

La universidad pública en México y la irrupción de lo privado*

*Hugo Casanova Cardiel***

Introducción

Al finalizar la primera década del siglo *xxi*, las discusiones en torno a las políticas sociales están dedicando una atención especial a la educación pública. En la interpretación de problemas como la desigualdad o la tensión que opone al sector público frente a la creciente presencia de la acción privada en el campo de las políticas, o las discusiones acerca de la efectividad del Estado contemporáneo como vertebrador del todo social, la educación pública constituye un factor de gran interés tanto para el ámbito de la praxis política como para el mundo académico.

En América Latina, bajo un contexto de agudas diferencias sociales, la educación ha ocupado una atención central en la definición de las políticas. Más aún, como prueba de su compromiso ante tales diferencias, el discurso político ha recurrido de manera indefectible a la educación. Sin embargo, los resultados han sido paradójicos y, mientras en algunos momentos las condiciones se han articulado para propiciar una importante movilidad social –como la vivida en la fase de industrialización y urbanización de la posguerra– en otros momentos, el impacto de la educación pública ha sido menos perceptible llegando a cuestionarse su capacidad de respuesta ante las complejas demandas de la sociedad. En todo caso, con su potencial emancipador y sus posibilidades de conformación ciudadana, la educación pública se ubica hoy en el centro de las preocupaciones de los analistas y su cabal comprensión está reclamando mayores reflexiones sobre su devenir histórico y, de manera especial, sobre su problemática contemporánea.

*Este trabajo fue elaborado como base para mi presentación en el II Curso Interinstitucional del Seminario de Educación Superior de la UNAM.

**Investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad de la UNAM, profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Partiendo de tales consideraciones, con este texto se busca participar en la discusión sobre *lo público* y *lo privado* en la universidad de nuestro tiempo. Así, se desarrollan tres apartados: el primero, que se ocupa del surgimiento de la educación pública como parte de los encargos del Estado-nación; el segundo referido al origen de la educación y la universidad pública en México; y el tercero, que aborda la dimensión actual del debate entre lo público y lo privado en la universidad, la educación pública y el Estado. En este apartado se presentan los aspectos más relevantes del enfoque conocido como Nueva Gestión Pública y su influjo en las redefiniciones de lo público. Los elementos de dicho enfoque han constituido una clara irrupción de lo privado en el ámbito de la universidad pública y han sido fuente de nuevas tensiones en la definición de su complejo encargo social.

Aunque no se pretenderá definir de una manera rígida el concepto de lo público, sí parece conveniente plantear algunas ideas centrales sobre las cuales se fundamenta este trabajo. Así, de acuerdo con Rabotnikoff (2000) una de las principales acepciones del ámbito público es la que lo ubica como de interés o utilidad común a todos, que atañe a lo colectivo, a la comunidad en oposición a lo privado entendido a su vez como de utilidad o interés individual. Que se convierte también en lo político y que distingue entre el Estado y el mercado. También se aludirá, en algún sentido, a uno de los temas más significativos del carácter público de la educación: su relación con la formación del ciudadano. Aunque no se desconoce la importancia de otros ángulos de la discusión entre lo público y lo privado, no se entrará aquí a temas como la oposición entre la visibilidad y lo oculto, ni a los debates sobre el carácter abierto o cerrado de lo público/privado.

Conviene recordar no obstante, las palabras de uno de los autores más referidos por Rabotnikoff. Se trata de Jeff Weintraub (1997) uno de los principales exponentes del debate conceptual entre *lo público* y *lo privado*, y quien presenta como epígrafe de uno de sus más significativos trabajos, una reveladora referencia a la antropóloga Mary Douglas quien dice:

Las distinciones binarias son un procedimiento analítico, pero su utilidad no garantiza que la realidad se divida de la manera que describen. Nosotros deberíamos mirar con suspicacia a cualquiera que declare que hay dos tipos de gente o dos tipos de realidad o proceso...

Con todo, comenzaremos con cinco premisas que aspiran a servir como punto de partida y que buscará dirigirse como destino final a las complejas

transformaciones que están teniendo lugar en las esferas de lo público, lo educativo y lo universitario:

- a) El debate del carácter público de la universidad está en el orden más amplio del carácter público de la educación. En tal sentido, no es posible hablar de la universidad al margen de la educación. Son ámbitos definidos en sí mismos, pero inexorablemente enlazados.
- b) El debate del carácter público de la educación en general y de la universidad en particular, está inserto en el orden más amplio del debate acerca del carácter público del Estado. Así, pensar lo público implica pensar en el Estado.
- c) El debate sobre la dimensión pública que tiene lugar en diversos procesos que se verifican en el ámbito de la sociedad civil, no significa dejar de pensar en el Estado como el espacio en el cual se expresa de manera principal lo público.
- d) Así, aunque ha de reconocerse la importancia de los debates actuales sobre lo público, sobre los agentes de lo público, y sobre el nuevo sentido de lo público, el Estado sigue siendo el espacio principal de lo público.
- e) Por lo anterior, en esta aproximación el carácter público de la educación es abordado a partir de la dimensión del Estado.

