alcanzar en 2012, el 1% del PIB, proporción que la ANUIES había propuesto alcanzar para 1990.

De acuerdo con las definiciones que propone el autor, se pueda afirmar que la ANUIES es un grupo de interés legítimo en tanto cuenta con el respaldo y consenso de los miembros que representa. Sin embargo, no ha sido ni es fácil conseguir este consenso. El autor narra, por ejemplo, que en algún momento las autoridades de la SEP pusieron en duda la competencia de la ANUIES para hacer gestiones ante los diputados, lo cual llevó a un distanciamiento, nada sano, entre la Secretaría General de la ANUIES y la Subsecretaría de Educación Superior.

Pero también hay diferencias e intereses encontrados al interior de la ANUIES y del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA) por el manejo de algunos fondos especiales. La ANUIES es representativa de un gran sector, principalmente de las universidades

públicas, en menor medida de los otros subsistemas (universidades tecnológicas) y está notoriamente ausente de la representación de las escuelas normales, ahora incorporadas en el subsistema de educación superior. Está además el problema de la representatividad y el interés presupuestal de las instituciones privadas.

En el otro lado de la escena están los diputados. Lejos se está de una homogeneidad dentro de la Cámara. Las posturas de los partidos son diversas. En general se puede afirmar que tanto el PRD como el PRI apoyan a la universidad pública, mientras que el PAN la cuestiona. El autor nos recuerda las intervenciones del diputado Luis Pazos del PAN abogando por la universidad privada, o las declaraciones en contra de la UNAM del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Raúl Padilla Orozco, también del PAN.

La influencia y los resultados tienen efectos diferenciados según el partido al que pertenezca el presidente de la Comisión de Educación. Está latente el interés de distribuir los recursos de acuerdo a criterios diferentes a los académicos. El autor nos recuerda la ocasión en la cual la ANUIES no “consideró satisfactorio la distribución y el método para distribuir los recursos” (p. 66), ni tampoco estuvo de acuerdo con aprobar incrementos etiquetados a las universidades en lo individual, pues se daba lugar a asignaciones discrecionales a cada universidad y se trastocaba el principio de transparencia sostenido por el conjunto de rectores.

El presupuesto pasa por varias comisiones y otros actores políticos: por las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Educación Pública y Servicios Educativos, por los líderes de las fracciones parlamentarias, por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en 2007, hasta por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. Además, hay que negociar con múltiples fondos, nueve en total, que si bien reconocen la diversidad de la educación superior pública, multiplican las negociaciones y las asignaciones a cada uno de los fondos.

Así, el cabildeo por parte de la ANUIES se ha vuelto una necesidad en la defensa de la universidad pública, pero no está exenta de riesgos. La negociación puede contaminarse de connotaciones políticas y se involucra a los rectores en los juegos de la política interna de los partidos. Ante esto cabe preguntarse ¿le corresponde a la ANUIES? ¿Le corresponde a los rectores? ¿No están asumiendo una competencia que más bien le correspondería a los patronatos encargados, según la mayor parte de las leyes orgánicas de las universidades, de conseguir los recursos; pero ante su disfuncionalidad e inoperancia los rectores se ven obligados a asumir un papel de gestores presupuestales, el cual no es su principal cometido?

Lo cierto es que hasta ahora la ANUIES y sus órganos colegiados (Consejo Nacional, CUIA, Asamblea) destinan buena parte de su tiempo a asuntos presupuestales. Pero ¿la ANUIES seguirá siendo el portavoz e interlocutor legítimo con la Cámara o lo será el nuevo Consejo

Nacional para la Planeación y Coordinación de la Educación Superior propuesto en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012?

El cabildeo de los rectores y de la ANUIES se ha convertido en una necesidad anual, pero ¿deberá seguirse por esa vía? El autor sugiere en las conclusiones otro camino. Recupera la propuesta de la propia ANUIES de contar con un nuevo esquema de financiamiento a largo plazo, aplicado con transparencia para dar certidumbre a todos; un esquema de carácter federalista que “dote de mayores capacidades de recaudación tributaria y de gasto a las entidades federativas y distribuya las aportaciones federales entre los estados a partir del nivel de desarrollo económico y educativo de cada uno de ellos, que tome en cuenta la eficiencia en el uso de los recursos y el desempeño institucional” (p. 160). La formulación del nuevo esquema deberá ser resultado de acuerdos entre grupos parlamentarios del Congreso y los correspondientes de los estados, de las secretarías de Hacienda y Educación Pública, de finanzas y educación de los estados, con representaciones de la comunidad científica y de las instituciones de educación superior. Requiere, además, modificar pautas tradicionales de distribución del presupuesto, corregir deformidades e inequidades que se arrastran desde los años setenta.

No obstante, hay signos alentadores. En 2007 hubo acuerdo de las diferentes fracciones de incrementar el presupuesto para la educación pública superior; hay una receptividad mayor en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados; el Subsecretario de Educación Superior prometió la creación de un grupo de trabajo SEP-ANUIES para alcanzar acuerdos duraderos sobre temas cruciales (como el financiamiento, la carrera docente y el impulso a las reformas dirigidas a disminuir los pasivos asociados a los sistemas de pensiones y jubilaciones)² y que tienden a superar el distanciamiento entre la SEP y la ANUIES y, finalmente, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 asume el reto de “conformar un nuevo modelo de financiamiento de la educación superior en donde recupera la mayor parte de las propuestas de la ANUIES.

Tal parece que las voluntades y propósitos de los diferentes actores coinciden; falta delinear, y sobre todo instrumentar, las acciones que posibiliten su cumplimiento.

2 Nota de *Confluencia*, núm. 157, pp. 4-6.