

Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000

ADRIÁN ACOSTA SILVA
(Coordinador)



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
División de Economía y Sociedad
Departamento de Políticas Públicas

Introducción

El presente estudio reúne parte de los resultados del proyecto “Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas 1990-2000”. Como el propio nombre lo indica, se trata de un examen de las relaciones entre los procesos de configuración del poder político-institucional en las universidades públicas mexicanas, con los esquemas de gobernabilidad y de cambio de dichas instituciones. Pero es, además, un estudio descriptivo y comparativo de procesos que se desarrollaron en una década particularmente agitada y compleja de cambio en el entorno nacional y en los entornos locales, que incluyeron transformaciones significativas en el paradigma de políticas públicas federales en educación superior, cambios en el régimen político, y modificaciones en la manera en que las sociedades locales y los actores universitarios estructuraron sus relaciones y competencias.

En otras palabras, en el proyecto se estudiaron procesos de cambio en un contexto de cambios. Y eso hizo particularmente complicado analizar cada caso en relación al resto y a sus contextos locales y nacionales. Pero a la vez, esos movimientos constituyeron una oportunidad privilegiada para identificar algunas de las dimensiones y fenómenos que caracterizan las nuevas configuraciones institucionales en la educación superior mexicana, con su respectiva carga de pleitos políticos, ambigüedades organizativas y académicas, tensiones institucionales y conflictos a secas. El resultado de todo ello es lo que aquí se presenta, el primer volumen de una serie de tres, que reúne la información de los estudios de caso, que constituyen la base teórica y empírica de toda la investigación.

Un mundo raro

Como todo proceso de investigación en ciencias sociales, el principio de todo el proyecto consistió en una colección más o menos diversa de pre-

guntas, dudas y sospechas, producidas a lo largo de varios años de estudiar a las universidades públicas. Algunas de ellas giran en torno al fenómeno del poder político en las universidades públicas: ¿Cómo se construye? ¿Cómo cambia? ¿Quiénes son sus actores? ¿Cuáles son sus estructuras, lógicas de acción, sus restricciones e incentivos? ¿Qué peso específico tiene la política universitaria en la vida académica y administrativa de la organización? Otras se relacionan con la influencia de los entornos locales, los grupos de poder (partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales, gobiernos estatales), y las políticas federales y, en su caso, locales, en el campo de la educación superior universitaria. Y algunas más se relacionan con los procesos de reforma y cambio institucional en organizaciones complejas como las universidades públicas mexicanas.

Una ya considerable bibliografía internacional y nacional permitía formular algunas tesis y muchas hipótesis. Algunas de las primeras consisten en enfatizar el carácter complejo de la organización universitaria, la necesidad de diferenciar los varios niveles de la autoridad y el poder universitario, la estrecha relación entre los procesos de reforma de los sistemas nacionales de educación superior con la reforma de las universidades públicas, el nuevo papel del Estado en la educación superior, la inevitabilidad de las políticas públicas de diferenciación, evaluación y financiamiento en los casos nacionales, la diversidad de las respuestas institucionales a los desafíos de competitividad, calidad y eficiencia de las universidades con las sociedades locales. Por otro lado, para el caso mexicano, algunos estudios han mostrado el papel de los grupos políticos universitarios en la conformación de prácticas institucionales, la estructuración de las relaciones del poder, la descripción de procesos de reforma universitaria, los efectos de los cambios en el trabajo académico, la dinámica disciplinaria en la conformación de grupos académicos, el impacto de las políticas públicas en los procesos de cambio universitario.

Esta bibliografía permitió afinar las dudas y sospechas que animaron el proyecto, cuyo eje común fue la impresión de que es la esfera del poder político universitario el núcleo analítico básico para entender los procesos de cambio y tradición en las universidades públicas. Más aún: de que es la manera en que se configuran los intereses burocráticos, políticos y académicos, el modo principal en que se construyen los arreglos institucionales en cada caso. Desde esta perspectiva, los esquemas de gobierno y de gobernabilidad universitaria constituyen la expresión de los modos de estructuración y articulación de los poderes en la universidad, que transitan desde las disciplinas hasta los espacios académicos, de los intereses

de grupos específicos hasta la construcción de tradiciones de negociación del conflicto, desde la arquitectura del poder institucional hasta las transacciones e interacciones entre los actores internos y externos de las universidades públicas mexicanas. Y aquí las biografías de grupos e individuos, de liderazgos y corrientes políticas, de proyectos en tensión y conflicto hasta los acuerdos en torno a distintas acciones y esferas de poder, constituyen un territorio árido pero fascinante para tratar de entender los varios y complicados entramados que soportan la vida cotidiana de nuestras universidades.

Otro de los asuntos que interesan en el proyecto fue el de analizar la relación entre las formas de estructuración política de los intereses institucionales con la capacidad para desarrollar cambios académicos y administrativos de cierta dirección y envergadura. Es decir, cambios en las reglas del juego que permitan diseñar e implementar acciones de transformación intencionadas en las universidades, pero que también permitan identificar los efectos perversos o no deseados en esas organizaciones. Un razonamiento elemental, derivado de lo que ha ocurrido en las universidades públicas mexicanas en los últimos años, es que a cierta capacidad de integración y articulación política de los intereses académicos y burocráticos corresponde determinada capacidad para diseñar e implementar cambios técnico-académicos en las instituciones. En otras palabras, la capacidad política —más que la técnica o administrativa— parece jugar un papel central en la explicación de los procesos de reforma y cambio intencionados en las universidades públicas examinadas en los años noventa.

Esta capacidad se ha construido de maneras diversas en los casos estudiados. Algunas han sido fórmulas generacionales, en las que un grupo originario fundador de la universidad se constituye como el centro de las relaciones de poder en la organización (UACJ). En otros casos, una coalición política triunfadora en conflictos internos logra presentarse como una corriente que aglutina los consensos y los recursos del gobierno universitario para estructurar su hegemonía o dominio en la vida institucional (UdeG, BUAP). En otros casos, la combinación de *expertise* y capacidad política se suman para estructurar proyectos de reforma institucional que involucran apoyos estratégicos externos e internos, para responder de manera eficaz a las demandas del entorno (UV, Unison). En todos los casos la política juega un papel central en la constitución de liderazgos y redes de poder en las universidades públicas, aunque los códigos de entendimiento, las lealtades y los enfrentamientos sean distintos en cada uno.

En este estudio se confirma la legendaria capacidad de supervivencia de las universidades, la sorprendente elasticidad de sus estructuras y de sus grupos internos para adaptarse a un entorno general de cambios y exigencias sociales y gubernamentales, aunque dicha elasticidad haya ocurrido mediante distintas fracturas políticas, conflictos organizativos y crisis financieras.

Que los cambios políticos se expresen en cambios académicos o administrativos es una posibilidad, aunque exista una relativa independencia entre los cambios políticos y otros cambios institucionales. Pero lo que parece definitivo es que sin cambios políticos no puede existir cambio en las otras esferas del desempeño institucional. La gobernabilidad institucional es el resultado de la manera en que se configuran fórmulas de intercambios entre los diversos actores e intereses representados en cada universidad. La legitimidad, la eficacia y la estabilidad son el resultado del grado de consolidación de la gobernabilidad institucional.

Los casos

En este primer volumen se muestran los estudios de caso que se examinaron y compararon a lo largo del proyecto. Los precede la exposición del problema de investigación, las preguntas, las hipótesis y el marco teórico y analítico del estudio. En los capítulos 2, 3 y 4 se presentan los casos de la Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de Ciudad Juárez y la Universidad de Sonora, mientras que en el segundo volumen se incluirán los casos de la Universidad Veracruzana y la Universidad de Guadalajara. El último capítulo del segundo volumen está referido a los resultados de la encuesta sobre cultura política que se aplicó en el proyecto en las cinco universidades examinadas. Por último, se incluye un capítulo de conclusiones generales sobre los estudios de casos, que anticipa lo que constituirá el tercer y último volumen de resultados del proyecto.

El primer capítulo contiene una síntesis de las aproximaciones teóricas y analíticas que sustentan el proyecto. Se desarrollan aquí los conceptos y categorías centrales que se aplicaron al estudio de los casos examinados. Gobierno, gobernabilidad, poder, autoridad y cambio institucional son los conceptos clave que se desarrollan y discuten para estudiar y entender la esfera del conflicto y la negociación de las universidades. Su origen sociológico y politológico permitió abordar el tema del poder universitario con las herramientas que usualmente se emplean en el análisis del orden

político en contextos de cambio, parafraseando al politólogo norteamericano Samuel Huntington. Asumo, de entrada, el carácter polémico e insuficiente que puede tener este tipo de aproximación y herramientas conceptuales a los problemas del poder y el cambio en las universidades públicas mexicanas. Ello no obstante, estoy seguro de que el poder explicativo y comprensivo de este instrumental y estrategia analítica permite entender de mejor modo la forma en que las ideas, los intereses y los actores de la política universitaria configuran las varias arenas y campos de poder que efectivamente existen en la universidad, así como de identificar los procesos en los que dichas relaciones van dando forma a sus pleitos, conflictos y acuerdos. En cualquier caso, sostendré que la política de los universitarios no difiere mucho de la política de los partidos y de los políticos profesionales. Lo que cambia y distingue ambos mundos es, por supuesto, el contexto institucional, las interpretaciones de los valores y fines institucionales en juego, las reglas formales e informales del comportamiento político en la organización, los actores y los intereses específicos que representan todo lo anterior.

El segundo capítulo se concentra en el estudio de la Universidad Autónoma de Puebla. Aquí, luego de una descripción general de los antecedentes y de los referentes locales de la BUAP, se realiza una exploración en torno del proceso de reforma y conflicto que se desarrolló entre 1989 y 1991, referente central para explicar la recomposición política e institucional de la universidad a lo largo de los años noventa. Esta recomposición política permitió el desarrollo de diversas estrategias institucionales a lo largo de los años noventa, dirigidas a la captación de mayores recursos financieros ordinarios y extraordinarios, pero también asociadas al mejoramiento de los indicadores del desempeño institucional. La esfera del gobierno fue reestructurada incrementando el peso de los grupos académicos y disminuyendo el peso de la representación estudiantil y sindical. Y esa variable parece estar asociada a la consolidación de la reorganización administrativa y académica de la universidad.

El tercer capítulo se dedica a la Universidad de Sonora. Aquí, al igual que en otros casos, la década de los noventa inició con una crisis institucional que se resolvió en una reforma de la universidad. Una nueva Ley Orgánica y la llegada de un nuevo grupo político a la institución marcaron el rumbo de la reforma, y permitieron estabilizar su funcionamiento a lo largo de la década. Un nuevo periodo de expansión y crecimiento caracterizó a los años noventa, en el cual el gobierno de la universidad cambió de manera importante, multiplicando los órganos colegiados y

fortaleciendo la burocracia universitaria. Y aunque el peso de los actores tradicionales de la universidad, aglutinados en el sindicalismo y en las "viejas" corrientes políticas, supervivientes de los años del conflicto y la crisis de la universidad, siguió manteniéndose de manera importante en estos años, el aseguramiento de la capacidad política de la Rectoría de la universidad se centró en el fortalecimiento de las intervenciones burocráticas y administrativas de la institución. Esto explica la consolidación de las reformas diseñadas a lo largo de los años noventa.

