

GOBIERNO UNIVERSITARIO Y COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1990-2012

University governance and institutional behaviour: notes from the Mexican experience, 1990-2012

ADRIÁN ACOSTA SILVA

CUCEA-Universidad de Guadalajara (México)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66102

INTRODUCCIÓN. En este texto se explora la relación entre el gobierno y el comportamiento institucional de las universidades públicas. **MÉTODO.** A partir de una conceptualización de dichas relaciones, se examinan los cambios y reformas en el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza institucional de educación superior en América Latina, concentrando la atención en la experiencia de las universidades públicas mexicanas. A tal efecto se toma en cuenta los casos y procesos reportados en la bibliografía relevante sobre el tema. **RESULTADOS.** El argumento central es que los cambios en las prácticas de gestión y gobierno de las universidades públicas fueron modificados por la influencia de los cambios en los sistemas de creencias, las transformaciones contextuales y el perfil de las políticas públicas. Desde la perspectiva analítica del “institucionalismo metodológico” se discute este argumento a la luz de la experiencia mexicana de las últimas dos décadas. **DISCUSIÓN.** La conclusión general es que bajo la influencia de las tres fuerzas señaladas, se han incrementado significativamente las tensiones entre la gobernabilidad y la gobernanza en la conducción institucional de las universidades, lo que ha alterado la concepción misma de la autonomía universitaria, y la relocalización de los espacios de ejercicio y distribución del poder y de la autoridad institucional.

Palabras clave: Educación superior pública, Gobernanza, Gobernabilidad, Autonomía institucional, Política pública, Nueva gerencia pública.

Introducción

Desde finales del siglo pasado, una ola de cambios recorrió el mundo universitario en muchos territorios nacionales. La masificación de la demanda, la expansión, diversificación y diferenciación de la oferta institucional pública

y privada de educación superior, el crecimiento del profesorado universitario, reformas en los esquemas de financiamiento público a las instituciones de educación superior acompañaron un extendido discurso sobre la necesidad de transformar la orientación y funcionamiento de las instituciones de educación superior (IES),

colocando en el centro de las agendas temas como la calidad, la eficiencia, la planeación estratégica, la rendición de cuentas o la internacionalización de la educación terciaria. Mediante diversas políticas, programas e instrumentos, los gobiernos nacionales implementaron acciones dirigidas a acreditar la calidad, mejorar la eficiencia o promover la modernización, la competitividad e internacionalización de la educación universitaria.

Una parte significativa de esos cambios se concentraron en la transformación de los patrones de gestión, administración y gobierno de las universidades públicas. En Europa, diversas reformas en el acceso, el currículum y el financiamiento universitario se colocaron en el centro de estas prácticas de sistemas e instituciones. En particular, el Proceso de Bolonia se constituyó como el más ambicioso intento continental de “isomorfismo mimético” para generar transformaciones en la organización y la gestión de los gobiernos universitarios orientadas hacia el establecimiento de mecanismos de movilidad estudiantil de acreditación y equivalencias académicas generales entre programas de estudio de pregrado. En el ámbito latinoamericano, la tradición del *cogobierno universitario* centrada en la configuración de una gobernabilidad institucional autónoma, estable, legítima y eficaz, fue transformada significativamente por la construcción de un gobierno gerencial universitario, en el cual temas como el fortalecimiento del núcleo directivo y el liderazgo estratégico ocuparon un lugar central. ¿Cuál ha sido el impacto de esas transformaciones contextuales e institucionales en los estilos y patrones de gestión y gobierno de las universidades? ¿Es posible identificar tipologías de esos cambios? ¿Cómo se relacionan los diversos estilos de gestión y gobierno universitario con el comportamiento institucional de las universidades?

Estas cuestiones pueden ser abordadas desde tres perspectivas analíticas. Una de ellas tiene que ver con la gestión y el gobierno universitario como formas de coordinación del sistema o de

las instituciones de educación superior; es una perspectiva organizacional, de coordinación sistémica, típicamente clarkiana (Clark, 1983, 1998; Birnbaum, 2004; Amaral, Jones y Karseth, 2002). Otra tiene que ver con el análisis de la gestión y el gobierno como expresiones de la fuerza de la autoridad institucional; es una perspectiva politológica, de análisis de la autoridad como la expresión legítima del poder, principalmente neoweberiana (Musselin y Mignot-Gérard, 2002). La tercera tiene que ver con la política y el gobierno universitario como campos de producción de políticas, tratando de identificar las relaciones entre las políticas públicas y las “adaptaciones incrementales” de las universidades a dichos cambios; es una perspectiva de políticas, derivada del *policy analysis* (Parsons, 1997; Premfors, 1990; Slaughter y Leslie, 1997).

En este texto se ensayará una cuarta perspectiva: la del “institucionalismo metodológico”, una variación surgida de los debates neoinstitucionalistas sobre el cambio social (Acosta, 2013; Hodgson, 2009). Esta perspectiva coloca el énfasis analítico en el comportamiento institucional universitario, es decir, en las reglas, los valores, prácticas, decisiones y acciones rutinarias y estratégicas que caracterizan la vida institucional, y en el papel que el gobierno de la organización juega en esos procesos. Desde esta perspectiva, el poder está distribuido en el conjunto institucional, dotando a los actores universitarios de recursos de decisión o capacidades de bloqueo que explican el tipo de comportamientos asociados a los procesos de cambio institucional.

