

Reforma de la gestión pública y políticas universitarias

VICENTE BENTANCUR BERNOTTI

Durante la última década, en las políticas hacia los sistemas universitarios en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) se identifica un cambio. Pasan a coincidir con líneas más generales de reforma de la gestión encarnadas en la teoría de la «nueva gerencia pública». Se introducen así mecanismos como la evaluación institucional, la descentralización y segmentación de la oferta pública, la constitución de mercados internos en el sistema universitario y la promoción de la oferta privada, entre otros. Esta reforma implica un cambio significativo en la relación entre gobiernos y universidades, que impacta fuertemente en aspectos vitales como la autonomía, gobierno y homogeneidad de estas instituciones.

Los sistemas de educación superior de América Latina¹ han experimentado desde los años 60 profundas mutaciones en su estructura y funcionamiento, signadas por una tendencia fuertemente expansiva que se materializó en diversos planos: marcado incremento de la matrícula estudiantil, diferenciación y multiplicación de las instituciones, diversificación del sistema con un fuerte protagonismo del subsector privado, aumento significativo del número de docentes, por citar solamente algunos. Las causas sociales de esa expansión han sido varias y no es nuestra finalidad analizarlas aquí; baste citar, entre ellas, los cambios en el mercado ocupacional y en la estratificación social, el avance de la clase media sobre los segmentos superiores de la educación, la rentabilidad particular de los estudios terciarios, y el nuevo rol de la mujer en la sociedad latinoamericana. La debilidad de las barreras de acceso posibilitó que estas transformaciones sociales impactaran fuertemente

VICENTE BENTANCUR BERNOTTI: politólogo uruguayo, investigador en políticas de educación superior en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

1. Si bien pueden resultar generalizables a buena parte de Latinoamérica, las afirmaciones incorporadas a este ensayo hacen especial referencia a Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Palabras clave: nueva gerencia pública, educación, educación superior, América Latina.

y sin amortiguaciones significativas en la conformación y prácticas de la enseñanza superior del subcontinente (Brunner).

El viraje de las políticas públicas hacia la educación superior

Sin embargo –y con la significativa excepción de Chile– en esa etapa del proceso que se extiende aproximadamente hasta mediados de los 80, las políticas promovidas desde los gobiernos estatales orientadas a encauzar y orientar las demandas del entorno no ostentaron una densidad significativa; con algo más de audacia, podría afirmarse que su rasgo más destacado fue la inercia en sus notas medulares. En tanto las presiones ambientales crecían sustantivamente, los sistemas universitarios respondían con creces a las demandas, sin alterar de manera apreciable el patrón de relacionamiento entre gobiernos y universidades característico del subcontinente. Este sistema de coordinación no encajaba del todo en ninguna de las categorías identificadas en la tipología clásica de Clark (político, burocrático, profesional, de mercado), y se caracterizaba por un financiamiento estatal no condicionado de la educación superior y por la existencia de variables pero en general significativos niveles de autonomía en la determinación de fines y procedimientos universitarios (Cox, p. 116); ello dio lugar a que se lo calificara como de «administración benevolente». Aseverar lo anterior no implica desconocer los paréntesis marcados por los regímenes de facto que se implantaron en la mayor parte de los países por esos años, ni la materialización de modificaciones que se encarnaron en leyes nacionales y planes generales. Nuestra intención, en cambio, es destacar que si bien todas estas intervenciones estatales, tanto las de cuño autoritario como las sustentadas en concepciones desarrollistas, influyeron en mayor o menor medida sobre la estructura de los sistemas de educación superior en términos de planeación, multiplicación de universidades públicas y descentralización, y no implicaron en cambio una sustitución del referido esquema tradicional de «administración benevolente»².

En la última década, en cambio, se evidencian registros novedosos en el diseño y la hechura de las políticas públicas de educación superior, de los que no puede darse cuenta con un enfoque incrementalista. En los distintos países de América Latina y paralelamente a la caída de los patrones generales de funcionamiento propios del Estado de bienestar, el modelo de administración benevolente afronta en algunos casos una severa crisis, y en otros una situación de agotamiento y sustitución por distintos esquemas de relacionamiento entre gobiernos y universidades. Estas nuevas formas de coordinación son con frecuencia instauradas por medio de normas legales, y se caracterizan por el advenimiento del llamado «Estado evaluador» de la educación superior (Neave), y por la formulación de políticas de rediseño del sector que implican un giro apreciable de sus finalidades e instrumentos, e impactan

2. Naturalmente, en etapas de por sí dictatoriales esta categoría es de difícil aplicación, en tanto la propia autonomía universitaria –necesaria para sostener que hay dos actores– ha sido frecuentemente suprimida.

fuertemente en el desarrollo de las funciones sustantivas de enseñanza, investigación y extensión universitarias³.