El cuarto capítulo examina el caso de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Una excepcionalidad marca este caso: es la única universidad pública mexicana que coexiste con otra (la Autónoma de Chihuahua) en un mismo estado de la república. Esta característica recoge los polvos de una vieja disputa regional entre la capital y la frontera, lo que marca con fuerza el contexto local sobre el cual actúa la UACJ. Siendo la más joven de las universidades estudiadas (fue creada en 1974, como parte de las políticas de reconciliación nacional impulsadas por el presidente Luis Echeverría Álvarez), esta universidad se caracteriza por un origen confuso, apoyado por fuerzas locales y financiado por el gobierno federal, lo cual se aglutinó en una generación de funcionarios y profesores que estructuraron un dominio político central en el desarrollo posterior de la universidad. Con ese origen y contexto, la gobernabilidad institucional descansa en las redes de poder estructuradas alrededor del grupo de los fundadores universitarios, y en los años noventa esta estructura fue alterada por la irrupción de cambios en los liderazgos políticos que propiciaron cambios en la organización de la universidad.

El quinto capítulo —incluido en el volumen II de esta obra— se refiere al caso de la Universidad Veracruzana. A diferencia de otras universidades públicas, en la Veracruzana los cambios institucionales observados en la década de los años noventa no fueron precedidos de una crisis institucional ni de conflictos derivados de la lucha por el poder institucional. Aquí, el antecedente más importante es la promulgación de la autonomía universitaria, lo que permitió que la decisión crucial de nombramiento del rector recayera en manos de una Junta de Gobierno y ya no, como antes, de la intervención del gobernador del estado. Esta fórmula explica una dinámica de sucesión rectoral "suave", que permitió la llegada a la Rectoría de un grupo que reunía dos características esenciales: uno, experiencia en la gestión de los problemas de la educación universitaria nacional, y dos, cercanía con algunos de los miembros de la Junta de Gobierno y con actores po-

líticos veracruzanos, así como contacto con algunos grupos universitarios internos importantes.

Finalmente, el último de los casos examinados, la Universidad de Guadalajara, se desarrolla en el capítulo sexto. Este caso permite apreciar, quizá mejor que en otros contextos institucionales, la complejidad de los arreglos político-institucionales en que descansa la explicación tanto de la reforma como de los ajustes que ocurrirán a lo largo de los años noventa. Al igual que la Veracruzana, esta institución conquistó una autonomía jurídica tardía (en 1993) con la promulgación de una nueva ley orgánica que legitimaba y legalizaba los cambios académicos, políticos y organizacionales que se habían trabajado durante varios años antes (1989-1993). Pero el triunfo de una coalición reformadora significó también su garantía de permanencia institucional, que no sólo le permitiría consolidar su liderazgo en la conducción de los asuntos estrictamente universitarios, sino también el fortalecimiento para influir en el contexto político local. El núcleo duro de la política y el gobierno de la universidad descansa en un arreglo institucional caracterizado por una lógica de intercambios políticos de corte clientelar y prebendario, que coexiste con la estructuración de procesos académicos y administrativos heterogéneos. Lo interesante de este caso, a mi juicio, consiste en entender la manera en que liderazgos tradicionales coexisten con estructuras modernizadas, donde lo político, lo burocrático y lo académico se desarrollan entre tensiones, conflictos y acuerdos de distinto signo y alcance.

Cultura y política en la universidad

En la parte final del volumen II se incluye el capítulo séptimo, elaborado por Roberto Miranda, que consiste en una exploración en torno al imaginario universitario relacionado con el poder y la política en la universidad. Esta dimensión fue considerada en el proyecto para explorar los efectos de los procesos de cambio observados en los años noventa en las percepciones, impresiones y expectativas de sus actores centrales. A partir de los resultados de una encuesta a directivos, estudiantes y profesores en los cinco casos estudiados, se identifican algunos de los rasgos que caracterizan la dimensión simbólica y las representaciones del poder en cada caso.

Lo relevante de la encuesta es que revela la complejidad de las representaciones sobre el poder y su ejercicio en la institución. A partir del

tema central de los valores en juego, el trabajo de Roberto Miranda sobre la cultura política de los universitarios muestra actitudes y creencias encontradas en términos de legitimidad, participación y las representaciones sobre la autoridad y el poder entre los universitarios. El dato central es la baja participación y el escaso interés de los universitarios en los asuntos institucionales, un dato que parece ser congruente con la cultura política de los mexicanos en un periodo de transición. Ello explica, quizá, muchos de los problemas de integración y eficacia institucional de los cambios experimentados en las universidades a lo largo de los años noventa.

Cierra el volumen un conjunto de consideraciones generales, a manera de conclusiones, que anteceden a la elaboración del análisis comparativo de todo el estudio, mismo que será objeto del volumen III de esta obra.

I

Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México

*Adrián Acosta Silva*¹

El propósito central de este estudio es el de examinar, de manera comparada, la relación entre los patrones de configuración del poder político con los esquemas de gobernabilidad y los procesos de cambio institucional en cinco universidades públicas mexicanas durante el periodo 1990-2000. Se parte del supuesto de que en ese periodo una nueva actitud gubernamental se expresó en un conjunto de políticas públicas federales diseñadas e instrumentadas para inducir cambios en las formas de organización y desempeño de las universidades públicas. En ese contexto, importa investigar la manera en que la dimensión política y de gobierno de dichas instituciones se constituyó en un referente central para entender la manera en que cada universidad procesó las exigencias y desafíos de cambio institucional, y el eje que permite comprender los procesos de reforma y reorganización en cada caso. Asimismo, es importante determinar si existe o no una relación consistente entre formas de gobierno y esquemas de gobernabilidad que permita explicar los varios “mundos” que coexisten en las universidades, habitados por una mezcla de reglas formales e informales,

1. Doctor en Ciencia Política por Flacso-México. Profesor investigador de tiempo completo del CUCEA, UdeG. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor del libro *Una modernización anárquica. La educación superior en México en los noventa* (IESALC-UNESCO-UdeG, 2004). Actualmente es jefe del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA de la Universidad de Guadalajara.

normas jerárquico-burocráticas y prácticas clientelares y patrimonialistas tanto en la dimensión académica como en la dimensión de la administración. La hipótesis general de trabajo del proyecto es que el cambio en la orientación de las políticas públicas federales en la década de los noventa constituyó un detonante de varios procesos de reorganización y re-localización del poder político y las formas de gobierno en las universidades públicas. Ese factor exógeno se combinó conflictivamente con factores endógenos a las instituciones, producidos por procesos de distribución y reorganización del poder político en cada caso.

Para explorar esta hipótesis se seleccionaron cinco casos de universidades públicas: Universidad de Guadalajara, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de Sonora. Se estudiarán variables como formas de gobierno, patrones de legitimidad de la política universitaria, esquemas de gobernabilidad y *governance*, cultura política de los universitarios, “política de las políticas” de las reformas institucionales, y los efectos de las políticas federales en la organización de las universidades.

El proyecto

Tal vez uno de los fenómenos menos estudiados actualmente entre quienes se dedican a examinar el proceso de reformas, evolución o cambio de la universidad contemporánea en México sea el relacionado con la constitución del *poder* en dichas instituciones. Ello no significa, sin embargo, que no exista una considerable cantidad y diversidad de literatura sobre el tema, aunque buena parte de ella se dedique a examinar, indirectamente, la constitución del poder institucional en las universidades a través, por ejemplo, de las estructuras y formas de gobierno universitario, la toma de decisiones, las relaciones entre el poder y el saber, o a través de la influencia de la universidad con el medio que le rodea.

Esta suerte de “abandono” del problema del poder en la universidad puede explicarse por la emergencia de un conjunto de asuntos (financiamiento, descentralización, departamentalización, evaluación y acreditación, diferenciación) que han opacado o diluido el interés por estudiar específicamente el proceso de estructuración del poder en las instituciones de enseñanza superior. Pero, además, ello también puede verse como una suerte de reacción intelectual frente a la sobreideologización que provocaron muchos estudios producidos durante los años setenta en México y

en América Latina, que concibieron a la universidad como un instrumento de dominación social, como un espacio de lucha de clases, o como una herramienta de liberación y justicia social.

Sin embargo, a lo largo de los años noventa, con los procesos de ajuste y reestructuración económica y los movimientos de liberalización y democratización del régimen político, las relaciones entre el Estado y las universidades públicas comenzaron a cambiar significativa y aceleradamente. En el marco del proceso de transición múltiple que ha sufrido la sociedad mexicana en los últimos años, la universidad pública cambió viejas formas de conducción de la vida institucional que se reflejaron en cambios importantes o reformas significativas en los esquemas de distribución del poder o en sus patrones de administración, aunque aún no sabemos con precisión si estos cambios y reformas han mejorado el desempeño institucional. En el nuevo contexto, una nueva actitud de las élites gubernamentales hacia la educación superior se reflejó en un conjunto de políticas públicas basadas en la evaluación y en la diferenciación del sistema y de las instituciones del sector. De otro lado, en el seno de las universidades, nuevas élites dirigentes y coaliciones de poder emergían en un contexto de escasez financiera, ideologización académica y politización institucional, que, en distintos grados y ritmos imprimía su dinámica a la gestión y a la conducción administrativa y académica de muchas universidades públicas. En esas circunstancias, tomar decisiones para impulsar un proceso de reforma institucional —es decir, la formulación e instrumentación de decisiones políticas, académicas y administrativas—, requería como un paso previo la reestructuración de las relaciones de poder al interior de las universidades, que permitiera asegurar la conducción de los procesos de reforma a las élites reformadoras. En el “clima” ideológico y político formado por las políticas federales en educación superior, basadas en la preocupación por la evaluación, la diferenciación, la calidad y la excelencia, en el transcurso en la década de los años noventa se desencadenaron diversos procesos de cambio institucional en distintas universidades públicas mexicanas, que se encaminaron por vías peculiares a la renovación o reestructuración de las relaciones y estructuras del poder institucional.

¿Cuál fue el papel específico de las políticas públicas federales en este proceso? ¿Qué rol desempeñaron, en el caso de las universidades estatales, los gobiernos locales en ellos? ¿Los patrones de politización precedentes desaparecieron, se consolidaron o se adaptaron pragmáticamente con las reformas instrumentadas? ¿Qué papel y qué lugar ocupa la

política en las nuevas estructuras académicas y administrativas universitarias? ¿Cuál es el perfil de la gobernabilidad institucional en las universidades públicas mexicanas? ¿Quiénes son los actores centrales de la vida institucional? ¿Cuál es el perfil de los nuevos “arreglos institucionales” contruidos en las universidades y cómo contribuyen a mejorar su desempeño académico y capacidad institucional? ¿Cómo se relacionan las estructuras del gobierno universitario con los esquemas de gobernabilidad (*governability*) y de “gobernanza” (*governance*) en las universidades públicas?