El Estado y la educación pública

Si tuviéramos que ubicar un momento en el cual la educación adquiere el carácter público que hoy está en el centro del debate, este momento coincide con el surgimiento de los Estados-nación. El Estado-nación, entendido como la representación política de una sociedad ubicada en un mismo territorio y reconocido como dependiente de un poder soberano emanado de dicha sociedad, se expresa de manera singular en 1776 en América y en 1789 en Francia. A partir de esos momentos y a lo largo del siglo XIX en que el Estado-nación toma como fundamento el liberalismo político, la educación va definiéndose como una de las tareas del régimen que habrá de impulsar la construcción de una nueva sociedad (Chatelet *et al.*, 1992).

Ya en la Ilustración se plantea la perfectibilidad del hombre y de la sociedad, así como una gran confianza en la educación como motor de

tal perfeccionamiento. Tales ideas serán asumidas por los revolucionarios quienes confían de manera profunda en las posibilidades regeneradoras de la educación y en su capacidad para la emancipación de los individuos.

Aun reconociendo que durante la Revolución Francesa no se produjeron cambios educativos significativos, sí en cambio es posible señalar que en esa etapa se establecieron los grandes principios contemporáneos de libertad, universalidad, gratuidad y obligatoriedad de la educación. En tal sentido, se definieron las bases de la enseñanza pública y nacional, convirtiéndose la educación del ciudadano en un deber del nuevo Estado y en un derecho de los individuos. Ese ideario constituirá un referente universal a partir de entonces. El pensamiento de la revolución se ilustra de manera singular en los planteamientos de Talleyrand, Lepeletier y Condorcet. Es precisamente Condorcet quien propone fundar la búsqueda del bien público en la persecución de la verdad y en la unión del saber, el derecho y la libertad, definiendo a la escuela como órgano de la República (Coutel y Kintzler, 1997).

Condorcet señala en la introducción a su “Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública presentados a la Asamblea Nacional, en nombre del Comité de Instrucción Pública, los días 20 y 21 de abril de 1792”, lo siguiente:

Ofrecer a todos los individuos de la especie humana los medios para atender sus necesidades, de asegurar su bienestar, de conocer y ejercer sus derechos, de comprender y de cumplir sus deberes; asegurar a cada uno de ellos la facilidad de perfeccionar su industria, de capacitarse para ejercer las funciones sociales a las que tiene derecho a ser llamado, de desarrollar toda la extensión de los talentos que ha recibido de la naturaleza y de ese modo establecer entre los ciudadanos una igualdad de hecho y hacer real la igualdad política reconocida por la ley; este debe ser el primer objetivo de una instrucción nacional y, desde ese punto de vista, la instrucción nacional es para el poder público un deber de justicia (Condorcet, 1997: 281).

Como se puede reconocer, Condorcet distingue entre instrucción y educación, ubicando en la primera el campo de la acción educadora y en la segunda una dimensión más amplia. Condorcet afirma que el poder público debe desarrollar la instrucción pública para permitir a cada individuo convertirse lo más pronto posible en el sujeto de su propia educación

y en un ciudadano responsable. Para Condorcet la familia es el lugar de la educación y el Estado ha de brindar una instrucción positiva fundada en verdades de hecho, libre de opiniones morales, religiosas y políticas. Así, la instrucción pública tiene como fin enseñar al ciudadano a deliberar consigo mismo y con los demás. Se trata de una instrucción que se articula a la libertad del ciudadano para decidir. Al respecto sostienen Coutel y Kintzler (p. 59): “La instrucción es la condición filosófica de la formación de un sujeto político autónomo. Sin ella, un pueblo soberano se expone a convertirse en su propio tirano”.

Según Condorcet el sistema de instrucción pública –que tendrá como principios el de exigencia didáctica, el de igualdad, el de elementalidad y el de laicidad– ha de ser completo, abarcando la totalidad de los conocimientos. Así, además de completo el sistema será universal y uniforme. De la misma manera, será gratuito en todos sus niveles desde la enseñanza primaria hasta la superior. En lo que toca a la educación para las mujeres, Condorcet sostiene la siguiente premisa: “Es necesario que las mujeres compartan la instrucción dada a los hombres”. Las razones que aduce son: 1o. “Para que puedan vigilar las de sus hijos”, 2o. Porque la falta de instrucción de las mujeres introduciría en las familias una desigualdad contraria a su felicidad, 3o. “Porque es un medio de hacer conservar a los hombres los conocimientos que han adquirido en su juventud” y 4o. “Porque las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres a la instrucción pública” (Condorcet, 1997: 111-112).

Condorcet dedica una de las *Cinco memorias sobre la instrucción pública*, a la educación superior. Así, previene que hay dos tipos de enseñanza superior: el de las profesiones que brindan satisfacciones y provecho personal a los individuos, señalando que son profesiones que no sirven a la sociedad entera y que son intercambiables por dinero... Y otras profesiones que son de “obvia utilidad común”. Entre las primeras están las artes y entre las segundas la ciencia militar y la medicina. A estas últimas, dice nuestro autor, puede agregarse la construcción que sin embargo puede ser de utilidad privada o utilidad común.

Además de los planteamientos antes referidos, conviene hacer una mínima alusión a otros autores, cuyas reflexiones resultan fundamentales para la constitución de la educación pública en otras latitudes. Es el caso de Thomas Jefferson, referido por Brian Pusser (2005), y quien ilustra de manera clara el peso concedido en los Estados Unidos al vínculo entre educación y democracia: “Si una nación espera ser ignorante

y libre, en un estado de civilización, espera lo que nunca ha sido y jamás podrá ser”.

