

UNIVERSIDAD PÚBLICA-ESTADO: TRANSFORMACIONES DE LO PÚBLICO EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS 1982- 2006

ELENA TORRES SÁNCHEZ

Introducción

El presente trabajo sintetiza los aspectos centrales de una investigación más amplia elaborada como tesis de maestría, en la cual se analizan las transformaciones del carácter público de las universidades en el marco de su relación con el Estado, concretadas en el diseño e implantación de políticas públicas para el nivel superior durante el período 1982-2006.

Dicha investigación parte de los cambios en la fisonomía del Estado mexicano a partir de la crisis económica de los ochenta, situados en el contexto de la globalización, el auge de los mecanismos de competencia y de mercado, el fortalecimiento de los bloques económicos y del sector privado, la influencia creciente de los organismos internacionales, la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información; desde el cual se ha cuestionado tanto el papel del Estado en la expansión y crecimiento sin regulación de las universidades públicas, así como la pertinencia, calidad y función de éstas frente a los desafíos que plantea la convergencia, estandarización y homogeneización de los sistemas de educación superior a nivel internacional.

Preguntas de investigación

¿Cómo transformaron los procesos de cambio en la fisonomía del Estado, y la redefinición de su relación con la universidad pública, el sentido de lo público que predominó hasta la década de los setenta?; y ¿qué aspectos de las lógicas de lo privado y del mercado se han introducido en las universidades públicas a través de las políticas educativas?

Objetivo

Siguiendo dichas interrogantes, el objetivo nodal de la investigación fue analizar las transformaciones de las universidades públicas en el marco de su relación con el Estado mexicano, y sus implicaciones en el diseño e implementación de políticas educativas durante el período 1982- 2006.

Metodología

La investigación se fundamenta en el análisis de las políticas públicas para la educación superior del Gobierno Federal en el período de referencia, plasmadas en los planes de desarrollo y en programas específicos para la educación superior, particularmente sus alcances el subsistema universitario público (autónomo o no autónomo). El análisis se llevó a cabo a partir de la ubicación de las fases de la política pública planteadas por Cox (1993)¹

Aspectos conceptuales

La investigación se sustenta en los planteamientos siguientes:

- La distinción y articulación entre las nociones Estado/ Gobierno (Levy, 2000, Mendoza, 2002).
- Los modelos de coordinación de la educación superior (Neave, 1990; Clark, 1991; Mendoza, 2002).²
- El binomio público- privado: ubicación de algunos rasgos centrales (Arendt, 1974; Bobbio, 1987; Habermas, 2002); y sus implicaciones en la concepción del carácter público de la universidad.³
- Políticas públicas, en tanto cursos- estrategias de acción producto de negociaciones/ pactos entre actores; instrumentados por el gobierno en forma de reglamentos y programas gubernamentales (Aguilar, 1992a, 1992b; Mendoza, 2002).

Universidad pública- Estado: entre el consenso, la reconciliación, la planificación y la evaluación a la distancia.

Hasta finales de la década de los setenta, el monopolio público estatal sobre las universidades produjo relaciones de consenso y dependencia mutua – no exentas de conflictos y disputas-. El rol benevolente y de patrocinio benigno del Estado fue fundamental en la consolidación del sistema nacional público de educación superior (Levy, 1987; Díaz Barriga, 1999; Casanova, 2002, Muñoz, 2006). Dicho rol partió de la consideración de éste como elemento clave para el desarrollo e industrialización del país, la movilidad social y la conciencia crítica de la sociedad, así como para el fortalecimiento y mantenimiento del propio Estado y la estabilidad política y social.⁴

Lo anterior se expresó en el fomento de la expansión, crecimiento y diversificación de la educación superior pública a través de mecanismos de planeación y financiamiento incremental sin condicionamientos sobre los resultados o la calidad.