Significativamente, en el cambio en el enfoque de las políticas antes aludido pueden identificarse regularidades consistentes en América Latina, en una triple dimensión: a) temporal, en cuanto su diseño e implementación comienzan en la segunda mitad de los años 80 y se extienden hasta la fecha; b) instrumental, por cuanto se reiteran en los distintos países los mismos expedientes operativos: evaluación institucional, promoción de la oferta privada, descentralización y segmentación de la oferta pública, instauración de fondos competitivos, entre otros; y c) teleológica, en virtud de que parece existir una lógica subyacente a la interna de cada una de las políticas nacionales que les otorga coherencia y sentido –dirección–, y que a su vez las identifica con otros procesos de la región. ¿A qué se debe esa relativa identidad en las innovaciones de las políticas públicas hacia el sector terciario en los diversos países de Latinoamérica? La racionalidad de las transformaciones finiseculares de las políticas públicas de educación superior en la región no puede ser aprehendida si no se la vincula con un movimiento más general en la hechura de las políticas públicas y en la administración del aparato estatal en su conjunto, que ha impactado también en los países comprendidos en la investigación. Ese movimiento está signado por el trasiego de un modelo de administración pública tradicional a otro encarnado en los principios de la llamada «nueva gerencia pública» (*New Public Management*), frecuentemente reflejada en las orientaciones de políticas formuladas por diversos organismos internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.). Esta afirmación requiere la formulación de dos salvaguardas preliminares. En primer lugar, no implica desconocer la pluralidad de factores endógenos –nacionales, de cada sistema político y de cada uno de los sistemas de educación superior– que inciden sobre los nuevos derroteros de las políticas, sino la búsqueda de factores sobredeterminantes, de naturaleza política, capaces de explicar ciertos trazos generales comunes a los diversos países y sistemas. Las variables nacionales operan dentro de este contexto, potenciando o amortiguando la intensidad, amplitud y ritmo de los operativos derivados de la tendencia general. En segundo término, la correlación políticas generales / política sectorial que proponemos dista de ser obvia, como podría pensarse ligeramente. No sería así con respecto a ninguna política sectorial, por cuanto la coherencia, armonía y unidad direccional de las diferentes políticas públicas no son factores dados, en virtud de una pluralidad de condiciones que pueden operar en su contra: diversidad de los actores que intervienen en cada arena política, dis-

3. Algunos jalones legales especialmente destacados en este tránsito son los siguientes: en Argentina, la Ley de Educación Superior N° 24.521 de 1995; en Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional N° 9.394 de 1996 y el decreto N° 2.026 de 1996 sobre Evaluación de Cursos e Instituciones de Educación Superior; en Chile, la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza de 1990; en México, el Programa de Modernización Educativa 1989-1994; y en Uruguay, el decreto N° 308 de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada de 1995.

tintos marcos legales, problemas en la implementación, etc. Pero es menos evidente aún esa correspondencia con respecto a las políticas de educación superior, cuya especialidad es un rasgo distintivo, como consecuencia de las autonomías institucionales y de las especificidades derivadas de su objeto, el conocimiento. Por tanto, nuestra hipótesis descansa en una concepción que concibe como relativas las autonomías que ostentan tanto el subsector universitario (con respecto a las políticas públicas de un gobierno), como los propios Estados (con respecto a las condiciones objetivas y subjetivas del entorno). En sentido positivo, esas autonomías operarán limitando las influencias exógenas al Estado y al subsistema. En sentido negativo –en lo que tienen de «relativas», y por tanto, limitadas–, no resultarán suficientes para interpretar las políticas, justificando la búsqueda de determinantes más generales.

A continuación, y como avance de una indagación más extensa y dotada de mayor evidencia empírica, procuraremos explicitar sumariamente las líneas generales de la reforma de la gestión pública, y su traducción específica en un conjunto de políticas claves para los sectores terciarios. Por último, aportaremos algunas reflexiones sobre la pertinencia y consecuencias posibles de este operativo de traslación de orientaciones globales de reforma estatal a un subsistema tan peculiar como el universitario.

El cambio en la racionalidad de la acción estatal

Desde finales de los años 70 –y con especial vigor en la década siguiente– se registra en el mundo una profunda mutación en los principios que orientan la gestión pública en general y el diseño e implementación de las políticas públicas en particular, signada por el ocaso del modelo tradicional de administración pública y el ascenso del paradigma de la nueva gerencia pública (NGP). El contexto del cambio es la crisis del modelo de Estado de bienestar desde mediados de los 70. En dicha época, autores neomarxistas como O'Connor y Offe daban cuenta de las contradicciones que en esa fase de su desarrollo experimentaba el Estado capitalista, atrapado entre el constante incremento de las demandas de la sociedad, y la limitación de los recursos disponibles para satisfacerlas sin afectar severamente las pautas de acumulación del capital y la propia reproducción del sistema⁴. La crisis económica internacional impulsada por el alza de los precios del petróleo construyó aún más los márgenes de maniobra de los gobiernos, que para controlar la inflación y reducir el creciente déficit fiscal comenzaron a restringir el gasto público y a exigir una mayor racionalidad. Ambas estrategias –menor gasto y racionalización– son en definitiva complementarias, por cuanto cualquier restricción del gasto público exige una elección entre opciones disponibles de cancelación o recortes de programas, que idealmente deberá estar informada por la distinta efectividad e impacto de cada uno de ellos. Como apuntan Cohen y Franco (p. 17),

