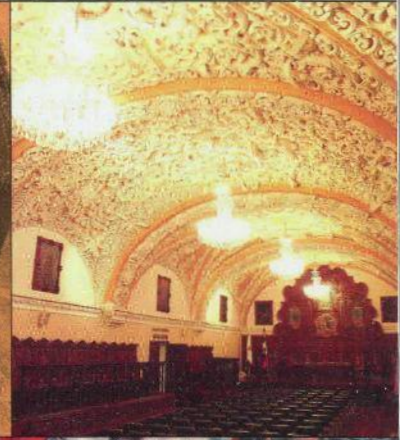
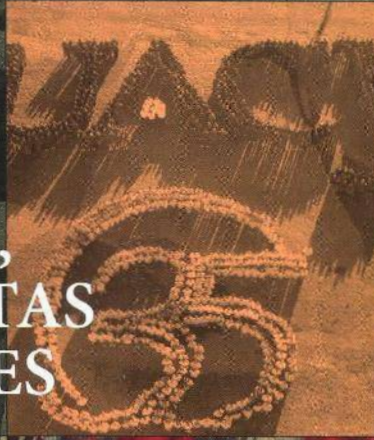
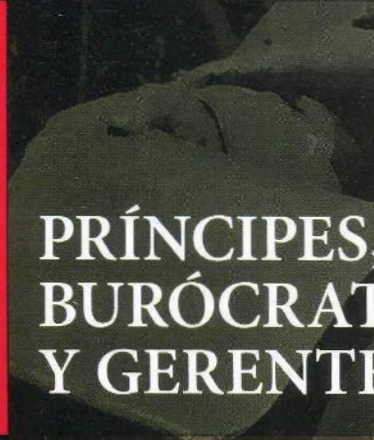


ENSAYOS

# PRÍNCIPES, BURÓCRATAS Y GERENTES

El gobierno de las  
universidades públicas  
en México

Adrián Acosta Silva



SO EL SABIO



## ADRIÁN ACOSTA SILVA

Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Desde 1984 es profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del consejo editorial de la revista *Nexos*, así como de la *Revista de la Educación Superior*. En 1994 ganó el certamen de ensayo político *Carlos Pereyra*, organizado por la Fundación Nexos, y en 2001 recibió el Premio ANUIES al mejor artículo de investigación en educación superior publicado ese año. Autor de los libros *Estado políticas y universidades en un periodo de transición*, *Una modernización anárquica*, y *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*. Actualmente es Jefe del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA-UDEG.



PRÍNCIPES,  
BURÓCRATAS  
Y GERENTES

El gobierno de las  
universidades públicas  
en México



Consejo Editorial de Publicaciones  
ANUIES

Dr. Germán Álvarez Mendiola  
Mtra. Laura Gómez Vera  
Dr. Eduardo Ibarra Colado  
Lic. Rolando Emilio Maggi Yáñez  
Dra. Maricruz Moreno Zagal  
Dr. Carlos Muñoz Izquierdo  
Mtro. Carlos Pallán Figueroa  
Dr. Roberto Rodríguez Gómez  
Lic. Carlos Rosas Rodríguez

Coordinador de la Colección:  
Germán Álvarez Mendiola



# PRÍNCIPES, BURÓCRATAS Y GERENTES

## El gobierno de las universidades públicas en México

Adrián Acosta Silva





379.72	LB2329.8.M6
A36	A36
2010	2010

Acosta Silva, Adrián

Príncipes, burócratas y gerentes : el gobierno de las universidades públicas en México / Adrián Acosta Silva.- 2ª. ed. - México, D.F. : Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Dirección de Medios Editoriales : Unión de Universidades de América Latina, 2010.

210 p. - (Colección Biblioteca de la educación superior. Serie ensayos)

ISBN 978-607-451-023-2

1. Universidades-México. 2. Educación y Estado-México.  
3. Burocracia-México. I. t.

La investigación que dio origen a este trabajo obtuvo el Premio "Andrés Bello" de la UDUAI a la mejor investigación sobre educación superior en América Latina y el Caribe en su edición 2009. El título original de la investigación es "Calidad, poder y gobierno universitario. Un estudio sobre el gobierno de las universidades públicas en México".

Diseño de la colección:

**Leonel Sagahón y Susana Vargas**

Portada:

**Guadalupe Cárdenas Pérez**

El cuidado de edición estuvo a cargo de

**Carlos Rosas Rodríguez**

Formación de este título

**Grupo H. Editores**

Segunda edición, 2010

© 2010, ANUIES

Tenayuca 200

Col. Santa Cruz Atoyac

México, D. F.

© 2010, UDUAI

Circuito Norponiente, Estadio Olímpico

Ciudad Universitaria

CP 04510, México, D. F.

ISBN 978-607-451-023-2

Impreso en México

## CONTENIDO

- 9 **Presentación**
- 15 **Introducción**
- 21 **Capítulo 1. Políticas públicas y gobierno universitario**
- 23 Factores externos del gobierno y las políticas universitarias
- 63 **Capítulo 2. Orden formal y prácticas políticas en la universidad**
- 64 El gobierno, las políticas, el cambio
- 75 La burocratización del cambio universitario
- 91 La cultura política y las prácticas políticas de los universitarios
- 95 **Capítulo 3. Poder, políticas y desempeño institucional**
- 100 El impacto de las políticas y las determinaciones institucionales
- 101 Gobierno y legitimidad
- 123 Poder y desempeño institucional
- 138 Consideraciones finales: Gobernabilidad, poder y desempeño
- 141 **Conclusiones**



147	<b>Bibliografía</b>
161	<b>Anexo estadístico y gráfico</b>
203	<b>Índice de figuras, cuadros, gráficas y tablas</b>
205	<b>Índice del anexo estadístico y gráfico</b>
207	<b>Siglarlo</b>

**CONTENIDO**

147	Bibliografía
161	Anexo estadístico y gráfico
203	Índice de figuras, cuadros, gráficas y tablas
205	Índice del anexo estadístico y gráfico
207	Siglarlo
1	Introducción
31	Capítulo 1. Políticas públicas y gobierno
43	Capítulo 2. Orden formal y estructura política en la democracia
54	El gobierno, las políticas y el cambio
75	La burocratización del cambio universitario
81	La cultura política y las políticas
88	Capítulo 3. Políticas públicas y desarrollo institucional
100	El proceso de las políticas y las intervenciones institucionales
101	Gobierno y legislación
123	Política y desarrollo institucional
138	Consideraciones finales: el desarrollo político y económico
141	Conclusiones

Estas crecientes perplejidades, complejidades de equilibrio,  
esperanzas enfermizas, males arcanos, cálculos estadísticos....