El agotamiento de la política de patrocinio benigno en el marco de la crisis de los ochenta, aunado al papel significativo de los organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE, y la importancia de los mercados en el contexto de la globalización económica mundial, las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento, entre otros aspectos, produjeron la sustitución de los mecanismos de planeación estatal por estrategias de evaluación y auditoría, y la asignación de financiamiento condicionada a resultados, la rendición de cuentas, la calidad, la productividad y la eficiencia de las instituciones públicas.

Lo anterior implicó el reemplazo del Estado benefactor- educador, por un modelo de coordinación sustentado en la evaluación que controla a la distancia a las universidades públicas a través de la introducción de mecanismos de cuasi- mercado (Brunner, 2006)⁵ y gerenciales.

Las repercusiones de estos procesos pueden ser observadas en el énfasis en el control de los resultados ponderados a través de mecanismos de evaluación de las instituciones, los programas, los académicos y los estudiantes; el cambio en los patrones tradicionales de asignación de recursos en función de dichos resultados; la diversificación de las fuentes de financiamiento, o el autofinanciamiento de las instituciones, equiparada con una mayor autonomía; la incorporación de las universidades a procesos competitivos para obtener recursos extraordinarios; la implementación de mecanismos de deshomologación salarial para el personal académico; la tendencia a trasladar los costos de

la educación a sus beneficiarios directos; y el fomento a la expansión y crecimiento de las instituciones privadas de educación superior.

En ese marco, la educación superior pública fue caracterizada como una inversión individualmente rentable; una responsabilidad de toda la sociedad y no únicamente del Estado; un factor de gran relevancia por el papel que tiene en la producción de conocimientos, los cuales constituyen ahora el principal factor del desarrollo de los países, y que por lo tanto, tiene un valor económico en el ámbito de la competitividad internacional.

Configuración del subsistema de educación superior público actual: los cruces entre lo público, lo privado y el mercado

El cambio en la relación universidad pública- Estado marcó un nuevo escenario para la educación superior pública en el que cobraron relevancia los cuestionamientos de los organismos nacionales e internacionales acerca de su pertinencia y calidad para responder a las demandas de la globalización de la economía internacional y de la sociedad del conocimiento.

Algunos de los elementos que configuran este escenario son los siguientes:

-el debate sobre la gratuidad y la privatización de la educación superior (tendencia al establecimiento o aumento de cuotas, el financiamiento compartido y la corresponsabilidad en el sostenimiento de la educación superior);

-el crecimiento de la matrícula y la expansión de instituciones privadas (desmonopolización del sector público; cambios legislativos favorables a la educación superior privada y formas laxas de control gubernamental; establecimiento de instituciones

de educación superior particulares de baja calidad; énfasis en áreas de bajo costo y menor duración; y desarrollo significativo del segmento tecnológico);

-la incorporación de la educación superior como un bien negociable que se puede exportar e importar a través de los tratados comerciales internacionales como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sujeta a la oferta y la demanda;

- y la transformación de las prácticas académicas, con la adopción de mecanismos de evaluación y auditoría estatal sobre la productividad de académica.

En ese marco, también hubo cambios en la autonomía y los mecanismos de financiamiento como elementos que habían sostenido el pacto universidad pública- Estado; las universidades públicas mantienen su capacidad de establecer programas y desarrollar sus actividades, mientras que el Estado audita sus productos y resultados a través de la evaluación y la rendición de cuentas, condiciona a éstos el otorgamiento del financiamiento; promueve la búsqueda de fuentes alternativas de recursos económicos; otorga recursos extraordinarios; y fomenta la participación de nuevos actores en las universidades públicas; al tiempo que la intervención de los particulares en éstas, adquiere un significado sin precedentes en el país.

A manera de cierre: las transformaciones de lo público en las políticas educativas 1982- 2006

El escenario anterior se expresó en las políticas públicas diseñadas por el Gobierno Federal con la participación de dos actores centrales, la SEP y la ANUIES, y la influencia de las recomendaciones de los organismos internacionales.

En las políticas gubernamentales del período 1982- 2006 se puede ubicar una nueva relación del Estado con las universidades públicas sustentada en nuevos mecanismos de regulación y financiamiento, vía la evaluación de los resultados, la rendición de cuentas y la introducción de lógicas de conducción basadas en la productividad, la eficiencia, la pertinencia y la calidad.