La segunda referencia –recogida por Glenn en su texto *El mito de la escuela pública*– se refiere a Noah Webster (escritor y uno de los principales promotores de la educación estadounidense) que a finales del XVIII aludía a la insuficiente conformación de un carácter nacional americano y quien sostenía que: “La educación en gran medida, forma el carácter moral de los hombres y la moral es la base del Gobierno. Por tanto la educación debería ser la primera preocupación de una asamblea legislativa. Un buen sistema educativo debería ser el primer artículo del código de reglas políticas... (Glenn, 2006).

Finalmente, también vale la pena recordar las palabras de Edward Everett, gobernador de Massachussets, (1837) quien, en el marco de una importante experiencia en materia de enseñanza pública, señalaba en una convención de escuelas públicas:

En el sistema establecido en los Estados Unidos, donde el pueblo no es el origen del poder sólo en teoría, sino que en la práctica se le llama constantemente a tomar parte eficiente en la constitución y administración del Gobierno, queda claro que la educación es indispensable y universalmente necesaria (referido también por Glenn, 2006).

En esta mirada preliminar de algunos de los planteamientos fundamentales de la educación pública en el XIX, resulta imprescindible considerar aun en forma escueta las expresiones que, en materia de educación y universidad, señalaron los filósofos del idealismo alemán. Así, tanto Fichte como Schleiermacher abordarán en sus planteamientos acerca de la conformación de la nación alemana, el carácter imprescindible de la educación y de la universidad. No obstante, es Guillermo de Humboldt (1959) quien sostendrá que la universidad es el centro de culminación de todo “cuanto tiende directamente a elevar la cultura moral de la Nación”, ante lo cual la universidad tiene como destino el “cultivar la ciencia en el más profundo sentido de la palabra”.

Para cerrar este apartado resulta útil recordar a Gimeno Sacristán quien sostiene que a partir del siglo XIX, la implantación de los sistemas de educación pública contribuyeron a “crear sociedad” a través del establecimiento de vínculos socializadores y de proporcionar valores de referencia, los cuales contribuyeron a su vez al fortalecimiento del papel del Estado como organizador de la sociedad (Gimeno, 2001).

Educación pública y universidad en México:
un apunte sobre los orígenes

No se intentará de ninguna manera presentar una historia de la educación pública en México. Sin embargo, resulta fundamental ubicar algunos momentos significativos sobre la génesis y el desarrollo temprano de la educación en su dimensión pública. A lo largo del siglo XIX, durante el proceso de constitución política de nuestro país, la educación pública se fue convirtiendo en uno de los pilares de la nueva conformación social.

Sostiene Josefina Zoraida Vázquez al respecto, que ya desde el siglo XVIII, el pensamiento ilustrado mexicano comenzaba a ver a la educación como un medio para mejorar la sociedad (Vázquez, 1975: 25). Y haciendo eco de los planteamientos europeos nos recuerda las palabras de Ramos Arispe:

La educación pública es uno de los deberes de todo gobierno ilustrado y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos (Ramos Arispe, citado por Vázquez, 1975: 26).

Siguiendo a la propia Vázquez, así como a la obra coordinada por Solana, Cardiel y Bolaños (*Historia de la educación pública en México*) podemos afirmar que los antecedentes de la educación como factor del Estado en nuestro país, son incipientes durante la primera década del XIX y que será después de la Reforma que pueden encontrarse elementos que apuntan a su establecimiento. Con todo, los diferentes ordenamientos constitucionales: 1812, 1814, 1824, 1857 incluirán declaraciones diversas acerca del vínculo entre el papel del Estado frente a la educación.

Son la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, así como la de 1869, los ordenamientos en los cuales el gobierno juarista planteará convertir a la educación como una función pública. En tal sentido, el ministro Martínez de Castro, apoyado por Gabino Barreda, instituía la unificación de la instrucción primaria a la cual consideraba obligatoria y gratuita, e impulsaba un plan de estudios para la secundaria, así como una escuela secundaria para mujeres. Un hecho clave para el desarrollo de la educación superior en México, será la creación en 1867 de la Escuela Nacional Preparatoria, la cual formará parte esencial de la futura Universidad Nacional.

En 1869 una nueva ley suprimía la enseñanza religiosa e incorporaba los atributos de obligatoriedad, laicidad y gratuidad. En cuanto a la segunda

enseñanza se hicieron reformas al plan de estudios incluyendo materias de cultura general. En la Escuela Nacional Preparatoria a su vez, se realizaron procesos de reorganización incorporando el estudio de las lenguas clásicas y el de física y química, así como métodos de enseñanza para quienes se interesaban en la docencia. En 1869 la universidad permanecía cerrada. No obstante la ley señalada establecía carreras como medicina, veterinaria, farmacéutica, ingeniería de minas, ingeniería mecánica, topografía, arquitectura y jurisprudencia. Se sostenían además comercio y administración, artes y oficios y bellas artes.

Los eventos a favor de la educación pública se multiplicarían en las últimas décadas del XIX. La dictadura daba una cierta dosis de certidumbre a las acciones a favor de la educación pública, de tal suerte que al finalizar el siglo, existía un marco normativo y una estructura orgánica en la cual se sustentaba la educación pública, que se reconocía ya como obligatoria, gratuita y laica. En la perspectiva del México independiente y de la construcción de la educación superior, el momento más significativo es el que rodea la creación de la Universidad Nacional. Pese a la crisis que caracterizaba la vida política de inicios del siglo XX y que derivaría en el movimiento revolucionario, el pensamiento positivista lograría proyectarse hasta lograr la creación de la nueva institución.