El argumento a discutir es que en las últimas décadas (1980-2012) se constituyó una tensión entre tres fuerzas principales de transformación de los gobiernos universitarios en América Latina: el cambio en el sistema de creencias, los cambios contextuales y el perfil de las políticas públicas. Tomando como referente empírico el caso mexicano, se analizará la evolución y trayectorias de estas fuerzas y su influencia en los comportamientos institucionales de las universidades públicas.

Para ello, el texto se divide en dos secciones. En la primera, se hace un recorrido por el concepto de comportamiento institucional y sus capacidades explicativas para examinar lo ocurrido en el campo universitario. En la segunda se analiza el contexto general de los cambios ocurridos en los procesos de gobierno, en la gobernabilidad y la gobernanza institucional de las universidades públicas mexicanas, concentrando la atención en el periodo 1990-2012. Finalmente, se analizan las implicaciones de estos cambios entre gobierno/gobernabilidad/gobernanza en el campo universitario mexicano.

Gobierno universitario y comportamiento institucional

Una buena parte de la bibliografía reciente ha documentado procesos de transformación en la gestión y la administración del gobierno de la educación superior. Los cambios en el sistema de creencias de los *policy makers*, producto de la mutación más amplia de la concepción del Estado entre el funcionariado público y las élites dirigentes, está en la base del cuestionamiento a los viejos modos de coordinación, gestión y administración de la educación superior en distintos países y regiones (Brunner, 2011b; Schuetze y Álvarez, 2012; Braun y Merrien, 1999). Este cambio en el sistema de creencias está en la base profunda del cambio de los paradigmas de política pública en el campo educativo¹. Temas como calidad, rendición de cuentas, acreditación, evaluación, eficiencia o internacionalización han dominado la agenda internacional de las políticas educativas durante un largo tiempo.

¿Qué factores explican esta transformación de las creencias? Se pueden distinguir tres fuerzas principales: a) la configuración de una nueva relación entre las ideas y las políticas, enmarcada en la gran crisis de la deuda de los ochenta, y cuya salida fue el triunfo del pensamiento neoliberal en el campo de la economía; b) la emergencia del enfoque de la nueva gerencia pública (*New Public Management*) como paradigma dominante de la

reforma de los modelos tradicionales de gestión y administración del sector público; y c) la peculiar configuración del contexto de la educación superior en América Latina. Estas fuerzas influyen en los cambios en el comportamiento de las universidades públicas, una de cuyas dimensiones es justamente el gobierno de las universidades, la esfera del poder institucional. En la siguiente sección se explora la relación conceptual entre el gobierno y el comportamiento institucional en el contexto universitario.

Comportamiento institucional

En las últimas décadas es posible observar un giro en la dimensión política y de gobierno de las universidades. Bajo el paradigma de la calidad y la rendición de cuentas impulsado por los gobiernos nacionales, las políticas públicas hacia las universidades han forzado a la modificación de las formas de organización y las prácticas tradicionales del gobierno universitario con el propósito de adaptarse a las exigencias de eficiencia, economía y eficacia que determinan con mayor o menor éxito las políticas de educación superior.

En el campo del análisis institucional, este fenómeno ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Una de ellas tiene que ver con la dimensión *organizacional* del cambio (*gobernanza* institucional). Otras han hecho énfasis en la dimensión *política* del cambio (*gobernabilidad* institucional). Los primeros enfoques concentran la atención en los cambios en las reglas del desempeño institucional que provocan ajustes o transformaciones en los patrones de organización preexistentes. Las segundas privilegian el análisis del papel de la gestión del conflicto en el tipo de respuestas institucionales que se producen ante los cambios en los contextos y el perfil de las políticas públicas.

La gobernabilidad institucional significa la capacidad del “sistema de gobierno universitario” para atender las demandas internas y externas a la organización. Las primeras son producidas

regularmente por la comunidad académica universitaria a través de sus organizaciones representativas (sindicatos académicos, organizaciones estudiantiles) o mediante exigencias disciplinares o profesionales. Las demandas externas provienen de las exigencias gubernamentales y se expresan a través del conjunto de políticas públicas formuladas para influir en el desempeño de las universidades. La valoración de esa capacidad implica el análisis de tres componentes: el grado de legitimidad, la eficiencia decisional y la estabilidad institucional. El primero tiene que ver con la capacidad de representación académica y política asociada al gobierno universitario. La segunda tiene que ver con la toma de decisiones y sus resultados. La tercera, con la capacidad de generar estabilidad institucional.

Para ofrecer respuestas a dichas demandas, las universidades han combinado mecanismos tradicionales con la creación de nuevas capacidades en sus sistemas de gobierno. Muchos de los asuntos rutinarios corresponden al ámbito de los órganos colegiados y unipersonales tradicionales: juntas de gobierno, tribunales universitarios, senados, consejos, rectorías. En otros casos, es la estructura académica básica de la universidad la que funciona como el espacio de toma de decisiones frente a los conflictos o las demandas: consejos técnicos o académicos de escuelas, facultades, departamentos o institutos de investigación, centros universitarios (para aquellas universidades organizadas en forma de redes territoriales). En conjunto, ambas formas generales y específicas de organización académica y política configuran las capacidades institucionales del gobierno universitario y reflejan de algún modo las fórmulas de distribución del poder en dichas estructuras.