Durante el periodo se sitúan líneas de continuidad en los rasgos característicos de las políticas públicas diseñadas en el período estudiado, entre ellas se pueden citar, principalmente, la creación de instancias y mecanismos de evaluación de las instituciones, los académicos y los estudiantes que han adquirido varias modalidades; el énfasis en la calidad y la pertinencia de la educación superior; la necesidad de racionalización del crecimiento del sistema; y la diversificación de las fuentes de financiamiento.

Desde la visión gubernamental, las universidades públicas deben orientarse a la obtención de productos de manera eficiente y al menor costo público posible; frente a la escasez de recursos públicos y la necesidad de su racionalización, el Estado financia a las universidades públicas no sólo sobre la consideración de ésta como bien o como un derecho del que es responsable, sino también en función de los resultados obtenidos derivados de la evaluación de parámetros y estándares homogéneos para todas las universidades públicas, de la eficiencia y la productividad de las instituciones y de los docentes.

La misión de las universidades públicas se ha orientado a la obtención de mejores resultados, el aumento de la eficiencia, el reconocimiento y prestigio social otorgado por las instancias de acreditación, el rendimiento de cuentas a la sociedad, la producción de resultados a corto plazo y con el menor costo posible, ya que estos aspectos están fuertemente ligados a la asignación del presupuesto.

El terreno en que predominó el sector público en la educación superior, donde el papel del Estado educador fue significativo para su crecimiento y mantenimiento, está siendo ocupado por el aumento sin regulación de la educación superior privada.

Así, durante los gobiernos de De la Madrid, salinista, zedillista y foxista se fomentó la transformación de las universidades públicas a través del diseño de políticas justificadas en el cuestionamiento al patrocinio benigno que llevó a la expansión y crecimiento de la educación superior pública de los años setenta, lo que se tradujo en la necesidad de realizar una “revolución educativa”, una “modernización de la educación”, ofrecer una “educación superior de calidad, equitativa y pertinente”, así como una “educación superior de buena calidad” frente a los nuevos requerimientos de la competitividad en los mercados internacionales ya que la formación de los recursos humanos en las universidades son instrumentos clave para competir e intercambiar los servicios educativos, los conocimientos y las experiencias en el marco de los tratados de libre comercio.

Las orientaciones de las políticas para la educación superior y los resultados de la acción estatal sobre el carácter público de las universidades en el periodo analizado, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- si bien se sigue pensando que éstas son un “componente esencial para el desarrollo y la independencia de la sociedad”, “derecho de los ciudadanos”, “deber del Estado”; “medio para elevar el nivel de vida de la población”, “altísima prioridad del gobierno”, “vía para superar la pobreza”, camino para “lograr una sociedad más justa”, soporte para el “mejoramiento individual y comunitario”; se plantea que deben ajustarse a los objetivos y exigencias provenientes de la globalización de la economía mundial y de la sociedad del conocimiento, los cuales son definidos por las recomendaciones y diagnósticos elaborados por los organismos internacionales; los requerimientos para competir en el mercado

mundial, marcan las pautas para delimitar aquellos bienes “públicos” o “privados” que deben ser considerados como pertinentes, rentables y de calidad para ser producidos en las universidades públicas;

- el fomento de una mayor participación de los estudiantes y sus familias en los costos de la educación, ya que tienen que retribuir en mayor medida los servicios que reciben porque obtienen de ellos beneficios privados;

- la modificación del papel del Estado en materia pública de la que forman parte las universidades públicas conllevó a cambios sustanciales en los mecanismos de asignación de los recursos públicos, con los que se condiciona el financiamiento de la educación superior pública al logro de los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad (el control de los productos). De esta forma, se fomenta la competencia por los recursos, la autosuficiencia financiera de las instituciones y la búsqueda de fuentes de ingresos alternos al estatal, lo que se entiende como una mayor autonomía institucional con una menor responsabilidad del Estado.