El pensamiento de Justo Sierra es sin duda, el que guiará el establecimiento de la nueva institución y vale la pena revisar de manera directa algunos de sus planteamientos. Los siguientes párrafos corresponden a la publicación *La Libertad* el 3 de febrero de 1881:

Somos partidarios –dice Sierra– de todo lo que tienda a ampliar la acción del Estado en nuestro país, en todas aquellas manifestaciones de la vida social que aún no responden sino trabajosamente a nuestras necesidades de organización rápida y segura, (...)

A priori se puede afirmar que si alguna cosa debe estar exclusivamente dirigida por un cuerpo científico es la instrucción pero como por su inmensa trascendencia y por su papel capital en la educación pública es de un interés supremo para la sociedad, es natural que el Estado marque las condiciones con que ha de coadyuvar a sus fines primordiales y le facilite los medios con que ha de realizarlas (Sierra, 1948: 65).

No entraremos por ahora a la discusión del articulado que propone Sierra, pero hay que destacar que argumenta a favor de la gratuidad para la

educación primaria pero no para la educación secundaria y menos aún para la universitaria. En su debate en las páginas del mismo periódico, Sierra desarrolla la relación entre la universidad y el Estado:

creo que debe crearse una Universidad, pero no una Universidad particular, sino nacional, cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y universidad graviten hacia un mismo ideal (Sierra, 1948: 78).

Las ideas de Sierra acerca de la nueva institución quedarán plasmadas de manera definitiva en la Iniciativa de Ley de la Universidad Nacional de México, presentada por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes a la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión. Así, señalando que la educación cuenta con un importante grado de desarrollo en sus niveles básicos, reconoce la falta de una “unidad superior que realice los fines más altos de la educación nacional”. Esa unidad es la Universidad Nacional.

Así, la universidad es definida en el texto de presentación como “institución de Estado, pero con elementos tales que le permitan desenvolver por sí misma sus funciones dotándola de considerable autonomía” (Sierra, 1948: 414).

Tales son algunas de las preocupaciones centrales del impulsor principal de la Universidad Nacional. Sobre estas bases se desarrollaría tal institución y ejercerían a su vez, una fuerte influencia en la construcción de la educación superior pública en México.

Universidad, educación pública y Estado:
entre lo público y lo privado

A lo largo de las décadas recientes el ámbito de lo público ha sufrido una serie de tensiones en términos de sus límites y alcances. El debate de lo público está enmarcado de manera principal en las discusiones más amplias acerca del Estado, de sus dimensiones y, principalmente, de sus atribuciones.

En tal sentido, y aunque ya se han planteado los riesgos metodológicos de las dicotomías, una de las dimensiones principales del debate actual sobre el Estado parece sintetizarse en dos concepciones principales: por un

lado la del llamado Estado de bienestar –el cual privilegia lo público– y por el otro la del Estado mínimo o neoliberal –que privilegia lo privado. A estas alturas no parece necesario ser muy agudo para reconocer cuál de las dos concepciones ha impuesto su hegemonía, pero en cambio, sigue resultando difícil establecer con alguna precisión sus coordenadas, así como su influjo en los ámbitos educativo y universitario.

La mayoría de los análisis coinciden en señalar la presencia creciente de lo privado en los espacios donde hasta hace poco prevalecía lo público. En tal sentido, desde el ámbito hegemónico del pensamiento se insiste en señalar los beneficios y virtudes de las organizaciones privadas. Desde las posiciones críticas, por el contrario, se apuntan los riesgos de asumir criterios que no responden a la naturaleza del bien común.

En todo caso, ambas posiciones reconocen la tendencia hacia la privatización que hoy recorre ámbitos supranacionales y nacionales; políticos y económicos; y por supuesto, el amplio rango de factores que confluyen en el ámbito social y de manera especial en el educativo. La privatización no tiene un carácter único, se trata de un proceso que, según Guerrero (2004), abarca tanto la *exprivatización* del Estado (por el cual se transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada) como la *endoprivatización* (en la cual el desempeño de la administración pública en la atención a los problemas nacionales es sustituida por la idea y la lógica de la administración privada).

Una interpretación sintética y clara de los procesos de privatización en el ámbito latinoamericano es la que ofrece Sojo (2004), quien plantea que la privatización de lo público se funda en tres fenómenos: la desestatización de la vida social; la desterritorialización de los procesos socioeconómicos y la mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad. La desestatización –que supone una transición desde la ética liberal del bien común hacia una ética posindividualista– alude a un distanciamiento entre la norma y la práctica, lo cual lleva a una desregulación progresiva de los procesos de gobierno.

A su vez, la desterritorialización manifiesta la fragmentación de los lugares de poder. La dimensión del Estado es desbordada por las nuevas agrupaciones regionales y globales. Las corporaciones transnacionales a su vez, operan en forma transversal a lo largo y ancho del mundo. Las periferias geográficas son progresivamente desplazadas por amplias periferias sociales.

Finalmente, la mercantilización de la función pública implica la incorporación de la lógica costo-beneficio en la propia acción pública. Esto no

significa la presencia del Estado en operaciones mercantiles, sino la asimilación de la racionalidad del mercado en el desempeño de las instituciones las cuales además de asumir criterios de eficiencia y control, tratarán a los ciudadanos como clientes.