Saul Bellow, *El diciembre del decano*

And no-one saw the carny go  
And the weeks flew by  
Until they moved on the show.  
Leaving his caravan behind.

And no-one saw the carny go  
I say it's funny how things go

Nick Cave, *The Carny*

...la frase de antaño, la cláusula vieja

Ramón López Velarde, *La canción del hastío*





## PRESENTACIÓN

Desde hace algún tiempo, el espíritu de la época en el campo de la educación superior –como otros campos de la acción pública– es dominado por los afanes del cambio institucional, la eficiencia administrativa, la calidad de la gestión, la transformación de la administración universitaria tradicional en una gerencia pública profesional, la acumulación de evidencias sobre el impacto de las funciones y acciones educativas universitarias. No se sabe muy bien el momento del origen y las causas de estas preocupaciones, pero algo tienen que ver con el escepticismo o la franca desconfianza de las elites gubernamentales, políticas o económicas hacia el desempeño institucional de las universidades públicas, una actitud envenenada, o recrudescida, por los periodos de la crisis y reforma del Estado, el agotamiento de la economía desarrollista, la emergencia real o simbólica de la economía del conocimiento y la globalización, y hasta por los afanes por la democratización política de las sociedades en desarrollo, emergentes, o de tercer mundo, como quieran denominarse.

El hecho es que los gobiernos nacionales y las elites en México y en América Latina comenzaron desde finales de los años ochenta a formular políticas para evaluar la calidad del desempeño de las universidades y las instituciones de educación superior, y una multiplicidad y variedad de acciones públicas y privadas comenzaron a modificar el entorno general de las relaciones entre las universidades y el Estado. En estas circunstancias, las universidades públicas –el sector tradicionalmente más poderoso en el campo de la educación superior de la mayor parte de los países del subcontinente– comenzaron a experimentar diversas presiones, restricciones y demandas para reformar sus orientaciones, sus estructuras, sus prácticas institucionales.



Este movimiento reformador con el que finalizó el siglo y comenzó uno nuevo, es algo muy distinto a las transformaciones gobernadas a partir de 1918 y hasta finales de los años setenta por el ejemplo de la Universidad de Córdoba, en Argentina, que impulsó un cambio basado en la autonomía universitaria, la participación de estudiantes en el gobierno de la universidad, la actualización y reorientación de la formación universitaria de acuerdo con las demandas sociales de la región. Lo que ocurrió a fines del siglo xx es otra cosa, un movimiento sin un centro claro, pero dirigido firmemente hacia la renovación de los estilos de gestión, de participación y de desarrollo de las universidades públicas. Si el célebre *Manifiesto Liminar* de Córdoba, de junio de 1918, fue un reclamo político para despojar a la universidad latinoamericana de sus rasgos aristocráticos y oligárquicos —parte de lo que Ortega y Gasset denominó después como *la rebelión de las masas*—, hacia el último cuarto del siglo pasado comenzó lo que bien puede denominarse como los intentos de una “revolución gerencial” en el campo universitario, efecto pálido de lo que en términos más generales significó el redimensionamiento del Estado, la reestructuración de las economías y la condena abierta o velada hacia el pasado nacional-popular de los regímenes políticos de la región.

En este contexto, diversos grupos dentro de las universidades comenzaron a impulsar transformaciones más o menos significativas en sus formas tradicionales de organización, de administración y de gestión institucional. Las nuevas fórmulas de financiamiento público federal, las exigencias de evaluación, acreditación y certificación de programas y procesos dirigidos a evidenciar y demostrar la calidad, los programas de estímulos asociados a transformar los comportamientos individuales, grupales e institucionales, configuraron un escenario de restricciones y estímulos a los cambios en la barroca red de usos y costumbres político-administrativas predominantes en las universidades públicas autónomas.

Los resultados, sin embargo, han sido contrastantes, contradictorios, extraños. Muchos de los viejos estilos de gestión política clientelar del poder en las universidades se confundieron con el nuevo discurso y la abundante retórica de la calidad y la excelencia académica. Los usos patrimonialistas y prebendarios de los recursos universitarios se mezclaron con los estilos gerenciales de ejercicio del poder institucional, con la respectiva proliferación del empleo de indicadores de calidad, el enaltecimiento de las bondades de la rendición de cuentas y la expansión de la importancia financiera o simbólica de los reconocimientos



institucionales. El resultado de todo ello es el paisaje contemporáneo de la educación superior mexicana: un escenario en el cual la cultura de la imagen (que bien puede habitar el centro de la “república de los indicadores”) domina el desempeño de las universidades públicas, y termina reorientando, subordinando u opacando el desarrollo de las tareas sustantivas tradicionales de las universidades (la docencia, la investigación, la difusión), aquellas que Ortega y Gasset colocaba en el centro de su *Misión de la universidad*.

De ahí que resulte pertinente preguntarse por el gobierno de las universidades, es decir, por los problemas de la conducción y coordinación política de estas instituciones. Si las exigencias y restricciones del entorno presionaron a las universidades públicas para tomar decisiones de cambio o adaptación institucional ante las nuevas circunstancias, es natural pensar que el núcleo decisor de la organización universitaria, el gobierno, tuvo que aprender a comportarse de otra forma para desarrollar nuevas capacidades institucionales, a través de una reestructuración de los ámbitos de gestión y administración de los recursos, los decisores y las decisiones. El gobierno universitario –como el gobierno de cualquier institución social contemporánea– es la expresión de relaciones legítimas de poder que se visualiza como un orden político estructurado, en donde existen autoridades y figuras de autoridad, reglas para el ejercicio del poder institucional, normas, leyes y reglamentos, actores y grupos de interés o de presión, sindicatos, organizaciones gremiales y estudiantiles, corrientes políticas, sociedades secretas, acuerdos clandestinos, incertidumbres cotidianas y otros componentes de la vida política moderna. Estos configuran de manera compleja los esquemas de gobernabilidad institucional, es decir, las redes organizadas de poder que habitan los espacios, acuerdos y arreglos institucionales, los dispositivos de control institucional, los que detonan de cuando en cuando conflictos y pleitos de diversa índole, y frente a los cuales la autoridad debe asentar sus prácticas y desarrollar o emplear capacidades para dotar a las universidades de una gobernabilidad aceptable, es decir, que combine adecuadamente umbrales positivos de eficacia administrativa, legitimidad política y estabilidad institucional.