4. La figura del «Welfare State» se situó en realidad bajo fuego cruzado: con distintos argumentos y preocupaciones, ya venía siendo cuestionada por teóricos neoliberales como Von Hayek y Friedman.

hay pocas maneras de solucionar una situación donde aumentan las necesidades sociales y las demandas organizadas. Una es lograr el aumento de los recursos destinados a lo social. Si bien debe reconocerse el éxito alcanzado en tal sentido por algunos países, con la obtención de fondos extrapresupuestarios, hay dificultades que hacen necesario explorar otros caminos, incluso porque las instituciones aportantes de recursos exigen que se usen eficientemente. El aumento de la racionalidad puede ayudar entonces a que lleguen más recursos, y además multiplica el rendimiento de los que están disponibles. Ello solo será posible midiendo la eficiencia en su utilización y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos y, consecuentemente, la equidad.

Sería erróneo afirmar que las administraciones públicas no contaban ya en ese momento con expedientes racionalizadores; por el contrario, la etapa previa se caracterizó por el ciclo de fortuna de novedosas técnicas de programación presupuestal y financiera, sustentadas en el mecanismo de la planeación. Conjuntamente con la rediscusión de los fines del Estado, a partir de los años 80 se desarrolla un proceso de sustitución del modelo de administración pública reinante, que se materializa en el pasaje del paradigma weberiano a un enfoque gerencial de la administración pública (*management*). No se trata solo de imprimir mayor racionalidad técnica al paradigma anterior, sino de rediseñar toda la concepción de la gestión pública tradicional, redefiniendo al gobierno mismo. Así lo asientan expresamente Osborne y Gaebler (p. 17), en una de las obras fundamentales en este giro: «No resolveremos nuestros problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la ‘privatización’ de las ya existentes. A veces, en ciertos sectores, necesitamos recortar o aumentar el gasto, crear nuevos programas o privatizar las funciones públicas. Pero para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*».

Para comprender adecuadamente la naturaleza y entidad de los cambios, debemos hacer una breve referencia al esquema de la administración pública tradicional (APT) que se intenta superar⁵. En esencia, el modelo weberiano se encarna en un presupuesto básico: la obtención de la racionalidad en la actuación administrativa se apoya en la estructura jerárquica, y se concibe como consecuencia de la especialización y acumulación de experiencia derivadas de la seguridad e incentivo proporcionados por la carrera administrativa al funcionario, y de la restricción de la discrecionalidad de éste por medio de normas y regulaciones precisas que determinan sus derechos, deberes y competencias, sometiénolo así al cumplimiento de sus tareas de acuerdo a procedimientos preestablecidos y a vigilancia administrativa. Lane identifica algunas deficiencias intrínsecas que se le han imputado a este paradigma: centralismo; formalismo y ritualismo; desconfianza en usuarios y funcionarios; uniformismo en las soluciones que se aplican a situaciones diferentes. Según sus críticos, la preocupación predominante de la APT por las garantías, procesos y formas actuaría en detrimento de la eficacia en la gestión y de la obtención de resultados.

5. Es conveniente advertir desde ya que el esquema organizativo de las universidades siempre fue peculiar, y por tanto los principios de la APT nunca se le aplicaron enteramente. No obstante, éstos en general informaron su modo de funcionamiento.

Como desarrollo de estas críticas y con pretensiones de modelo superador es que aparece la NGP. No se trata exclusivamente de un conjunto de principios organizativos de naturaleza teórica, sino también de un paquete de reformas impulsado por diversos organismos internacionales y que se ha materializado de manera efectiva en algunos países desarrollados –como Gran Bretaña bajo el *thatcherismo*– y del Tercer Mundo; de allí la trascendencia de su análisis.

Según ha sintetizado Hood (1991, p. 4), las principales recomendaciones de la NGP son las siguientes: involucramiento de gerentes profesionales en el sector público, con el objeto de que en la cúspide de las organizaciones se ubiquen personas visibles y responsables por su gestión, y para ello deben contar con «libertad de gerencia» (*free to manage*); explicitación de los estándares y medidas de rendimiento: fines, objetivos, indicadores de efectividad, preferentemente expresados en términos cuantitativos; marcado énfasis en el control de los productos, lo que conlleva la supeditación de la asignación de recursos a la *performance* desarrollada; tendencia a la desagregación de unidades en el sector público, para lo cual deberían sustituirse las unidades monolíticas por una serie de agencias descentralizadas; introducción de la competencia al interior del sector público, canalizada por medio de contratos condicionados que favorecerán a aquellas agencias que ofrezcan menores costos y mejores productos; introducción de estilos de gerencia propios del sector privado, con el objetivo de alcanzar más flexibilidad en la gestión; mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos, mediante recorte de gastos, incremento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas corporativas de funcionarios, etc.