Tales preguntas originan el desarrollo de este proyecto de investigación, cuya hipótesis general de trabajo es que el conjunto de reformas y reajustes observados en el periodo 1990-2000 tanto en el campo de las relaciones entre el Estado y las universidades públicas, como en el seno de las estructuras y relaciones de poder en las instituciones universitarias, pueden ser vistos como un proceso de *cambio institucional* a nivel del sistema y de las instituciones de educación superior. Ello significa, esencialmente, un cambio en las reglas de producción y distribución del poder político-institucional en las universidades públicas, que se expresa en cambios significativos en el perfil de la gobernabilidad y la gobernanza de dichas instituciones. Esos cambios, sin embargo, no se explican por el diseño del gobierno universitario, sino que descansan sobre el perfil del modelo de gobernabilidad preexistente en cada universidad.

Estas preguntas e hipótesis son algunas de las guías de exploración del proyecto, cuyo propósito general es examinar, desde una perspectiva comparada, el proceso de “relocalización” de la esfera política —es decir, el espacio de producción y distribución del poder institucional en el cual tienen lugar los juegos formales e informales de la política en la universidad— en el contexto de los cambios ocurridos en la década de los noventa en las universidades públicas mexicanas. Por ser parte de una reflexión en curso, se presentan a continuación algunas de las ideas, conceptos y evidencias empíricas sobre los que se fundamenta el estudio, con la intención de ofrecer, desde una perspectiva de sociología y ciencia política, un “mapa” comprehensivo contemporáneo del problema del poder, la gobernabilidad y el cambio institucional en las universidades públicas mexicanas.

El problema del poder y el cambio institucional en las universidades

En las universidades se han desarrollado históricamente relaciones de poder que tienen que ver con el conflicto de intereses, ideologías o proyectos institucionales de muy diverso signo y alcance. Como toda organización compleja, en la universidad coexisten conflictivamente actores, estructuras y procesos que distan mucho de ser homogéneos. Ni la aparente virtuosidad de la “misión de la universidad”, ni el sometimiento formal a los códigos del saber han garantizado nunca la estabilidad política de las universidades, ni su utilización instrumental por parte de grupos externos a la misma ha significado ausencia de conflicto. En alguna parte de la organización, en momentos y contextos específicos, el problema del poder reaparece súbita o discretamente cuando se toman decisiones que afectan a partes específicas de las diversas comunidades académicas, burocráticas, estudiantiles o laborales que integran las universidades.

La reducción del conflicto parece estar asociada a momentos donde las diversas comunidades universitarias están firmemente convencidas de que las reglas y procedimientos institucionales (formales o informales) para el tratamiento de los desacuerdos se pueden tramitar productivamente en los marcos establecidos. En momentos críticos, es decir, en aquellas coyunturas que anticipan cambios institucionales de cierta envergadura, los actores pueden reducir el conflicto y el riesgo de rupturas si están convencidos de que la reforma universitaria es *the only game in town*, esto es, cuando existe el convencimiento de los principales actores universitarios de que no hay suficientes incentivos y razones para mantenerse por fuera de un juego reformador que les garantiza, o les puede garantizar en el futuro, la satisfacción de sus intereses principales.² Ello implica suponer que existen suficientes incentivos para que los distintos actores tramiten sus intereses y conflictos dentro de los cauces institucionales, que han sido contruidos sobre la base de herencias o legados de periodos previos, mediante estrategias directas o indirectas de persuasión a los actores, o por la interacción entre los principales protagonistas para confeccionar un escenario favorable a las negociaciones y ventajas de concertar acciones colectivas de perfil cooperativo (Olson, 1991).

2. La frase está tomada del texto de Juan Linz “Transitions to Democracy”, publicado en *Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 3, 1990, pp. 156.

El proceso de reformas académicas y administrativas que se considera deseable o posible en cada universidad específica no surge del vacío contextual ni histórico. Tiene que ver con la necesidad de “adaptación incremental” a las necesidades del entorno (March y Olsen, 1989), pero también a la configuración de persistentes bloqueos institucionales a la toma de decisiones críticas, provocados por la formación de redes organizadas de poder que actúan en distintos espacios institucionales de la universidad. Es decir, las reformas pueden ser estimuladas poderosamente por los cambios en el “clima” o entorno ideológico, político y de políticas que comparten las universidades, pero también por la presión endógena por cambiar el perfil de los arreglos institucionales entre los diversos grupos universitarios y por los que regulan las relaciones entre éstos y los factores “externos” a las universidades.

Los cambios en los climas contextuales pueden ser vistos en términos clásicos como cambios en el *zeitgeist* (“el espíritu de la época” para decirlo en palabras de Hegel), o más específicamente, como cambios en los “paradigmas de políticas” (Hall, 1993). Los cambios internos, a su vez, pueden ser analizados como los juegos que establecen los actores para tramitar sus acuerdos y sus conflictos de intereses (Crozier y Friedberg, 1990), o, en términos más politológicos, como la organización de la competencia entre diversos grupos de interés para construir liderazgos políticos bajo fórmulas institucionales diversas, que garanticen incentivos y restricciones a la acción colectiva de carácter político y que disminuyan el riesgo de “desinstitucionalizar” los comportamientos de los actores (March y Olsen, 1997; O’Donnell, 1997).

El proceso de cambio institucional ha sido empleado para analizar los procesos de reforma o reorganización de las universidades públicas. Ya sea en su perspectiva económica (North, 1992), en su versión politológica (March y Olsen, op. cit.) o en su versión sociológica (Hall, 1998), el neoinstitucionalismo ha sido un enfoque frecuentemente utilizado para explicar los procesos de cambio en la educación superior (Kent, 2000; De Vries, 2000; Acosta, 2000; Kent, Álvarez, González, Ramírez y De Vries, 2003; Muñoz, 2002). Aunque no existe algo parecido a un “neoinstitucionalismo educativo”, y los énfasis analíticos son distintos en cada caso, el concepto de cambio institucional que resalta la importancia de diseño institucional, de las reglas de desempeño de la organización, el papel de las estructuras de incentivos y constreñimientos a la acción colectiva (que incluye a la acción política y a la acción del gobierno en las universidades), o el rol estratégico o clave de los valores, las preferencias y las creen-

cias en el seno de las organizaciones (Wildavski, 1996/1997) es pertinente para explorar la complejidad y el perfil de la política en la universidad.

En la literatura sobre el tema del poder en la universidad, una parte importante se ha orientado a tomar al gobierno universitario, o las estructuras de gobierno de la universidad, como la unidad de análisis primordial para entender el fenómeno más amplio del poder universitario (Casanova, 1999). Ello significa concentrar la atención en los patrones de autoridad, los procesos de toma de decisiones, las formas de organización del gobierno o los vínculos entre las autoridades universitarias con las fuentes y agencias “externas”, como objetos de estudio capaces de explicar los procesos de construcción y ejercicio del poder en la universidad. Sin embargo, estas perspectivas suelen ofrecer una visión formal, con frecuencia estática, de la manera en que se construyen y cristalizan formalmente las relaciones de poder al interior de las universidades. Por ello, parece promisorio estudiar el proceso más amplio de *governabilidad* de esas instituciones, con el propósito de colocar en un marco de análisis más comprensivo y complejo la dinámica de los intercambios políticos y los juegos que ocurren entre los grupos y los individuos que conforman la “comunidad política” universitaria.

Por “governabilidad” se entiende la capacidad del “sistema” universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos y los grupos de interés externos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos.³ Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se hace tanto énfasis en la *forma* del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la *capacidad de gobernar* que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos. Desde esta perspectiva, el problema de las universidades en proceso de cambio institucional, parafraseando a Huntington (1992), radica no tanto en su *forma* de gobierno como en su *grado* de gobierno.

Política, poder y autoridad en la universidad

Como es conocido, Weber definía al poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la volun-

3. Como se observará, esta definición corresponde a la clásica noción de gobernabilidad formulada en 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki en *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

dad de unos sobre otros, a pesar de la resistencia de algunos. Cuando el poder es considerado como legítimo es percibido por los individuos de una comunidad como “autoridad” (Pfeffer, 1981). Esta dimensión política de las relaciones entre grupos e instituciones también existe en la universidad, e implica la formación de coaliciones cambiantes y grupos de interés, que producen procesos de hechura de decisiones generalmente desordenados, donde las reglas y normas dependen del libre juego de las fuerzas del mercado político interno, en las que el conflicto es legítimo y esperado, y donde las luchas de las ideas y las creencias suelen también resolverse en términos de ganadores y perdedores.

Pero si la existencia de una autoridad presupone una relación de poder basada en la legitimidad, ello deriva también en una expresión empírica, observable y distinguible: una estructura de gobierno donde autoridades y grupos subordinados establecen una clara relación de dependencia, de ejercicio del vicio y nunca resuelto para siempre problema de la obligación política (Dunn, 1991). En el caso de la universidad, la construcción de la autoridad política está estrechamente ligada a un sistema de reconocimientos y prestigios académicos, que suelen convertirse en los principales (aunque no exclusivos) atributos del ejercicio político. El gobierno universitario se convierte entonces en una función de las relaciones entre diversos cuerpos políticos, burocráticos y académicos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de su implementación.

Hay aquí uno de las primeras y constantes evidencias de que *tener* el poder no es lo mismo que *ejercer* el poder, lo que implica una paradoja. El ejercicio del poder supone una traducción del acto de tener el poder para convertirse en una “acción colectiva conjunta” capaz de soportar un proceso de reforma institucional. Michael D. Parsons desde la “sociología de la traducción” (*Sociology of Translation*), intenta superar esta “paradoja del problema del poder” sugerida por Latour (1986, pp.264-65) que consiste en que “cuando tienes simplemente poder —*in potentia*— nada sucede y eres un poderoso sin poder (*powerless*); cuando *ejerces* poder —*in actu*— otros están ejecutando la acción y no tú”. Para Parsons, la “traducción” del problema del poder requiere comprender qué tipo de factores intervienen en la *acción colectiva conjunta*.

La traducción son todas las negociaciones, intrigas, cálculos, actos de persuasión y violencia que los actores utilizan para ganar la autoridad de hablar para otros actores

en el proceso político. El proceso de traducción puede ser dividido en cuatro pasos o “momentos”: problematización, “interesamiento” (*interessment*), alistamiento y movilización” (Parsons, 1997: 18-19. La traducción es mía).

El ejercicio de la autoridad legítima supone también la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado en cada caso, que se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de la acción de las redes organizadas de poder: lógicas políticas, burocráticas, de anarquías organizadas o colegiadas, que terminan por establecer ciertas fronteras entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico. Algunas de estas fronteras aparecen claramente delimitadas y codificadas en leyes orgánicas, reglamentos, procedimientos y rutinas burocráticas. Pero en el caso de las universidades, muchas de estas fronteras tienen límites borrosos y ambiguos, sujetos a múltiples contingencias, inestables. Es en esos espacios de ambigüedad y “flojedad” (*loosely*) donde las redes organizadas de poder negocian sus intereses cotidianos, y en los cuales se superponen las lógicas que coexisten en la universidad. Cuando esos espacios no son suficientes para estabilizar los intercambios regulares entre los actores, se resalta la existencia de las fronteras “duras” de la institución, que terminan siendo subordinadas a las fronteras siempre móviles e irregulares de la política universitaria.