Explorar estos supuestos, sospechas y conjeturas es la base de este ensayo, que se desarrolla a partir del planteamiento de una pregunta elemental: ¿Ha cambiado el gobierno de las universidades públicas mexicanas en los últimos años? Si ello es así, ¿qué factores han producido dicho cambio?, ¿cómo se relacionan con el desempeño institucional de las universidades?, ¿cuáles son las tensiones involucradas, viejas o emergentes, que surgen de esos cambios? Para



tratar de responder a estas preguntas se ensayará un argumento sencillo: los gobiernos universitarios han sufrido un proceso de cambio y adaptación incremental a las transformaciones ocurridas en el contexto político y de políticas públicas de educación superior, pero también debido a los nuevos alineamientos y prácticas políticas ocurridos al interior de las comunidades universitarias. Y se adelanta una conclusión: esos cambios, debido a esos factores, no tienen relación, o mantienen una relación débil, con el perfil del desempeño institucional universitario; es decir, los cambios en el gobierno universitario no están relacionados de manera significativa con el rendimiento académico o administrativo de las universidades. Esto lleva, en contraparte, a señalar como conclusión complementaria y poco entusiasta, que las transformaciones en la organización del gobierno universitario han significado principalmente una burocratización de la vida académica de las universidades.

El interés principal que anima el desarrollo de estas cuestiones es el de comprender la lógica, o lógicas, que gobiernan la organización y el desarrollo institucional de las universidades mexicanas, bajo el supuesto de que esa comprensión permite identificar con alguna claridad los problemas de articulación que se observan desde hace tiempo dentro y entre las instituciones de educación superior. Elegir al gobierno universitario como unidad de análisis permite explorar la dimensión política de la vida universitaria, es decir, la esfera del conflicto, la negociación y el poder en la universidad, así como de los problemas de la autoridad, la gobernabilidad y la gobernación (o gobernanza) en estas instituciones. Se trata, en otras palabras, de volver los ojos hacia el tema de las decisiones, los actores, los intereses y las estructuras del poder en las universidades públicas mexicanas, para tratar de entender de mejor manera los procesos de cambio y de reforma que han ocurrido en el pasado reciente, poblados de claroscuros, de reformas exitosas y fracasadas, conflictividades improductivas y acuerdos luminosos, malestares legendarios y festividades magras.

Para explorar estas ideas y conjeturas, se examinan de manera general en este texto el universo de 37 universidades públicas que configuran el subsistema universitario público mexicano.<sup>1</sup> A partir de una descripción y análisis de

---

<sup>1</sup> Para los fines de este ensayo, este subsistema está integrado por las 31 universidades públicas estatales conocidas, más universidades locales recientemente creadas como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), las universidades nacionales-federales (UNAM, UAM, UACHAPINGO, U. A. Agraria Antonio Narro), y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que para fines prácticos opera como una universidad pública nacional y federal. Para ver el listado completo de las universidades consideradas, *cfr.* Tabla 1 del Anexo.



sus estructuras de gobierno, la composición de sus órganos colegiados y unipersonales, sus procedimientos de elección, las leyes orgánicas que determinan el funcionamiento del gobierno de esas organizaciones complejas, se discuten algunas relaciones, determinaciones e incertidumbres que rodean el acceso al poder y el ejercicio del poder en las universidades públicas del país. Ante las limitaciones de tiempo y de información para explorar a profundidad cada caso, se concentra la atención de esta investigación en cinco casos institucionales: la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), la Universidad Veracruzana (UV), la Universidad de Guadalajara (UDEG), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Universidad de Sonora (UNISON). A través del examen comparado de estos casos, se podrá determinar, entre otras cosas, si las fórmulas de representación política de las universidades (estructuras, métodos, procedimientos electorales) guardan alguna relación con el tipo de desempeño institucional universitario.

Este proyecto continúa una larga ruta de reflexión iniciada hace casi dos décadas y en la que han intervenido lecturas, colegas y reuniones en varios ambientes institucionales. En particular, este trabajo culmina el proyecto de investigación iniciado en el año 2001 sobre el problema de la gobernabilidad y el cambio institucional en las universidades públicas mexicanas, y cuyos frutos son los dos volúmenes de la obra *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000* (Departamento de Políticas Públicas, CUCEA-UDEG, 2006), coordinadas por el autor. Algunas secciones que componen los tres capítulos de este volumen tuvieron una primera versión como ponencias presentadas en congresos especializados (“Poder, gobierno y cambio en las universidades en México”), presentada en el xxvii International Congress of Latin American Studies Association (LASA), celebrado en Montreal en septiembre de 2007; “Gobernabilidad y cambio Institucional Universitario en México”, presentado en Tandil, Argentina, en agosto de 2007, en el marco del Congreso La universidad como objeto de investigación. Asimismo, algunos pasajes de los capítulos 1 y 2 aparecieron parcialmente como ensayos y artículos de investigación en revistas especializadas o como capítulos de libros. Sin embargo, este texto desarrolla de manera más amplia, y espero que más consistente, las preocupaciones, ideas e hipótesis planteadas anteriormente.

Sería muy larga la lista de agradecimientos institucionales, profesionales y personales. Sin embargo, se reconoce a las autoridades de la Universidad de Guadalajara (en particular, a la Coordinación de Investigación y Posgrado) y

al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, su comprensión y apoyo para el desarrollo de este trabajo. También se agradece a los colegas del Departamento de Políticas Públicas (mi espacio laboral desde 2004), sus observaciones y sugerencias en varios momentos del proyecto, en especial a Roberto Miranda Guerrero, cuyas aportaciones a las ideas y al proyecto fueron sustanciales, y permanecen en estas líneas a pesar de su sorpresivo y lamentable fallecimiento en el otoño de 2007. A María Elena García Trujillo, talentosa estudiante de economía del CUCEA, debo también un reconocimiento por el laborioso trabajo de rastrear fuentes, documentos, elaboración de la base de datos del proyecto, así como para la paciente integración de los informes parcial y final de este proyecto. También debo agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo financiero otorgado para la elaboración del proyecto. Finalmente, a los estudiantes de la Maestría en Políticas y Gestión de la Educación Superior del CUCEA, por su paciencia y resistencia ante las irremediables (¿explicables?) manías temáticas de su profesor. Qué le vamos a hacer.



