

UNIVERSIDAD, POLÍTICA Y GOBIERNO: VERTIENTES DE INTERPRETACIÓN Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

University, politics and government: approaches to interpretation and perspectives on analysis

HUGO CASANOVA CARDIEL
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
Universidad Nacional Autónoma de México

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66110

INTRODUCCIÓN. Los crecientes desafíos y transformaciones de los sistemas e instituciones de educación superior han puesto de relieve la alta significación de su gobierno. Se reconoce que las modificaciones experimentadas en las universidades últimamente han generado efectos importantes en sus instancias y procesos de decisión. Tales efectos han potenciado el interés académico y práctico sobre ese ángulo estratégico de la organización universitaria. **MÉTODO.** En este texto se aborda el tema del gobierno de la universidad como objeto de estudio. Mediante una selección y análisis de la bibliografía relevante al tema, se revisan algunas corrientes de pensamiento que han abordado su problemática a partir de los años setenta, en particular en Estados Unidos y Europa. **RESULTADOS.** Se describen, a grandes trazos, las contribuciones más significativas de tales corrientes así como las categorías de análisis y los modelos de interpretación propuestos. Se establecen las principales líneas de continuidad y cambio en el debate. **DISCUSIÓN.** Se reflexiona en torno a las condiciones actuales y los retos discernibles para el entendimiento de las relaciones del campo universitario, en los niveles del sistema e instituciones, con los procesos de orden político que inciden sobre el ejercicio de la autoridad, la orientación y el control de la universidad contemporánea.

Palabras clave: *Gobierno, Universidades, Educación superior, Política, Análisis de tendencias, Nueva gerencia pública.*

El gobierno universitario como objeto de estudio

En las últimas décadas, una renovada pauta de expansión y diversificación caracteriza la dinámica de transformación de la mayoría de los sistemas de educación superior, rasgo que

comparten los países de mayor desarrollo con las economías emergentes. En ese marco, se han desplegado múltiples cambios en las estructuras académicas y organizacionales que abarcan prácticamente todos los ángulos y niveles tanto sistémicos como institucionales. Entre estos, destacan los procesos de diversificación de instituciones,

funciones y fuentes de financiamiento; la creciente presencia de la inversión privada; el desarrollo de alianzas entre universidades, corporaciones y entidades gubernamentales o ciudadanas; la convergencia y el isomorfismo de modelos educativos y organizacionales; la internacionalización del currículum y la movilidad de estudiantes y profesores; la implantación de nuevos esquemas y modalidades de gobierno y gestión; la evaluación del desempeño individual e institucional; la generalización de plataformas de aseguramiento de la calidad; la flexibilización del currículum universitario; así como el desarrollo de modelos educativos centrados en el aprendizaje y orientados hacia la adquisición de competencias profesionales.

Las tendencias enumeradas se pueden sintetizar en tres grandes vectores de cambio: la creciente importancia de la formación profesional especializada y de la investigación universitaria como factores del desarrollo social y la competitividad económica; las demandas educativas crecientes, tanto del sector productivo como de la población; los movimientos de adaptación de los sistemas e instituciones de educación superior a los retos del contexto global. La constatación de tales corrientes abre a la reflexión una pregunta elemental: ¿cómo se enfrentan las instituciones universitarias al doble reto de mantener vivos los elementos y valores constitutivos de su identidad cultural y, a la vez, resolver las presiones y exigencias que impone el nuevo contexto económico, político y social en el que están insertas? La respuesta a ese dilema cruza necesariamente por aquella dimensión en la que son procesadas las decisiones fundamentales en torno al balance de permanencia y cambio de la propuesta universitaria, es decir, la dimensión del gobierno universitario. En tal sentido, en este texto se ofrece una interpretación analítica sobre las grandes líneas conceptuales que hoy definen dicho campo y cuya reflexión hemos abordado en diversas obras de nuestra autoría, tales como *Managing Higher Education. Introduction* (Grözinger y Rodríguez, 2007) y *El gobierno de la universidad en España* (Casanova, 2012).

Gobierno, gobernabilidad, gobernanza. Precisiones terminológicas

Con respecto a las denominaciones con que se alude a los procesos de decisión en la educación superior, conviene detenerse en su variedad y relativa ambigüedad semántica. Conceptos como administración universitaria, gestión universitaria, administración académica, política y políticas universitarias, así como gobierno universitario —que es la opción asumida en este ensayo— ilustran la diversidad de enfoques y énfasis analíticos. Por una parte, los términos administración, gestión y dirección han remitido tradicionalmente a procesos de orden instrumental que tienen lugar en el plano de la construcción y ejecución de las decisiones universitarias (Casanova, 2012). Por otra, con el concepto de política (*politics*) aplicado al campo educativo superior, se refieren de manera principal los conflictos, negociaciones y compromisos que se generan entre grupos de interés presentes en la universidad, mientras que con el término de políticas (*policy*) se alude a los programas de acción definidos bajo la nomenclatura de medios y objetivos, o más recientemente, a la terminología de misión, visión, estrategia y resultados.