Examinar los procesos de cambio institucional en el campo de la educación superior desde esta perspectiva general implicaría colocar la mirada en tres grandes dimensiones de los “paradigmas” de gobernabilidad universitaria: 1. El rol de las ideas, las representaciones simbólicas sobre el poder en la universidad, los mitos y las varias “monedas falsas” que circulan en el imaginario y las prácticas políticas de los universitarios; 2. Analizar la configuración interna del poder de las universidades, y la manera en que se “ensamblan” conflictivamente con factores externos, así como los procesos de construcción de comunidades y redes de política en dicho campo (Evans, 1998); y, 3. Estudiar el perfil de la burocracia universitaria, de las instituciones y los instrumentos de gobierno que hacen posible y legítimo el ejercicio del poder en las universidades.

La primera dimensión tiene que ver con la “cultura política” de los universitarios, pero más que nada con las varias “monedas falsas” que circulan libremente y sin restricciones entre muchos sectores de sus integrantes, como por ejemplo, la idea de que un gobierno universitario debe ser un gobierno popular y democrático, o de que la academia debe estar al servicio de la racionalidad política, o de que la universidad es, o

debe ser, gratuita. Estas son cuestiones que deberían ser examinadas seriamente para ver las ideas, o creencias, sobre las cuales se sostienen y se elaboran proyectos y demandas específicas entre los diversos grupos universitarios. Sin embargo, por razones de tiempo y espacio del proyecto, se desarrollarán solamente las dos últimas dimensiones de los paradigmas de gobernabilidad en las universidades, es decir, la configuración del poder y la capacidad de gobierno, y en la de los actores, redes e instituciones que intervienen.

Gobierno y gobernabilidad universitaria

El análisis de la gobernabilidad universitaria implica considerar una serie de supuestos básicos. Primero, que existe una comunidad universitaria que comparte un conjunto más o menos amplio de consensos normativos básicos, que imprimen sentido de pertenencia y cohesión a sus miembros. Segundo, que esos acuerdos “en lo fundamental” se resuelven en cuerpos diversos de creencias, representaciones y prácticas políticas, orientadas por la diversidad de las percepciones e intereses que entran en juego en cada organización en contextos y temporalidades específicas. Tercero, que las relaciones entre los miembros de las comunidades universitarias son esencialmente relaciones políticas, es decir, que tienen como motor principal de sus interacciones la resolución, o reducción, de los conflictos, y la necesidad de tomar decisiones políticas. Finalmente, que la autonomía de lo académico es siempre una autonomía relativa, donde los procesos de producción, reproducción y creación de las prácticas y los saberes específicos, técnicos y científicos, implican su desenvolvimiento en distintas arenas y códigos, una de las cuales es, frecuentemente, la arena política (por ejemplo, en la distribución de los prestigios y reconocimientos, pero también de los recursos, incentivos y oportunidades).

Sobre estos supuestos es posible re-pensar el problema del poder en la universidad desde la perspectiva de la gobernabilidad. Un modelo simplificado de análisis de este problema (adaptado del ya clásico texto de Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, 1993) puede ser el siguiente: *demandas-interacción política-gobierno universitario-opciones de políticas y decisiones políticas-implementación*. Las instituciones del gobierno universitario (consejos académicos, Consejo General Universitario, Junta de Gobierno, consejos de escuela, divisionales o departamentales), reciben cotidianamente demandas, peticiones y conflictos y producen respuestas

a esas demandas. Los resultados pueden ser agrupados en políticas y decisiones específicas, aunque frecuentemente es posible observar no-políticas o no-decisiones frente a demandas específicas altamente conflictivas y polarizantes de miembros y grupos universitarios. Una alta efectividad de las instituciones del gobierno universitario usualmente implica una alta legitimidad en el desempeño de sus atribuciones institucionales: la sensibilidad a las demandas de sus miembros y la efectividad en el uso y distribución de recursos limitados dirigidos a resolver esas demandas.

La producción de las demandas en la universidad tiene un supuesto implícito, que no siempre se cumple: la autonomía entre lo académico y lo político, es decir, entre el funcionamiento regular de las actividades de docencia e investigación y la tramitación pacífica o conflictiva de los asuntos de interés para las diversas corporaciones y grupos de universitarios. La experiencia de los años sesenta y setenta en muchas universidades públicas mexicanas muestra sin embargo cómo la centralidad de lo académico en dichas organizaciones se convirtió en un terreno de presión política, en el cual los grupos actuaron para tratar de legitimar sus intereses específicos. En un contexto marcado por el autoritarismo político del régimen, y por la renuencia a reconocer demandas y conflictos específicos de los universitarios, la huelga y el paro se legitimaron como instrumentos de lucha política para varias generaciones estudiantiles y organizaciones sindicales de académicos y trabajadores administrativos.

Ello permitió un conjunto de reconocimientos que caracterizaron el lado no siempre estudiado suficientemente de la transición de la universidad tradicional a la moderna, más allá de los clásicos fenómenos de la masificación, la burocratización, la politización o el surgimiento de la profesión académica (Brunner, 1987). Ese “lado oscuro” (u opaco) de la primera gran transición modernizadora de la universidad significó la aparición de un conjunto de nuevos actores políticos portadores de derechos e interlocutores legítimos del gobierno universitario: los sindicatos, las asociaciones de académicos y las organizaciones estudiantiles. Es decir, se constituyó por vez primera en las universidades una esfera política que trascendió los límites de las escuelas, facultades y de las burocracias universitarias, cuya naturaleza revelaba la complejidad de las relaciones políticas que se habían desarrollado en la universidad en el transcurso de las primeras oleadas de su modernización.

El pequeño mundo de las comunidades académicas de la universidad tradicional fue sustituido por un disperso conjunto de comunidades imaginadas coexistiendo en las actuales megauniversidades públicas.

Pero al problema del tamaño hay que añadir, por supuesto, el problema de la densidad. La legitimación y legalización del sindicalismo y de las organizaciones estudiantiles confirmó la nueva complejidad de las relaciones y equilibrios de poder en la universidad, cuyo eje central de tensión fue una extraña mezcla de rasgos políticos y demandas académicas, o pseudoacadémicas. Los aumentos salariales o el rechazo al incremento de cuotas estudiantiles, fueron demandas que, en su máxima expresión, lograron traspasar frecuentemente las frágiles estructuras y espacios de negociación políticos en la universidad para instalarse firmemente en los espacios académicos. La paralización de las actividades de investigación y docencia se convirtió entonces en un recurso de uso común para lograr las más variadas demandas de los grupos políticamente organizados de la universidad.

Pero más allá de la legitimidad del uso de esos recursos, lo que importa resaltar es el impacto que ha tenido ese patrón de comportamiento en el esquema de la gobernabilidad universitaria. Varias generaciones de universitarios aprendieron que el uso de la capacidad de bloqueo de ciertas decisiones institucionales rendía políticamente más que la negociación y el respeto a la autonomía de lo académico. Ejercer un poder "destructor" permite maximizar la función de utilidad de los actores, por encima del ejercicio de un poder "integrador" (Boulding, 1993). En esas circunstancias, un enorme incentivo a desarrollar la capacidad de bloqueo para tomar decisiones, o para suspender decisiones ya tomadas, se construyó a lo largo de dos décadas. Pero en la dimensión del gobierno de muchas universidades públicas tampoco se produjeron reformas que permitieran fortalecer la capacidad de gobernar una institución donde la expansión de los grupos y subgrupos significaba una expansión y diversificación de las demandas. En esas condiciones ocurrió el típico fenómeno de "sobrecarga" del gobierno universitario: expansión de los grupos de presión política, escasez o debilidad de espacios de negociación ligadas a una frágil institucionalidad para tramitar intereses en conflicto; muchas demandas, pocas respuestas. Defectuoso diseño institucional, arreglos institucionales frágiles, debilidad de los instrumentos del gobierno universitario, escasez de recursos e incremento de las presiones internas y externas, dieron como resultado un desempeño ineficaz y de bajos niveles de legitimidad interna de los diversos gobiernos de las universidades públicas. Ello se resolvió en una creciente debilidad de las rectorías y burocracias universitarias para impulsar e instrumentar eficazmente procesos de reforma académica, pero que también incrementó la capacidad de los

grupos universitarios para negociar sus intereses por medio de la presión política formalmente no institucionalizada pero muy eficaz.

Las universidades como instituciones

Todo proceso de cambio en las organizaciones e instituciones puede ser visto como una estrategia de acción colectiva (Olson, 1992). Dadas ciertas reglas, normas y procedimientos que estructuran la lógica del orden institucional, se produce un conjunto de recompensas y sanciones sociales que delimitan los comportamientos individuales, grupales y colectivos de una organización (Jepperson, 1999). Sin embargo, las instituciones también cambian, sea por factores internos, por factores externos, o por una combinación peculiar de ambos. En cualquiera de los casos, la consolidación de un orden institucional, o la reforma de ese orden, implica siempre una cuestión de poder, es decir, la capacidad para impedir los cambios en la institución o la capacidad para impulsar, con base en determinados valores, ideas o intereses, una nueva institucionalización, o la re-institucionalización de una organización.

Desde un punto de vista sociológico, el énfasis en el papel de las instituciones como "reglas" (North, 1993) y "marcos de significado" (Scott, 1995), que estimulan y constriñen la acción colectiva, implica considerar a los procesos de cambio como el producto combinado de una presión ("interna" o "externa") por ampliar o modificar los límites institucionales para mejorar la eficiencia de la organización o para ampliar los "grados de libertad" de sus integrantes. Desde este punto de vista, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir ni controlar completamente (Powell y DiMaggio, 1991). Ello significa que el ritmo y la direccionalidad del cambio en una institución o en un conjunto de instituciones dependen del perfil de las relaciones y "pactos" vigentes (formales e informales) que regulan las interacciones legitimadas por los arreglos institucionales construidos.

Pero todo proceso de reforma implica cierto grado de desinstitucionalización del orden en una organización. Es decir, la búsqueda de una nueva configuración de los arreglos institucionales implica siempre un proceso de "rebeldía", ruptura y conflicto entre quienes intentan incentivar el cambio y entre quienes intentan bloquear las transformaciones. En palabras de Levi, si las instituciones pueden ser concebidas como "reglas socialmente construidas que reflejan una particular distribución

de recursos de poder”, se puede desprender que las instituciones llegan a ser susceptibles de cambiar conforme la distribución de esos recursos cambia. “El cambio es más probable cuando existe un incremento en la efectividad de los individuos que buscan el cambio y una disminución en el poder de ‘bloqueo’ de los individuos cuyos intereses son protegidos por los arreglos institucionales vigentes” (Levi, 1992: 407). En esta perspectiva, la obediencia o el consentimiento es un recurso estratégico de poder en las instituciones, un recurso que otorga legitimidad o no al ejercicio del poder institucional que está en manos de los individuos que “juegan” bajo arreglos institucionales dados. Es por ello que la obediencia es considerada como una importante “arma del débil” (*weapon of the weak*), y una fuente relevante del cambio institucional.