## INTRODUCCIÓN

Parece existir cierto consenso, en los estudios realizados durante los últimos años sobre el sistema de educación superior mexicano, en afirmar que el análisis de las acciones y políticas educativas de nivel superior correspondientes al último cuarto de siglo, resultaron en la constitución de un periodo clave para entender los procesos de cambio institucional ocurridos en el campo de las universidades públicas y, en general, del sector educativo de ese nivel. Sea por los efectos deliberados, no deseados o perversos de las políticas públicas de la época, sea por el contexto de cambios económicos, políticos o sociales con los que interactuaron las comunidades universitarias y sus dirigentes y representantes, o por los efectos de la dinámica interna de las relaciones, estructuras y conflictos que determinaron coyunturas, decisiones y procesos relevantes en las organizaciones universitarias, el resultado fue un conjunto de transformaciones de diverso origen y alcance. En buena medida, el punto de partida de esas transformaciones –el “mecanismo de disparo” de las intervenciones públicas federales– fue la crisis del financiamiento universitario asociado a la crisis general de la economía ocurrida desde los años ochenta, que desencadenó un conjunto de acciones y decisiones encaminadas hacia la reforma de la acción pública federal, lo que incluyó por supuesto al sector de la educación superior mexicana durante los años noventa. Sin embargo, el proceso de transición política hacia la democracia también influyó de manera crucial en la transformación del contexto tradicional de las universidades públicas en México.

Pero fue en el campo específico de la administración, el gobierno y la gestión de las universidades el lugar donde ocurrieron varias de las transformaciones más significativas de la década. En muy poco tiempo, nuevos esquemas, estilos y patrones de gestión se introdujeron y enraizaron en instituciones en las



que la politización y burocratización se habían convertido en los dispositivos centrales en los esquemas de coordinación de la administración y de la vida académica. Pero los intentos por introducir esas nuevas formas en los viejos esquemas de gestión –como el vino nuevo en odres viejos–, resultó en una mixtura compleja en cada caso, pues los intereses políticos, académicos y burocráticos enfrentaron nuevas tensiones y conflictos. En esas circunstancias, a lo largo de los años noventa –un poco antes o un poco después, en cada caso institucional–, fue posible advertir la emergencia de una nueva complejidad institucional, marcada, de un lado, por el enfrentamiento entre lógicas diversas de desempeño institucional, y por el otro, por la influencia de factores externos que restringieron y modelaron en diversos grados el comportamiento institucional.

En todos los casos, la gestión y administración de los recursos se convirtió en un área estratégica para la acción institucional, en que el énfasis en el control y la regulación de ese campo explican buena parte de las tensiones, interacciones y conflictos que dominaron las relaciones entre los diversos sectores universitarios. El fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva de las universidades se constituyó como uno de los ejes de transformación orientados por el modelo de la “universidad innovadora” o “empresadora”, como denominó Clark (1997) a las transformaciones de varias universidades europeas en los años ochenta y primeros de los noventa del siglo pasado. Pero el fortalecimiento de las estructuras de gestión centralizada de las decisiones estratégicas del cambio institucional ha estado acompañada por el incremento de las tensiones con las formas tradicionales del gobierno universitario en México. Las decisiones para responder a las demandas de las políticas federales por parte de las autoridades centrales universitarias descansan cada vez más en estructuras paralelas de gobierno que no transitan por las estructuras formales constituidas en cada universidad, lo que genera una tensión creciente entre la legitimidad y la legalidad de las decisiones con la eficacia de la gestión directiva.

En este marco interpretativo, la hipótesis general de este trabajo es que dicha tensión entre gestión y gobierno (o, para decirlo en términos más clásicos, entre gestión y política), ha estado determinada, para el caso mexicano, por la reconfiguración de las relaciones de poder y de la política en la universidad, lo que supone un cambio en el esquema general de la gobernabilidad preexistente en cada caso. De manera complementaria a dicha hipótesis, se considerará que el desplazamiento de la importancia política de ciertos actores explica la transformación del esquema de gobernabilidad institucional. Específicamente,



se explorará la idea de que es el incremento de la importancia de la burocracia universitaria en la gestión y administración de las universidades el factor principal de la reconfiguración del esquema del gobierno universitario.

Una sospecha acompaña también la observación de estos años de cambios, de política y políticas públicas en el campo universitario. Es la impresión de que los cambios en el perfil y la figura de los rectores universitarios representan la magnitud y profundidad de las transformaciones en los gobiernos universitarios. Si se observan las biografías individuales y los contextos institucionales y locales de los rectores de muchas universidades públicas del país, se podrá advertir que a las tradicionales funciones de coordinación administrativa y representación política de sus instituciones, a las rectorías se les cargó también de nuevas exigencias y habilidades directivas y de conducción política de las políticas. En otras palabras, al lado de las habilidades técnicas, destrezas políticas, carisma y capacidad de consenso con que debe contar un rector universitario —que son determinadas significativamente por los patrones de estructuración y movilidad política que existen en cada universidad—, se agregaron funciones “no declaradas” de las rectorías, como la promoción e instrumentación de ciertos programas públicos al interior de las universidades, la ampliación de las capacidades de dirección y gestión intra y extrainstitucionales, la administración estratégica de acciones y planes, la elaboración de regulaciones y propuestas para mejorar la rendición de cuentas, la evaluación, la planeación institucional. El resultado de todo ello fue la creación de una figura híbrida, que combina las capacidades del político (*El Príncipe* de Maquiavelo), con el *expertise* del burócrata profesional o de sus consejeros de ocasión (fiel al modelo weberiano), y el gerente de las políticas institucionales (la figura predilecta en el campo de la Nueva Gestión Pública). Tenemos así la emergencia de príncipes que son a la vez burócratas y gerentes, políticos y administradores, relativamente hábiles en la negociación de los conflictos, y naturalmente pragmáticos para transformar los reconocimientos y logros institucionales en mecanismos de acumulación de capital político personal o grupal. Esa tendencia hacia la personalización de los procesos de cambio y de los logros institucionales, es resultado justamente de la capitalización de los reconocimientos y medallas de la “república de los indicadores” en que se ha convertido en gran medida la gestión de la educación superior. En estas circunstancias, sus perfiles de acceso y desempeño al poder institucional, dependen en alguna medida de su capacidad para adaptarse a las nuevas exigencias de nuestros propios, peculiares, tiempo modernos.