La gobernanza institucional, por su parte, se define como una capacidad organizacional, de gestión y coordinación, en la que una comunidad es capaz de acordar objetivos comunes, coordinar acciones para alcanzarlos y generar las estrategias institucionales más adecuadas para conseguirlos (Aguilar, 2006). Aquí, el núcleo analítico tiene que ver con los procesos de gestión

y coordinación de la acción del gobierno universitario, es decir, con los procedimientos y las estructuras administrativas y organizativas que articulan la acción del gobierno universitario con la de otros actores de la institución. Esa articulación se expresa rutinariamente en las agendas y las políticas dirigidas a cambiar o fortalecer la acción del gobierno y sus capacidades de coordinación. Tradicionalmente, esas formas de gestión corresponden a dos grandes modelos: el vertical y centralizado, y el horizontal y descentralizado (Brunner, 2011b).

La gobernanza institucional modificó en casi todas partes sus tradicionales estructuras, centralizadas y verticales, a favor de esquemas de coordinación extendidos, horizontales y descentralizados. Algunas mantuvieron intactas sus estructuras académicas basadas en modelos napoleónicos o humboldtianos: escuelas y facultades con grados diversos de autonomía institucional, coexistiendo con formas departamentales de universidades organizadas en formas de redes territoriales baja o altamente desconcentradas. Esto da por resultado gobernanzas institucionales distintas, donde las rectorías, las oficinas de gestión situadas en el centro o en las periferias administrativas de las universidades, la multiplicación de órganos o programas de direccionamiento estratégico de las acciones académicas y administrativas de la universidad, se convirtieron en espacios de decisión y de producción de políticas universitarias de cambio institucional. La relación gobernabilidad/gobernanza es entonces una relación de tensión entre la autonomía de los actores rutinarios de la política universitaria —con sus intereses, sus agendas y sus propias estrategias de negociación de los asuntos universitarios— y la construcción de un liderazgo directivo “fuerte”, gerencial, del gobierno universitario.

Gobierno, organización y desempeño

El estudio clásico de Clark (1983) propuso el concepto de “coordinación” como el factor analítico clave para comprender el funcionamiento

de los Sistemas Nacionales de Educación Superior (SNES). El modelo triangular de coordinación sistémica (en cuyos vértices aparecen situados el Estado, las oligarquías académicas y el mercado) aportó un esquema analítico potente para comparar las diversas formas de coordinación entre los SNES, identificando el peso específico de las relaciones entre estos componentes. No obstante, el nuevo contexto de la educación superior, caracterizado tanto por la expansión de la oferta como por la multiplicación de actores interesados en este campo (*stakeholders*), ha llevado una creciente complejidad de las relaciones de autoridad y de poder entre los actores gubernamentales, académicos y privados, que exige un nuevo modelo de análisis para identificar sus transformaciones (Maggio, 2011).

En el esquema clarkiano, el desplazamiento del papel del Estado y su sustitución por el mercado explicaría las transformaciones observadas en la educación superior latinoamericana durante las últimas tres décadas. La potente expansión de la oferta privada nacional y transnacional de la educación superior evidencia este fenómeno de privatización de la educación terciaria. Pero también es posible observar un cambio importante en los estilos de gestión y conducción de los sistemas y establecimientos de enseñanza superior, orientados por los cambios en los entornos de políticas de las IES, cambios que han sido denominados por algunos como “mercadización” (Brunner, 2006), y por otros como efectos del “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1997).

Paralelamente, se pueden advertir esfuerzos de diferenciación de la oferta pública regulada por el Estado, lo que ha conducido a la creación de nuevas formas institucionales, principalmente tecnológicas y no universitarias, dirigidas hacia la ampliación de opciones de formación profesional de ciclos cortos en el pregrado. Asimismo, la expansión de los posgrados también ha conducido a la expansión de una oferta pública especializada en ciertos campos y disciplinas científicas y de innovación tecnológica cuyo

financiamiento depende casi exclusivamente de recursos públicos.

Este proceso de expansión y diferenciación en el ámbito latinoamericano muestra los perfiles de la nueva complejidad para la coordinación, la gestión y el gobierno de los SNES. Tanto en la diferencia público/privado como en la distinción entre educación universitaria y no universitaria, la educación superior iberoamericana ha modificado significativamente sus perfiles y orientaciones. Hoy, más de 16 mil establecimientos e instituciones de educación superior (de las que solo una cuarta parte pueden considerarse universidades), que albergan a casi 20 millones de estudiantes, conforman la “plataforma institucional” de la educación superior. Hace 60 años, esa plataforma estaba constituida apenas por 75 instituciones y 150 mil estudiantes (Brunner, 2011a).

Las cifras indican la magnitud de los cambios contextuales que enfrentan las universidades públicas latinoamericanas y los cambios en sus comportamientos institucionales. El debilitamiento de su papel simbólico, político y práctico en el campo general de la educación superior, la aparición de nuevos tipos de instituciones públicas y privadas, las restricciones y condicionamientos financieros por parte de los gobiernos nacionales son factores que han modificado el grado de autonomía en el desempeño institucional. En este marco, los gobiernos universitarios han experimentado diversas fórmulas de reorganización institucional, creando nuevos espacios de gestión y diferentes prácticas para fortalecer el diseño e implantación de los cambios. A pesar de ello, permanecen en el *campus* público tradiciones fuertemente arraigadas, donde los esfuerzos de coordinación y mejoramiento de la gobernanza institucional se traducen en problemas de gobernabilidad institucional.