La nueva gestión de lo público: de lo privado a lo público

En un trabajo previo, presentado parcialmente en la primera versión del Curso Interinstitucional, abordé la temática de la nueva gestión pública. Esta vez incluyo un resumen de ese enfoque, el cual desarrolla de una manera más precisa la incorporación de los criterios empresariales en el ámbito público. Quizá los textos más representativos de la llamada Nueva Gestión Pública son el de Osborne y Gaebler (*Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público, 1994*) y el de la OCDE (*La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, 1995*).

Por su relevancia e impacto en el ámbito de las políticas sociales y de manera especial, por su influjo en el campo de la educación, conviene atender con detenimiento sus líneas principales.

El libro de Osborne y Gaebler constituye un alegato a favor de una nueva lógica del gobierno en la cual sean asumidos los valores y la praxis del ámbito empresarial. Así afirman:

...la mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios. Delegan el poder a los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad. Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados. Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no las normas y los reglamentos. Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones: diversidad de escuelas, de programas de capacitación, de viviendas. Previenen los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos. Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo. Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa. Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores –público, privado y voluntario– en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad (Osborne y Gaebler, 1994: 47).

Una mirada panorámica al capitulado ilustra los contenidos del enfoque de la Nueva Gestión Pública:

- El gobierno de propiedad comunitaria: (que delega y quita poder a la burocracia para dárselo a las comunidades).
- El gobierno competitivo (la ventaja más obvia de la competencia consiste en la mayor eficiencia: más acciones por el mismo dinero; la competencia obliga a los monopolios públicos –o privados– a responder a las necesidades de sus clientes; la competencia premia las innovaciones; la competencia eleva el orgullo y la moral de los empleados públicos).
- El gobierno con sentido de misión (en oposición a las reglas rígidas).
- El gobierno orientado a los resultados (y no a los insumos). Dicen los autores: “los gobiernos burocráticos rara vez alcanzan sus metas. Gastan cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran”. La evaluación está en la lógica de los resultados y el capítulo abunda en conceptos bastante conocidos para muchos de nosotros: indicadores de desempeño, salario según desempeño, administración según desempeño, presupuesto según resultados. En este capítulo también se alude a la administración de la calidad total, la cual es ponderada como una herramienta útil en todos los niveles de las organizaciones públicas.
- El gobierno regido por el cliente (atención a las necesidades de los consumidores y no de la burocracia). El capítulo señala que mientras que las empresas conocen bien a quienes atienden “la mayoría de las organizaciones públicas ni siquiera saben quienes son sus clientes...” Aun sin detenernos demasiado en este punto, es evidente que la concepción de ciudadano está siendo desplazada por la de cliente. En el caso de este capítulo el principal ejemplo está referido a la educación superior. Se trata de una Universidad Técnica en Wisconsin que conforme a un programa de “calidad total” evalúa su rendimiento a partir de la consulta a sus alumnos y a los empleadores, así como a una lista de indicadores de desempeño. El esquema de clientela según estos autores tiene como ventajas adicionales que los prestadores del servicio asumen mayores responsabilidades, que las decisiones sobre proveedores se “despolitizan” pues los clientes sólo valoran la calidad de los servicios..., se estimula la innovación, se ofrecen mayores opciones de elección, la elección por parte de los clientes los compro-

mete más (por ejemplo en la escuela elegida se trabaja más), se favorece la equidad –la igualdad de oportunidades.

- El gobierno empresario (ganar en lugar de gastar), la ganancia tiene un beneficio público, las cuotas por servicios son útiles para todos, convertir a los administradores en empresarios, constitución de capital para innovaciones, constitución de fondos empresariales, promoción de centros lucrativos (campos de golf, tv por cable...) Identificación del costo real de los servicios... ¿Cuánto cuesta? Pues se cobra! El capítulo cierra diciendo: existe algo más estadounidense que la empresa?
- El gobierno previsor (prevenir en lugar de curar). Prevención de incendios, atención a la salud, protección ambiental, planeación estratégica. Afirman Osborne y Gaebler que el futuro no interesa a los políticos... Y cito: “La planeación estratégica es la antítesis de la política. Supone un ambiente completamente racional, algo que jamás se encuentra en el gobierno”...
- El gobierno descentralizado (de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo). La descentralización propicia (siempre según ellos) instituciones flexibles, eficaces, innovadoras, con mayor moral, compromiso y productividad...
- El gobierno orientado al mercado. Política reglamentaria basada en el mercado (incentivos en lugar de órdenes, flujos de información que permitan mercados inteligentes, equilibrio entre mercados).

A su vez, el texto de la OCDE aborda una serie de factores que constituyen su concepción de reforma de la gestión pública:

...Los principales objetivos de las reformas son los siguientes: prestar una mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y las políticas; introducir a la competencia y otros elementos del mercado, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos...

Bajo la perspectiva de la OCDE los aspectos concretos giran en torno a:

- Transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad. Se deposita en los gerentes y en las organizaciones mayores dosis de

libertad en las decisiones operativas. Se suprimen restricciones sobre el ámbito de la gestión de recursos financieros y humanos y se responsabiliza a los gerentes sobre los resultados. Los controles estrictos son reemplazados por incentivos. Se introducen también formas de flexibilización en el ejercicio presupuestal y en la gestión de personal.

- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad. Se promueven normas más rigurosas sobre resultados, y se incentiva el control. Se promueven fórmulas contractuales buscando acuerdos sobre los resultados. Se realizan evaluaciones de programas. Se promueve la responsabilidad a través de la rendición de cuentas y la transparencia.
- Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección. La competencia busca el ahorro en medios, eficiencia, calidad y mayores opciones. Las reformas incluyen la creación de formas de competencia entre entidades gubernamentales y bonos (*vouchers*) entre otras...
- Prestar un servicio abierto a las necesidades del público. Un servicio orientado al usuario (al cliente...). Hay una creciente voluntad de involucrar a los ciudadanos en su calidad de clientes logrando su mayor participación... El establecimiento de normas de calidad contribuye también para definir expectativas, evaluar y corregir resultados.
- Mejorar la gestión de recursos humanos. Orientación a la descentralización de los procesos de gestión, énfasis en la responsabilidad y los resultados, mediante contratos de resultados y fórmulas salariales articuladas a resultados. Impulso a la formación y perfeccionamiento.
- Optimización del uso de la informática. Aprovechamiento pleno del potencial de la informática como herramienta a favor de la gestión.
- Mejorar la calidad de la reglamentación. Necesidad de impulsar reformas en los reglamentos que permitan el cumplimiento de las expectativas de eficiencia y adaptabilidad ante los cambios en todos los ámbitos de la gestión.
- Reforzar las funciones de dirección del nivel central. Paralelo a la descentralización y la desconcentración mantener coherencia, coordinación y control. Manejo de la dimensión del largo plazo.

Universidad pública: lo privado y la Nueva Gestión Pública

Bajo el nuevo esquema que cuestiona lo público en forma reiterada, y que lo confronta con los procesos de privatización (exo y endo), la educación

pública y, de manera particular, la universidad pública experimenta también fuertes presiones que plantean su transformación bajo una lógica más funcional ante los nuevos vientos. Las estrategias y los factores de la privatización son diversos:

- a) La universidad es vista como parte del entramado productivo y tiene responsabilidades específicas en materia de formación de profesionales para el trabajo. En términos de investigación tiene el encargo de generar resultados rentables a través de la venta de servicios o de aplicación tecnológica; y en términos de extensión de la cultura se ve determinada para recuperar las costosas inversiones de infraestructura y salarios, principalmente en los campos de las artes y los deportes.
- b) La universidad pública comienza a ser tratada de manera indistinta frente a la universidad privada, bajo un discurso que resalta las bondades de lo privado y que subraya de manera constante los rasgos negativos de lo público.
- c) La universidad pública entra en procesos de competencia en su propio ámbito y ante la universidad privada.

No podría sostenerse sin embargo, que los códigos del mundo privado constituyen una novedad para el ámbito universitario. Como es sabido, la presencia del mercado en la educación superior es uno de los rasgos que caracteriza al influyente modelo universitario anglosajón. En el triángulo de coordinación de Burton Clark, el mercado ocupa uno de los vértices y en él se ubica, de manera inequívoca, la universidad estadounidense. En tal sentido, el mercado, los valores de la competencia y las formas de organización de las instituciones estadounidenses han sido constantemente referidos en documentos oficiales y en la literatura especializada del ambiente universitario en todo el mundo y han constituido una pauta para el planteamiento de reformas en los más diversos sistemas de educación superior de todo el mundo.

También conviene recordar que el pensamiento empresarial ha constituido una fuente inagotable de la administración de la educación y de la administración universitaria, brindando importantes referentes a la gestión universitaria. La administración por objetivos, la incorporación de criterios propios de la mercadotecnia como la lucha por la imagen y prestigio ante el mercado, así como la promoción de la planeación estratégica constituyen elementos que se han vuelto constantes en la vida universitaria.

Sin embargo, los elementos que se integran bajo el amplio concepto de Nueva Gestión Pública parecen ofrecer un marco que integra elementos hasta ahora aparentemente dispersos y sin conexión entre sí. Lo que aquí se propone es que la variedad de transformaciones y tensiones que enfrentamos en el ámbito universitario, pero a nivel más amplio en el ámbito educativo nacional, pueden interpretarse a partir de la Nueva Gestión Pública.

No pretende forzarse el planteamiento de que cada elemento de dicho enfoque encontrará correspondencia puntual en el ámbito universitario. Ni siquiera en el ámbito más amplio de las políticas gubernamentales podría sostenerse esto. También es pertinente destacar que no se intentará aquí ilustrar de manera exhaustiva cada uno de los factores de la nueva gestión, sino de mostrar sus tendencias principales y sus orientaciones en el ámbito universitario.

De cualquier manera ya se sabe que dicho enfoque constituye un entramado potente e influyente que se ha ido extendiendo desde los países que conforman el núcleo de la OCDE, a los países de sus órbitas periférica y exógena.

La despolitización

La Nueva Gestión Pública surge como una respuesta de los factores de la economía a la creciente complejidad de los procesos políticos. Dicen Osborne y Gaebler: "Este libro trata del ejercicio del poder no de política". La política es un tema al cual parecen rehuir quienes detentan el poder, entre ellos quienes impulsan la nueva gestión... Ya Omar Guerrero (2003), uno de los estudiosos más rigurosos de los procesos de gestión, ha titulado uno de sus textos "Nueva Gerencia Pública: ¿gobierno sin política?"