Esa personalización de los logros institucionales está en la base de las transformaciones observables, pero no se agota en ella. La acumulación de prestigio y poder institucional de las rectorías universitarias tiene una de sus fuentes más poderosas en los reconocimientos y recompensas incorporadas en la instrumentación de las políticas públicas federales de las últimas dos décadas. Dicho de otra manera: el capital político de los máximos dirigentes tiene su origen en la acumulación de los logros institucionales universitarios (posición en los *rankings* nacionales, locales o internacionales, monto de recursos extraordinarios, presencia continua en los medios de comunicación, cantidad de programas de estudio acreditados, número de profesores miembros del Sistema Nacional de Investigadores o del Programa de Mejoramiento del Profesorado (por sus siglas, SNI y PROMEP, respectivamente), o evaluaciones de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), o de la cantidad de programas de posgrado reconocidos por el CONACYT, que se constituyen cada vez más en fuentes preciosas y quizá inevitables de personalización de la vida institucional. Esto, por supuesto, no es exclusivo de la vida política universitaria, sino que es consecuente con el fenómeno de la personalización de la política que se ha desplegado en el marco general de la sociedad del espectáculo que caracteriza a la vida social contemporánea. Ello explica también, tal vez, el hecho de que en los procesos de cambio institucional y los incentivos incorporados en las políticas, las acciones y procesos de la vida académica tradicional, habitual, de las comunidades, no sean objeto ni de atención ni de reconocimientos, ni de medallas ni rituales, pues en poco contribuyen a la acumulación de capital político institucional.

Pero esas figuras, prácticas y perfiles son incomprensibles sin el contexto gubernamental institucional del cual forman parte y reflejo. Las estructuras de gobierno universitario y los esquemas de gobernabilidad institucional contruidos o reconstruidos en los últimos años, configuran las relaciones de poder que explican los cambios institucionales observados, así como los patrones de legitimidad, estabilidad y eficacia que se encuentran en la base de la vida política universitaria contemporánea. Los rectores son, en grado variable, los centros simbólicos y prácticos de esas relaciones de poder y de las prácticas políticas que se desprenden en cada caso. El tamaño de las universidades públicas consideradas, su antigüedad, las formas de organización que asumen, tanto como las trayectorias de sus estructuras y prácticas políticas y de gobierno, determinan en alto grado el perfil de la autoridad y de sus fuentes de legitimación, estabilidad y eficacia.



Para explorar dichas hipótesis, conjeturas y sospechas, se consideraron principalmente cinco casos específicos de universidades públicas que combinaron reacomodos en sus estructuras de gobierno y de poder con reformas institucionales de diverso alcance y origen: la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de Sonora y la Universidad Veracruzana (Acosta, 2006). A partir del examen comparativo de estos casos es posible formular algunas tesis e hipótesis de trabajo para comprender de mejor modo tanto el impacto de las políticas públicas en la organización y el gobierno del sistema y de las instituciones, como el proceso de transformaciones que caracterizan a las universidades públicas en la dimensión política, de gestión y de gobierno institucional. El argumento central es que los cambios, tanto en el contexto como en el entorno de las políticas universitarias en los últimos años, han modificado silenciosamente pero sustancialmente las formas de gobierno, de gobernabilidad y gobernanza de la educación superior mexicana.

El ensayo se divide en tres capítulos. El primero plantea el marco analítico del texto, indagando en las relaciones entre política y gobierno en el contexto universitario mexicano, enfatizando el peso de los factores contextuales en la estructuración de los vínculos entre estructuras de gobierno, actores y decisiones políticas. Aquí se desarrolla un análisis a partir del examen de las políticas nacionales de evaluación y calidad que se han instrumentado desde los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, la formación de las políticas públicas como redes de políticas, y sus determinaciones en la vida política universitaria.

El segundo capítulo se concentra en el análisis de las relaciones entre el orden formal y las prácticas políticas universitarias. A partir de un breve esbozo histórico de las estructuras de gobierno de las universidades públicas mexicanas, se exploran los cambios ocurridos en el concepto y las prácticas de la autonomía universitaria –eslabón fundamental en la estructuración política de las universidades–, se desarrolla también un análisis de los procesos de burocratización del cambio institucional en estas organizaciones, así como una revisión y varias reflexiones en torno a las prácticas políticas universitarias contemporáneas.

Finalmente, el tercer capítulo trata de la identificación de los impactos de las políticas y los programas federales en las relaciones entre los universitarios, y de los “nuevos estilos” de gestión de los asuntos universitarios. Las figuras de autoridad, el fortalecimiento de las estructuras burocráticas de nivel medio y

superior, la emergencia de nuevas figuras de gestión, asociadas a una estructura paralela de decisiones en la universidad, así como el fenómeno de la burocratización del trabajo académico universitario, constituyen los elementos centrales de este apartado. A partir del análisis de los casos de cinco universidades públicas mexicanas, se muestran algunas de las tensiones que ocurren en el campo de las relaciones entre los cambios institucionales, la gobernabilidad y el desempeño institucional.