Estos procesos han generado una presión constante para que los gobiernos universitarios articulen estrategias de “adaptación incremental” a las políticas derivadas de la acción de los gobiernos

nacionales. Al modificarse la estructura de restricciones e incentivos, de constreñimientos y oportunidades que significan los nuevos paradigmas de políticas universitarias, estas instituciones intentan adaptarse a los nuevos escenarios de la acción pública, y muchas veces eso significa una disminución de su autonomía tradicional para la toma de decisiones en las esferas académica, organizativa y de gobierno. En el caso mexicano, por ejemplo, buena parte de los programas públicos de las últimas décadas han estado asociados a fondos financieros específicos para que las universidades puedan operar los programas. Esto determina la posibilidad de que tales instituciones puedan tener acceso a recursos públicos extraordinarios que permitan introducir cambios en áreas específicas del desempeño institucional: contratación de profesores, mejoramiento en los niveles de habilitación del profesorado, inversión en nuevos espacios educativos y de infraestructura o equipamiento, apoyos para la investigación, bolsas dedicadas para estímulos o incentivos al desempeño docente (*merit-pay*).

El resultado global de estas interacciones entre el gobierno y las universidades es la emergencia de un nuevo conjunto de tensiones cuyo mar de fondo es la configuración de una suerte de “legitimidad dual”. De un lado, la legitimidad de gobiernos democráticamente electos para intervenir y afianzar su acción en el campo de la educación superior. Del otro, la legitimidad derivada de la tradicional autonomía de las universidades nacionales para determinar sus estructuras de gobierno y sus políticas institucionales. Ambas son fuerzas en conflicto. Desde esta perspectiva de tensión entre las “dos legitimidades”, la experiencia mexicana muestra cómo los problemas de gobierno, de gobernabilidad y gobernanza, han disminuido el grado de autonomía institucional de las universidades, y cómo la educación superior se confirma como una arena de gestión del conflicto entre gobierno y sociedad.

Esa disputa entre legitimidades está en el centro del proceso más amplio y complejo de recomposición del perfil y las capacidades de la autoridad

y el poder en los diversos contextos universitarios nacionales (Neave, 2011). Es decir, las tensiones derivadas de los cambios en los esquemas de la gobernabilidad y la gobernanza universitaria implican un desplazamiento de los significados y las prácticas del gobierno universitario como un poder institucional expresado en diversas formas de distribución de la autoridad. Para decirlo en términos clásicos: es una transformación compleja de las relaciones de poder en la universidad que obedece a tres fuerzas de cambio: a) la relación entre las ideas y las políticas; b) las tensiones entre democratización, burocratización y gerenciamiento institucional; y c) el peso de las determinaciones contextuales.

Explorando las fuerzas del cambio

Las ideas y las políticas. La transición de la universidad tradicional a la universidad moderna en América Latina, ocurrida fundamentalmente entre el final de la segunda guerra mundial y el inicio de la gran crisis económico-financiera de los ochenta, se significó por cuatro grandes procesos: 1) la burocratización; 2) la búsqueda de un gobierno universitario planificador; 3) la masificación de la universidad; y 4) el surgimiento de la profesión académica (Brunner, 1987). Esta transición implicó un cambio profundo en el sentido de la universidad, al alterar de manera irreversible los rasgos aristocráticos que mantenía y colocarla en el contexto de un dilatado proceso de modernización económica, política y cultural de sus diversas sociedades. Nuevos sectores ingresaron abruptamente a la universidad (particularmente los estratos medios urbanos de las sociedades latinoamericanas), alterando los viejos patrones elitistas y oligárquicos de las universidades públicas. La “rebelión de las masas” había alcanzado a la universidad.

En este contexto, la idea de la democratización de la universidad dominó una buena parte de las tradiciones universitarias de América Latina y permaneció como el centro ideológico de las

prácticas políticas y del gobierno de las instituciones. La configuración de órganos “máximos” de gobierno universitario respondió a esta lógica política institucional, y estudiantes y profesores poblaron los consejos universitarios de las universidades públicas. Diversas formas de gobierno colegiado, de cogobierno o paritarios predominaron en el contexto de la expansión y dominio de la idea de la democratización (consejos universitarios, senados, colegios académicos, juntas de gobierno). Para mediados del siglo XX, el modelo colegiado del gobierno universitario se había impuesto como forma dominante de organización política de las universidades. Paradójicamente, esta idea se desarrollaba en un contexto donde la educación superior era un espacio de reproducción y formación de las élites políticas e intelectuales de la sociedad. Hasta mediados de los cincuenta, pocas universidades y sistemas de educación superior atendían a más del 15% de los jóvenes del grupo etario correspondiente, ya que las poblaciones se caracterizaban por los rezagos educativos, económicos y políticos típicos de sociedades y economías transicionales. Es en los años sesenta cuando la educación superior comienza a experimentar un proceso de masificación de la matrícula y del profesorado que alteraría los patrones de organización y configuración del poder y del gobierno de la universidad.