En este trabajo hemos optado por la noción de gobierno universitario porque, además de ser una expresión presente en la tradición de las ciencias sociales, ha sido utilizada en la pedagogía de lengua española y en la historiografía universitaria. No obstante, conviene destacar que, en años recientes, los alcances del término gobierno han sido objeto de discusión teórica y se han contrastado con otros como gobernabilidad, gobernanza y gobernación. Sin entrar en un debate que reborda los alcances de este texto, baste señalar el acuerdo para aludir a la gobernabilidad como la capacidad de dirección eficiente, legítima y con la participación de la comunidad para la construcción e implantación de las decisiones. Acerca de la gobernanza, distintos autores señalan que tal concepto, como el de gobernación, alude a una modalidad de dirección de la sociedad más cooperativa y menos jerárquica, así como a una

estructura técnico-institucional que en su definición da cabida de manera clara a diversos actores y sectores sociales, públicos y privados (Brunner, 2011).

También es útil una previsión conceptual relativa al uso del término *university governance* de la lengua inglesa, que en este texto es tomado como equivalente al de gobierno universitario, y no al de gobernanza sugerido por su fonética. En la literatura anglosajona, *university governance* refiere de manera más concisa a los factores y procesos que describe el concepto genérico de *gobierno universitario* en español. En todo caso, aunque reconociendo la afirmación de Neave (2001), quien señala que el término de *governance* se encuentra muy lejos de tener un carácter universal: “Governance: a far from universal term”, no se pone aquí en duda su creciente presencia en los más diversos campos institucionales, incluso el universitario.

Surgimiento y primeros desarrollos del enfoque multidimensional

En los años sesenta del siglo pasado, el incipiente campo de estudios sobre la educación superior y la universidad, incorporó a su temática la comprensión de los procesos de dirección académica y administrativa, así como la problemática relativa al dominio y control político en las universidades (Casanova, 2012). En forma paralela a su propio ejercicio, las formas del gobierno universitario cobraron creciente interés como objeto de estudio, siendo originalmente abordado desde la perspectiva de la administración educativa. Pero en el mismo contexto habrían de surgir importantes cuestionamientos a la visión determinista de la administración de la educación, logrando plantear una posición alternativa y, lo más importante, un campo de debate en que se confrontarían perspectivas conceptuales y prácticas sobre las estructuras y dinámicas del gobierno universitario.

Carentes de una reflexión crítica acerca de su aplicabilidad al campo educativo, los estudios de

administración educativa asumieron la perspectiva de la gestión empresarial, respondiendo en su evolución y desarrollo a las características de ese marco de referencia (Sander, 1989). En otra vertiente, la administración de la educación sería interpretada con base en la fallida contraposición entre política y administración, que había caracterizado a la interpretación clásica de la Administración pública (Guerrero, 1981; Lynn, 2008), e ignorando la naturaleza eminentemente política de la Administración pública ya planteada desde la primera mitad del siglo XX por autores como Dahl (1947) y Gaus (1950).

La dinámica política de finales de los sesenta llamaría la atención sobre el tema desde el emergente campo de estudios sobre la educación superior. A los fenómenos de masificación y diversificación, principalmente en Europa y Norteamérica, se sumaría la crisis política entre el sector universitario y el gubernamental de finales del decenio. La creciente racionalización de los procesos de dirección universitaria, así como la efervescencia política y las demandas estudiantiles por contar con espacios de participación en las decisiones, generó el surgimiento de nuevas reflexiones académicas acerca del gobierno universitario. Daniel Bell (1971) refiriéndose a la universidad estadounidense de principios de la década de los setenta, planteaba que la problemática del gobierno universitario solo sería superada con la resolución de la crisis de legitimidad de la institución, la cual perdía definición ante las demandas de su entorno.

La efervescencia de finales de los sesenta dio lugar en los años siguientes a profundas transformaciones en los sistemas de educación superior. Sobre el ámbito estadounidense, Clark Kerr (1991) puntualiza los siguientes procesos: una gran politización del *campus*, que incluye la movilización académica y estudiantil en torno a demandas de incidencia en el gobierno universitario; puesta en cuestión de la concentración de poder de mando en las figuras de presidencia y cuerpo directivo (*board of trustees*); o la de reformas académicas para enfrentar la crítica de las

nuevas generaciones sobre la obsolescencia y rigidez de los procesos formativos en las universidades; experimentación de fórmulas para enfrentar las desigualdades sociales en el acceso a la universidad; generalización de mecanismos de coordinación de alcance nacional, regional y estatal.

En función de la dinámica desencadenada en los años setenta, los estudios sobre el gobierno universitario tomarán las dimensiones política y cultural no solo como marco de referencia, sino como elementos esenciales de análisis. Tanto los trabajos que desde su propia perspectiva disciplinaria abordan la temática educativa superior, como los que abogan por un campo independiente, habrán de incorporar la dualidad política y administrativa que implica el gobierno de las instituciones universitarias (Van de Graaff *et al.*, 1978; Hardy, 1990). Tales enfoques considerarán el entorno cultural y reflexionarán sobre las formas simbólicas radicadas en los espacios de decisión. Un claro ejemplo del giro conceptual está representado por la atención que brindan sociólogos como Pierre Bourdieu (1984) en Francia y Randall Collins (1978) en Estados Unidos a los procesos de acción intersubjetiva que ocurren en el espacio universitario. Gradualmente, el cambio de perspectiva desdibujaría la idea canónica de comunidad universitaria, en el sentido de una supuesta adscripción colectiva a los valores y reglas de la tradición universitaria, para abrir paso a la consideración de los debates y disputas por el control de las decisiones y la orientación de los cambios.