La OCDE (p. 8), probablemente el organismo internacional más involucrado en la promoción de la nueva forma de gerencia, señala como las principales tendencias verificables de la reforma en curso: una mayor preocupación sobre los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad de servicio; el reemplazo de estructuras organizacionales jerárquicas y altamente centralizadas por entornos de gerenciamiento descentralizados más cercanos a clientes y consumidores; flexibilidad para explorar alternativas que puedan resultar más efectivas que la provisión directa de servicios públicos y la regulación; con respecto a los servicios que seguirán siendo suministrados directamente por el sector público, una mayor preocupación por la eficiencia, que se procura a través de la creación de entornos competitivos dentro y entre sus organizaciones; fortalecimiento de las capacidades estratégicas del centro orgánico para guiar la evolución del Estado y permitirle responder en forma automática, flexible y al menor costo a cambios externos y a intereses diversos.

El nuevo modelo de gestión y las políticas de educación superior

En este artículo nos interesa esbozar algunas transformaciones particulares derivadas de los nuevos paradigmas organizativos, que denotan distintas estrategias racionalizadoras. Para ello seleccionaremos del conjunto de «ideas

fuerza» de la NGP a las que estimamos de mayor impacto en las transformaciones en las políticas de educación superior (PES) imperantes en la región⁶.

El control sobre los productos universitarios. La APT descansa sobre formidables requerimientos de conocimientos, al estar sustentada en el concepto de plan, en el sentido de proyección sobre articulación de fines, medios e instrumentos; por tanto, requiere predecibilidad, anticipación, reglas orientadoras y formalismos a niveles que hagan posible el obrar volitivo de los gobiernos en la dirección de los procesos. En cambio, la NGP se desentiende de los procesos y en su lugar monitorea las salidas y productos del sector público, privilegiando la flexibilidad, adaptabilidad e informalismo. Importa la consecución de objetivos predeterminados, y no la forma en que se obtuvieron, para lo cual se otorga discrecionalidad a los organismos encargados de la implementación de políticas. Esto lo hace compatible con estrategias de control a distancia, y por ello el eje pasa de la planificación a la evaluación de productos. La evaluación aparece como un mecanismo apto para llevar a la práctica las consignas fundamentales del *management*, pudiendo cumplir, entre otras, las siguientes funciones: 1) aligerar la actividad de regulación y seguimiento de gestión (control del proceso), sustituyéndola por la verificación de resultados (*outputs*); 2) suministrar juicios de valor útiles para decidir la renovación de contratos y programas a término; 3) posibilitar la estructuración de sistemas de incentivos vinculados a su resultado; 4) organizar y explicitar la información disponible para el decisor; y 5) dar cuenta pública (*accountability*) de la gestión.

El cambio referido ha impactado fuertemente en las PES de América Latina. Si bien la evaluación estatal ha sido introducida con finalidades distintas en diversos países del subcontinente, y aun cuando dentro de cada país su funcionalidad ha variado a lo largo del tiempo (Bentancur, p. 3), recientemente puede advertirse cierta convergencia en la adopción de modalidades de evaluación que atienden a los productos universitarios y no a los procesos de gestación. Creemos que la primera fase de sistemas «pesados» de evaluación institucional (con múltiples focos, estructuras y centros de decisión) ha ocasionado cierta fatiga en los gobiernos nacionales y autoridades educativas; el caso mexicano puede citarse como paradigmático de esta tendencia, y en cierta medida también el programa brasileño de evaluación (Paiub). Como consecuencia, el énfasis parece estar recayendo ahora en mecanismos más simples que permiten diagnósticos y decisiones más rápidas, de acuerdo a la impronta general descrita más arriba. Uno de los instrumentos de creciente aplicación es la realización de pruebas de constatación de los niveles de conocimiento de los egresados, como son los casos de los exámenes practicados por la Ceneval en México, del sistema de «examinación» en Chile y del examen nacional de cursos («prova») en Brasil.

6. Nos reduciremos a señalar la correlación entre algunos principios del NPM y alteraciones en las PES gubernamentales, sin proceder a un análisis de estas últimas, que solo mencionaremos a título ilustrativo.