De la democratización y la burocratización al gerenciamiento público. Pero los vientos de cambio de los años ochenta modificaron significativamente las prácticas y estructuras del gobierno universitario. Al calor de la crisis económica general, y como resultado de las políticas de reestructuración y ajuste de las economías, las restricciones y condicionamientos financieros a las universidades públicas se multiplicaron. Al lado de los procesos de masificación de la demanda y de crecimiento del profesorado universitario, la crisis del financiamiento público a las universidades se tradujo en un nuevo conjunto de intervenciones gubernamentales dirigidas a optimizar, “racionalizar” y hacer más eficiente el gasto público universitario.

Frente a las estructuras tradicionales del cogobierno universitario, los gobiernos nacionales impulsaron diversas reformas sistémicas para tratar de mejorar las formas de gestión y coordinación. La tensión entre autonomía universitaria y coordinación del sistema reapareció con fuerza a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Así, un variado conjunto de iniciativas legales, creación de agencias nacionales, fórmulas de regulación de la evaluación, sistemas de aseguramiento de la calidad y mecanismos de promoción de reformas institucionales se colocaron como restricciones y regulaciones a la “vieja” autonomía universitaria.

Determinaciones contextuales. El comportamiento institucional de las universidades latinoamericanas obedece a la dinámica de sus contextos nacionales. Y en el periodo 1980-2012 pueden identificarse tres grandes procesos “extrainstitucionales” que tuvieron impacto en la configuración de dichos comportamientos. Unos fueron los procesos de ajuste y reestructuración de las economías nacionales, en los cuales un conjunto de reformas de mercado de orientación neoliberal modificaron dramáticamente el papel, el tamaño y las funciones del Estado en la sociedad y la economía. Esas reformas implicaron la consolidación de un nuevo conjunto de agentes y actores económicos y sociales en distintos campos de la acción pública, incluyendo el de la educación superior, que se expresó en diversas formas de privatización de actividades que habían estado bajo la tutela o reserva de la acción estatal.

La otra gran dimensión contextual tiene que ver con los procesos de democratización política, en los cuales fueron desmantelados los antiguos regímenes burocrático-autoritarios, militares y dictatoriales, y sustituidos por diversas fórmulas de democracias institucionalizadas. Esta fuerza contextual modificó las relaciones del Estado con los actores públicos y privados. También explica la instalación en la agenda pública de temas como los de la gobernabilidad democrática, la calidad institucional, *accountability*,

la evaluación gubernamental, y el papel de la educación y las universidades para el desarrollo y la democracia (Mainwaring y Scully, 2010).

Pero uno de los componentes contextuales más importantes de la educación superior latinoamericana es la histórica desigualdad social en el acceso. A pesar del indiscutible proceso de expansión y masificación de la educación superior observado en los últimos cincuenta años, la composición social del acceso continúa dominada por los estratos medios y altos de la población. De manera abrumadora, solo estudiantes pertenecientes a los quintiles de ingresos económicos más altos y un origen social relativamente elevado acceden a la educación superior. Los sectores más pobres son excluidos sistemáticamente en sus posibilidades de acceso a la educación superior latinoamericana y, en especial, a las universidades públicas².

La experiencia mexicana, 1990-2012

En el caso mexicano, las transformaciones de las relaciones entre las universidades públicas y el Estado son el foco analítico que permite comprender los cambios en el comportamiento institucional universitario. *Grosso modo*, se pueden identificar tres etapas en la historia de esas relaciones. La primera puede ser definida como el modelo “tradicional” o “autonómico” de gobernación, predominante desde la consolidación del régimen revolucionario (1929) hasta principios de los ochenta, caracterizado por las relaciones de autonomía entre el Estado y las universidades públicas. La segunda etapa puede ser denominada como el “modelo de gobernación transicional/modernizador”, que emerge al inicio de los ochenta y se extiende hacia la mitad de los noventa, y se caracteriza por el neointervencionismo gubernamental en la educación universitaria. Y una tercera, que puede ser denominada como el “modelo gerencial” de gobernación, se instala desde los noventa y se extiende hasta el año 2012; su característica más relevante es la disminución de la autonomía de las universidades

públicas en la toma de decisiones académicas, financieras y administrativas (Acosta, 2012).

En el contexto de los dos últimos “modelos” (*modernizador* y *gerencial*), es posible observar cambios en las fórmulas del financiamiento público federal y en los modos de intervención gubernamental (Mendoza, 2010). Paralelamente, las universidades públicas han enfrentado ciclos de conflictividad política asociados a procesos de reformas de diversa orientación y resultados. En por lo menos diez de las 32 universidades públicas, se han producido reformas importantes con conflictividad política alta o mediana, y en otras 22 se han registrado procesos de reforma sin o con muy baja conflictividad política (Acosta, 2010). Esos cambios han sido producidos por una mezcla compleja de problemas de gobernabilidad y de gobernanza institucional. En algunos casos, las crisis de ingobernabilidad anticipan procesos de reforma académica y organizativa de las universidades; en otros, son los proyectos de reformas los que preceden las crisis de gobernabilidad institucional.