A partir de los setenta, el campo de estudios sobre el gobierno universitario registra un importante crecimiento. En 1971, Baldrige publica dos libros con gran influencia en el estudio del tema. El primero es *Academic governance: Research on Institutional Politics and Decision Making*, en cuya introducción se plantea una tipología de modelos —burocrático, colegiado y político— que se ha constituido en una referencia ineludible en el estudio del gobierno universitario (Baldrige, 1971a). El segundo es *Power*

and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations, en el que Baldrige propone una perspectiva que busca conjugar los elementos políticos y organizacionales que convergen en torno a la problemática del gobierno universitario (Baldrige, 1971b). Las contribuciones del autor abrieron paso a perspectivas de mayor complejidad y profundidad analítica —Brian Pusser las llama modelos multidimensionales— que proponen incorporar tanto dimensiones internas, externas y contextuales de las instituciones, como vertientes políticas, económicas, sociológicas y culturales en función de su incidencia sobre el gobierno universitario (Pusser, 2003).

En esa década tendrá un impacto notable, principalmente en el terreno práctico de las universidades y en particular del gobierno universitario, la obra de la Comisión Carnegie sobre Educación Superior y el Consejo Carnegie sobre Estudios Políticos de la Educación Superior. Sobre la magnitud e importancia de tal obra, comenta Arthur Levine: “entre 1967 y 1980 la Comisión y el Consejo produjeron 175 volúmenes (que constituyen) el cuerpo más importante de literatura analítica y descriptiva sobre la educación superior en Norteamérica que jamás se haya producido” (1993: xiii).

También en los setenta se inicia en Europa el despliegue de un amplio programa de investigación y desarrollo para apoyar fórmulas de planificación y gestión de los sistemas e instituciones de educación superior. Bajo la denominación *Programme on Institutional Management in Higher Education* (IMHE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impulsó la iniciativa, primero a través del Centro para la Investigación y el Desarrollo Educativo (CERI), establecido en 1969, más adelante como un proyecto descentralizado a cargo de la Secretaría General del organismo, y finalmente como un programa de la Dirección de Educación y Formación. Desde su lanzamiento, el IMHE opera como un foro continuo para el debate europeo en temas de política de educación

superior y como un espacio para la difusión de ideas y perspectivas en la materia.

Frans van Vught sitúa hacia la segunda mitad del decenio el desarrollo de nuevas aproximaciones analíticas que estudian principalmente los procesos de toma de decisiones (Van Vught, 1992). Desde la sociología, los análisis tienden a ubicarse en la dimensión organizacional de la universidad. En ese terreno, las contribuciones de Burton Clark acerca de la organización y el gobierno de las universidades tienen una presencia central. Sus trabajos, en los ochenta, sistematizan una propuesta multidimensional para el análisis de los niveles y formas de autoridad en la organización y gobierno de la educación superior. A distancia de las perspectivas sustentadas en las teorías de la Administración, la ciencia política o el análisis normativo, el proyecto de Clark se ubica en las tendencias renovadoras del funcionalismo clásico. Los planteamientos del autor acerca de los niveles y formas de autoridad de la educación superior constituirán un referente obligado en el campo de estudios referido. Según Clark (1983), los modelos de gobierno expresan diferentes formas de autoridad, se manifiestan en varios niveles de la organización y conforman al sistema educativo superior: gobierno nacional, gobierno local, multicampus o conjunto de universidades, universidad o institución, escuela/facultad, departamento o cátedra. En cuanto a las formas de autoridad académica, Clark incluye una gama de alternativas basadas en las disciplinas, la institución y el sistema.

No podría dejar de mencionarse la enorme significación que tuvo la perspectiva comparada en la interpretación de los procesos del gobierno universitario. Nuevamente es Clark (1983) quien alude a tres formas fundamentales del ejercicio de autoridad en el nivel internacional: europeo continental, que combina la autoridad de la corporación de profesores con la burocracia estatal; británico, que da cabida a la autoridad de la corporación de los profesores con una modesta influencia de los comités de supervisión

(*trustees*) y de los administradores; y estadounidense, que mezcla una mayor autoridad de los profesores frente a los influyentes comités de supervisión y la administración. La perspectiva de comparación internacional se enriquecerá por los programas de investigación desarrollados, entre otros, por Philip G. Altbach (Altbach y Kelly, 1985) en Estados Unidos y Ulrich Teichler (1988) en Alemania.

En Inglaterra, la obra de Tony Becher y Maurice Kogan (1978) sobre los procesos y estructuras de la educación superior, apoyada más en enfoques de teoría política que de sociología de las organizaciones, aportó una perspectiva sistémica para el análisis de las relaciones entre las instituciones universitarias y el poder. Por otra parte, en Europa y América Latina, el enfoque comparado adquirió una importante presencia merced a los trabajos de Guy Neave, Christine Musselin, Frans van Vught, José Ginés Mora, Simon Schuartzman y José Joaquín Brunner, entre otros.