Desregulación y «juridización» de la educación superior: La APT regula minuciosamente cada instancia del proceso administrativo, estableciendo competencias y obligaciones de los funcionarios asignados a las distintas tareas, según su especialización y ubicación en el escalafón jerárquico. Por su parte, el enfoque gerencial implica mayores márgenes de discrecionalidad en el accionar de los funcionarios públicos (y por extensión, de la administración toda), sustituyendo la normativa detallada por una regulación marco, que establece exclusivamente las reglas de juego principales dentro de las cuales



deben desarrollar sus funciones las instituciones. No obstante, este relajamiento del poder central aparece acompañado por un reclamo de fortalecimiento de sus capacidades de coordinación y orientación general del sistema, especialmente en términos cualitativos, incluyendo la creación de organismos específicos para tal fin (OCDE, p. 67 y ss.). En lo relativo a la educación superior, este trasiego tiene consecuencias distintas en la realidad europea y la latinoamericana. En Europa –sobre todo en Francia, Alemania, Holanda y los países nórdicos– los sistemas de educación superior estaban tradicionalmente regulados en forma estricta por el Estado en temas tales como habilitación de instituciones y carreras, programas de estudio y estatuto jurídico de sus funcionarios. Por ello, el relajamiento de controles y la introducción de una regulación que se limita a delinear los rasgos principales de funcionamiento ha implicado mayores márgenes de libertad en el accionar cotidiano de las universidades, hablándose incluso de autorregulación (Neave/Van Vught, p. 390). El panorama es distinto en América Latina: el creciente proceso de «juridización» de la educación superior⁷ que se adelanta en la gran mayoría de los países, aun cuando en ocasiones pueda presentarse como legislaciones marco u otras formas blandas de regulación, aparece como sustituto de una relación «benevolente» entre gobiernos y universidades, frecuentemente pautada por el financiamiento incremental de sus actividades sin injerencia significativa en sus procesos y resultados. Por tanto, aquí la redefinición implica un avance de los gobiernos nacionales sobre la manera tradicional en que se comprenden las autonomías universitarias, y a primera vista contradice la prescripción de la NGP. Sin embargo, una mirada más atenta repararía en los requerimientos de dirección general del sistema que señalamos más arriba como ínsitos al nuevo modelo. Un centro coordinador de las políticas de educación superior con competencias estratégicas para el funcionamiento del sistema, encarnado con frecuencia en organismos de regulación o evaluación creados por las normas referidas, es el contrapeso necesario para que el énfasis en la descentralización y delegación de funciones no afecte la coherencia (y control político) de las decisiones a adoptarse.

La introducción de incentivos a la productividad docente. En el modelo de APT la remuneración de los funcionarios públicos está regida por el principio «a igual función, igual remuneración». Los escalafones y estructuras jerárquicas están establecidos con rigidez, por lo cual una mejora en la remuneración debe necesariamente derivarse de un ascenso en la carrera funcional, que depende de la antigüedad y de concursos de méritos y pruebas. La NGP, por su parte, vincula la remuneración del funcionario con su productividad. Por ello, junto con la carrera funcional existe una estructura de incentivos de diversa naturaleza (Hood 1990, p. 114). Incluso, la pertinencia misma de un elenco burocrático estable es cuestionada, privilegiándose la figura de los contratos a término (*contracting out*). En distintas medidas, esto se ha plasmado en Argentina, Brasil, Chile y México a través de diversas modalidades de financiamiento bajo contrato, tales como sistemas nacio-

7. El concepto fue acuñado por Teichler.

nales de investigadores, primas por productividad y fondos concursables, que vinculan el salario de los docentes universitarios al cumplimiento de determinados patrones definidos centralmente.

Las tendencias descentralizadoras. La APT descansa sobre los presupuestos de definición centralizada de los fines y procesos de la gestión pública, y ejecución directa de las tareas necesarias por parte del elenco profesional y estable de funcionarios estatales. En su relevo, la NGP propone la retención de las grandes líneas políticas y estratégicas en los órganos centrales de alto rango (ministerios o similares), y la descentralización de las instancias operativas y de ejecución. En términos de los ya citados Osborne y Gaebler (p. 53), un gobierno «que tome el timón en lugar de los remos». Combinando esta tendencia con la de control a distancia que citáramos más arriba, llegamos al modelo de gobierno local, responsable de buena parte del Estado productivo y de los servicios. Este ha sido reorganizado desde el gobierno en términos de planes y reglas detalladas, y hacia el gobierno por medio de evaluación y considerable discrecionalidad local y regional (Przeworski, p. 18).

También este viraje tiene repercusiones en las PES del subcontinente. Un movimiento a primera vista similar se verificó en la región desde finales de la década del 60, multiplicando las universidades estatales y diversificando los sistemas públicos (politécnicos, instituciones terciarias no universitarias, etc.) como intentos de respuesta al explosivo crecimiento de la matrícula estudiantil. Pero el impulso descentralizador actual responde a una concepción sustancialmente distinta, que no se vincula al incremento cuantitativo de la oferta pública, sino al relajamiento y dispersión de las responsabilidades —principalmente financieras— de los gobiernos, y a la creencia de que las «pequeñas escalas» en uso de mayores potestades autonómicas posibilitarán una mejor gestión del sector. Conforme a ello, en los Estados federales existe una tendencia consistente en el pasaje de responsabilidades a instancias regionales, provinciales o estatales; la reciente legislación brasileña es muestra evidente de esta.