Ese es uno de los anhelos imposibles de la Nueva Gestión Pública, y aún de un segmento *naif* de la gestión universitaria: desprenderse de la política. Y por supuesto que eso no es posible: la política es un factor intrínseco de la gestión pública y de la gestión universitaria y es imposible usarla a veces sí y a veces no. La política es un elemento inseparable de la gestión pública y, por supuesto, de la gestión pública de la educación.

Sin embargo, existe una tensión al menos discursiva acerca de la dimensión política de la universidad y ese constituye uno de los ecos de la Nueva Gestión Pública en la universidad mexicana, la búsqueda de una dirección institucional al margen de la política, como un tema de carácter

técnico aséptico, sin mayores propósitos ni complicaciones que impulsar la eficacia y la eficiencia de los procesos universitarios. Debe reconocerse que esta discusión no es nueva en el ambiente universitario. En la UNAM, la construcción de la Ley Orgánica de 1945 se fundamentó en una discusión que pretendía dividir "lo técnico" de "lo político".

Privatización y orientación al mercado

En el nuevo esquema de gestión pública la privatización deja de ser un propósito velado y es mostrada como uno de los referentes de la gestión. La exoprivatización del Estado y la endoprivatización, coexisten de manera explícita y se recurre a la subcontratación de proveedores particulares (*outsourcing*) en los más diversos ámbitos de la vida pública. Baste recordar que en México el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 tuvo como insumo el llamado Plan 2030 el cual fue encargado a diversas firmas de consultoría, trayendo un resultado paradójico pues colocaba la atención a los problemas nacionales en el ámbito privado, el cual a su vez transfería a la administración pública y al Estado su peculiar concepción del desarrollo y el proyecto nacional. Entre los proyectos asociados al renglón educativo del PND se incluye el de "Desarrollo de la estructura de organización, mecanismos de consulta y plan de trabajo para el foro permanente Visión México 20-30" encargado a Analítica Consultores, S.A. de C.V., el cual es reportado en el sitio electrónico de dicha empresa (www.analitica.com.mx). Cabe agregar que bajo la lógica de la orientación al mercado el gobierno aspira a ganar en lugar de gastar y la búsqueda de recursos y rentabilidad financiera adquieren sentido en sí mismos. En cuanto a las formas de dirección se imponen los criterios gerenciales del ámbito privado y se resaltan sus bondades emprendedoras.

No constituye mayor novedad recordar que, en el ámbito universitario nacional, la búsqueda de recursos financieros paralelos es una constante y que, desde la década de los ochenta, se ha promovido de manera intensa que las propias instituciones universitarias identifiquen ámbitos para la comercialización de sus servicios. Hoy día, prácticamente en todas las universidades públicas, constituye un valor reconocido la capacidad de los gestores para obtener recursos adicionales, y se considera natural el lucro a partir de los recursos universitarios. El liderazgo emprendedor es altamente valorado y en su forma extrema ha llegado a desplazar al liderazgo académico.

Del ciudadano al cliente

La reorientación del ciudadano a su condición de cliente es uno de los temas centrales de la nueva gestión pública y nuevamente pueden encontrarse resonancias en el ámbito universitario. Los estudiantes universitarios son tratados más como consumidores de un producto final, que como sujetos involucrados en la definición de los procesos y en las decisiones. Así, puede sostenerse que los estudiantes se han visto desplazados desde su condición de miembros de una comunidad colegiada a una condición de clientes o meros consumidores.

El mercado de los servicios universitarios, siguiendo los planteamientos de Osborne y Gaebler, también integra el empresario empleador, a quien suele escucharse de diversas maneras. Así, una de las modalidades más frecuentes es que el empleador reclama de las universidades la formación de profesionales conforme a sus necesidades productivas.

La competencia y la elección pública

El impulso a las formas de competencia y a la creación de mercados constituye una de las premisas de la nueva gestión pública y el campo educativo es uno de los favoritos para demostrar su validez. Así, Osborne y Gaebler dedican un extenso apartado a la importancia de la competencia y la posibilidad de elección pública en la mejora de la educación pública.

En el ámbito universitario nacional prevalecen diferentes modalidades que ponen en juego los principios de la competencia. Se compite básicamente por fondos sometidos a concurso desde entidades centrales de gobierno. También, y aunque hasta ahora no han prosperado en México, las propuestas a favor de bonos que abran la competencia por los estudiantes (*vouchers*), la discusión vuelve de manera periódica –especialmente en la última década– a mesas de análisis y de confección de políticas.

La orientación a resultados

Uno de los factores más desarrollados en la gestión gubernamental de México es el referido a la orientación a resultados. La introducción de modalidades de evaluación, de indicadores de desempeño, de ejercicio presupuestal consistente, así como de rendición de cuentas y transparencia, representan parte de la praxis y del léxico gubernamental en México. En el

Plan Nacional de Desarrollo vigente, los temas de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, ocupan un espacio fundamental. Así, se insiste entre otros aspectos en la necesidad de instalar foros de evaluación y seguimiento de la gestión gubernamental y se plantean diversos apartados de evaluación del desempeño.

