

Autoridades y funcionariado. Centralidad y apropiación de la vida institucional

Adrián Acosta Silva

Noviembre, 2023.

Sobre la ubicuidad de la burocracia

Alguien tiene que velar; eso es así. Alguien tiene que estar ahí

Franz Kafka, ***De noche***

Consideraciones generales

- El funcionariado universitario como objeto de estudio
- El problema del poder institucional de la universidad.
- La distribución de la autoridad y las relaciones de poder.
- Actores, estructuras y procesos.
- Autonomía y cogobierno universitario como principios de legitimidad.
- Estudiantes, profesores y funcionarios como actores políticos.
- El poder experto, la burocracia y la organización universitaria.
- Burocratización y politización de la gestión universitaria.

Enfoques y teorías

- Teoría del poder: el problema de la dominación racional.
- Teoría organizacional: el problema de la administración de recursos.
- Teoría neo-institucionalista: estructuras, reglas y actores.
- Teoría de la agencia: relaciones agente-principal.
- Nueva gerencia pública: la calidad del gobierno y la ideología de la eficiencia.
- Enfoque de gobernanza: planeación y gestión de la adaptación y el cambio en entornos complejos.

La autoridad como problema

- Weber: la autoridad como expresión legítima del poder.
- El problema de la legitimidad. Creencia en que algo es “apropiado, adecuado y justo”, de acuerdo a los valores y principios cohesivos de una comunidad.
- La autoridad en organizaciones complejas: el caso de la universidad.
- Las figuras de autoridad como representaciones del poder institucional: órganos colegiados y figuras unipersonales.
- El doble papel del rector: representa a la institución frente a poderes externos, y preside consejos universitarios y juntas de gobierno.

Los cambios en la conducción universitaria

- Masificación, diversificación y burocratización. Autonomía académica y autonomía de gestión.
- Multiplicación de las tareas de gestión académica y administrativa.
- Cambios en los entornos de políticas: rendición de cuentas, políticas de calidad basadas en incentivos, nuevas regulaciones públicas, énfasis de los indicadores.
- Tensiones estructurales: a) financiamiento y autonomía; b) eficacia, eficiencia y legitimidad; c) gobernabilidad y gobernanza.
- Un nuevo enfoque en la dirección de la universidad: la Nueva Gestión Pública. Entre la “lógica de lo apropiado” y el fortalecimiento del papel del funcionariado.

Modelos de gestión y gobernanza universitaria

- El gobierno burocrático: jerarquía y control administrativo
- El gobierno político: la búsqueda de la gobernabilidad
- El gobierno académico: la colegialidad de las decisiones
- El gobierno corporativo: la gobernanza como calidad y eficacia gubernativa.
- Un problema común: relaciones de tensión entre prácticas académicas, prácticas de gestión y prácticas políticas.

Ruidos de fondo

- Autonomía, estatalidad y gobernanza interpretativa.
- El fortalecimiento estratégico del núcleo directivo y la universidad emprendedora (Clark)
- La gestión de la calidad y la innovación.
- La reestructuración de las relaciones entre actores.
- Las universidades como redes organizadas de poder.
- El papel estratégico del funcionariado universitario como actor, intérprete e implementador de políticas federales de cambio institucional.

Cuestiones a discusión

- ¿Quiénes son los directivos universitarios?
- ¿Cuántos son?
- Estudios concentrados en la figura del rector.
- Itinerarios, perfiles, trayectorias, movilidad.
- Prácticas de gestión: dilemas, rutinas, tensiones
- Hacia una tipología del funcionariado universitario: investigador-funcionario, burócrata profesional, estudiante-funcionario, docente-funcionario
- Condiciones laborales del funcionariado universitario

¿Qué sabemos?

- Que representan entre el 10 y el 15% del personal administrativo
- Combinan nombramientos académicos con nombramientos directivos.
- Funcionarios-investigadores, funcionarios-docentes, directivos-estudiantes (de posgrado). Directivos de tiempo completo o de tiempo parcial.
- Trayectorias larga y cortas: directivos que configuran en términos prácticos una suerte de “servicio universitario de carrera” y directivos de corta duración.
- Los directivos son electos en base a sus méritos académicos, administrativos o políticos.
- Forman parte de redes organizadas del poder institucional

¿Que sabemos?

- Las motivaciones e incentivos para ser directivos son diversas.
- *Morales*: satisfacción, orgullo, honor, compromiso, distinción.
- *Pecuniarias*: salarios, prestaciones.
- *Políticas*: posibilidad de movilidad directiva ascendente.
- Lo académico como mecanismo de legitimación en el acceso.
- Son los encargados de gestionar/promover/implementar políticas de desarrollo institucional.
- Son la expresión del poder de la autoridad universitaria.
- Príncipes, burócratas y gerentes.

Algunos datos (2022)

- Universidades públicas. Dificultades para diferenciar puestos y personas, y para separar directivos de personal administrativo.
- Universidad de Guadalajara: 2,628 mandos medios y superiores.
- UNAM: 6,347 “registros” de mandos medios y superiores. (3,826 personal de confianza)
- UACJ: 149 mandos medios y superiores.
- U. Veracruzana: 593 (personal administrativo).

Temas a explorar

- Autonomía académica y gobierno universitario.
- Transición de las formas colegiadas de gobierno al gobierno corporativo universitario.
- Centralidad de las figuras directivas en el gobierno corporativo.
- Hibridación entre los estilos gerenciales con los estilos académicos, políticos y burocráticos del gobierno.
- Diferencias entre mandos medios y superiores: funciones académicas de “base pesada” y funciones gerenciales de “alta” dirección estratégica.
- Problemas de conflictividad, gobernabilidad y gobernanza institucional.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2003), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES/UDUAL, México.
- (2022) “Autonomía universitaria, gobierno institucional y gobernanza interpretativa en México”, *Perfiles Latinoamericanos* 30(59), Flacso-México, <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1493>
-(2020), *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*, UDUAL/U. de G., México.
-(2020), “Autonomía y gobierno institucional”, en VV.AA., *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*, UAA, México, pp: 167-186.
- Acosta-Silva, Adrián, Francisco Ganga-Contreras y Claudio Rama-Vitale (2021), “Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales”, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, UNIVERSIA/UNAM, vol. 12, n.33, enero-abril. <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/854>
- Austin, Ian & Jones, Glen A. (2016), *Governance of Higher Education. Global Perspectives, Theories and Practices*, Routledge.
- Capano, G., Howlett, M. Pal, L., Ramesh, M. (2023), “Dealing with the challenges of legitimacy, values and politics in policy advice”, *Policy and Society*, 42(3), 275-287.

Bibliografía

- Clark, Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*, Emerald Publishing.
- Mancilla, C., Abello-Romero, J., Ganga-Contreras, F., & Acosta Silva, A. (2023), “Incentivos compensatorios para mejorar desempeño en los Gobiernos Corporativos Universitarios”. *Revista de la Educación Superior*, 52(206), 117-136. <https://doi.org/10.36857/resu.2023.206.2489>
- López Zárate, Romualdo (2013), “Percepciones de académicos, directivos y funcionarios sobre la legitimidad y liderazgo de los rectores de las universidades públicas mexicanas”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. XVIII, N. 77.
- Shattock, Michael, Ed. (2014), *Autonomy, self-government and the distribution of authority*, Routledge.