El proceso de privatización de la educación superior. En este aspecto, tal vez más claramente que en ningún otro, los paradigmas administrativos pueden correlacionarse con determinados climas de época. En el devenir histórico, el modelo de APT se complejizó con el advenimiento del Estado de bienestar, que incorporó nuevas y complejas misiones: regulación de la economía, producción directa de bienes, prestación de servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.). De esta forma, el esquema weberiano se actualizó —sin ser sustituido— por las exigencias de las políticas económicas keynesianas. Por su parte, la NGP convive con el auge de las políticas económicas neoliberales, que postulan la drástica reducción de los cometidos estatales en aras de un mayor protagonismo del sector privado. Así se lleva adelante la privatización de estructuras y actividades a través de mecanismos múltiples: enajenación de activos públicos, desmonopolización, desregulación, etc. Como ha escrito Oszlak (p. 94), todas estas operaciones están sustentadas en la valo-

ración de la superioridad del mercado sobre el Estado como agente de asignación de los recursos sociales.

La privatización supone descargar al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad. En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y ello produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de los diferentes actores sociales y estatales.

Si bien la desmonopolización no implica el cercenamiento de una actividad estatal, sino la concurrencia con sujetos privados que son habilitados a ingresar a un mercado hasta entonces monopólico, «... normalmente conduce a este resultado, en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado». Esta es una de las manifestaciones del cambio de paradigmas que más fuertemente ha impactado en la educación superior latinoamericana; como reconoce Levy (p. 16), este factor se suma y retroalimenta con otros, que fueron responsables de las anteriores oleadas privatizadoras de la educación terciaria. En los países de nuestro estudio se ha asistido en los últimos años, según los casos, a una nueva fase de constitución o expansión de un subsistema privado de educación superior, que ha sido facilitada por la existencia de mecanismos muy laxos de acreditación de instituciones y carreras, o directamente fue promovida desde los gobiernos nacionales. Esta promoción se ha canalizado a través de recursos simbólicos, por ejemplo mediante la incorporación de universidades privadas en instancias públicas no estatales, como en el caso uruguayo, o financieros, por el establecimiento de fondos de investigación y becas estudiantiles asignados competitivamente, de los que pueden beneficiarse en igualdad de condiciones instituciones privadas, como ocurre en Chile y más limitadamente en Argentina (en algunas líneas del Fomec).

La introducción de mecanismos de mercado en el funcionamiento estatal.

Esta orientación de la NGP puede entenderse como una variante de la ya identificada en el párrafo anterior, al punto que algunos autores la denominan «privatización interna». Consiste en la introducción de mecanismos de funcionamiento propios del sector privado en la gestión pública, reemplazando autoridad por intercambio, jerarquía por interacción recíproca, y subordinación por ajuste entre demanda y oferta (Lane, p. 156). Si bien no implica directamente la amputación de sectores del Estado ni el traslado de funciones al sector privado, la incorporación de mecanismos e incentivos de mercado en el funcionamiento interno del aparato estatal constituye una forma más sutil pero no por ello menos efectiva de privatización de las funciones públicas. En una primera expresión, la lógica del mercado puede importarse al sector público estableciendo mecanismos de competencia entre distintos organismos públicos para obtener la adjudicación por licitación de

las funciones públicas. Esto se instrumentaría a través de contratos condicionados celebrados entre el gobierno y las entidades seleccionadas, dependiendo su renovación del logro de las metas fijadas por la autoridad central. En su versión más radical, puede concretarse en la transformación de universidades públicas en instituciones regidas por el derecho privado y con una relación externa y condicionada con el Estado. Así, en Brasil se ha propuesto la conversión de las universidades en organismos sociales, y su vinculación con el gobierno a través de contratos de gestión (Pereira, p. 13). Una segunda variante de privatización interna es la exposición de las instituciones públicas al juicio y a la orientación del mercado, por medio de mecanismos de oferta y demanda. En este caso, el control de los productos públicos no dependerá exclusivamente de la evaluación sino también de que exista una demanda específica para ellos, lo que se manifiesta tanto en el creciente rol de las universidades públicas como prestadoras de servicios a empresas, como en el cobro de aranceles estudiantiles. Donde se ha llegado más lejos en esta senda es en Chile; allí el aporte de fondos públicos a la educación superior representa alrededor de un tercio del presupuesto total de las universidades, correspondiendo el resto al cobro de aranceles y venta de servicios.