Aportaciones del nuevo institucionalismo

En 1984, James G. March y Johan P. Olsen publicaron el artículo "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". El texto sistematiza las limitaciones de los enfoques convencionales en el análisis político de las organizaciones; propone una caracterización del núcleo conceptual de las múltiples corrientes que confluyen en la perspectiva neoinstitucional; y establece el tipo de contribuciones teóricas que renuevan la visión sobre la relación entre política y organizaciones. Los autores señalan, como principales déficits explicativos en las tradiciones políticas y sociológicas en teoría de las organizaciones: a) una limitada atención al contexto, b) el reduccionismo de entender el fenómeno político como consecuencia agregada de comportamientos individuales; c) el utilitarismo de suponer la acción social como producto exclusivo del logro de intereses; d) la visión funcionalista de entender la historia como una

secuencia de equilibrios sociales; e) el instrumentalismo de definir la toma de decisiones y la inversión de recursos como las únicas motivaciones de la vida política.

Tras reconocer que la perspectiva del nuevo institucionalismo proviene de varias disciplinas sociales y que en modo alguno comporta una visión unificada acerca de la acción social, o sobre la racionalidad de los procesos económicos, políticos o culturales, March y Olsen (1984) proponen un conjunto de ideas que, a su entender, distinguen al nuevo del viejo institucionalismo y que implican importantes retos en la renovación del análisis político de los sistemas y las organizaciones. En ese sentido, señalan que las corrientes del nuevo institucionalismo: desenfatan la dependencia de la esfera política del sustrato social, apuntando hacia una interdependencia entre dos ámbitos con relativa autonomía; desenfatan la primacía de los micro procesos y las historias de eficiencia en favor de la atención a los procesos complejos y las historias de ineficiencia; desenfatan, por último, las metáforas de la elección y la inversión racional en favor de otras lógicas de acción social, dando relieve a la importancia de la acción significativa y simbólica. Los autores señalan, asimismo, que las corrientes del nuevo institucionalismo consiguen romper la idea tradicional de un orden sociopolítico unificado, basado en normas y valores e intereses en que coinciden, o en todo caso negocian, los actores individuales y colectivos. En lugar de esta idea simplificadora, la perspectiva neoinstitucional identifica la presencia simultánea de varios órdenes: histórico, temporal, endógeno, normativo, demográfico y simbólico.

En 1991 vio la luz la antología de los sociólogos Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio titulada *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. El volumen está dedicado a una sola de las vertientes de la perspectiva neoinstitucionalista, aquella que centra su atención en el análisis sociológico de las organizaciones y el cambio institucional. Powell y Dimaggio hacen notar en el estudio introductorio que, a diferencia de

otros campos disciplinarios, en sociología hay un eje de continuidad entre el institucionalismo clásico de Durkheim y Weber, las corrientes de sociología cualitativa, fenomenológica y cultural y las aportaciones contemporáneas de integración de niveles analíticos, como es el caso de los sociólogos Randall Collins, Anthony Giddens o Pierre Bourdieu. En todo caso, la línea de demarcación entre nuevo y antiguo institucionalismo es más tenue que la que puede trazarse en campos tales como la ciencia política y la economía.

Las dos obras referidas, además de visibilizar una corriente de análisis emergente, contribuyeron a identificar trabajos precursores de la misma, así como a incentivar el propio desarrollo de la corriente. Así, por ejemplo, se ubicaron dentro de la vertiente que conduciría al nuevo institucionalismo en los estudios de la organización universitaria los trabajos de Cohen, March y Olsen (1972) y de Cohen y March (1974) que planteaban una serie de rasgos específicos del gobierno universitario, que definían la originalidad de estas organizaciones con respecto a las burocracias gubernamentales o las empresas. Para estos autores el gobierno de las universidades se caracteriza por tres rasgos básicos: una fuerte ambigüedad de preferencias, una tecnología indeterminada o poco dominada, y una fluida participación en la toma de decisiones (Solís y López, 2000). En la misma tesitura, el trabajo de Karl E. Weick (1976) caracteriza a las organizaciones educativas como sistemas de acoplamiento laxo (*loosely coupled systems*).

En un balance de aportaciones y límites del nuevo institucionalismo publicado en 2006, March y Olsen destacan la notable influencia del enfoque para concentrar atención en temas tales como el cambio institucional, el papel de los actores en la configuración de agendas y estructuras formales, la consideración y el cálculo de los costos de transacción para validar las opciones de transformación, el carácter contingente de las decisiones en el plano de la organización, entre otros aspectos. También subrayan la persistencia de problemas insuficientemente abordados o explicados

como, por ejemplo, los factores que explican la estabilidad de determinadas estructuras, el papel de la resistencia al cambio en los procesos de transformación política, o la predicción de la dirección que puede asumir determinada dinámica sociopolítica en una coyuntura dada (March y Olsen, 2006).

