

LA INTERACCIÓN GOBIERNO-UNIVERSIDADES: UNA RELACIÓN COMPLEJA

Government-university interaction: a complex relationship

ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (México)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66105

INTRODUCCIÓN. Se presenta una revisión de las relaciones entre el gobierno y las universidades, haciendo referencia a los Estados democráticos. Se comparan los debates desarrollados en América Latina y Europa. Se particulariza el caso de México para ejemplificar el tipo de cambios que se consideran en la discusión teórica. **MÉTODO.** Con base en el concepto de Estado democrático se hace una revisión de los factores que llevaron a su consolidación, así como de los principales modelos derivados de la crisis del modelo tradicional en la década de los setenta: de mercado, participativo, flexible y desregulado. **RESULTADOS.** Se describen y analizan los principales rasgos en la relación entre universidad y gobierno en los Estados democráticos y, finalmente, se presentan algunas de las principales dinámicas a las que han tenido que responder los sistemas universitarios, haciendo especial referencia al tema del gobierno y la gobernanza universitarias. **DISCUSIÓN.** Se concluye que los cambios en las instituciones han respondido principalmente a cambios que se han dado en el Estado, y que las modalidades de relación, cambiantes en el tiempo, son resultado de las fluctuaciones en el gobierno. Sobre la autonomía universitaria se concluye que esta ha ido cambiando en el tiempo, desde una autonomía amplia y protegida hasta una autonomía acotada y limitada.

Palabras clave: *Gobernanza, Universidades, Papel del gobierno, Regulación estatal, Autonomía institucional, Política educativa.*

Las Instituciones de Educación Superior (IES) son organizaciones que forman parte de la estructura de cualquier sociedad que tenga por objetivo cultivar el conocimiento, sea para incrementarlo a través de la investigación, para transmitirlo mediante la formación de profesionales e investigadores, para ponerlo al servicio de la sociedad, por la extensión y difusión de sus servicios, o para atender demandas específicas de

esta (Clark, 1983). Todas las IES mantienen una relación, con diferentes grados de intensidad, con el Estado nacional en que se encuentran y con el gobierno. Son instituciones que se rigen por disposiciones normativas de Estado (laxas o estrictas), pero que no son estáticas, pues tanto los Estados como las IES evolucionan para adecuarse, ajustarse u ofrecer nuevas perspectivas de desarrollo a los ciudadanos que requieren de

sus servicios. La relación es dinámica, no siempre armónica, entre los Estados, los gobiernos y las IES y favorece o dificulta el cumplimiento de las funciones académicas.

Los Estados democráticos: permanencia y cambio

Se entiende por Estado democrático aquel cuyo gobierno emana de entre diferentes opciones y a través del voto popular. En el Estado democrático el gobierno cuenta con el respaldo de la mayoría, tiene plena capacidad para diseñar políticas públicas y administrar recursos fiscales, así como para establecer normas y regulaciones de distinto tipo. Además, se reconoce su autoridad para fijar principios de relación y pactar convenios con otros Estados y con organismos multilaterales. Durante el siglo XX se desarrolló un modelo de Estado constituido por un gobierno fuerte a cargo del conjunto de organizaciones destinadas a atender las necesidades y demandas sociales. Un tipo de gobierno encargado de definir y dirigir políticas públicas y organizaciones para su instrumentación. El modelo fue exitoso hasta la década de los setenta, cuando empezaron a surgir inconformidades en diferentes ámbitos. Se constató la persistencia crónica de problemas como la desigualdad de ingresos, el desarrollo diferenciado entre regiones, la carencia de empleo digno; una insuficiente capacidad gubernamental para revolver problemas emergentes; una deficiente calidad de los servicios públicos y un uso inadecuado del erario. Tales elementos resultaron en actitudes de desconfianza hacia los políticos. Además, emergieron nuevas realidades en el ámbito económico y social: crecimiento económico menor al esperado, el surgimiento de organizaciones civiles con interés en participar en decisiones de política pública; y nuevas relaciones internacionales que obligaron a reconceptualizar la soberanía. Estos y otros elementos dieron lugar a cuestionamientos sobre si el modelo tradicional de Administración pública seguía siendo vigente o había que cambiarlo.

Peters (2001) señala que en el horizonte surgieron cuatro modelos de Estado para enfrentar los viejos y nuevos retos de la sociedad: *el de mercado, el participativo, el flexible y el desregulado*. Cada uno de ellos comparte la inoperancia del Estado tradicional, pero las razones de su emergencia difieren, y en consecuencia también sus propuestas.