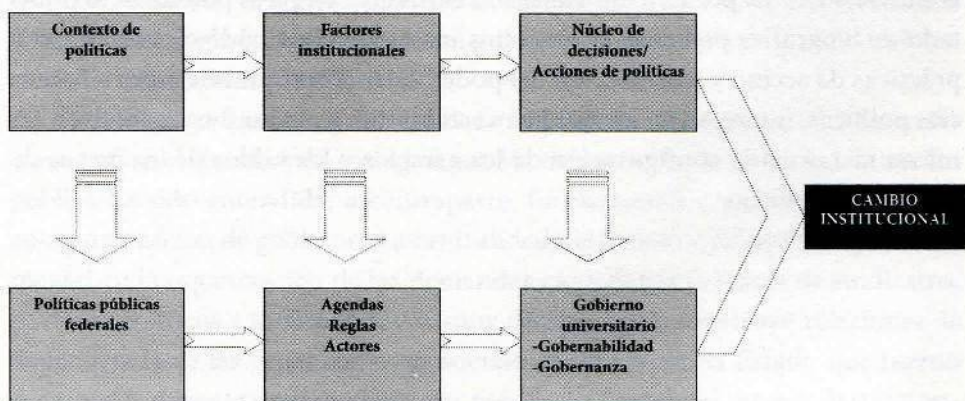


# CAPÍTULO 1

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO UNIVERSITARIO

Para el desarrollo del estudio, se parte de la identificación del contexto político y de políticas, tomando como unidad de análisis a las políticas públicas federales en educación superior durante el periodo 1990-2006, y algunos de sus efectos en las universidades públicas mexicanas. A partir de ahí se identifican los factores institucionales que determinan, por un lado, los núcleos específicos de decisiones y acciones de políticas, y por el otro, las relaciones de poder y las formas de gobierno, así como los modelos de gobernabilidad y gobernanza institucional en cada caso. De acuerdo con la hipótesis general del proyecto, se formula como hipótesis central de trabajo que estos factores determinan en gran medida la orientación y la calidad de los procesos de cambio institucional en las universidades públicas estudiadas.

FIGURA 1. ESQUEMA DE CAMBIO INSTITUCIONAL





Como todo proceso de cambio institucional, la dimensión política de la organización y el cambio universitario son determinados poderosamente por factores externos e internos. En el primer caso, es necesario destacar el papel de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas en el periodo de análisis, las cuales jugaron una función de incentivos en los procesos de reconfiguración de las estructuras y algunas prácticas institucionales. Las lógicas que dirigieron la formulación de las políticas federales en el campo combinaron exigencias de rendición de cuentas con reclamos de eficiencia administrativa y orden financiero, control político gubernamental con autonomía académica, estimulando la producción de indicadores, procesos y procedimientos diversos de evaluación de la calidad, así como complicados mecanismos de ampliación presupuestal a las universidades públicas. Como toda política pública moderna, las políticas federales actuaron en algunas condiciones como restricciones puras y duras, aunque en otras, sobre todo en el último periodo, tendieron a configurar “redes de políticas” de diversa magnitud y consistencia en los sectores en que actuaron. Para decirlo en breve, un nuevo intervencionismo estatal, actuando bajo una perspectiva de redes, caracteriza el periodo de las políticas instrumentadas en los últimos años, cuyos efectos han sido significativos en términos de la reorganización de las estructuras de gestión y decisión universitaria.

Por su parte, la arena “interna” de la dimensión política mencionada tiene que ver con los actores y fuerzas políticas que en cada universidad impulsan modificaciones en las estructuras de gobierno, de gestión (*governance*) y de gobernabilidad institucional. Esta “vida interior” es la que define con precisión la magnitud y orientación de los cambios en la esfera política de las universidades, pues ésta concentra y ordena formal y simbólicamente las prácticas políticas en la universidad. Es por ello un fenómeno elusivo y complejo porque es el resultado de biografías personales, contextos institucionales, códigos simbólicos y prácticas de acceso y distribución del poder, estructuras preexistentes y herencias políticas, intereses, en los que la incertidumbre y el azar juegan también un rol no menor en la configuración de los arreglos y los saldos de los juegos de poder universitario.



## Factores externos del gobierno y las políticas universitarias

### *Las políticas públicas como redes de políticas*

En buena parte de la literatura sobre el Estado, tras la segunda guerra mundial, es posible rastrear la noción de que el gobierno –como el agente principal de la conducción de los asuntos públicos– organiza su acción a partir de la elaboración e instrumentación de determinadas políticas públicas. El contexto y la estructura del Estado (y más específicamente la orientación y arquitectura del régimen político) intervienen para identificar con precisión en qué medida la acción pública es sólo una acción de gobierno, o cuánto de la acción del gobierno es producto de fuerzas públicas y sociales “externas”, es decir, efecto de las fuerzas invisibles o enguantadas del mercado, o de las asociaciones, organismos y grupos de la sociedad civil, cuya fuerza o influencia puede “colonizar” total o parcialmente la orientación o la ejecución de las políticas.

El Estado de Bienestar occidental, diseñado bajo la óptica de modelo keynesiano, implicó la centralidad del gobierno en el diseño de las políticas públicas, y sus efectos distributivos o redistributivos fueron diseñados mediante la construcción de acuerdos políticos y arreglos institucionales, dentro de los cuales la participación de partidos políticos y sindicatos, así como organizaciones de masas, jugaron un papel central para imprimir un carácter universalista a la acción pública (Esping-Andersen, 1993). De esta forma, el *Welfare State* fue una invención política y socioeconómica montada sobre la base de grandes coaliciones políticas nacionales, que permitieron garantizar grados crecientes de bienestar con la estructuración y consolidación de regímenes políticos democráticos (Polanyi, 1995; Rothstein, 1998). En este contexto, la acción pública fue siempre concebida como la acción del gobierno junto con la acción de sectores no gubernamentales.

Por razones históricas derivadas de la peculiar configuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en México y en América Latina la acción pública ha sido entendida, a contraparte, fundamental y casi exclusivamente como una acción de gobierno. La centralidad del Estado y del aparato gubernamental en la organización de las demandas ciudadanas (a través de sindicatos, partidos políticos y asociaciones de muy diverso tipo), construyó relaciones de dependencia de las organizaciones sociales y civiles con el Estado que fueron dominadas durante un largo ciclo por prácticas clientelares, prebendarias o pa-



trimonialistas, que fortalecieron una fórmula política basada en arreglos corporativos y una fórmula económica que legitimaba la intervención estatal en el mercado. Ello dio por resultado la constitución de regímenes nacional-populares autoritarios o semi-democráticos, que funcionaban bajo el dominio de una clara matriz “Estado-centrista” (Lechner, 1999), y en los que las funciones del bienestar social fueron segmentadas y no universalistas. En esas circunstancias, la acción del Estado, a partir de las políticas públicas, fue identificada de manera común como políticas estatales, y más específicamente, como acciones gubernamentales.