Las ideas del nuevo institucionalismo serían acogidas con interés en el área de estudios sobre el gobierno universitario en el marco de las transformaciones, cuantitativas y cualitativas, de los sistemas nacionales que se habrían de experimentar en la transición finisecular, uno de cuyos escenarios más importantes sería la configuración del Espacio Europeo de la Educación Superior en la primera década del siglo XXI.

Algunas tendencias contemporáneas en el análisis del gobierno universitario

Desde finales de los noventa y a lo largo de la primera década del siglo XXI, las instituciones universitarias han enfrentado un complejo entorno que ha dado lugar a un nuevo conjunto de demandas y tensiones hacia su propio campo directivo. Tales demandas, que involucran a los diversos componentes del gobierno —figuras unipersonales y colegiadas, estructuras organizativas, procesos y políticas— se han relacionado, incluso, con el replanteamiento de los fines y objetivos de las instituciones de educación superior. El nuevo escenario se ve definido por los reajustes y tensiones de las fuerzas concurrentes de la universidad contemporánea: el Estado, el mercado y la academia. Aunque tales fuerzas, en tensión y movimiento constante, ejercen efectos específicos sobre los muy diversos sistemas universitarios, es posible identificar tres tendencias de orden general: el fortalecimiento del Estado, el ascenso del mercado y el declive del poder académico.

Partiendo de la sistematización que proponen Bleikie y Kogan (2007), es posible aludir a un

nuevo escenario en el que se desenvuelve el gobierno universitario: a) el fortalecimiento del Estado, el cual refrenda su papel central en la definición de los objetivos y las modalidades de articulación y desarrollo de la universidad; b) el ascenso del *management* universitario, que genera una fuerte tensión entre la legitimidad académica de las decisiones y la legitimidad que proporciona la rentabilidad económica de los saberes; c) la institucionalización de los nuevos actores (*stakeholders*) en prácticamente todos los temas de la vida universitaria; d) el ascenso del liderazgo emprendedor que genera tensiones frente a los liderazgos meramente académicos; e) el declive del estamento académico en las decisiones y el incremento en la presencia de los poderes político y económico en la universidad; y f) la disyuntiva de los académicos entre sumarse a las nuevas tendencias del gobierno universitario o reivindicar la naturaleza del trabajo académico y hacer valer sus saberes en las decisiones institucionales (Casanova, 2012).

Estado, academia y mercado en la segunda década del siglo XXI

Las interpretaciones relativas al gobierno universitario de la década que corre tienen una importante base en el trabajo de Dobbins *et al.* (2011) quienes, a partir de los factores descritos por Clark (1983) y Olsen (2007), plantean tres modelos analíticos: el de Estado, el académico y el de mercado. En el modelo estatal, las universidades son concebidas como instituciones del Estado y sus prioridades están marcadas desde el propio poder estatal. Las universidades integran un entramado más amplio y su papel es cumplir tareas de formación e investigación como parte de la agenda de gobierno nacional. Las instituciones ven definidos asuntos internos, tales como las condiciones de ingreso y selección de alumnos y profesores; la definición de planes y programas de estudio; y la orientación y distribución de los presupuestos. El Estado asume un papel ejecutivo y directivo brindando recursos financieros, pero también impulsando criterios

normativos, de organización y de gestión, así como medidas de evaluación, fiscalización y control. No sobra señalar que, en este modelo, los márgenes de autonomía institucional se encuentran muy acotados y el margen de negociación de la universidad ante el Estado es limitado.

En el modelo académico, la institución encuentra sus definiciones principales a partir de los profesores y su trabajo académico, tiene las connotaciones básicas de libertad de enseñanza e investigación, así como de autonomía institucional frente a las fuerzas externas a la institución. La relación entre sus miembros está regida por la razón académica (el saber humboldtiano), la cual tiene preeminencia sobre las razones de orden político, burocrático y mercantil. La institución puede pactar el marco de atribuciones y competencias de las administraciones públicas en el gobierno universitario. La autonomía universitaria es amplia y considerada como un rasgo necesario para que la institución cumpla con sus responsabilidades sociales.

En el modelo del mercado predomina la visión y valores del ámbito empresarial. En ese marco, tanto las instituciones públicas como las privadas son parte constitutiva de un mercado que compite por recursos de todo tipo. En tal modelo, la rentabilidad económica es esencial e incluso las tareas sustantivas de la universidad se ven compelidas a buscar sustentabilidad financiera. En tal sentido, las capacidades de los líderes en temas como el financiamiento alternativo, la mercadotecnia, el aseguramiento de la calidad, la internacionalización, así como el manejo de imagen corporativa y *rankings* universitarios resultan altamente valorados. El liderazgo emprendedor es ampliamente reconocido y en la selección de los directivos se resaltan las capacidades individuales de los candidatos. Bajo las consideraciones anteriores se consolida la visión de la universidad emprendedora (*entrepreneurial*) y, como un marco de gran pertinencia para la universidad, se ponderan altamente los principios y esquemas de la Nueva Gestión Pública (NGP).