El modelo de *mercado* atribuye los déficits del modelo tradicional al monopolio del Estado. Plantea que es necesario descentralizarlo y encarar diversas tareas a empresas privadas de modo tal que la competencia dé lugar a una mejor calidad en la prestación de servicios. Este modelo conmina a adoptar los criterios de administración privada y los principios de la Nueva Administración Pública (*New Public Management*) orientada a mejorar en eficiencia y eficacia la respuesta gubernamental a las demandas sociales. El modelo *participativo* considera que la decadencia del modelo tradicional se debe a su sistema altamente jerarquizado, que limita o impide la participación ciudadana en los asuntos públicos. Se pronuncia en contra de la burocracia y aboga por una relación directa entre servidor público y ciudadano. Se nutre de la participación democrática en sociedades de masas y aboga por la revocación de mandato de los políticos, por el plebiscito, por la consulta pública para establecer políticas, y por la negociación entre Estado y sociedad. El modelo *flexible* es más difuso. Se caracteriza por defender la capacidad autotransformadora del Estado; plantea que existe capacidad de cambiar, de experimentar, de introducir modificaciones para dar lugar a una nueva administración burocrática que conserve lo que ha funcionado bien y cambie lo necesario para dar un mejor servicio a la sociedad. El modelo *desregulado* destaca que la disfuncionalidad del modelo tradicional se debe a la excesiva regulación interna de las entidades públicas que desvirtúan el sentido del servicio público. Propone que la desregulación y simplificación de procedimientos redundan en servicios públicos de mejor calidad.

Los cuatro modelos se instrumentaron, con matices, en buena parte de los países europeos desde

los noventa (Neave, 2011). Aunque se aprecian resultados positivos también existen efectos negativos, que han llevado a repensarlos y a plantear una segunda generación de respuestas. Se aprecia, por ejemplo, que el de mercado es aplicable en algunos ámbitos y en otros no, que la intervención del Estado es necesaria para regular el mercado. A la par, se aprecia que hay algunos sectores claves del Estado en donde es inconveniente descentralizar, desregular y dar participación al mercado, como las fuerzas armadas, los servicios de salud y la educación pública.

Tales modelos surgieron en sociedades desarrolladas, pero han tenido expresión en países en vías de desarrollo. Peters (2001) afirma que la adopción de estos en Europa fue posible por la previa consolidación del orden burocrático racional, pero si se implanten en países que aún tienen problemas para hacer vigente el modelo tradicional, resulta un riesgo e incluso puede ser dañino. Señala que hay prácticas sociales que a pesar de ser retóricamente condenadas y legalmente prohibidas siguen vigentes, pues cuentan con respaldo social y son apreciadas como una forma normal y tradicional de relación entre gobierno y ciudadanía. Según el autor, sería necesario que estos países construyan y consoliden sus capacidades administrativas antes de implantar reformas como la del mercado, la desregulación o el gobierno participativo. Por otro lado, se observa también que estos países han instrumentado una gran cantidad de reformas, pero son tantas, tan frecuentes y ostentosas que producen fatiga y desconfianza en los ciudadanos. La mezcla de abundancia de normas y la arbitrariedad en su cumplimiento produce “el peor de los mundos posibles: tratamiento arbitrario a los ciudadanos, y reducida eficacia y eficiencia del sector público” (ibídem: 175).

La relación universidades-Estado democrático

El gobierno de las universidades remite a su relación con el Estado. Una mejor manera de

entender las formas de conducción y toma de decisiones en las universidades es analizar esa relación, especialmente con las instituciones de carácter público, dado que reciben dinero de los contribuyentes para su operación y desarrollo.

¿Cuál es la relación de las universidades con un Estado de origen democrático? Una breve consideración sobre las diferentes perspectivas teóricas que se han desarrollado para describir el papel del Estado con respecto a sus instituciones contribuirá a centrar el tema del gobierno y la gobernanza en las IES.

A lo largo de la historia de las universidades, diversos investigadores han tipificado las relaciones de las IES con el Estado. Repasemos brevemente esas diferentes formas de relación.

Una primera es la que se corresponde con los tipos de Estado esbozados anteriormente. Las instituciones de educación superior pueden caracterizarse como órganos dependientes del Estado (en el modelo burocrático o tradicional), como empresas (en el modelo de mercado y el desregulado), o como instituciones autónomas (en los modelos participativos y flexible). Las universidades como órganos de Estado se caracterizan por servir a intereses determinados por este y atender las disposiciones del régimen, realizando sus funciones académicas de acuerdo a prioridades gubernamentales. En esta visión, el Estado define a las IES, su misión y sus funciones, sus prioridades académicas y sus formas de gobierno. Los académicos, funcionarios y administradores son empleados públicos y toca al Estado proveer recursos para que las IES cumplan sus fines.

Una segunda forma de relación es cuando los Estados mantienen un control a distancia sobre las IES; es decir, funciones de supervisión y evaluación, pero al mismo tiempo se delegan responsabilidades y se conceden atribuciones para el desarrollo de conocimiento. Se traslada a las IES cierto rango de autonomía académica y de gestión. La academia decide con libertad sus

prioridades, sus formas de organización, sus mecanismos de selección del personal y las condiciones de trabajo. En esta forma de relación, el gobierno les otorga recursos de acuerdo con ciertas reglas y en función de resultados. La modalidad es la más extendida en los Estados democráticos y también la más diversa en sus formas de operación. La autonomía y la defensa de los principios de libertad de cátedra, de investigación y de gestión, si bien son comunes, adquieren muy diversas expresiones entre los Estados e incluso en el interior de los mismos. La autonomía tiene diferentes grados, ámbitos y alcances. En algunos Estados es conquista de los miembros de las universidades, en otros es obsequio de las autoridades; en algunas instituciones se ejerce y en otras únicamente se proclama. En ciertos casos es excusa para la irresponsabilidad y en otros es un escudo para la injerencia desmedida del gobierno. En ocasiones es una condición necesaria para el desarrollo del conocimiento, en otras es refugio de las inercias. En esta perspectiva, el Estado abre el campo a las instituciones privadas en tanto contribuyen a atender una amplia demanda social.