Desde esta perspectiva teórica, los procesos de reforma institucional en las universidades pueden ser vistos esencialmente como juegos de redistribución de los recursos de poder en la institución. Dado cierto perfil de arreglos institucionales vigentes, que benefician a ciertos actores y coaliciones de actores específicos en las organizaciones, es posible identificar momentos de tensión y de ruptura en los que ciertos actores pueden modificar sus intereses y presionar por una transformación del perfil de los arreglos institucionales que permitan tramitar en mejores condiciones sus proyectos específicos. Si bajo el marco de los viejos arreglos institucionales existían ciertos ganadores y ciertos perdedores, en la búsqueda de un nuevo arreglo se intentará modificar el patrón de ganadores/perdedores que rige en una organización universitaria durante una coyuntura específica. En el proceso de redistribución del poder existen cálculos, estrategias y transacciones de los actores involucrados, lo que lleva a la configuración de ciertas alianzas y redes de intereses que luchan por imponer un nuevo acuerdo o contrato institucional que maximice las ganancias de los grupos involucrados. La reforma universitaria se convierte así en un campo complejo de acción colectiva que suele resolverse no solamente con acuerdos voluntarios entre los actores en conflicto sino también con la construcción de una autoridad capaz de emplear la fuerza para llegar a un acuerdo de cierto tipo. Como señala Olson, “la lógica del poder no puede explicarse adecuadamente a través de las transacciones voluntarias; el poder [...] es la capacidad de lograr un acatamiento forzoso y, por tanto, implica una autoridad incontestable y capacidad de coerción” (Olson, 2000: 3).

Según este punto de vista, todo proceso de reforma institucional es consecuencia de un acto de poder. Es decir, un cambio organizacional,

administrativo o académico no es consecuencia de una colección más o menos amplia de (buenas) intenciones sino sobre todo de la capacidad política que construyen las coaliciones reformadoras para impulsar e instrumentar los cambios, capacidad que se deriva de una relación con otros grupos y actores que poseen determinados intereses en la producción de una reforma institucional. En consecuencia, el cambio en una organización como la Universidad de Guadalajara significó un cambio en los incentivos de la acción política de las élites dirigentes en los primeros años noventa que permitió la configuración de una coalición política modernizadora de las prácticas y formas de dominación política vigentes en la institución hasta esos años. En el transcurso de la década de los años noventa esa coalición política que hizo posible la reforma de la universidad comenzó a experimentar problemas no sólo por sus crecientes dificultades para asociar su desempeño con el fortalecimiento académico de la vida institucional, sino también por representar fielmente la lógica del control político que ha comenzado a generar conflictos con la lógica del desempeño académico.

Gobernabilidad y *governance*

En los últimos años se ha incrementado de manera extraordinaria la complejidad del gobierno de la educación superior en el mundo. Este incremento se debe a la confluencia y articulación de varios factores internos y externos a la educación superior, entre los que habría que destacar, para el caso latinoamericano, el nuevo ciclo de crecimiento de los sistemas de educación superior (en términos de establecimientos, matrícula y profesorado), el nuevo rol del Estado y de las políticas gubernamentales hacia el sector, los cambios en el contexto político y social, y la influencia de los modos emergentes de gestión y organización del conocimiento, así como de los estilos de conducción de sus instituciones. Esto significa, para decirlo en breve, que tanto los procesos de toma de decisiones y los procesos de implementación de las mismas, como las estructuras de gobierno, esquemas de coordinación y reglas de desempeño institucional, se han convertido en asuntos cruciales para comprender la dinámica de las relaciones entre autoridades federales, órganos desconcentrados, instituciones públicas y privadas de educación superior, subsectores educativos, gobiernos locales, actores estratégicos, grupos organizados, corporaciones sindicales y estudiantiles, partidos políticos, etc. Una gran

cantidad y diversidad de intereses confluyen en la educación universitaria, configurando diversas arenas de negociación y enfrentamiento por recursos, símbolos, poder y prestigio. Por otro lado, ha sido posible observar un nuevo ciclo expansivo de la matrícula, de los establecimientos y del personal académico y administrativo dedicado directa o indirectamente a las actividades relacionadas con la organización de las funciones de la educación superior. En esa dinámica, la gobernación (*governance*) y la gobernabilidad (*governability*) del sistema y de las instituciones de educación superior se han convertido en puntos centrales del análisis de la política y de las políticas de educación superior.

Ello no obstante, tal vez uno de los temas menos estudiados en el campo de las transformaciones recientes ocurridas en la educación superior en México sea justamente el del *gobierno* del sistema educativo en este nivel. En la última década, por lo menos, se han realizado varios estudios específicos sobre el gobierno de las universidades, sobre sus formas de administración, sobre sus fórmulas políticas y sus procesos de toma de decisiones, el perfil de sus actores y de sus intereses; también se han ocupado del diseño, implementación y efectos de políticas públicas en este sector. Pero poco se ha estudiado el proceso de cambio en las formas de gobierno sistémicas, generales, de la educación superior. Me parece que esa poca importancia se debe a varios factores, que van desde las creencias de que existe un gobierno del sistema que funciona más o menos bien, en las que sus actores principales tramitan con claridad y estabilidad sus conflictos e intereses, a la creencia en algún sentido más sofisticada de que lo que importa no es tanto el estudio del gobierno del sistema en sí mismo sino de sus intervenciones en el campo de la educación superior. Una dirige sus esfuerzos al estudio de los problemas de la administración y gestión del sistema, mientras que la otra la concentra en el análisis de las políticas públicas hacia el sistema. En cualquier caso, el examen comprehensivo del gobierno de la educación superior como problema sociológico o politológico no ha sido considerado como relevante en la literatura mexicana especializada en el tema de la educación superior de los últimos años.⁴

4. Hay sin embargo esfuerzos significativos que aportan muchos elementos al estudio del gobierno de la educación superior, entre los que habría que destacar a nivel del caso mexicano los trabajos de Ibarra (2001), Muñoz (2002), Casanova y Rodríguez (1999), Casanova (2002), Richardson y Kent (2002), De Vries (2002), Ordorika (2003) o López Zárate (2003).

Gobernación y gobernabilidad de la educación superior

Uno de los asuntos cruciales que emerge sin excepciones en todos los procesos de cambio político democrático tiene que ver con la construcción de una gobernación (*governance*) y una gobernabilidad (*governability*) que combinen factores de eficacia técnico-administrativa con producción de umbrales estables de legitimidad política en las distintas arenas de la acción pública.⁵ Este tema, sugerido tanto por la práctica gubernamental como por la teoría y la ciencia política, es particularmente crítico para los partidos y los gobiernos que surgen de los procesos de cambio, pues sus compromisos institucionales están relacionados con una compleja combinación de altas expectativas sociales, al cumplimiento de las promesas de campaña electoral, las presiones políticas de la oposición, y a una variedad de restricciones institucionales, normativas, financieras y organizativas. La conquista o el acceso al poder, como seguramente lo saben los gobiernos nuevos, no es garantía del ejercicio eficaz del poder, y se requiere construir una gobernación eficaz y legítima bajo un conjunto de restricciones y oportunidades dadas, no elegidas. En un marco democrático, ello supone tomar e implantar decisiones que incorporan a la agenda gubernamental a actores no gubernamentales, lo que en sentido estricto significa que lo público no es ni puede ser sólo producto de la acción de gobierno.

En las últimas décadas, la denominada "nueva gestión pública" parte del hecho del fracaso de las tendencias centralistas en la gobernación de los sistemas, lo que implicó en el fondo un debilitamiento de la capacidad de gobernar. Como alternativa, la nueva forma de gobernación debe entenderse como descentralizada, flexible, inclusiva, legítima y eficaz (Peters, 2003). Ello supone dos supuestos poderosos: la creación de un contexto tendencialmente democrático en términos políticos, y la consolidación de la competencia como mecanismo central para la distribución de recursos escasos. Estos dos supuestos indican un debilitamiento del Estado como actor central para el desarrollo, y la necesidad de un incremento en las capacidades de la gestión pública para coordinar los esfuerzos políticos, económicos y sociales en un esquema descentralizado. En términos de la educación superior, ello significa problemas de gobierno,

5. El término inglés *governance* se traduce de manera frecuente como "gobernanza". Sin embargo, me parece más adecuado usarlo en su traducción más literal y en cierta forma más antigua: "gobernación", como referido a la acción de gobernar.

de gobernación y de gobernabilidad del sistema y de las instituciones que configuran ese nivel educativo.⁶

Conviene precisar brevemente el uso de las palabras, y su utilidad para el fenómeno del gobierno de la educación superior. Por gobierno debe entenderse de manera genérica la dirección de una comunidad determinada, ejercida a través de determinadas instituciones, estructuras y actores.⁷ Para el caso de la educación superior, el *gobierno* de este nivel puede conceptuarse como el conjunto de reglas institucionales, estructuras, actores e instrumentos que organizan la dirección del sistema, así como de sus relaciones. Por *gobernabilidad* puede entenderse la capacidad de las instituciones y del sistema de educación superior para atender demandas internas y externas (Acosta, 2000; Millán, 2002). La cualidad de hacer gobernable un sistema y de sus diversas organizaciones tiene que ver con la capacidad política para ordenar y dar cauce a la multiplicidad de demandas y actores involucrados en la educación superior, y en este sentido tiene que ver con la gobernabilidad política en general del régimen (Camou, 2001). A diferencia de la gobernabilidad, la *gobernación* tiene que ver con la acción misma de gobernar, la forma de organización del gobierno del sistema para relacionarse con los diversos actores en distintos momentos (Aguilar, 2003). La gobernabilidad y la gobernación forman parte del mismo problema, es decir, suelen ser indistinguibles empíricamente, pues forman realidades colindantes en el ejercicio del gobierno. Pero para fines analíticos deben separarse: la gobernabilidad es la dimensión política del gobierno; la gobernación, su dimensión organizativa.

Esta distinción tal vez pueda ser útil para analizar los procesos de cambio institucional en el gobierno del sistema, es decir, en la transformación de las restricciones, incentivos y reglas de desempeño de las organizaciones de educación superior, así como en la capacidad para tomar decisiones vinculantes entre las distintas instancias del sistema. Al co-

6. El fenómeno de la "nueva gestión pública" en la educación superior predominó con distintos énfasis en prácticamente todos los países durante los años noventa. Sus raíces teóricas están asociadas a ciertas vertientes del neoinstitucionalismo económico, y en términos políticos parecen responder a un cambio en la concepción misma de la función pública del gobierno (Van Gestel y Teelken, 2004).

7. Según el conocido texto de Deutsch (1976: 20) "la palabra 'gobierno' proviene del francés antiguo *governer*, que a su vez deriva del latín *gubernare* (dirigir, pilotar, gobernar), y ésta del griego *Kibernan*... 'que aludía al conductor o timonel de un barco'. Otros textos asocian más al gobierno con el concepto de régimen político, es decir, al conjunto de instituciones estatales que organizan el ejercicio del poder en la sociedad (Levi, 1991).

locar la perspectiva en la manera en que el gobierno hace política para construir e implementar sus políticas, y en la manera en que organiza su acción para influir en el comportamiento de las instituciones de educación superior, se pueden identificar con mayor claridad tanto el grado del cambio como su orientación y el análisis de su desempeño general. Al considerar al gobierno no como el único actor de la educación superior sino como un actor estratégico, se enfatiza el papel de la acción gubernamental en la configuración de la gobernabilidad del sistema. Esta óptica se ha desarrollado recientemente como una forma de superar las visiones monocausales y unidimensionales con las que se ha analizado frecuentemente la intervención gubernamental en el campo de la educación superior (Parsons, 1997; Amaral, Jones y Karrieth, 2002; Braun y Merrien, 1999).