El gobierno universitario en el marco de la Nueva Gestión Pública

Por su relevancia en el ámbito de las políticas sociales, y de manera especial por su influjo en el ámbito de la educación superior, es pertinente referir los planteamientos generales de la NGP (Casanova, 2012). De acuerdo con Ferlie, Mussetin y Andresani (2009), la NGP constituye, antes que un marco analítico o teórico, una narrativa que promueve la transformación de la Administración pública con base en elementos gerencialistas y de mercado. Surgida en los ochenta en Gran Bretaña, la NGP se extendió geográficamente alcanzando el campo del gobierno universitario.

Entre las obras más representativas de la NGP se incluyen la de Osborne y Gaebler (1994) y la de la OCDE (1995) que, publicadas en la década de los noventa, han ejercido una progresiva influencia en las propuestas de transformación de la educación superior y del gobierno universitario. Una mirada panorámica a los principales capítulos del texto de Osborne y Gaebler ilustra de manera clara su enfoque: a) el gobierno de propiedad comunitaria; b) el gobierno competitivo; c) el gobierno con sentido de misión; d) el gobierno orientado a los resultados (y no a los insumos); e) el gobierno regido por el cliente (atención a las necesidades de los consumidores y no de la burocracia); f) el gobierno empresario (ganar en lugar de gastar); g) el gobierno previsor (prevenir en lugar de curar); h) el gobierno descentralizado (la participación y el trabajo en equipo); i) el gobierno orientado al mercado (impulsar el cambio por medio del mercado). El texto de la OCDE a su vez representa la interpretación de una de las más influyentes agencias supranacionales y, por tanto, una concepción de reforma de la gestión pública con una alta responsabilidad por sus alcances en las diversas naciones integradas a tal organismo. Desde la perspectiva de la OCDE, los aspectos concretos giran en torno a: 1) transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos; 2) garantizar los resultados, el control

y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 4) prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 5) mejorar la gestión de recursos humanos; 6) optimización del uso de la informática; 7) mejorar la calidad de la reglamentación; 8) reforzar las funciones de dirección del nivel central.

Bajo tales esquemas que cuestionan el ámbito público en forma reiterada, y que buscan transformarlo a partir de los códigos del mundo empresarial, la educación pública y, de manera particular, la universidad experimenta también fuertes presiones que plantean su reforma en una lógica funcional ante el mercado. Así, bajo un discurso que resalta las pretendidas virtudes de lo privado, la universidad pública es tratada como una institución intrínsecamente deficitaria. En la NGP, elementos hasta entonces dispersos y sin conexión entre sí son articulados para constituir un nuevo marco contextual —o narrativo— que promueve el cambio del gobierno universitario. Dicho marco incluye:

- a) *La despolitización*. La NGP surge como una respuesta de los factores de la economía a la creciente complejidad de los procesos políticos. Al respecto, dicen Osborne y Gaebler: “Este libro trata del ejercicio del poder, no de política”. Esto es, la política es un tema del cual buscan prescindir quienes impulsan la nueva gestión. Se pretende, en tal sentido, que la universidad pueda gobernarse al margen de la política, sin complicaciones que puedan contravenir la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de los procesos universitarios (Guerrero, 2003).
- b) *La privatización y orientación al mercado*. En el nuevo esquema de gestión pública, la privatización deja de ser un propósito velado y es mostrada como uno de los referentes de la gestión. La exprivatización del Estado y la endoprivatización (la primera define la presencia de particulares en los asuntos públicos, y la segunda supone la asimilación de las modalidades

de los particulares en los asuntos públicos) coexisten de manera explícita y se recurre a la subcontratación de proveedores particulares (*outsourcing*) en los más diversos ámbitos de la vida pública. Bajo la lógica de la orientación al mercado, el gobierno universitario aspira a ganar en lugar de gastar, y la búsqueda de recursos y rentabilidad adquieren sentido en sí mismos, más allá del cumplimiento de los fines académicos. En cuanto a las formas de dirección universitaria, se imponen los criterios gerenciales del ámbito privado y se resaltan sus bondades emprendedoras.

- c) *Del ciudadano al cliente*. La reorientación del ciudadano a su condición de cliente es uno de los temas centrales de la Nueva Gestión Pública, con amplias resonancias en el ámbito universitario. Así, puede sostenerse que los estudiantes se ven desplazados desde su condición de miembros de una comunidad académica —involucrados en la construcción e implantación de las decisiones— a una condición de clientes o meros consumidores. El mercado de los servicios universitarios también integra al empresario empleador, quien es escuchado de diversas maneras; una de ellas relativa a la formación de profesionales conforme a las necesidades productivas.
- d) *La competencia y la elección pública*. El impulso a las formas de competencia y a la creación de mercados constituye una de las premisas de la NGP y el campo educativo es uno de los favoritos para demostrar su validez. Así, Osborne y Gaebler (2004) dedican un extenso apartado a la importancia de la competencia y la posibilidad de elección pública en la mejora de la educación pública. En el gobierno universitario prevalecen diferentes modalidades que ponen en juego los principios de la competencia entre las instituciones y entre sus actores académicos y estudiantiles.

e) *La orientación a resultados*. La introducción de modalidades de evaluación, de indicadores de desempeño, de ejercicio presupuestal consistente, así como de rendición de cuentas y transparencia, representa parte de la praxis y del léxico gubernamental. En el caso del gobierno universitario, los ejercicios de orientación a resultados alcanzan dimensiones que abarcan todos los ámbitos: se evalúan los programas académicos, los estudiantes, los docentes, los investigadores, el trabajo individual, el trabajo grupal, el trabajo de las diferentes unidades de las instituciones, el trabajo de las instituciones en su conjunto. Sin embargo, la acción más gráfica de la “orientación a resultados” en el ámbito universitario es que, de manera progresiva, las instituciones públicas incorporan a sus procesos de gestión los modelos de calidad total, sin duda más cercanos al gerencialismo industrial que al trabajo académico (Maassen, 2003).