Una tercera forma de relación es que las IES sean consideradas por el Estado como “organizaciones de negocios”, como empresas que compiten abiertamente por diversos mercados altamente demandados; de estudiantes, de profesores, de recursos. Son instituciones que pueden “vender” su mercancía (el conocimiento) a clientes dispuestos a pagar por ese “producto”. Ofrecen servicios a una clientela que demanda servicios profesionales, a organizaciones que desean soluciones a sus problemas, a empresas que buscan situar en el mercado prototipos, innovaciones, patentes, etc. En este caso, el gobierno no otorga recurso económico alguno a menos que sea como compra-venta de un servicio y sea regulado por la normativa aplicada a cualquier tipo de negocios lucrativos. Las IES que adoptan esta modalidad tienen mayor libertad para organizarse internamente, de acuerdo a sus intereses, y sus servicios de docencia e investigación están regidos por la ley de la oferta y la demanda

(Huisman, 2009; Clark, 1983). El Estado se desentiende de los servicios de educación superior y los regula como cualquier otra mercancía o servicio; deja la formación de profesionales e investigadores, y la propia investigación, en manos del libre mercado para que los individuos elijan “libremente” la institución que les provea de servicios y para que estas los provean en una situación de abierta competencia. Esta opción remite a un Estado muy acotado y con poca burocracia. Es una forma de relación que está ganando adeptos en diferentes países y que convive con las anteriores.

Investigadores como Neave (1988) y Brunner (1990) han descrito la evolución del “trato” que el Estado ha dispensado a las universidades públicas en la época contemporánea. En un periodo, la relación puede calificarse como la de un Estado benefactor que evolucionó hacia uno benevolente, y que, en los últimos tiempos, se transformó en un Estado supervisor y evaluador. La primera fue una forma de relación en la que el Estado no intervenía en el tipo y modalidades de servicio que ofrecían las universidades, únicamente les otorgaba recursos económicos de acuerdo a su disponibilidad y criterios propios, dejando el desarrollo a su libre albedrío. Había una suerte de acuerdo implícito con las universidades que consistía en que el Estado les otorgaba financiamiento a cambio de que estas no generaran disturbios que amenazaran la tranquilidad social, que controlaran a los grupos internos que se pudieran manifestar en contra del gobierno y de sus políticas. Era un pacto no escrito: paz interna a cambio de recursos económicos.

La segunda forma, la benevolente (llamada también negligente), se caracteriza por una relación en la que el Estado sugiere modalidades de conducción de los servicios y ciertos mecanismos para arreglar conflictos, pero sin intervenir en las universidades; no hay supervisión de la calidad de su docencia e investigación. Esta benevolencia en ocasiones resulta negligente, pues el Estado puede llegar a abdicar

de la responsabilidad social que tiene de cuidar el cumplimiento de derechos sociales que transfiere a las IES.

No obstante, ante la inoperancia de las formas anteriores, el Estado se inclinó en los últimos tiempos (de los noventa a la actualidad) por erigirse en un Estado evaluador e interventor, en donde se condiciona el recurso público a cambio de introducir ciertos mecanismos de evaluación de los programas y personas que laboran en las instituciones con la intención clara y expresa de mejorar la calidad de sus servicios. Esta tercera modalidad parte de la premisa de la incapacidad de las instituciones para diseñar y aplicar mecanismos propios e internos para ofrecer educación de calidad. Ante esta incapacidad, se requiere la intervención directa del gobierno, quien “premiará” a las instituciones que mejor se ajusten a las políticas públicas, que se comprometan a obtener los indicadores establecidos por el gobierno y que resulten mejor evaluadas. Esta intervención se da a veces de manera directa, a través de la imposición de políticas públicas, y en ocasiones mediante una “dirección a distancia”, en donde se buscan organismos intermedios para la aplicación de las mismas.

En una perspectiva semejante, Scott (1995: 72) identifica tres fases de transición en la concepción del Estado de bienestar. Una primera, en la cual el Estado se concentra en diseñar redes para la seguridad social, como seguro de salud, habitación, seguro de desempleo, etc. Una segunda en la que el Estado asume un rol intervencionista, pero dando oportunidad a la iniciativa privada. Y una tercera, que emerge en los años noventa en los países de la Europa occidental, y que consiste en el cambio de un Estado fiduciario a un Estado contractual; la transición de un “Estado de bienestar” a “una sociedad del bienestar” que refleja el cambio de un Estado corporativo a una sociedad civil (Scott, 1995: 80-81).