Este perfil “gobiernista” de la acción pública en un contexto de baja autonomía de las organizaciones sociales y políticas explica la concentración del poder y de los recursos (financieros, simbólicos y materiales) en las elites estatales. No obstante, la acción pública fue “colonizada” en diversos momentos y ciclos por fuerzas sociales y políticas que incorporaron sus intereses mediante diversas estrategias en las políticas y los programas gubernamentales. Algunos han hecho énfasis en las decisiones, otros en las determinaciones (externas o internas al gobierno, que incluyen desde imposiciones de organismos internacionales hasta la fortaleza de la sociedad civil nacional), algunos más en las instituciones, otros en las clases sociales, algunos más en los grupos de presión. En cualquier caso, existe la hipótesis de que, en ausencia de un marco institucional democrático de relaciones de poder, fueron las fuerzas política o económicamente organizadas, las que determinaron en cierta medida la acción del Estado.

A raíz de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, de los procesos de reestructuración y ajuste de las economías nacionales en la región, y de las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos, la estructura de las relaciones entre el Estado y la sociedad cambiaron de manera dramática. Tras las reformas de “primera” y de “segunda” generación, el tema de la nueva coordinación pública transitó de la centralidad estatal hacia esquemas dominados por el gerenciamiento (*management*) de las políticas públicas, la gobernanza (*governance*), o la nueva gestión pública (Aguilar, 2006; Repetto, 2005). La reestructuración política del sistema de partidos fue acompañada de un desmantelamiento gradual de los enclaves corporativistas tradicionales, y paulatinamente nuevas organizaciones sociales y políticas aparecieron en el campo de la acción pública. Al cabo de un ciclo de movilizaciones y conflictos de muy diverso tipo y alcance, la democratización de los regímenes políticos

latinoamericanos provocó un cambio en las formas tradicionales de la gestión política, a través de la cual cierta dinámica pluralista ha comenzado a abrirse paso en el proceso de elaboración de políticas.<sup>2</sup>

No obstante las diferencias en los matices o en los énfasis, parece existir un acuerdo común, elemental, en el sentido de que toda acción gubernamental es una acción pública, pero no toda acción pública es una acción gubernamental. Bajo este supuesto mínimo, es posible reflexionar en torno a las acciones públicas como políticas públicas, es decir, pensar a las acciones de gobierno en el marco de las transformaciones de la esfera pública, y a las políticas como expresiones complejas tanto de las acciones de gobierno como de las transformaciones de lo público.

### Acción pública y acción colectiva

La reestructuración de la acción pública en los diversos marcos nacionales ha implicado nuevas formas de coordinación entre el Estado y la sociedad. La democratización de la competencia política y la alternancia en el gobierno han permitido el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, pero también han colocado nuevos desafíos a la gestión de lo público en la esfera no directamente política. En relativamente poco tiempo, la autoridad pública ha transitado de formas autoritarias y burocráticas hacia formas de negociación y colonización de los intereses privados o corporativos en muchos asuntos públicos (Cabrero, 2005; Castañeda y Cuéllar, 1998; Banco Mundial, 2007). En el marco de reformas silenciosas o deliberadas de la estructura y capacidades del Estado, ha emergido en el campo social un nuevo conjunto de prácticas y lógicas que se disputan, entre tensiones y conflictos, un lugar en la agenda de las políticas.

Diversas formas de acción colectiva se han configurado en esta lógica de reacomodos de lo público, y la acción pública misma se ha convertido en una forma

---

<sup>2</sup> Una intensa discusión acompañó estos cambios, que cuestiona el alcance y profundidad de la transición y el cambio político a la democracia. Y muy pronto se reconoció que no bastaba “tener una democracia para gobernar democráticamente”, lo que no sólo implicaba afianzar los procedimientos electorales y un sistema de partidos para la construcción democrática, sino que era también necesaria la “invención” de nuevas formas de gestión para la elaboración de las políticas públicas. Por otro lado, la afirmación del carácter pluralista de las formas de organización de los intereses en las sociedades locales debe contraponerse a la persistencia de las desigualdades en la representación política de clases y grupos sociales (Camou, 2002; Lechner *et al.*, 1999; Tulchin, 2002).



particular de la acción colectiva.<sup>3</sup> Ello implica el desarrollo de capacidades de coordinación sociopolítica que permitan, por un lado, legitimar a la autoridad pública, pero también mejorar la eficacia de la acción pública. En escenarios dominados frecuentemente por el activismo de grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sindicatos, las agencias gubernamentales enfrentan el desafío de encontrar nuevas fórmulas de coordinación que permitan resolver los viejos desafíos de la gobernabilidad (legitimidad, eficacia, estabilidad) y los nuevos retos de la gobernanza (eficiencia, capacidad organizacional y calidad de la gestión). En estas circunstancias, la acción pública (decisiones, agendas y movilización de recursos para resolver problemas colectivamente significativos) es causada por movimientos de grupos y comunidades interesadas en colocar sus demandas en la esfera pública y de ahí, en la agenda de políticas públicas. Estas formas de acción colectiva tienen, en una dimensión estrictamente sociológica, un fuerte componente identitario, simbólico, que conduce a una lógica autónoma y cohesiva de sus intereses y representaciones (Melucci, 1999; Tarrow, 1997). Pero en una dimensión puramente politológica, esos movimientos de acción colectiva significan intereses agrupados, legítimos, en busca de un lugar en la esfera pública, además de constituir actores necesarios en la construcción de acuerdos y coaliciones para la acción pública (Thoening, 1997; March y Olsen, 1997; Shepsle y Bonchek, 2005). Desde esta perspectiva, las políticas públicas (las políticas sociales, por ejemplo) pueden ser apreciadas como “bienes colectivos”, como instrumentos para el abordaje y resolución de asuntos públicos específicos que movilizan los intereses de organizaciones sociales y que representan demandas cuya satisfacción generará potencialmente legitimidad y estabilidad a la gestión de las políticas públicas (Lynn, 1998).

### Redes de políticas

El concepto de red es hoy un término multicitado en el campo de las ciencias sociales, en particular en la sociología, la ciencia política o la antropología. Se

<sup>3</sup> No voy a profundizar aquí en las limitaciones y diferencias que puede haber entre la sociología de la acción colectiva y el análisis politológico de la acción pública. Aunque una tiene su origen tanto en el análisis de los nuevos movimientos sociales (Tarrow, 1997), como de las formas de organización de los intereses para alcanzar bienes públicos (Olson, 1992; Crozier y Friedberg, 1990) y la otra se refiere a las interrelaciones o interacciones entre el gobierno y los grupos sociales (Tarrow & Tilly, 2007), sospecho que hay una conexión empírica entre ambos mundos conceptuales que puede ser apreciada mediante la observación de los problemas asociados a las nuevas formas de gestión pública.



utiliza tanto para explicar los vínculos entre los individuos, los grupos y las instituciones, como para enfatizar las mediaciones entre los enfoques clásicos del individualismo y el colectivismo metodológico, así como para establecer las complejas determinaciones entre las dimensiones no formalizadas en la estructuración de diversas formas de la acción colectiva.