Consideraciones finales

En este ensayo hemos buscado ilustrar, a través de una sucinta revisión bibliográfica, la diversidad de enfoques y perspectivas de análisis que han concurrido en el campo del gobierno universitario a lo largo de las últimas décadas. Se trata de enfoques que se sustentan en distintas tradiciones disciplinarias, que van desde la teoría de sistemas hasta el análisis simbólico y cultural, que toman en cuenta, con mayor o menor grado de profundidad, los rasgos históricos de la universidad, su compromiso social, sus vínculos con el poder público, y sus responsabilidades con los procesos de transformación que se viven en los tiempos y circunstancias del presente.

No hay, como ha podido constatarse, una visión unificada o al menos convergente sobre el ser y el deber ser del gobierno universitario. Lo que se presenta es más bien un área de debate que busca encontrar respuestas a cuestiones de antigua formulación, aunque también a interrogantes que surgen del propio proceso de transformación universitaria. Por ejemplo: ¿es factible o siquiera deseable acercar las formas de gobierno y gestión de las instituciones universitarias a las fórmulas desarrolladas en el marco empresarial o en el campo de la Administración pública? ¿La gobernabilidad de las instituciones universitarias está primordialmente sujeta a la atención de sus dinámicas internas, o se reconfigura por la presión de las demandas del exterior? ¿Tiene futuro la condición de un método de gobierno que conjugue la autoridad fincada en el saber de la corporación académica y en las capacidades delegadas a los funcionarios universitarios? ¿Hasta qué punto los representantes del gobierno, del sector empresarial y de organismos sociales deben participar en la toma de decisiones que implican reformas en la orientación académica y en la conducción universitaria? ¿Continúan vigentes los principios de la autonomía universitaria en un contexto de crecientes demandas de rendición de cuentas, de adaptación del currículum a las nuevas tendencias pedagógicas, y de adopción de principios comunes en materia de políticas y prácticas que atañen a la organización de la enseñanza y las prácticas de investigación? ¿Tiene sentido sostener la misión universitaria de conciencia crítica de la sociedad y del Estado?

La respuesta a estas y otras interrogantes depende, en gran medida, de las capacidades renovadoras que se gesten y desarrollen en el propio ámbito universitario. No obstante, fortalecer la reflexión y la investigación sobre los procesos de cambio que ocurren en el terreno de la organización y el gobierno universitario es una apuesta razonable para enriquecer el debate en curso.

Referencias bibliográficas

- Altbach, P. G., y Kelly, D. H. (1985). *Higher Education in International Perspective: A Survey and Bibliography*. New York: Mansell.
- Baldrige, J. V. (1971a). Introduction: Models of university governance-bureaucratic, collegial and political. En J. V. Baldrige (ed.), *Academic governance: Research on institutional politics and decision making* (1-19). Berkeley: McCutchan.
- Baldrige, J. V. (1971b). *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Becher, T., y Kogan, M. (1978). *Process and Structure in Higher Education*. Londres: Heinemann.
- Bell, D. (1971). By Whose Right? En H. Hodgkinson y L. R. Meeth (eds.), *Power and Authority, Transformation of Campus Governance* (151-173). San Francisco: Jossey-Bass.
- Bleiklie, I., y Kogan, M. (2007). Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, 20 (4), 477-493.
- Bourdieu, P. (1984). *Homo Academicus*. París: Minuit.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación*, 355, 137-159.
- Casanova, H. (1999). Gobierno universitario: perspectivas de análisis. En H. Casanova y R. Rodríguez (eds.), *Universidad contemporánea: política y gobierno* (13-34). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Casanova, H. (2012). *El gobierno de la universidad en España*. La Coruña: Netbiblo.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Cohen, M. D., y March, J. G. (1974). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Boston: Harvard Business School Press.
- Collins, R. (1978). *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. Nueva York: Academic Press.
- Dahl, R. (1947). The Science of Public Administration. *Public Administration Review*, 7 (1), 1-11.
- Dobbins, M., Knill, C., y Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education. The International Journal of Higher Education and Educational Planning*, 62 (5), 665-683.
- Ferlie, E., Musselin, C., y Andresani, G. (2009). The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. *Higher Education Dynamics*, 25, 1-19.
- Gaus, J. M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review*, 10 (3), 161-168.
- Grözinger, G., y Rodríguez, R. (2007). Managing Higher Education: Introduction. *Management Revue*, 18 (2), 95-101.
- Guerrero, O. (1981). *La administración pública del Estado capitalista*. Madrid: Fontamara.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, 8 (23), 379-395.
- Hardy, C. (1990). Putting Power into University Governance. En J. C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory y Research* (393-426). New York: Agathon Press.
- Kerr, C. (1991). *The Great Transformation in Higher Education 1960-1980*. Albany: State University of New York Press.
- Levine, A. (1993). Preface. En A. Levine (ed.), *Higher Learning in America, 1980-2000* (XI-XXIII). Baltimore: The John Hopkins University Press.