Por su parte, Ferlie, Musselin y Andresani (2012) tipifican la relación del Estado con las IES en tres

dimensiones: a) al Estado le corresponde asegurar y cuidar la autonomía de las universidades; b) el Estado es un mediador de los intereses sociales orientados al desarrollo de la educación superior, también conocido como el Estado intervencionista, y c) el Estado como un estimulador de las fuerzas del mercado y a la vez como un detector y reparador de las fallas del mercado.

No obstante, tal vez la perspectiva más difundida y recreada sea la propuesta por Clark, que ubica a las IES en un área de conflicto jaloneada por intereses muy poderosos: el Estado, el mercado y la academia: el bien conocido triángulo de la coordinación (Clark, 1988).

En la realidad no se encuentran tipos “puros” de esta relación entre el Estado y las IES. Los modelos son representaciones ideales de una forma de proceder. Lo más frecuente es que en un mismo país convivan diferentes tipos de relación, en función del tipo de instituciones (su desarrollo y fortaleza) y según sea el grado de desarrollo democrático de los países; la relación también es diferente según el monto de recursos que el Estado destine a las evaluaciones.

Gobierno y gobernanza en las instituciones de educación superior

El gobierno de las universidades está permeado por el tipo de Estado predominante. No obstante, hay al menos cinco dinámicas que están presionando a un cambio profundo en los sistemas de educación superior, generando un amplio consenso social entre gobernantes, autoridades institucionales, empresarios y ciudadanos para introducir reformas profundas en dichos sistemas (aunque también hay investigadores y profesores que si bien reconocen las presiones, no están de acuerdo con las alternativas de solución). Estas cinco dinámicas se aprecian con diferentes matices y grados de intensidad. Si bien son conocidas vale la pena recordarlas para después abordar el tema que aquí interesa:

1. *La masividad de la educación superior*. En todos los países se observa un crecimiento sin parangón en la demanda y en la matrícula de educación superior.
2. *La globalización*. Los países en general, y las IES en particular, se encuentran envueltos en crecientes mercados regionales y globales que están desdibujando las fronteras nacionales y forzando a repensar el alcance de la soberanía. Lo que en un momento se consideró como internacionalización está siendo desplazado por una globalización que no respeta los ámbitos específicos de la soberanía nacional.
3. *La economía del conocimiento*. Las IES están siendo empujadas a incorporar nuevas funciones y formas de organización derivadas de la economía del conocimiento, conocimiento práctico, utilitario, que puede ser comercializado para dar ventajas competitivas a las naciones o empresas en la conquista de mercados y afianzar un predominio sobre las demás.
4. *La escasez de los recursos*. Los Estados nacionales resultan cada vez más incapaces de asignar los recursos públicos indispensables para ampliar la oferta y mejorar la calidad formativa. Esta presión ha dado lugar a diseñar y aplicar nuevos esquemas de financiamiento y abrir paso a la inversión privada.
5. *La obsolescencia de las formas de gobierno en las universidades públicas*. Una corriente de opinión que está tomando fuerza, sobre todo en Europa, es la percepción de que las tradicionales formas colegiadas de gobierno de las universidades públicas son un obstáculo para su modernización y por ende hay que cambiarlas para que sean más operativas, tomen decisiones con oportunidad y sean “ejecutivas”. Se aboga por una forma de administración tipo empresarial y con muchos rasgos de la Nueva Administración Pública. Se trata de reducir el campo de influencia de los cuerpos colegiados e instaurar juntas de gobierno con

representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de otros sectores sociales; prolongar los mandatos de los rectores; darles mayores competencias a cambio de mejorar los instrumentos de rendición de cuentas (Huisman, 2009).

De estas dinámicas, la que interesa tratar es la referida al gobierno de las universidades, en tanto tienen una relación directa con los modelos de gobierno y con las modalidades de relación del Estado con las universidades. Cualquier modificación al nivel del gobierno o las iniciativas surgidas de las comunidades académicas pasan por el gobierno institucional y por el rector, que es su figura representativa. En el proceso de ajuste y de reacomodo de las funciones universitarias, uno de los aspectos que se han puesto de relieve es el relacionado con el papel que le corresponde jugar al rector y uno de los factores que se mencionan con especial insistencia es el relacionado con su “liderazgo”. El rector es una pieza clave del gobierno y la gobernanza institucional.