Frente a dichas transformaciones el debate sobre el carácter público de la universidad debe ser incluido en la agenda del nuevo gobierno, habrá que preguntarse sobre sus alcances en el contexto político, social y económico actual.

Referencias

Aguilar, Luis. “Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992a.

-----“Estudio introductorio”, en Luis Aguilar (ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992b.

Arendt, Hannah. “La esfera pública y la privada”, en *La condición humana*, Barcelona, Editorial Seix Barral, 1974.

- Bobbio, Norberto. “La gran dicotomía: público/ privado”, en *Estado, gobierno y sociedad. Contribución a una teoría general de la política*, España, Plaza y Janes, 1987.
- Brunner, José Joaquín. Mercados universitarios: ideas, instrumentos y seis tesis en conclusión, Santiago de Chile, 2006, <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Imprimir.pdf>
- Casanova Cardiel, Hugo. “La universidad hoy. Idea y tendencias de cambio”, en Humberto Muñoz (coord.) *Universidad. Política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/ Porrúa, 2002.
- Clark, Burton. *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, México, UNAM, Nueva Imagen, 1991.
- Cox, Cristián. “Políticas de educación superior: categorías para su análisis”, en Hernán Courard (ed.) *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO, 1993.
- Díaz Barriga, Ángel. “Contexto nacional y políticas públicas para la educación superior en México, 1950- 1995”, en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.) *Universidad contemporánea. Política y gobierno. Tomo II*, México, CESU-UNAM, 1999.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, 7ª. ed. traduc. Antonio Doménech, Ediciones Gustavo Gili, Barcelona, 2002.
- Levy, Daniel. “Relaciones entre gobierno y universidad: una narración cronológica”, en *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, México, FCE, 1987.
- *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, CESU- UNAM/ Porrúa, 2000.
- Neave, Guy. “La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental 1986- 1988, *Universidad Futura*, vol. 2, no. 5, 1990, pp. 5- 16.
- Mendoza Rojas, Javier. *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*, México, CESU- UNAM, 2002.
- Muñoz García, Humberto. *Universidad – gobierno: relaciones tensas y complejas*, 2006 (en prensa)

¹ Se trata de un dispositivo analítico más que cronológico, a grandes rasgos permite ubicar los actores y los procesos involucrados en la producción de políticas; las lógicas de construcción; los procesos de toma de decisiones; los contenidos de las políticas (agenda, campos, actores); las estrategias (formas de actuación, patrón de relaciones; y el acoplamiento de las iniciativas y directrices gubernamentales con las prácticas y valores de las instituciones en que se aplican.

² Tipos de coordinación: burocrática, política, profesional, de mercado, y de evaluación.

³ Dicho carácter implica la consideración de la universidad pública como bien público no rivalizable ni excluible, contrapuesta a los fines privados, a la mercantilización y a la esfera de la competencia que se traduce en la igualdad de oportunidades ante el conocimiento; el acceso para todos aquellos con las capacidades académicas requeridas; y en su pertinencia a las necesidades sociales.

El concepto de lo público tiene diversos significados por lo que debe construirse tomando en cuenta el contexto en el que se inserta, en el caso particular de la educación superior mexicana se mantuvo una distinción clara con lo privado hasta la segunda mitad del siglo XX, a diferencia de otros países en cuyos sistemas de educación superior, las fronteras entre lo público y lo privado son casi inexistentes.

⁴ De ello da cuenta la fundación de varias universidades públicas en las entidades federativas durante el período 1930- 1960, el establecimiento de la Ley de Coordinación para la Educación Superior en 1978, y la elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional en 1980.

⁵ Para el autor, esto implica el mantenimiento de un tipo de coordinación estatal político- burocrática y la inducción mecanismos de competencia, estímulos, incentivos académicos, políticas evaluación, acreditación, aumento de pago por servicio; mientras que la universidad pública es regulada a la distancia con nuevos mecanismos de financiamiento y coordinación con lo que se fortalece la intervención estatal para inducir cambios a nivel institucional y en el propio sistema de educación superior.