En el caso de la educación y de la universidad en especial, los ejercicios de orientación a resultados alcanzan dimensiones que sorprenden a propios y extraños. Se evalúan los programas académicos, los estudiantes, los docentes, los investigadores, el trabajo individual, el trabajo grupal, el trabajo de las diferentes unidades de las instituciones, el trabajo de las instituciones en su conjunto. Así, en el ya citado PND se ratifica la confianza ilimitada en la evaluación aludiendo a una pretendida cualidad para elevar los resultados de la educación: “El propósito es fortalecer la evaluación como un instrumento para la rendición de cuentas que permita mejorar de forma objetiva y lograr la calidad educativa que el país necesita y merece. Se fortalecerá la cultura de la evaluación en todos los medios relacionados con la educación...”

Pese a lo anterior es posible sostener que, luego de tres décadas de formar parte indisoluble del discurso educativo, la evaluación está muy lejos de haber generado los altos efectos que se esperaban de ella.

En el mismo sentido, durante los años recientes se han generado enormes expectativas en torno a los exámenes a gran escala. Hoy tales instrumentos forman parte del escenario educativo nacional llegando a sustituir el interés por los contenidos y los procesos sustantivos de la educación y convirtiéndose en una suerte de fetiche de la tecnocracia educativa.

Sin embargo, la acción más gráfica de la “orientación a resultados” en el ámbito universitario, es que las principales instituciones públicas han incorporado a sus procesos de gestión los modelos de calidad total (tipo ISO 9000 y sucesivas). No sobra decir que pese a los modestos resultados en la gestión universitaria, las instituciones ostentan en sus muros los certificados de calidad correspondientes.

A manera de cierre

La universidad pública de nuestro tiempo, lo mismo que el ámbito mayor de la educación pública, se encuentra en una fase de definiciones profundas que abarcan sus más diversos ángulos. Uno de ellos es el que atiende a la

dimensión público/privada y a su relevancia para la reconfiguración del propio ámbito universitario y de sus procesos sustantivos.

En tal sentido parece fundamental apelar a los fundamentos históricos y conceptuales de lo público para valorar su vigencia ante una sociedad crecientemente compleja y cambiante, así como para reconocer su papel en el ámbito de la educación y la universidad.

Hoy la universidad pública forma parte de un entramado más amplio el cual genera cada vez más mecanismos de articulación. En ese escenario, que enlaza a los más diversos órdenes de la gestión pública con los diferentes tipos y modalidades de la educación y con las propias instituciones universitarias, se vive la irrupción de nuevas formas de definir lo público que llegan a impactar la esencia misma de tales instituciones.

A lo largo del texto se ha aludido a las múltiples tensiones –especialmente las que se viven a partir del enfoque de la Nueva Gestión Pública– que confronta la universidad pública y hoy resulta imprescindible que, desde las propias instituciones universitarias se participe en la construcción de lo público de cara al futuro (Muñoz y Rodríguez, 2004). Ese es un reto que enfrenta la sociedad de nuestro tiempo y cuya atención compromete en forma determinante a las ciencias sociales.

Bibliografía

- ARROYO, Mariela (2005), "Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior", en Levy Bettina y P. Gentili, *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- CAMPS, Victoria (2001), *Introducción a la filosofía política*, Madrid, Crítica.
- CASANOVA CARDIEL, Hugo (2007), "Universidad y educación pública: una responsabilidad de Estado", *Este País*, núm. 198, México, septiembre.
- CHATELET, Francois et al. (1992), *Historia del pensamiento político*, Madrid, Tecnos.
- CONDORCET (1997), *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Madrid, Morata.
- COUTEL, Charles y C. Kintzler, "Presentación", en *Cinco memorias sobre la instrucción pública y otros escritos*, Madrid, Morata, 1997.
- GIMENO SACRISTÁN, José (2001), *Los retos de la enseñanza pública*, Madrid, UIA-AKAL.
- GLENN, Charles (2006), *El mito de la escuela pública*, Madrid, Encuentro.
- GÓMEZ LLORENTE, Luis (2000), *Educación pública*, Madrid, Morata.

- GUERRERO, Omar (2003), "Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, septiembre.
- _____ (2004), "El mito del nuevo *management* público", *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9, núm. 25, marzo.
- HUMBOLDT, G. de (1959), "Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores de Berlín" (Escrito en 1810, 1a. ed., 1896), en J. Llambías (comp.), *La idea de la Universidad en Alemania*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MARGINSON, Simon (2005), *Educación superior: competencia nacional y mundial; volteretas al binomio público/privado*, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.
- MUÑOZ, Humberto y R. Rodríguez (2004), *La educación superior en el contexto actual de la sociedad mexicana*, Cuadernos del Seminario de Educación Superior, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.
- OCDE (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, París.
- OSBORNE, Ted y D. Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público (Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector)*, México, Gernika.
- PUSSER, Brian (2005), *Educación superior, el mercado emergente y el bien público*, México, UNAM, SES, Miguel Ángel Porrúa.
- RABOTNIKOFF, Nora (2000), "Público-privado", en L. Baca Olamendi, J. Boksser et al. (comps.), *Léxico de la política*, México, Flacso, FCE, Conacyt.
- SIERRA, Justo (1948), *La educación nacional. Obras completas del maestro Justo Sierra*, t. VIII, México, UNAM.
- SOJO, Carlos (2004), "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. especial.
- SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel y Raúl Bolaños (coords.) (2001), *Historia de la educación pública en México*, México, SEP-FCE.
- VARELA BARRIOS, Edgar (2005), "Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, *management* y sociedad", *Pensamiento y Gestión*, núm. 18, Universidad del Norte.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (1975), *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México.
- WEINTRAUB, Jeff y Krishan Kumar (eds.) (1997), *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.