Sobre los conceptos de gobierno y gobernanza hay diferentes y variadas interpretaciones entre los analistas que han ido evolucionando con el tiempo. En su etapa originaria, por gobierno se aludía a la persona o grupo electo por los ciudadanos para dirigir al país durante un determinado periodo. Son ellos los que ostentaban poder y autoridad para formular y dictar las políticas, es decir: el “órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. En las sociedades democráticas, el gobierno coincide con el poder ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno con competencias específicas y de contrapeso mutuo. En cambio, la gobernanza se refiere al conjunto de aparatos de la Administración pública que se encargan de aplicar las políticas. En esta acepción hay una distinción clara entre política y administración de la política: al Estado le corresponden las funciones políticas (el gobierno) y la gobernanza se ocupa de la implementación de las políticas, de

los procedimientos técnicos para conducir, supervisar y controlar su implementación (Amaral y Magalhaes, 2009). La gobernanza cubre los aspectos administrativos y técnicos de la implementación de las políticas. Esta concepción y distinción entre gobierno y gobernanza, en concordancia con el modelo tradicional de gobierno, ha sido cuestionada, pues obedece más a una prescripción que a la realidad; en los hechos no hay tal distinción, ni tal subordinación de la Administración al gobierno.

Ante esa constatación ha surgido otro concepto de gobernanza, con un sentido más amplio: incluye al gobierno y a otro conjunto de actores que están interesados y son afectados por las decisiones que se tomen; es una forma de gobierno participativo en donde se da cabida a diversos sectores de la sociedad civil, no solo para opinar sino para participar en la formulación de las políticas públicas. Así, la gobernanza se entiende como el ejercicio del control colectivo para conseguir objetivos comunes; alude más al proceso de toma de decisiones que implica negociaciones, arreglos y acuerdos entre diferentes agentes, tanto los que provienen de un mandato popular, electos mayoritariamente, como de aquellas otras fuerzas sociales que sin tener la legitimidad de un gobierno son partes interesadas en la definición del rumbo de la sociedad. Esta modalidad está más relacionada con el modelo flexible y participativo.

Para las instituciones de educación superior en particular, el concepto introduce cambios significativos en la conducción institucional. Tradicionalmente, en la mayor parte de las universidades europeas y latinoamericanas, el gobierno recaía en el conjunto de autoridades elegidas internamente por la comunidad, con los controles internos propios de las instituciones: los cuerpos colegiados, los patronatos, las autoridades en diferentes niveles. Al introducir la gobernanza, la autoridad incluye a otros sectores no institucionales, personajes de la industria, de los negocios, del gobierno y las propias instituciones que no son electos por la comunidad sino por

el gobierno. Esta concepción implica una modificación de la normatividad que es propuesta e impuesta por los órganos legislativos de las diferentes naciones. Es una modificación que supuestamente provee de mecanismos eficaces y oportunos en la toma de decisiones ante la inoperancia de los tradicionales cuerpos colegiados. Es la introducción del managerialismo, con un énfasis en la tecnocracia, en la técnica sobre la política.

El nuevo enfoque de la gobernanza universitaria tiene que ver con la determinación de valores dentro de las universidades, sus sistemas de toma de decisiones, la asignación y distribución de recursos, sus misiones y propósitos, los patrones de autoridad y jerarquía y a las relaciones internas de los diferentes mundos académicos y externamente con los diversos mundos del gobierno, los negocios y las comunidades” (Marginson y Considine, 2000: 7). Es un concepto relacional que incluye el liderazgo, la gestión (*management*) y la administración de las instituciones (Reed, Meek y Jones, 2002).

El Banco Mundial se refiere a la gobernanza como “el buen ejercicio del poder”, término con el que se alude “al conjunto de dispositivos formales e informales que permiten a las instituciones de educación superior tomar decisiones eficaces y actuar en consecuencia” (BM, 2000: 68). El tema de la gestión ha sido destacada por la propia UNESCO en la *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción* (9 de octubre de 1998, París). Al referirse al paso de la visión a la acción alude a la necesidad de reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior incorporando prácticas de gestión con una perspectiva de futuro y una dirección que combine la visión social con competencias eficaces de gestión.

El paradigma de la nueva gobernanza y de la Nueva Administración Pública se basa, según Salamon (2002), en cinco líneas de acción: a) de una agencia y de un programa se pasa a convertirla en una nueva herramienta administrativa,

se pone énfasis en la técnica; b) se transita de un sistema jerárquico a un sistema de redes; c) de un sistema público se pasa a una conversión de lo público en privado, de hacer privado lo público; d) de la dirección y control centralizada a la persuasión y negociación entre diferentes actores, y e) de la administración de habilidades a la aplicación de las habilidades.

La perspectiva europea

La Unión Europea, al proponer “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social” (Acuerdo de Lisboa: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia), le otorgó a las instituciones de educación superior un rol preponderante, pues se consideró que para desempeñar ese papel sería necesario modificar, entre otras medidas, sus sistemas tradicionales de gobierno en dos vertientes, unas que corresponden al Estado y otras a las propias instituciones. A juicio de varios analistas, las reformas pretenden una semejanza con el modelo de gobierno norteamericano de las universidades por considerarlo exitoso en su contribución a hacer de los Estados Unidos una potencia económica mundial.