Reforma de la gestión pública y políticas universitarias

Ya apuntamos que varios expedientes de reforma de la gestión pública han tenido correlatos significativos en las políticas de educación superior de varios países de la región. El alcance e intensidad de estos cambios, como la diversidad de las experiencias nacionales mediadas por variables domésticas, requieren una investigación extensa y detallada. Un estudio de más largo aliento debería indagar en los mecanismos que han posibilitado el trasvase de una concepción general de reforma a políticas sectoriales con tanta especialidad como son las de educación superior; particularmente, el rol de los diversos sujetos, con especial atención a la incidencia de los organismos internacionales vinculados a la educación superior. Cierta evidencia preliminar permite suponer que la tendencia general de reforma del Estado está repercutiendo en la orientación de las políticas gubernamentales hacia el sector terciario. Presentaremos algunos apuntes críticos sobre la conveniencia y posibles consecuencias de ello.

– La primera observación guarda relación con el paradigma de la NGP en sí mismo. Como puede deducirse de su descripción y es asumido por sus propulsores⁸, la NGP implica la exportación de la cultura organizativa de la empresa privada al sector público, en aras de la supuesta superioridad de aquella en términos de eficiencia y eficacia. No es solamente un cambio semántico el que va del concepto de «administración pública» al de «gerencia pública». Más allá de discutir la pretendida superioridad del modelo empresarial en general, a escala de sus resultados sobre la sociedad toda, debemos hacer cuestio-

8. El subtítulo del libro de Osborne y Gaebler es significativo: «Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público».

nar la conveniencia de la aplicación de ese modelo a la gestión pública, dadas las diferencias entre las esferas privada y pública. Mientras en la empresa los recursos productivos son privados y el interés predominante es el lucro particular, la administración moderna opera con recursos estatales y sobre asuntos de interés público, a partir de la separación de la propiedad pública y el uso de los medios disponibles por el funcionario. Ello la hace una organización peculiar, y da sentido y contenido a las prescripciones «garantistas» propias del modelo burocrático weberiano. Como ha escrito Mayntz (p. 136): «Las reglas y las jerarquías, como instrumentos centrales de dirección y de control, son tanto más insustituibles cuanto más improbable sea suponer que la coincidencia y la identificación de los miembros de una organización con los fines de la misma estén libres de conflictos, lo que sería una utopía en el mundo de la actual organización del trabajo». Desbalancear el delicado equilibrio entre los polos de la eficiencia y la seguridad en pro del primero, implica no solo tirar por la borda un siglo de desarrollo de la administración pública como ciencia, sino también una cultura y una ética que le son características.

El surgimiento de la NGP en momentos en que se procesa el «achique» del Estado hace que de las tres E que resumen los objetivos del paradigma —eficiencia, efectividad, economía— solamente la última pueda representarse con mayúscula y termine informando la lógica de las restantes en una relación de funcionalidad.

— ¿Cuál podría ser la incidencia de las transformaciones propuestas por la NGP en la configuración de los sistemas de educación superior de nuestros países? De aplicarse hasta sus últimas consecuencias las nuevas ideas gerenciales, los sistemas universitarios enfrentarán la amenaza de pasar a estar orientados por las fuerzas dominantes del mercado, controlados tecnocráticamente y segmentados en diversos niveles de calidad.

Heteronomía. La incorporación de las tendencias antes citadas supone un recorte efectivo de la autonomía universitaria, entendida no en un sentido meramente procedimental —óptica desde la cual la autonomía podría incluso expandirse— sino cualitativo. La dependencia financiera de recursos no estatales, como los provenientes de la venta de servicios a empresas y de aranceles estudiantiles, puede orientar las actividades de investigación a programas que tengan resultados mediatos y seguros y aplicación directa a las necesidades de mercado, y los planes de enseñanza a las áreas y temáticas profesionales con mayor demanda actual. Naturalmente, las universidades deben hacerse cargo de los requerimientos del sector productivo. Pero en condiciones de restricción financiera, ello puede llevar a atender prioritariamente el interés de actores externos que dispongan de capacidad de compra de los servicios universitarios, en desmedro del resto. Además, difícilmente aquellos inviertan en programas y planes de investigación y formación que apunten a acumulaciones y resultados a mediano o largo plazo. Por tanto, se reducirían los márgenes de las instituciones universitarias para orientar con sus

propios criterios sus actividades, pasando a depender de condicionantes externas y cambiantes, y de tendencias de corte instrumental y cortoplacistas.

Control tecnocrático. La legislación que establece organismos estatales de coordinación y evaluación, los fondos estatales de financiamiento condicionado, y expedientes similares de expansión de las competencias centrales implican una supeditación del saber técnico-profesional especializado, residente en los académicos, al juicio de actores externos a las universidades, que se guían por criterios técnicos de eficiencia o productividad vinculados por lo común a determinantes superiores (variables macroeconómicas, políticas generales, etc.). En realidad, aun antes de la promoción del nuevo modelo, las prácticas evaluatorias –instrumento privilegiado del control tecnocrático– no eran extrañas en la función pública, especialmente en la prestación de servicios públicos a cargo de profesionales (salud, enseñanza, etc.); justamente, esta fue una de las áreas de crecimiento tradicional del Estado de bienestar y por tanto sus prácticas no pueden calificarse como excepcionales o periféricas. Pero el espíritu que impregna el nuevo impulso evaluatorio es distinto: radica en la desconfianza en los juicios de los profesionales del Estado benefactor, que deberían ser alineados a la lógica general del Estado. Para ello, se les impone una evaluación de tipo gerencial, esencialmente de costo-beneficio, que por tanto no deberá ser autoadministrada por los especialistas en la función sustantiva sino por gerentes. Esta óptica se traslada desde el nivel micro (el profesional, en este caso el docente, individualmente considerado) a una escala mayor (la institución universitaria).