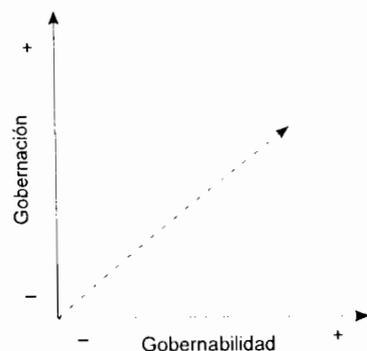
Gobernación frecuentemente se utiliza como sinónimo de palabras como gestión, administración o liderazgo institucional. Sin embargo, ello es inadecuado. Como ha señalado Gallagher (2001):

Gobernación es la estructura de relaciones que se refieren a la coherencia organizacional, políticas legítimas, planes y decisiones, y resultados para su viabilidad, responsividad y costo-beneficio. *Liderazgo* es visualizar oportunidades y marcos de orientación estratégicos [...] *Gestión* es alcanzar resultados en relación a la distribución de responsabilidades y recursos, y monitorear su eficiencia y efectividad. *Administración* es la implementación de procedimientos autorizados y la aplicación de sistemas para alcanzar resultados coherentes (citado por Reed, Meek y Jones, 2002: xxvii. La traducción es mía). La acción gubernativa es básicamente técnico-instrumental, una acción determinada por la evaluación de los mejores medios para alcanzar fines determinados, para lo cual se identifican mecanismos, espacios, agencias, procesos.

La gobernabilidad es una dimensión estrictamente política, donde se configuran las agendas, los acuerdos, el esquema básico de intercambios políticos entre los actores institucionales. Tiene que ver con arenas de la política, herencias institucionales, restricciones, estilos de conducción, modelos políticos de toma de decisiones. La distinción entre gobernación y gobernabilidad puede ser útil para analizar el gobierno de la educación superior. Un tipo ideal de buen gobierno en la educación implica una tendencia positiva en el incremento de ambas dimensiones, aunque empíricamente se pueda encontrar que los puntos de equilibrio entre gobernación y gobernabilidad de los sistemas de educación superior son cambiantes y dinámicos.

En la gráfica siguiente se intenta visualizar la manera en que el gobierno de la educación superior puede analizarse como una relación entre la gobernación y la gobernabilidad del sistema. La línea punteada identifica una tendencia positiva y deseable, aunque imaginaria, en ambas dimensiones, es decir, en términos de capacidad organizativa y capacidad política en el gobierno del sistema.

Esquema de análisis del gobierno de la educación superior



Desde esta perspectiva se analizarán en las siguientes páginas las dificultades del gobierno de la educación superior en ambas dimensiones. Cabe enfatizar el carácter tentativo y exploratorio de esta aproximación al estudio del problema del gobierno de la educación superior, pero que tal vez pueda ayudar a comprender mejor el curso de las transformaciones recientes en el caso mexicano.

El gobierno de la educación superior en México

Durante un largo ciclo histórico, el gobierno de la educación superior en México descansó en dos pilares fundamentales. El primero de ellos fue la autonomía universitaria. El segundo, en el papel proveedor del Estado. La autonomía universitaria significó, esencialmente, el autogobierno de las universidades públicas, es decir, la capacidad para decidir sobre su forma de gobierno, la elección de sus autoridades, el desarrollo

de sus programas académicos, la contratación de su personal y el reclutamiento de los estudiantes (Levy, 1987). El ejercicio de esa libertad, y su aseguramiento constitucional desde 1978, explica no sólo el desarrollo de una gran diversificación institucional y las libertades académicas de enseñanza e investigación en las diversas universidades públicas, sino también el enorme crecimiento experimentado por varias de esas instituciones entre 1960 y hasta fines del siglo pasado, aunque, como se sabe, ese crecimiento fue de carácter no regulado, o, para decirlo de manera más precisa, débilmente regulado, lo que dificultó la configuración de un sólido sistema de educación superior en el país, capaz no solamente de incorporar masivamente a la demanda social correspondiente, sino también de operar como un conjunto coherente y complementario de instituciones y establecimientos.

Sobre estas bases se desarrolló un esquema de control estatal "flojamente acoplado", que propició la masificación de algunas instituciones y carreras, de resultados institucionales inciertos y con una inexistencia práctica de políticas públicas. El gran peso de la matrícula y de los recursos públicos en el sector de las universidades públicas propició que durante un largo tiempo educación superior fuera sinónimo de universidades públicas, una relación conceptual que revelaba el enorme peso político y social de las universidades. En esas condiciones, el gobierno de la educación superior se significó, esencialmente, en la suma de las singularidades institucionales universitarias y, entre ellas, la destacada presencia de la Universidad Nacional Autónoma de México en términos de tradiciones académicas, número de profesores y estudiantes, y consumo de recursos federales. El Estado tuvo una baja intervención en la modulación de la parte central del sistema de educación superior, y, desde 1936, con la creación del Instituto Politécnico Nacional con el presidente Lázaro Cárdenas, concentró sus esfuerzos casi exclusivamente en el sector de educación superior tecnológica.

Entre 1940 y 1970, las relaciones entre el Estado y las universidades fueron dominadas por la ausencia de conflictos significativos, es decir, que evidenciaran una crisis de las relaciones basadas en el respeto irrestricto a la autonomía universitaria y la provisión puntual de recursos públicos por parte del Estado para el crecimiento institucional de las universidades públicas, en un contexto de estabilidad política y crecimiento económico. 1968 fue, sin embargo, un año decisivo en la re-configuración política de esas relaciones, al estallar un conflicto universitario en la UNAM que expresaba un profundo malestar con la manera en que se había conduci-

do el régimen político. Luego de esa confrontación, el gobierno federal, durante la administración cheverrista, se orientó hacia un apoyo mayor a la educación universitaria, y se crearon varias universidades públicas en el transcurso de su gestión, entre las que destacan la UAM, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, y la Autónoma de Baja California Sur (Acosta, 1999).

Eso contribuyó a fortalecer el proceso de expansión de la educación superior universitaria, pero no a construir una forma distinta de coordinar y gobernar el sistema de educación superior. Los efectos de la expansión no regulada de la matrícula y de las instituciones fueron objeto de atención de la siguiente administración (1976-1982), en el transcurso de la cual se afirmó la idea de que la ausencia de planeación era el problema central del sistema educativo superior, por lo que se procedió a la elaboración y aprobación de la Ley General para el Desarrollo de la Educación Superior en 1978, en la que se creaba el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), como el instrumento de coordinación adecuado para que el gobierno y las instituciones de educación superior acordaran estrategias, políticas y acciones de crecimiento del sistema.

La certeza en que el problema básico de la educación superior era esencialmente un problema de planeación y coordinación condujo a la creación de una serie de organismos y agencias de ese perfil, como la Conpes, las Coepes y las Corpes, además de una gran cantidad de unidades de planeación institucional en las propias universidades públicas. Además se crea la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), de la SEP. Se trató sin duda de la mayor acción de reforma organizacional del gobierno de la educación superior ocurrido en el siglo XX, encaminado a establecer un sistema de toma de decisiones vinculantes y coherentes. Sin embargo, ello no contribuyó a hacer de la educación superior un sistema gobernable, ya que incidió muy débilmente en el ordenamiento de las tendencias de expansión anárquica de la matrícula y de las instituciones. Posteriormente, ya en el década de los años ochenta, con el estallido de la crisis de la deuda, que llevó al país hacia un largo ciclo de estancamiento económico y políticas de ajuste y reestructuración de la economía y de las finanzas públicas, la educación superior padeció los efectos del agotamiento del modelo de “patrocinio benigno y negligente” —como lo denominó Olac Fuentes Molinar en 1989— en el que se habían construido las relaciones entre el Estado y las universidades durante el largo ciclo expansionista.

Los años noventa significaron un periodo de transición entre ese modelo y la construcción de un modelo modernizador de la educación superior, donde se advirtió un claro activismo gubernamental dirigido a incrementar sus intervenciones en ese campo. La evaluación sustituyó a la planeación como el eje de los esfuerzos gubernamentales, y se crearon una gran variedad de dispositivos institucionales dirigidos hacia la rendición de cuentas por parte de las administraciones universitarias. Al tratar de ligar esos dispositivos con el financiamiento condicionado al cumplimiento de ciertas metas y programas, el gobierno federal intentaba sentar las bases de un nuevo “modelo” de gestión pública de la educación superior universitaria, capaz de condicionar la entrega de recursos públicos a la evaluación de la calidad del desempeño institucional.⁸ Sin embargo, las intenciones no se convirtieron en resultados. Las dificultades financieras del país, la conflictividad política asociada a las relaciones entre las universidades y el gobierno federal y los estatales, y, sobre todo, la incapacidad para implementar las acciones desde el gobierno central hasta las instituciones, llevaron a resultados pobres en el propósito de relacionar evaluación con resultados (Kent, 1996).

Ahora, en el contexto de un nuevo ciclo de expansión con diversificación débil, las dificultades de gobernación y de gobernabilidad del sistema se han incrementado sensiblemente. Por un lado, porque la acción directa del gobierno federal se ha debilitado, y se han fortalecido nuevas agencias indirectas de coordinación, evaluación y supervisión de la educación superior (Conaeva, Fimpes, Copaes, CUES). El Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior, el instrumento de política del gobierno federal y de la ANUIES, no ha logrado funcionar a escala nacional y estatal como fue diseñado desde hace un cuarto de siglo, y la nueva tematización de la agenda federal se orienta hacia asuntos como la acreditación, la certificación de los programas e instituciones de educación superior, o la internacionalización de la educación superior. Por el otro lado, la lógica de integración que puede asegurar la coherencia y el incremento de la capacidad del sistema para producir respuestas a los requerimientos endógenos y exógenos del mismo, ha sido opacada o sustituida por una lógica de competencia que dificulta la construcción

8. Estos son los rasgos básicos de lo que se conoce como el modelo del “Estado evaluador”, que apareció como parte de las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas que modificaron el modelo del *Welfare State* surgido después de la II Guerra Mundial. Al respecto, cfr. Neave, 2001.

de subsistemas complementarios y coherentes. En un contexto donde el gobierno de la educación superior se ha significado casi exclusivamente como la historia de las acciones gubernamentales federales, los esfuerzos por transitar hacia un esquema más descentralizado y complejo de conducción de la educación superior se han resuelto, paradójicamente, en un incremento del intervencionismo gubernamental en este campo.

Más específicamente, puede formularse la hipótesis de que el gobierno de la educación superior ha transitado de un modelo estatal-centralista (o gobiernista) hacia un modelo descentralizado y relativamente “pluralista” de conducción gubernamental (Levy, 2002), en donde coexisten una sobre-regulación del sector público con una baja regulación (*hiporegulación*) de la educación privada. Es decir, desde los años noventa se pasó de un fuerte activismo gubernamental en la promoción de reformas y cambios al sistema y a las instituciones de educación superior, donde las instituciones de carácter público dominaban las arenas respectivas, hacia un esquema de coordinación gubernamental en el cual las arenas se han poblado de subsistemas privados y públicos, donde la diversidad institucional se ha profundizado, y donde las tendencias del crecimiento del sistema se ha reforzado aceleradamente. El resultado puede ser paradójico: un mayor control gubernamental en un sector público disminuido, frente a una débil capacidad de gobernar un mercado educativo privado que poco a poco se convierte en el mayor proveedor de la oferta educativa del nivel.