Los procesos de reforma iniciaron desde los años noventa de la década pasada. Por parte del gobierno, se pretendía el reforzamiento de la autonomía institucional, lo que comprendía la introducción de nuevas formas de organización y liderazgo al interior de las instituciones; y por parte de las instituciones, un reforzamiento del liderazgo de sus órganos directivos (Sporn, 2003). La implicación de la gobernanza es la instauración de un órgano de gobierno adicional en las universidades que especifica su misión, sus prioridades, las modalidades de relación con el gobierno y con otros sectores sociales, la formulación de “planes estratégicos de desarrollo” y, nada menos, que la elección del rector. Este

nuevo órgano de gobierno estaría conformado por un grupo reducido de personas del gobierno, de las empresas, de organizaciones de la sociedad civil (a diferencia de los masivos cuerpos colegiados) que tendrían la facultad no solo de designar a la máxima autoridad institucional, sino también de elegir a sus propios miembros, con lo cual se restaría la capacidad y la competencia de los académicos en la elección de sus autoridades y obliga al rector a ser el instrumentador de las políticas diseñadas y aprobadas en ese nuevo órgano, de convertirlos de líderes académicos en administradores estratégicos de negocios (OCDE, 2006: 64) de darles cuentas en primer lugar a ellos y secundariamente a sus comunidades académicas y para poder hacerlo necesitan mayores ámbitos de decisión, mayor discrecionalidad y un aparato administrativo que esté fundamentalmente a su servicio.

También se observa una aparente contradicción, pues se trata, por un lado, de incrementar la autonomía y dar mayor fuerza y autoridad a los rectores y, por otro, la introducción de nuevos actores en el gobierno institucional que afecta e interfiere en la autonomía. Neave (2007) apunta el peligro cuando el Estado pretende reforzar la autonomía institucional, pues de lo que se puede tratar es que la universidad entregue resultados y ofrezca cuentas de su quehacer y de sus finanzas.

En Europa, las juntas de gobierno ya están operando en varios países (Amaral *et al.*, 2002; Neave, 2009; De Boer, 2009; Huisman, 2011) a pesar de la resistencia de buena parte de los académicos que recelan, desconfían e incluso se oponen a esas medidas. Se reconoce que el cambio de gobierno colegiado al de la Nueva Administración Pública ha favorecido una actuación más colectiva y estratégica, a cambiar el perfil de los académicos a favor de una vinculación con el mercado; a diversificar las fuentes de financiamiento y depender menos del Estado, a priorizar la actividad de investigación orientada a conseguir financiamiento, a organizar el currículum por competencias. Pero buena parte de los

académicos piensan que esa línea de acción surge como una imposición de políticos que discurrieron que “esas” eran las mejores formas para dar pie a la transformación de las universidades sin que hayan existido estudios, evidencias o ejemplos de que las anteriores formas no eran adecuadas. Incluso los impulsores de tales medidas tienen una “fe y confianza ciegas” en su bondad porque suponen que deben funcionar porque funcionaron en organizaciones no universitarias. Además, su implantación, con el poder del gobierno y el aval de agentes internos, no requirió de consultas ni de convencimientos ni de consensos con las comunidades, método que evaden y descalifican, sino de una decisión cupular. Hacen tabla rasa de historias y zagas organizacionales acuñadas a lo largo de siglos para instaurar métodos tecnocráticos lejanos y ajenos a las tradiciones universitarias (Neave, 2010). Esta tendencia atenta contra el valor tradicional en las universidades, donde el conocimiento tenía eminentemente un carácter *formativo*: cultivar la formación crítica de los estudiantes, la investigación humanística y artística, la apreciación de las diferentes manifestaciones del arte, en suma, la formación integral. La prevalencia de la educación como una fuerza económica ha impactado en la organización y gobierno de las universidades, en los contenidos educativos, en el tipo de estudiantes, y en las características y quehacer de los académicos (Magalhaes y Amaral, 2009).

En la perspectiva de la NPM la gobernanza es caracterizada por la proliferación de herramientas técnicas para la acción pública. Es la introducción del neoliberalismo en las universidades, como una alternativa de gobierno (Sporn, 2003). Neave (2011) ha acuñado una pregunta que sintetiza la inconformidad: ¿lo que es bueno para Estados Unidos, es bueno para el mundo?

El debate latinoamericano

En América Latina el tema del gobierno y gobernanza ha sido poco discutido. Se analiza la evaluación y sus impactos pero no tanto la

participación de estudiantes y académicos en el gobierno institucional. Se reconoce que “la universidad latinoamericana necesita y merece un mejor gobierno” y que:

“los marcos regulatorios no han estimulado suficientemente una innovación en las organizaciones. Esto se verifica en los procedimientos de elección o designación de los órganos unipersonales, en la composición de los órganos colegiales y en la creación de un cuerpo de funcionarios administrativos con cargos de responsabilidad. Aun en los casos en que la norma alienta a la incorporación de personalidades externas en los órganos de gobierno, llama la atención las dificultades para institucionalizar su participación en los procesos de decisión. Este es un aspecto en el que cualquier cambio debiera ser inducido, ya que cualquier imposición de la norma sería un contrasentido para la autonomía organizacional” (Saimoilovich, 2008: 63).