¿Qué explica este perfil de los cambios? Como sugiere Neave (2011: 287), el “meollo del asunto” tiene que ver con la reubicación del poder y de la autoridad en el contexto universitario. Es la zona de aguas profundas que explica los procesos de cambio y conflictividad que se registran en México en los últimos años. Y esas nuevas delimitaciones, reequilibrios y desplazamientos de las fronteras de la autoridad pueden advertirse en dos campos clave de la acción institucional: las políticas de estímulos y el gobierno de las universidades.

Políticas de incentivos y gobiernos universitarios: el papel de los fondos federales

Una de las zonas más examinadas en el análisis de los cambios en las universidades públicas mexicanas tiene que ver con el impacto de las políticas públicas en el comportamiento institucional universitario. El empleo intensivo de

estímulos e incentivos simbólicos y monetarios a través de diversos instrumentos gubernamentales obedece a una lógica intervencionista orientada a promover cambios en la gestión directiva de las universidades, pero también a transformaciones en el comportamiento de grupos e individuos. Programas como el *Fondo para la Modernización para la Educación Superior* (FOMES) (1991-2000), el *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI) (1984-actual), el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI) (2000-actual), el *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP) (1998-actual) y los sistemas de estímulos al desempeño académico de los profesores universitarios (1994-actual) forman parte de las acciones gubernamentales federales para estimular cambios en la organización, la administración, e incluso en las prácticas académicas de las universidades públicas mexicanas en los últimos veinte años. Estos fondos pueden llegar a representar hasta un 17% del presupuesto total de las universidades, aunque el promedio general se calcula en alrededor del 10% (Kent, 2009; de Vries y Álvarez, 2012; López Zárte, 2012). Pero el impacto de estos programas en el comportamiento institucional universitario ha sido diferente, contradictorio y confuso. De un lado, ha generado un volumen de información importante sobre los procesos de administración de la vida académica, que se expresa en un conjunto de indicadores de gestión que sirven a los gobiernos universitarios para acceder año con año al concurso sobre los fondos públicos disponibles. Por otro, es una información que se diseña para satisfacer las exigencias gubernamentales, pero que suele ser irrelevante para la toma de decisiones y políticas de las universidades.

Otro ejemplo lo constituyen los programas de estímulos para los académicos. Frente al deterioro salarial experimentado por el profesorado nacional universitario desde la década de los ochenta, los sistemas de estímulos económicos se constituyeron más en mecanismos de compensación salarial que en dispositivos de mejoramiento de la reputación, la capacidad o el desempeño.

Los programas de estímulos a la formación de “cuerpos académicos” (grupos de profesores que comparten un mismo objeto docente, de enseñanza o de investigación) significaron también una intervención contradictoria, en la que profesores e investigadores se agruparon aleatoriamente, a veces de manera natural de acuerdo a las disciplinas y prácticas académicas anteriores, a veces por inducción de las propias autoridades universitarias. Los procedimientos, requisitos y reglas de operación de estos programas han descansado casi exclusivamente en la “monetarización” de los apoyos institucionales, individuales y grupales (Gil Antón, 2012).

Tipología de gobiernos universitarios: unicéfalos o bicéfalos

En los patios interiores de las universidades públicas se han experimentado viejas y nuevas tensiones entre los principios de autonomía institucional y las exigencias de la coordinación sistémica. La elección del rector, por ejemplo, se convirtió en un proceso complejo y frecuentemente conflictivo de las universidades, así como los procesos de reforma institucional encabezados por rectorías universitarias. La tradicional tendencia hacia la conformación de gobiernos colegiados basados en la representación ponderada, equilibrada o corporativa de los intereses de estudiantes, profesores y directivos en un órgano máximo de gobierno (consejo universitario), se modificó silenciosamente o ruidosamente hacia la redistribución del poder entre figuras unipersonales y colegiadas, y en la reforma de la representación política de los universitarios, dando lugar a nuevos espacios de negociación y decisión en los gobiernos universitarios en México.

Varios procesos de reforma universitaria fueron desencadenados por una mezcla compleja de factores contextuales, organizacionales y político-institucionales que marcaron la transición de gobiernos “unicéfalos” a “bicéfalos” en distintas universidades públicas, es decir, de gobiernos

que transitaron de contar con un solo órgano supremo de gobierno (consejos universitarios), a gobiernos compartidos (consejo+junta de gobierno). En varios de esos casos, la preocupación por mejorar los umbrales de gobernabilidad política y establecer una plataforma adecuada para la gobernanza institucional, explica las reformas en las estructuras del gobierno universitario³.

Estos cambios colocan a la figura del rector en el centro de las decisiones estratégicas institucionales. En el caso mexicano dicha figura es un espacio de representación política de los intereses de las redes organizadas de poder (académicas, sindicales, estudiantiles), a la vez que una figura legítima de representación institucional frente a los poderes externos, en especial, con los gobiernos nacionales, estatales y locales. La naturaleza política de las rectorías universitarias públicas explica la fuerza de cohesión y organización que tradicionalmente genera la imagen de los rectores entre sus comunidades. Pero también, en ocasiones, los procedimientos de elección, la polarización de las comunidades universitarias, o la intromisión de fuerzas externas a la universidad, desencadenan conflictos de ingobernabilidad, como lo muestran 16 casos de universidades públicas ocurridos entre 1989 y 2012 (Acosta, 2010).