- Maassen, P. (2003). Shifts in Governance Arrangements. An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education. En A. Amaral; L. Meek e I. M. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (31-53). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (2006). Elaborating the "New Institutionalism". En R. A. W. Rhodes; S. Binder y B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Neave, G. (2001). Governance, Change and the Universities in Western Europe. En W. Z. Hirsch y L. E. Weber (eds.), *Governance and Higher Education. The University in a State of Flux*, Londres: Economica.
- OCDE (1995). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. París: OCDE.
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the (European) University. En P. Maassen y J. P. Olsen (eds.), *University dynamics and European Integration* (22-54). Dordrecht: Springer.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.
- Pusser, B. (2003). Beyond Baldrige: Extending the Political Model of Higher Education Organization and Governance. *Educational Policy*, 17 (1), 121-140.
- Solís, P. C., y López, B. (2000). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional. *Contaduría y Administración* (197), 35-45.
- Rodríguez, R. (2007). Higher Education Decentralizes. *Federations Magazine*, 6 (2), 21-23.
- Sander, B. (1989). Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias. *Perspectivas*, XIX (2), 243-260.
- Teichler, U. (1988). Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of the Decades. *Higher Education Policy Series*, 5.
- Van de Graaff, J. H. et al. (1978). *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems*. Nueva York: Praeger.
- Van Vught, F. (1992). Public Administration and Higher Education. En B. R. Clark y G. Neave (eds.), *Encyclopedia of Higher Education (1932-1943)*. Oxford: Pergamon.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), 1-19.

Abstract

University, politics and government: approaches to interpretation and perspectives on analysis

INTRODUCTION. The growing challenges and transformations of the systems and institutions of higher education have emphasized the great significance of its governance. Particularly, we recognize that universities have experienced modifications in recent times that have generated important effects on its stages and decision-making processes. These effects have enhanced the academic and practical interest in this strategic point of view on the contemporary university. **METHOD.** In this text, we deal with the general topic of university governance as a subject of study. We examine some approaches that have addressed this issue since the decade of 1970s, especially in the United States and Europe. Through selection and analysis of the literature relevant to the topic, we review some schools of thought that have addressed the issue since the seventies, particularly in the U.S. and Europe.

RESULTS. We describe, in general terms, the most significant contributions of such approaches as well as the categories of analysis and the proposed general models. We set out the main lines of continuity and change in the debate. **DISCUSSION.** Our discussion is about the current conditions and challenges discernible for understanding campus relations at the levels of the system and institutions, political processes that affect the exercise of authority, direction and control of the contemporary university.

Key words: *Governance, Universities, Higher Education, Politic, Trend Analysis, New Public Management.*

Résumé

Université, politique et gouvernance: sources d'interprétation et de perspectives d'analyse

INTRODUCTION. Les défis croissants et les transformations des systèmes et des institutions d'enseignement supérieur ont mis en relief la haute signification de leur gouvernance. On reconnaît en particulier, que les modifications récemment expérimentées par les universités ont généré des effets importants au sein de leurs instances et processus de décision. Ces effets ont suscité l'intérêt académique et pratique de cet angle stratégique de l'université contemporaine. **MÉTHODE.** Ce texte aborde le thème général du gouvernement universitaire comme objet d'étude. Certains courants de pensée ayant abordé sa problématique à partir des années soixante-dix, en particulier aux États-Unis et en Europe, y sont révisés. **RÉSULTATS.** On y décrit, à grands traits, les contributions les plus significatives de ces courants ainsi que les catégories d'analyse et les modèles généraux proposés. On établit les lignes principales de continuité et change dans le débat. **DISCUSSION.** On y présente une réflexion sur les conditions actuelles et les défis perceptibles pour la compréhension des relations du champ universitaire, au niveau du système et des institutions, défis en relation avec les processus d'ordre politique qui incident sur l'exercice de l'autorité, l'orientation et le contrôle de l'université contemporaine.

Mots clés: *Gouvernance, Universités, L'enseignement supérieur, Politique, Tendances d'analyse, Nouvelle Gestion Publique.*

Perfil profesional de los autores

Hugo Casanova Cardiel

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona (UB). Investigador y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Profesor visitante en la UB (2001-2002). Entre sus libros se incluyen: *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM* (2009) y *El gobierno de la universidad en España* (2012). Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior y pertenece al Claustro de Doctores de la UB.

Correo electrónico de contacto: hugoc@unam.mx

Roberto Rodríguez Gómez

Doctor en Sociología por el Colegio de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de política universitaria y

educación superior comparada. Sus más recientes publicaciones son *El siglo de la UNAM* (2013) y *La SEP en el desarrollo de la educación superior* (2012). Forma parte del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior y pertenece al Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
Correo electrónico de contacto: roberto@unam.mx