Las referencias con respecto al gobierno y gobernanza de las universidades son más bien de tipo declarativo, pero hay poco análisis sobre el tema y se detectan pocas acciones por modificar la forma tradicional de gobierno formalmente colegiado. Las propuestas de cambio han sido más bien propuestas por organismos internacionales (OCDE, BM, 2000; IESALC, 2008). Ello no obsta para que algunos investigadores hayan puesto de manifiesto que el sector dirigente de las universidades acusa problemas de acoplamiento y ajuste con respecto a las nuevas demandas de la sociedad. Reconocen, al igual que en Europa, que la corriente del managerialismo está impactando a las universidades (Brunner, 2007), entendida:

“como un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno, a través de una enérgica reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión), inspirada en la eficiencia de las empresas y

organizaciones afines al mercado que sus contrapartes públicas y la mayor capacidad adaptativa de aquellas organizaciones” (Bruner, 2007).

Pero, al igual que en Europa, varios académicos han llamado la atención sobre las implicaciones del NPM, en tanto que promueve un cambio de valores en las universidades, de fomentar una cultura empresarial, de lucro. De convertir al conocimiento en una mercancía para venderse al mejor postor, una cultura empresarial que busca a toda costa someter a los competidores y que “contribuye a una segmentación social... a negar la ciudadanía y la democracia” (Mollis, 2002: 211). En buena parte de las universidades públicas de América Latina, la selección de los rectores sigue estando en manos de los cuerpos colegiados, sin intervención formal externa (si bien, hay reconocimiento de la injerencia del gobierno y de los partidos políticos) y en pocos casos se han introducido el equivalente a las juntas de gobierno.

El caso de México

La condición mexicana, de acuerdo con los modelos de Peters, se podría ubicar en el tradicional con algunos rasgos del participativo, del mercado y del desregulado. En efecto, el Estado fuerte se mantuvo hasta la década de los ochenta en que inició un proceso de cambio en la economía hacia el modelo de mercado y en el ámbito de la política el cambio se puede ubicar en 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional por primera vez en su historia dejó de tener mayoría en la cámara de diputados y tres años después perdía la presidencia a favor del Partido Acción Nacional. A partir del año 2000 se incrementaron los esfuerzos por la desregulación y por la participación de otros sectores en el análisis y propuestas de políticas públicas, sin que hasta la fecha la sociedad civil haya logrado influir de manera decisiva en ellas, pese a que están formalmente incorporadas desde 1983 en la elaboración de las políticas públicas. A pesar de que se tiene un Estado fuerte, el modelo tradicional está lejos de

haberse consolidado. Como lo menciona atinadamente Peters, muchos de los valores de la Administración weberiana no se han podido instituir porque siguen presentes y vigentes vicios que lo impiden, como la corrupción, el amiguismo, el soborno, la impunidad, el trato desigual, el uso del dinero público para provecho personal, la insuficiente rendición de cuentas y en tanto no se resuelvan esas contradicciones, la instauración de nuevos modelos corre el grave riesgo de desviarse o pervertirse porque carecen de una base sólida sobre la cual partir. Y tal parece que eso está sucediendo, lo cual nos coloca en el peor de los mundos posibles.

A semejanza de lo ocurrido en Europa, también sectores de la sociedad mexicana están desencantados de la Administración pública tal como la conocemos por razones parecidas a las de los europeos: los problemas que se pretendían corregir y resolver, continúan o se están agravado; en general la Administración pública se ha constituido en un sector que defiende sus intereses y sus privilegios en menoscabo de la ciudadanía; hay formalmente una sobrerregulación con el problema mayor de la inaplicabilidad de la ley y de la impunidad ante su transgresión. Pero además, la introducción de algunos rasgos de los nuevos modelos ha traído consecuencias negativas porque, como se mencionó anteriormente, se montaron sobre estructuras muy endeblas. La desregulación ha dado lugar a una evasión estratosférica de impuestos; la supuesta o real ineficiencia de los trabajadores de base del sector público propició la contratación de miles de personas en régimen de trabajo temporal, así como la proliferación de mandos medios y superiores; los esfuerzos de descentralización han dado lugar, en muchos casos, a la creación de nuevos feudos en las entidades federativas, y una descoordinación de actividades y redundancias de funciones.

El Estado mexicano se ha adelgazado en sus funciones en los últimos veinte años aunque paradójicamente se ha incrementado el personal que trabaja en la Administración pública.

Evidentemente ha habido avances en muchos ámbitos de la vida social y política pero seguramente serían mayores si se hubiera avanzado en la erradicación de múltiples vicios de la Administración pública.