Problemas que estudiar

Un balance rápido de los problemas emergentes en el campo de la educación superior, basado tanto en la literatura contemporánea sobre el tema como en la evidencia empírica de los casos analizados, muestra las tendencias del cambio que emergieron o se consolidaron en los años noventa:

El fenómeno del “gerencialismo” y la conducción institucional. Como lo ha señalado Trow (1994), uno de los fenómenos que el ascenso del Estado evaluador ha traído consigo en el campo de la conducción institucional de los sistemas y establecimientos de la educación superior es el del “gerencialismo” (*managerialism*), que consiste en la aplicación de técnicas de control de calidad de los procesos y productos académicos y la asignación casuística y condicionada de fondos a actividades considera-

das estratégicas para el desarrollo del sistema y de las instituciones. Ello implica un fortalecimiento del nivel del establecimiento en la formulación de políticas de desarrollo institucional, restando poder de decisión a la “base pesada” de las organizaciones. Es un típico enfoque “*top-down*” de gerencia pública, que implica un flujo de decisiones y proceso desde el grupo directivo hacia los mandos medios y hacia la base académica de la organización. Desde este punto de vista, resulta interesante estudiar cómo los nuevos patrones de conducción en las universidades mexicanas se han mezclado conflictivamente con los viejo patrones corporativistas y de estilos clientelares que predominan en las formas de “hacer política” en la universidad, para ver el tipo de efectos específicos que ello tiene en el desempeño académico de las instituciones de educación superior.

El fenómeno de los incentivos, recompensas y estímulos a la labor académica. El paradigma modernizador en la educación superior en México y en América Latina se ha expresado empíricamente en un conjunto de políticas de incremento de la diferenciación sistémica e institucional. Ello ha significado introducir mecanismos de competencia y reconocimiento en el desempeño de la labor académica, que han roto la antigua “homogeneidad” de los profesores universitarios, y que han tratado de incorporar el vínculo docencia-investigación como eje de las funciones sustantivas de la universidad. Sin embargo, esas nuevas reglas del juego han producido efectos imprevistos, que se reflejan en una sensación de malestar académico en varias universidades, y han implicado una reconfiguración del personal académico de las mismas y una reestructuración de sus espacios, cuyos resultados son aún inciertos (García de Fanelli, 1998). Este proceso está en la base de un fenómeno relativamente novedoso en México: la utilización de las credenciales académicas, y el prestigio y estímulos a ello asociados, como recursos de poder entre las nuevas élites dirigentes universitarias y la formación de oligarquías académicas (Clark, 1987; Acosta, 1997, 1998). En estas condiciones, resulta importante valorar empíricamente si las políticas de incentivos han generado o no una recomposición de los estilos de conducción política en las universidades, o sí, como apuntan varias evidencias, la “batalla por los estímulos” ha significado simplemente la apertura de una nueva arena de lucha y conflicto político en las universidades (Acosta, 2001).

El problema del gobierno universitario, los conflictos y los grupos de interés. En el contexto de las nuevas políticas de educación superior, han reaparecido los problemas ligados al ejercicio del poder en la universidad. La disolución y reestructuración de “coaliciones distributivas”, el papel y

perfil de los liderazgos políticos en las universidades, y las reformas a las estructuras de gobierno en esas instituciones, son algunas de las cuestiones críticas que tienen que ver con la dimensión del poder en los procesos de cambio institucional en la educación superior (Navarro, 1998; Acosta, 2000). Los actores de la arena política universitaria, que se disputan puestos y recursos con base en determinadas creencias, valores e intereses, tienen incentivos suficientes para formar coaliciones o alianzas para colocar sus demandas en la arena política y de gobierno de la universidad, y para “tematizar” la agenda política de la organización (Parsons, 1997). En este sentido, sindicatos, organizaciones estudiantiles, grupos de interés, líderes políticos y morales han configurado reglas específicamente políticas que frecuentemente se empalman con las formas de ejercicio del gobierno universitario en múltiples arenas específicas, que incluyen desde los consejos generales universitarios y juntas de gobierno, hasta las presidencias de academias, colegios departamentales, o consejos de escuelas y facultades. Aquí, lo interesante es analizar de manera comparada las dificultades de ejercer de manera legítima y eficaz las funciones del gobierno de las universidades en relaciones con las diversas “fórmulas políticas” de gobernabilidad que existen en dichas organizaciones (Acosta, 2000).

Problema de investigación

En este contexto problemático, lo que se intenta desarrollar fundamentalmente en el presente proyecto es ofrecer, desde una perspectiva comparada, un análisis de los problemas de poder institucional que enfrentó la educación superior universitaria de carácter público en nuestro país en el periodo de los años noventa. A través del estudio de cinco casos específicos, se tratará de examinar los procesos de “adaptación incremental” de las universidades a los cambios en el entorno, cuyos “observables” fundamentales serán las políticas federales de educación superior y el peso de los contextos locales en los procesos de cambio de las universidades públicas estatales seleccionadas. El “núcleo duro” del proyecto es examinar la manera en que estos factores se articulan con el cambio del perfil del poder y la gobernabilidad institucional en las universidades públicas mexicanas en el periodo 1990-2000.

Para ello se propone considerar a las universidades como “redes organizadas de poder” (utilizando un concepto de Mann, 1991), histórica-

mente constituidas, que se resuelven en un conjunto de arreglos institucionales que imprimen cierto perfil específico del ejercicio del poder y de las estructuras de autoridad y gobierno universitario. Asimismo, esas “redes” funcionan bajo ciertos estilos de conducción institucional que propician variadas formas de liderazgo político, jerárquico-burocrático, o académico (Levy, 1997). A través del estudio de esas redes, es posible identificar sus funciones como mecanismos de estabilización institucional, pero también como fuentes de conflicto y negociación constante de los intereses en juego.

Los casos de estudio inicialmente seleccionados son los procesos de cambio ocurridos en las universidades de Guadalajara, Sonora, Veracruzana, Autónoma de Puebla y Autónoma de Ciudad Juárez. Los criterios de selección de los casos son tres: 1. Que sean universidades regionales (estatales), con el objeto de observar la influencia de los gobiernos locales y federal en los procesos de cambio; 2. Que fueran universidades que efectivamente atravesaron en el curso del periodo 1980-2000 por procesos de transformación de las estructuras académicas y administrativas; 3. Que sean casos que cuenten con información suficiente y accesible sobre sus procesos de cambio.

Objetivos del proyecto

- Identificar los cambios estratégicos en las relaciones Estado-universidades durante el periodo 1990-2000 en México, a través de una reconstrucción de los contextos institucionales que influyeron en la definición e instrumentación de las políticas federales.
- Analizar los procesos de cambio institucional en las universidades públicas como parte de una redefinición de los paradigmas de gobernabilidad en dichas instituciones.
- Estudiar, desde una perspectiva comparada, los procesos de construcción y distribución del poder institucional en las universidades públicas, identificando estructuras, actores y relaciones.

Perspectiva analítica

La perspectiva de análisis del proyecto parte de los enfoques que la ciencia política y la sociología política han empleado para examinar los proble-

mas del poder en los sistemas y en las instituciones sociales, que implica la construcción de una perspectiva comparativa basada en algunos de los conceptos y herramientas analíticas provenientes de enfoques como el neoinstitucionalismo, la política comparada y el análisis de políticas. Del primero se desatacará la importancia de las reglas del juego institucional, es decir, las estructuras de incentivos, restricciones y castigos a la acción colectiva. Del segundo se aplicarán el énfasis en la perspectiva del poder como una relación legítima entre quienes toman decisiones y quienes son afectados por las mismas, así como la definición de gobernabilidad como la capacidad de respuesta de las autoridades universitarias frente a demandas internas y externas. Finalmente, del campo del *policy analysis* se pondrán en juego los conceptos relacionados con los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas y de las políticas institucionales. En este sentido, las políticas federales de educación superior serán consideradas como el entorno básico de los procesos de cambio o reforma de las universidades públicas en México, a través de un proceso de “traducción” adaptado a las peculiaridades de cada universidad.

Hipótesis

La hipótesis general de trabajo fue que los procesos de reforma académica y administrativa que se han desarrollado en las universidades públicas mexicanas en la última década (1990-2000), han implicado una reestructuración de las relaciones de poder y de los paradigmas de gobernabilidad de esas instituciones. Se intentará demostrar que esa reestructuración estuvo influida por dos factores centrales: el cambio en los “paradigmas de políticas” de la educación superior (factor exógeno), y la reorganización de las reglas del juego político interno en cada universidad (factor endógeno). La “política de las políticas” de las reformas universitarias seleccionadas constituye la “ventana” central de observación y análisis de dichos procesos.

Metodología

Se estudiará la evolución reciente de cinco universidades públicas mexicanas: la Universidad de Guadalajara, la Universidad de Sonora, la Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Veracruzana y la Universidad

Autónoma de Ciudad Juárez. El periodo por estudiar es el comprendido entre 1990 y 2000. La razón fundamental es que es durante este lapso cuando se desarrollan profundos cambios en el entorno de las relaciones Estado-universidad en México, y el periodo en el cual las políticas federales de educación superior evidencian un cambio en los paradigmas de intervención estatal en la educación superior. Asimismo, es el lapso en el cual se desarrollan diversas reformas y procesos de cambio en las estructuras y orientaciones de las universidades públicas mexicanas.

Se estudiarán las siguientes variables:

- Características de las reglas del juego académico y político. Movilidad institucional y mecanismos de formación de élites dirigentes y de poder. Mecanismos y estilos de formación del liderazgo político institucional.
- Estructuras de gobierno universitario. Perfiles y “modelos” de gobernabilidad institucional en las universidades públicas.
- Estructuras institucionales de gestión, decisión, ejecución, control y evaluación de los procesos académicos y administrativos.
- Redes de actores, estructuras y procesos relacionados con la construcción y ejercicio del poder institucional.
- Cultura política de las comunidades universitarias.

Para estudiar estas variables se combinarán estudios documentales con la realización de trabajo de campo en cada universidad seleccionada, que consistirá en la revisión hemerográfica, revisión de archivos universitarios, y aplicación de entrevistas estructuradas a personajes y actores clave de cada universidad. Asimismo, se aplicará un instrumento de sondeo de opinión entre muestras representativas de las comunidades universitarias respectivas, con el propósito de establecer una valoración de la imagen del poder y el gobierno universitario. Ello servirá de base para la elaboración de cinco monografías institucionales que, de manera comparada, permitirán explorar la hipótesis general de trabajo.

Anexo. Esquema metodológico del proyecto *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*

Problema. Estudiar, desde una perspectiva comparada, los procesos de acceso, obtención y ejercicio del poder institucional y la autoridad en cinco universidades públicas en la década de los noventa, y su relación

con los procesos de cambio institucional y los esquemas de gobernabilidad.

Perspectiva analítica. Se abordará el problema tomando como perspectiva teórica central la del neoinstitucionalismo, pero incluyendo también herramientas analíticas provenientes de perspectivas y enfoques de la sociología de las organizaciones y la teoría de la elección racional.