Esto explica las reformas en la organización de los gobiernos universitarios en México, particularmente con la creación de juntas de gobierno que tienen entre sus funciones la elección de rectores, modificando muchas de las antiguas reglas y prácticas de politización de la elección de las autoridades universitarias. Estos órganos equilibran el peso del consejo universitario y teóricamente reducen los problemas de gobernabilidad institucional derivadas de los procesos de elección de la autoridad institucional.

Paradójicamente, el nuevo contexto de creencias expresadas en las políticas públicas fortaleció el poder de los rectores en términos de gestión y capacidad de gobernanza institucional, al

concentrar muchas de las decisiones institucionales en la figura del rector y sus órganos auxiliares. Así, visto desde una perspectiva de comportamiento institucional, el rector no solo conserva cierto poder de representación de los intereses universitarios, sino también es un actor estratégico para la implementación de las políticas federales. El resultado es una reconfiguración del esquema general del gobierno universitario donde las fórmulas unicéfalas o bicéfalas favorecen el poder del rector como político, como gerente y como burócrata.

Conclusiones: ¿governabilidad o gobernanza?

Los cambios en los sistemas de creencias en el campo educativo superior, la implementación de políticas públicas basadas en recompensas y estímulos al cambio de las universidades, la reformas en los procedimientos de elección de las autoridades universitarias, los cambios en el contexto de la educación superior (particularmente los derivados de los procesos de expansión y diferenciación público-privado, y público-público de las plataformas institucionales), y el peso de un nuevo entorno político en el cual la autonomía universitaria ha cambiado de significado y orientación, son factores clave en la reestructuración de los problemas que enfrenta el gobierno de las universidades públicas en México desde finales de los ochenta. Como se ha tratado de argumentar en las páginas anteriores, estos factores parecen indicar no solamente un cambio en los valores y prácticas de las autoridades universitarias, sino que ello también parece corresponder a la transformación del comportamiento de las universidades públicas en México.

Aunque es necesario un mayor esfuerzo heurístico y comparativo para sustentar esta hipótesis, es posible afirmar que el análisis institucional universitario implica, para el gobierno y la autoridad de las universidades, un doble desafío: mantener umbrales positivos, manejables, de

governabilidad política; y fortalecer los mecanismos de la gobernanza institucional. El primero supone que las estructuras del gobierno universitario funcionen de manera legítima, estable y eficaz como espacios de negociación de los intereses de las comunidades universitarias. El segundo implica fortalecer los mecanismos de coordinación y de gestión institucional orientados no solamente hacia una adaptación más o menos exitosa a las exigencias políticas y de políticas federales, sino también a la resolución de los problemas y las tensiones académicas y

administrativas relacionadas con esa adaptación institucional.

Estos dos desafíos, por supuesto, no son nuevos, ni siquiera recientes. Pero lo que está en el fondo, después de la experiencia de dos décadas de políticas públicas universitarias en México, es la configuración de un nuevo paradigma de gobierno universitario. Un paradigma que intenta ser una nueva relación de problemas/soluciones frente a contextos cambiantes, confusos y contradictorios.

Notas

¹ Por sistema de creencias se entiende el conjunto de valores, ideas, hipótesis e interpretaciones que diversos actores asumen en la elaboración e implantación de las políticas y en la toma de decisiones a nivel del sistema o de las organizaciones de educación superior. Las creencias son tomadas como “verdaderas” y actúan como supuestos en la elaboración de las diversas estrategias de intervención pública sobre la educación superior o cualquier otro campo de la acción pública. Al respecto, *cfr.* Rueshemeyer (2006).

² La participación de los estudiantes del quintil más pobre y de origen social más bajo no sobrepasa en ningún caso latinoamericano más del 20% del total de las matrículas. El promedio en la región se estima en un 11%. Para los datos comparativos de la desigualdad en la participación de los estratos sociales en la Brunner, J. J. (1987), *Universidad y sociedad en América Latina*. México: UAM-Azcapotzalco. *cfr.* Brunner (2011a: 168-170).

³ El número de universidades públicas estatales que en periodo 1980-2010 años experimentaron esa transición de gobiernos unicéfalos a bicéfalos pasó de 3 a 16, que hoy representan casi la mitad del total de las universidades públicas mexicana (36) (Acosta, 2010: 79-84).

Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes*. México: ANUIES/UDUAL.
- Acosta, A. (2012). Federal Policies and Governance of Universities in Mexico, 1990-2010. En H. G. Schuetze, W. Bruneau y G. Grosjean (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective* (147-160). New York: Palgrave Macmillan.
- Acosta, A. (2013). Políticas, actores y decisiones en las universidades públicas en México: un enfoque institucional. *Revista de la Educación Superior*, XLII (165), 83-100.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amaral, A., Jones, G. A., y Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Birnbaum, R. A. (2004). The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions of Higher Education* (27), 5-22.
- Braun, D., y Merrien, F. X. (1999). Governance of Universities and Modernisation of the State. En D. Braun y F. X. Merrien (eds.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View* (9-33). London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Brunner, J. J. (1987). *Universidad y sociedad en América Latina*. México: UAM-Azcapotzalco.