Conclusión

La breve e incompleta referencia a la relación del gobierno con las instituciones de educación superior en los últimos sesenta años ha tenido el propósito de mostrar la forma predominante de relación del gobierno con las instituciones de educación superior en diferentes periodos. Se puede inferir que el gobierno ha tenido una presencia preponderante y definitoria del desarrollo de la educación superior y de sus instituciones fundamentalmente las públicas. Sin que sean

catalogadas exactamente como “órganos del Estado” se podría decir que ese modelo es el que mejor se adecua al tipo de relación entre ambos. Los cambios en las instituciones han respondido principalmente a cambios que se han dado en el Estado, y las modalidades de relación, cambiantes en el tiempo, son resultado de las fluctuaciones en el gobierno. Evidentemente encontramos algunos signos de una relación autonómica con las instituciones que también ha ido cambiando en el tiempo, desde una autonomía amplia y protegida (años sesenta), a una autonomía desdibujada por la crisis económica (años ochenta), a una autonomía acotada y limitada (a partir de los años noventa). También encontramos algunos rasgos del modelo de mercado, relacionado con las instituciones privadas y algunas de las nuevas IES públicas que, paradójicamente, son impulsadas por el propio Estado.

Referencias bibliográficas

- 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. (2000). *Management Fads in Higher Education. Where they come, what they do, why they fall*. San Francisco: Jossey Bass.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J., y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Clark, B. R. (1983). *El Sistema de Educación Superior: Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura.
- Ferlie, E., Musselin, Ch., y Andresani, G. (2012). El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (133-174). Barcelona: Octaedro/ICE-UB.
- Huisman, J. (2009). The Governance in Higher Education. En J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the governance of Higher Education. Alternative frameworks for Coordination*. New York/London: Routledge.
- Magalhaes, M. A., y Amaral, A. (2009). Mapping put Discourses on Higher Education Governance. En J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the governance of Higher Education. Alternative frameworks for Coordination* (182-197). New York/London: Routledge.
- Marginson, S., y Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas. En M. Mollis (comp.), *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (203-216). Buenos Aires: FLACSO.

- 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 (coords.), *Aportaciones a la agenda sobre investigación superior 2010-2020* (261-298). México: UAM-Azcapotzalco.
- Peters B. G. (1996). *The future of Governing: four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters B. G. (2002). Governance: A Garbage Can Perspective. *IHS Political Science Series* (84). Vienna: Institute for Advanced Studies, Department of Political Science. Recuperado de: <http://aei.pitt.edu/347/>.
- Salamon, L. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Samoilovich, D. (2008). Senderos de la innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (319-379). Caracas: IESALC-UNESCO.
- Sporn, B. (2003). *Convergence or difference in international higher education policy: lessons from Europe*. New York: Ford Policy Forum.

Abstract

Government-university interaction: a complex relationship

INTRODUCTION. The main purpose of this paper is to analyze the relationships between government and universities, in democratic States. The article compares the debates in Latin America and Europe. This framework is particularized for Mexico to exemplify the kind of changes that are considered in the theoretical discussion. **METHOD.** Based on the concept of democratic state we review the factors that led to its consolidation, as well as the main models derived from the crisis of the traditional pattern during the decade of 1970: the Market, the Participative, the Flexible and the Deregulated models. **RESULTS.** We analyze some of the main features in the relationship between university and government in democratic States and, finally, we present some of the main dynamics to which university systems had to respond, making special reference to universities' government and governance subjects. **DISCUSSION.** We conclude that changes in institutions have responded primarily to transformations occurred in the state arena, and that the types of relationship, that change over time, are the result of fluctuations in government. Regarding university autonomy we concluded that this has changed over time, from a wide and protected autonomy to a bounded and limited autonomy.

Key words: *Governance, Universities, Governance role, State regulation, Institutional autonomy, Educational policy.*

Résumé

L'interaction gouvernement-universités: une relation complexe

INTRODUCTION. Il s'agit de présenter une révision des relations qui existent entre le gouvernement et les universités, tout en faisant référence aux États démocratiques. **MÉTHODE.** Premièrement il sera fait allusion au concept d'État démocratique, puis sera effectuée une révision des facteurs qui ont

conduit à sa consolidation, ainsi qu'aux principaux modèles dérivés de la crise du modèle traditionnel dans les années soixante-dix : de Marché, Participatif, Flexible et Dérégulé. **RÉSULTATS.** On décrit et analyse quelques-uns des principaux traits qui caractérisant la relation entre les universités et le gouvernement dans les États démocratiques, et enfin on présente quelques-unes des principales dynamiques auxquelles les systèmes universitaires ont eu à répondre, tout particulièrement celles faisant référence au thème du gouvernement et de la gouvernance universitaire. **DISCUSSION.** On conclut que les changements dans les institutions ont répondu principalement aux changements qui ont eu lieu dans l'État, et que les modalités de changement de la relation dans le temps sont le résultat des fluctuations de gouvernement. Sur l'autonomie universitaire on conclut qu'elle a évolué dans le temps, d'une autonomie large et protégée à une autonomie délimitée et limitée.

Mots clés: Gouvernance, Universités, Rôle du Gouvernement, Régulation de l'État, Autonomie Institutionnelle, Politiques éducatives.

Perfil profesional del autor

Romualdo López Zárate

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (1997). Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y, desde junio de 2013, rector de dicha institución. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Arizona (Center for the Study of Higher Education). Especialista en el estudio del gobierno universitario y autor de numerosas publicaciones entre las que se incluye el libro: *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior* (2013).

Correo electrónico de contacto: lzt@correo.azc.uam.mx