Hipótesis. La hipótesis general de trabajo es que los procesos de reforma académica y administrativa que se desarrollaron en las universidades públicas mexicanas en la década de los noventa implicaron una reestructuración de las relaciones de poder y de los paradigmas de gobernabilidad de esas instituciones. Se intentará demostrar que esa reestructuración estuvo influida por dos factores centrales: el cambio en los paradigmas de políticas de la educación superior (factor exógeno) y la reorganización de las reglas del juego político interno en cada universidad (factor endógeno).

Metodología. La metodología consiste en el estudio de casos específicos, que se centrará en la observación y estudio comparado del comportamiento de las variables que se detallan más adelante. Para ello, se utilizará el estudio de fuentes documentales (de archivos, hemerográficas y bibliográficas), la aplicación de entrevistas estructuradas a actores clave, y la información de una encuesta sobre cultura política entre universitarios de las cinco instituciones seleccionadas.

Estudio de casos. Dimensiones y variables a estudiar

1. *Contexto institucional. Sociogénesis, historia y antecedentes generales*
 - 1.1 Origen de la universidad.
 - 1.2 Primer ciclo de desarrollo: consolidación e institucionalización.
 - 1.3 Segundo ciclo de desarrollo: crecimiento anárquico.
 - 1.4 Crisis y reforma. Momentos del cambio. Conflictos, actores, decisiones, procesos.
2. *Estructura de gobierno y régimen político de las universidades*
 - 2.1 Evolución o trayectoria de la organización de la vida política y el gobierno de la universidad (ley orgánica, estatuto, reglamentos, etcétera).
 - 2.2 Estructuración de los ejes formales e informales de participación política.
 - 2.3. Constitución de redes de actores y “estilos” de liderazgo, y patrones de autoridad institucional (sindicales, burocráticos, estudiantiles, académicos).
 - 2.4. Relaciones entre academia, administración y política.

3. *Cambios institucionales (años noventa)*
 - 3.1 Dimensión académica.
 - 3.2 Dimensión administrativa-organizativa.
 - 3.3 Dimensión política.
 - 3.4 Dimensión jurídico-normativa.
4. *Descripciones: actores, reglas y redes de política interna (¿quién gobierna?)*
 - 4.1 Restricciones institucionales.
 - 4.2 Incentivos institucionales.
 - 4.3 Ambigüedades.
 - 4.4 Perfil histórico de los liderazgos (“mapa” de las fuerzas políticas y actores clave en los años noventa).
5. *Esquema general de gobernabilidad (¿cómo se gobierna?)*
 - 5.1 Tipos de coordinación (académica, jerárquico-burocrática, política).
 - 5.2 Actores, grupos, organizaciones claves de las relaciones políticas.
 - 5.3 Actores y relaciones externas.
6. *Encuesta sobre cultura política*
 - 6.1 Representaciones, creencias, opiniones sobre el poder, la autoridad y los cambios en la universidad en la década pasada.
7. *Entrevista a funcionarios y líderes de opinión*
 - 7.1 Identificación de los 5 actores clave de la universidad, y las fuerzas que representan real o simbólicamente
 - 7.2 ¿Quiénes son? Datos básicos de las personas: lugar de nacimiento, edad, escolaridad, trayectoria en la universidad, puestos de dirección y autoridad que ha ocupado, trayectoria “externa”, etcétera.
 - 7.3 ¿Porqué están o llegaron ahí? Percepción sobre la universidad y su entorno, y reflexiones sobre su propia trayectoria en la universidad.

Referencias y bibliografías

- Acosta Silva, Adrián (2000a), “Gobierno y gobernabilidad universitaria: ejes para una discusión”, en D. Cazés, E. Ibarra y L. Porter (coords.), *Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad: el papel de las políticas*, CEECH-UNAM, México.
- (2000b), “El papel de la ANUIES en el proceso de traducción de las políticas de educación superior, 1950-2000”, en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 116, octubre-diciembre.
- (2000c), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara, México.

- (coord.) (1999), *Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- (1998a), “Cambio institucional y complejidad emergente de la educación superior en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso-México, junio, núm. 12.
- (1998b), “Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México”, en *Sociológica*, UAM-A, México, 1998, enero-abril, núm. 36.
- Guiljar, Luis F. (2003), “La nueva gobernación”, en *Revista Republicana. Política y sociedad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, CUCSH, núm. 2, año 2.
- Haral, Alberto, Glen A. Jones y Berit Karseth (eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-Londres.
- Hervás, Ricardo y Pedro Solís (coords.) (1999), *La universidad pública. ¿Tiene rumbo su desarrollo en México?*, Universidad de Guadalajara-Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 1999.
- Hirschman, Robert (1988), *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Holm, Dietmar y F-X Merrien (eds.) (1999), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Jessica Kinsley Publishers, Higher Education Policy Series, 53, Londres y Filadelfia.
- Isanovna Cardiel, Hugo (coord.) (2002), *Nuevas políticas de la educación superior*, Netbiblo, España.
- y Roberto Rodríguez Gómez (coords.) (1999), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, Porrúa-CIES, UNAM, México, t. II.
- Ordenación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo Vicente Fox Quesada (2000), “Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006”, s. e.
- Reich, Kurt W. (1976), *Política y gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ríos, Vicente (2003), III Informe de Gobierno, septiembre de 2003, México.
- Santos Molinar, Olac (1989), “La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro”, en *Universidad Futura*, UAM-Azcapotzalco, México, invierno, núm. 3.
- Schwarz de Fanelli, Ana María (1998), *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires, Argentina.
- Shapiro, Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”, en *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3.
- Solís, Eduardo (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, UNAM-UAM-ANUIES, México.

- Kent, Rollin (1996a) “Las políticas de evaluación”, en Kent, R. (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Vol. 2: Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- (comp.) (1996b), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Levi, Lucio (1991, 7ª edición corregida y aumentada), “Gobierno”, en Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, vol. 1., pp. 710-712.
- Levi, Margaret, “A Logic of Institutional Change”, en Schaweeers Cook, K. y Margaret Levi, *The Limits of Rationality*, The University of Chicago Press, 1992.
- Levy, Daniel (2002), “Latin America’s Tertiary Education: Accelerating Pluralism”. Ponencia presentada en el seminario Higher Education and Science and Technology in Latin American and the Caribbean: Responding to Expansion and Diversification, Fortaleza, Brasil, marzo 8.
- (1997), “El liderazgo institucional y su papel en la reforma de la educación superior”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, julio-diciembre, vol. II, núm. 4.
- López Zárate, Romualdo (2003), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, ANUIES, México.
- (1998), “Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas”, en *Sociológica*, UAM-Azcapotzalco, enero-abril, año 13, n. 36.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mann, Michael (1991), *Las fuentes del poder social*, Alianza Universidad, Madrid, t. I.
- March, James G. (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y política pública*, México, vol. VI, núm. 1.
- y Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press.
- Mercado, A. y J. Planas (2004), “Expansión educativa en México: una comparación con la UE”, en *Cuaderno de trabajo núm. 1*, marzo de 2004, Maestría en Gestión y Políticas de Educación Superior CUCETA, UdeG, Guadalajara.
- Millán, René (2001), “La gobernabilidad en la UNAM”, en Blanco, J. (coord.), *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Navarro, Juan Carlos (1998), “Una agenda de investigación en educación superior para América Latina: explorando las consecuencias de diversas perspectivas disciplinarias”, en *Sociológica*, UAM-A, México, año 13, núm. 36, enero-abril.

- Neave, Guy (2001), "Reconsideración del estado evaluador". en Neave, G., *Educación superior: historia y política*, Gedisa, Barcelona, pp. 211-241.
- C'Donnell, Guillermo (1997), "Otra institución", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- Clison, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*. Limusa/Noriega Editores, México.
- Cordero, Imanol (2003), *Power and Politics in University Governance. Organization and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*, Routledge Falmer, Nueva York y Londres.
- Cornelas, Carlos (1996). "Evaluación y conflicto en las universidades mexicanas", en *Reforma y Utopía*, UdeG, Guadalajara, núm. 15, verano, pp. 5-34.
- Parsons, Michael (1997), *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990's*, State University of New York Press.
- Peters, B. Guy (2003), "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Caracas, octubre 2003, núm. 27.
- Poder Ejecutivo Federal (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México.
- Reed, Michael I., V. L. Meek y G. A. Jones (2002). "Introduction", en Amaral et al., *Governing Higher Education*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-Londres, pp. xv-xxi.
- Richardson Jr., Richard y Rollin Kent (2002), "Desempeño organizacional y decisiones políticas en EUA y México. Vista conceptual", en Proyecto AHIEPS, enero de 2002. Consultado en: www.nyu.edu/iesp/ahieps.
- Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (2004), SEP. Datos de operación de los PIES. Consultado en: www.sesic.sep.gob.mx.
- Trow, Martin (1994), "Managerialism in the Academic Profession: The Case of England", en *Higher Education Policy*, vol. 7, núm. 2.
- Van Gestel, N. y Ch. Teelken (2004) "Servicios de educación superior y seguridad social en los países bajos: institucionalismo y nueva gestión pública", en *Gestión y política pública*, CIDE, México, vol. XIII, núm. 2, segundo semestre de 2004, pp. 427-467.
- Vries, Wietse de (2000), "Silencios y ruidos: las políticas para la educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, abril-junio, núm. 114.
- (2002), "Políticas federales en la educación superior mexicana", reporte de avance del proyecto AHIEPS, julio de 2002. Consultado en: www.nyu.edu/iesp/ahieps.
- Wildavski, Aaron (1996/1997), "La elección de preferencias a través de la construcción de instituciones. Una teoría cultural de la formación de preferencias", en *Zona Abierta*, 77/78, España.

II La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Edna Cristina del Valle García¹

Historia y antecedentes generales

Las raíces de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) están íntimamente ligadas con la historia de la Compañía de Jesús en la Nueva España; es decir, con el establecimiento de los jesuitas en la ciudad en el año de 1572. Y es que debido a la sabiduría impactante demostrada por los jesuitas durante la Cuaresma, los habitantes de la Ciudad de los Ángeles gestaron ante el Padre Provincial (por medio del Cabildo Eclesiástico y del Ayuntamiento) la fundación de una Residencia y un Colegio de la Compañía en Puebla, surgiendo así en 1578 el Colegio Jesuítico de Puebla de los Ángeles.²

El origen de la BUAP como una institución civil de educación su puede fechar en 1587, cuando después de diversas vicisitudes se funda, el 15 de

1. Licenciada en Administración Financiera y Sistemas por el CUCBA, UdeG. Fue becaria del proyecto "Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000", entre mayo de 2003 y abril de 2004. Actualmente, cursa el MBA Agricultural Economics and Business, en Ontario Agricultural College, en la Universidad de Guelph, de Canadá.
2. Cabe señalar que en esa época los jesuitas, llamaban "colegios" a sus conventos, y al Superior de los mismos, "rector". Véase: Esparza Soriano, Antonio, "Nuestra institución fue fundada en 1587", en *Tiempo Universitario*. Archivo Histórico de la BUAP, año 3, núm. 4, 24 de febrero de 2000.