Segmentación. Otra consecuencia que se puede esperar es la constitución de departamentos diferenciados en el subsector universitario⁹, a dos niveles: 1) Entre instituciones. Operan dos factores: la descentralización, que por implicar el relajamiento de patrones centrales uniformes ambientará diferencias considerables entre universidades de distintas regiones; y la competencia interinstitucional, que puede arrojar una división entre «ganadoras» y «perdedoras» en la adaptación y captación de recursos competitivos, con el consiguiente reflejo en la calidad de enseñanza e investigación; 2) Entre docentes. Otra manifestación de la constitución de mercados internos e incentivos es la aparición de una diferenciación intrainstitucional, entre el grupo de docentes que pueda acceder a un estatus superior (sistemas de investigadores, primas por resultados o similares) y el resto. Como por definición estos son mecanismos selectivos, la consecuencia puede ser la dislocación de la carrera docente, en término de grados, ascensos y remuneraciones, y la constitución paralela de esquemas ordenadores externos a las universidades. Si bien la heteronomía, el control tecnocrático y la segmentación son amenazas reales, la concreción en América Latina de sistemas universitarios con estas características no es, por cierto, ineluctable. La agenda de reformas ha avanzado en forma significativa, pero su materialización completa deberá aún enfren-

9. Como en este análisis nos ceñimos al sector universitario, no hacemos referencia a la segmentación entre distintos tipos de instituciones terciarias.

tar resistencias de diversa índole: actores sociales y universitarios, autonomías institucionales y culturas alternativas arraigadas durante décadas, factores todos que varían de país en país. No obstante, sería deseable que la respuesta no se agote en la resistencia. En buena medida, el éxito del gerencialismo se explica por el descrédito en que ha caído la administración pública en general y las universidades en particular. Por ello, es necesario hacerse cargo de las críticas que recaen sobre la enseñanza pública superior, y no descartar de plano algunas tendencias actuales —tales los casos de la evaluación, rendición pública de cuentas y descentralización— que, adaptadas e reinterpretadas por las propias universidades, pueden contribuir a una mejor gestión y al reposicionamiento de estas instituciones frente a la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Bentancur, Nicolás: «El Estado evaluador de la educación superior: pertinencia teórica y modelos» en *Universidades* N° 11, México, 1996.
- Brunner, José Joaquín: *Educación superior en América Latina. Cambios y desafíos*, FCE, Santiago, 1990.
- Clark, Burton R.: *El sistema de educación superior*, Nueva Imagen-Universidad Futura-UAM, México, 1992.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco: *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, México, 1992.
- Cox, Cristián: «Políticas de educación superior: categorías para su análisis» en Courard (ed.): *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Flacso, Santiago, 1993.
- Hood, Christopher: «Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?» en Adrian Leftwich (ed.): *New Developments in Political Science: An International Review of Achievements and Prospects*, Edward Elgard, Aldershot, 1990.
- Hood, Christopher: «A Public Management for All Seasons?» en *Public Administration* vol. 69, Londres, 1991.
- Lane, Jan-Erik: *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*, Sage, Londres, 1995.
- Levy, Daniel C.: *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, CESU-Flacso-Porrúa, México, 1995.
- Mayntz, Renate: *Sociología de la administración pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.
- Neave, Guy: «La educación superior bajo la evaluación estatal» en *Universidad Futura* vol. 2 N° 5, México, 1990.
- Neave, Guy y Frans A. Van Vught: «Conclusión» en Neave y Van Vught (comps.): *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona, 1994.
- OCDE: *Governance in Transition*, París, 1995.
- O'Connor, James: *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Periferia, Buenos Aires, 1974.
- Offe, Claus: *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza, México, 1990.
- Osborne, David y Ted Gaebler: *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, Gernika, México, 1994.
- Oszlak, Oscar: «La reforma del Estado: el día después» en K. Bodemer (comp.): *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Fesur, Montevideo, 1993.
- Pereira, L.C.B.: «A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira», conferencia dictada en el Seminario sobre Reforma Constitucional patrocinado por la Presidencia de la República de Brasil, 1995.
- Przeworski, Adam: «On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective», ponencia presentada en el seminario «A reforma do Estado na América Latina e no Caribe», MARE-BID-ONU, Brasilia, 16-17/5/1996.
- Teichler, Ulrich: «La República Federal de Alemania», en Neave y Van Vught (comps.): *Prometeo Encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona, 1994.