- Brunner, J. J. (2006). *Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Santiago, marzo 2006. (http://mt.educarchile.cl/MT/fjbrunner/archives/libros/MERC-UNI_DEF/LA%20UNIVERSIDAD%20FRENTE%20AL%20MERCADO_DEF.html)
- Brunner, J. J. (coord.) (2011a). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA/Universia.
- Brunner, J. J. (2011b). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* (355), 137-159. Recuperado de: http://www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/numeros- revista-educacion/numeros-antiores/2011/re355/re355_06.html.
- Clark, B. R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura-UAM Azcapotzalco.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press/Pergamon.
- Gil Antón, M. (2012). Un cuarto de siglo: ¿el fin de una etapa de la conducción de la educación superior en México? En J. R. Cossío Díaz y E. Florescano (coords.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (264-291). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hodgson, G. M. (2009). Instituciones e individuos: interacción y evolución. En E. Ibarra (coord.), *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. México/Barcelona: UAM-Cuajimalpa/GEDISA.
- Kent, R. (coord.) (2009). *Las políticas de modernización de la educación superior en México. Un análisis regional*. México: ANUIES.
- López Zárate, R. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? *Revista de la Educación Superior*, XLI (163), 91-114.
- Maggio, Z. (2011). *Exploring Burton Clark's triangle of coordination in the context of contemporary relationships between states and higher education systems*. Department of Administration, Leadership and Technology, New York University. Recuperado de: <http://nyu.academia.edu/ZacharyMaggio/Papers>.
- Mainwaring, S., y Scully, T. R. (eds.) (2010). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mendoza, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México* (391-417). México: El Colegio de México (VII).
- Musselin, C., y Mignot-Gérard, S. (2002). The Recent Evolution of French Universities. En A. Amaral, G. A. Jones y B. Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2) (63-86). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Neave, G. (2011). El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En R. Grediaga y R. López Zárate (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020* (262-298). México: UAM-Azcapotzalco.
- Parsons, M. D. (1997). *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990s*. Albany: State University of New York Press.
- Premfors, R. (1990). Políticas públicas y gobierno universitario en Francia, Suecia y Gran Bretaña. En K. Kovacs (comp.), *La revolución inconclusa. Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*. México: Nueva Imagen.
- Rueshemeyer, D. (2006). Why and How Ideas Matter. En R. E. Goodin y C. Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (227-251). Oxford: Oxford University Press.
- Slaughter, S., y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Vries, W. de, y Álvarez, G. (2012). Inducements for or Impediments to Change? En H. G. Schuetze, W. Bruneau y G. Grosjean (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective* (125-146). New York: Palgrave Macmillan.

Abstract

University governance and institutional behaviour: notes from the Mexican experience, 1990-2012

INTRODUCTION. The aim of this article is to analyze the relationship between government and the institutional behavior of public universities. **METHOD.** Starting from a conceptualization of these relationships, we discuss the most prominent changes and reforms in government, governability and institutional governance of higher education in Latin America, focusing on the experience of Mexican public universities. To this end we take into account the cases reported in the relevant literature on the subject, both the literature on the Latin America experience as well as the one focusing on the Mexican case in particular. **RESULTS.** The central argument is that changes in management practices and government of public universities were markedly modified by the influence of changes in belief systems, contextual transformations and the profile of public policies. From the analytic perspective of “methodological institutionalism” we discuss the argument in the light of the last two decades of the Mexican experience. **DISCUSSION.** The general conclusion is that, under the influence of the three abovementioned forces, tensions between governability and governance at the level of institutional management of universities have significantly increased, which in turn has significantly modified the core conception of university autonomy, and the re-localization of the spaces where power and institutional authority are distributed and exercised.

Key words: *Public Higher Education, Governance, Governability, Institutional autonomy, Public Policy, New Public Management.*

Résumé

*Gouvernement universitaire et comportement institutionnel :
notes depuis l'expérience mexicaine, 1990-2012*

INTRODUCTION. La relation entre le gouvernement et le comportement institutionnel des universités publiques est explorée dans ce texte. **MÉTHODE.** À partir d'une conceptualisation de ces relations, on examine les changements ainsi que les réformes relatives au gouvernement, la gouvernabilité et la gouvernance institutionnelle de l'enseignement supérieur en Amérique Latine ; l'attention étant concentrée sur l'expérience des universités publiques mexicaines. **RÉSULTATS.** L'argument central est que les changements dans les pratiques de gestion de gouvernement des universités publiques ont été modifiés à cause de l'influence des changements dans les systèmes de croyances, les transformations contextuelles ainsi que le profil des politiques publiques. Depuis la perspective analytique de “l'institutionnalisme méthodologique”, cet argument est discuté au vu de l'expérience mexicaine des deux dernières décennies. **DISCUSSION.** La conclusion générale est que sous l'influence des trois forces précédemment mentionnées, les tensions entre la gouvernabilité et la gouvernance au sein de la conduction institutionnelle des universités ont augmenté, ce qui a altéré la conception

même de l'autonomie universitaire et la relocalisation des espaces d'exercice et de distribution du pouvoir et de l'autorité institutionnelle.

Mots clés: *L'enseignement supérieur public, Gouvernance, Gouvernabilité, Autonomie Institutionnelle, Politiques publiques, Nouvelle Gestion Publique.*

Perfil profesional del autor

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la FLACSO-Sede México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Sus líneas de investigación se orientan a la educación superior y especialmente al campo del gobierno de las universidades. Es profesor-investigador del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Su libro más reciente es *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (2010).

Correo electrónico de contacto: aacosta59@gmail.com