En su trabajo clásico, Rhodes (1981) hizo hincapié en las ventajas analíticas del concepto de red para el análisis de las políticas públicas. El énfasis específico que propone este autor descansa en la estructura de la distribución de los recursos, en la que participan distintas organizaciones gubernamentales y públicas, conectadas por una relación de dependencia por el acceso y control de esos recursos. Más recientemente, el propio Rhodes (2008) propone una definición precisa del concepto de “redes de políticas” como: “sets of formal institutional and informal linkages between governmental and others actors structured around shared if endlessly beliefs and interests in public policy making and implementation”. Estos vínculos formales e informales entre el gobierno y otros actores configuran y expresan intereses y creencias que se pueden traducir en determinadas políticas y decisiones públicas. La diferenciación entre los niveles de las relaciones intergubernamentales (macro), los vínculos entre el centro y la periferia de los gobiernos y las organizaciones políticas (nivel medio), y el de los actores particulares (micro), resulta importante para distinguir la influencia e importancia de las redes en el análisis de formulación y operación de las políticas públicas (Evans, 1998).

En otras vertientes del campo del análisis de políticas (*policy analysis*), el empleo del concepto de red tiene su origen en el supuesto de que las políticas públicas incorporan tanto en su agenda como en el diseño de las políticas y su implementación, un conjunto de intereses organizados en torno a temas generales o específicos de las políticas. Esos intereses corresponden a una pluralidad de grupos políticos o empresariales, asociaciones civiles, comunidades de ciudadanos, partidos políticos y comunidades de expertos que compiten por incorporar algunas de sus preocupaciones privadas como asuntos de interés público. Es lo que en la literatura se denomina la “Agenda Pública” de las políticas, distinta a la “Agenda de Gobierno” y la “Agenda Constitucional” (Aguilar, 1993; Lindblom, 1991; Majone, 1997).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Coexisten aquí dos posturas teóricas encontradas: las que se podrían agrupar en las teorías del *rational choice* y las que se encuentran dentro de la escuela del neoinstitucionalismo. Una apunta a que es el cálculo y la búsqueda de la maximización de los intereses de los actores solitarios o en colectivo el motor de las movilizaciones para su incorporación en la agenda pública. Los enfoques neoinstitucionalistas colocan el



Desde esta perspectiva, los campos de políticas son campos de batalla, arenas de lucha política en la que se trata de imponer tanto una agenda como un conjunto de definiciones de problemas de políticas que favorezcan tal o cual tratamiento de los mismos. De ahí que los intereses en juego, y los actores que los encarnan o representan, desarrollan estrategias de formación de redes de políticas que permitan incrementar su fuerza e influencia en la definición de las políticas mismas, tanto en la fase de su diseño como de su implementación (Pressman y Wildavsky, 1998).<sup>5</sup> En otras palabras, la política de las políticas (*politics of policies*) constituye el lado opaco de las políticas públicas, la caja negra de las interacciones entre intereses y actores, el lugar y el tiempo en que se configuran las políticas y se transportan intereses específicos de las comunidades y grupos involucrados. La arquitectura de las instituciones políticas nacionales, el perfil de los actores involucrados, las arenas de políticas y la organización de la sociedad civil constituyen factores que explican la naturaleza esencialmente política (es decir, conflictiva y compleja) de las políticas públicas (IDB, 2005).

El pluralismo político y social es el combustible más potente en la formación de agendas públicas y redes de políticas. Esto supone algún grado de autonomía de los ciudadanos y en general de los gobernados respecto del gobierno y del Estado. Sin embargo, en sociedades cruzadas por la desigualdad social y económica, esa autonomía tiende a ser un privilegio, por lo cual la representación de los intereses tiende a concentrarse en aquellas organizaciones y activistas capaces de construir representaciones políticas de intereses sociales. La desigualdad del ingreso económico supone entonces, en cierto grado, la desigualdad en la representación política.

### Comunidad de políticas y redes de políticas

Pero es preciso distinguir entre aquellas redes intelectual y técnicamente asociadas a determinados campos de políticas, y aquellas redes interesadas y po-

---

acento no tanto en el interés, sino en las reglas y procedimientos establecidos o acordados para el diseño de las políticas públicas.

<sup>5</sup> De hecho, el trabajo clásico de estos autores sobre el análisis de la implementación de políticas públicas mostró, mediante el estudio comparado de varios programas públicos en Estados Unidos durante los años sesenta del siglo pasado, que el problema de implementación es esencialmente un problema de "acción colectiva conjunta" entre gobiernos, grupos de interés y organizaciones de ciudadanos. Este es uno de los trabajos pioneros que mostró a los analistas y teóricos de las políticas la importancia de la implementación como parte sustantiva del ciclo de políticas y el carácter "interaccionista" de toda política pública.



tencialmente involucradas en los contenidos y en las acciones mismas de las políticas públicas. Es decir, distinguir entre las “comunidades de políticas” y las “redes de políticas”. Las primeras se refieren a aquellos grupos de expertos interesados en la definición de las cuestiones o asuntos estratégicos de las políticas (*issues*), analistas de políticas que participan en la identificación de problemas, bajo el axioma de que “quien define, decide”, mientras que las redes de políticas son aquellas que se integran por activistas, gobiernos locales, partidos políticos, empresas, grupos de presión u organizaciones cívicas comprometidas con el tratamiento de asuntos de su interés particular. En este sentido, las redes adquieren visibilidad y peso específicos bajo la forma de coaliciones de políticas, cuya función esencial es asegurar y mantener la implementación de las políticas en determinado tiempo y circunstancias (Parsons, 2007).

Las comunidades de políticas han dominado tradicionalmente la tematización de las políticas públicas, y eso revela su influencia en la definición y orientación de la acción pública. Académicos, expertos y consultores (los nuevos consejeros de “príncipes” nacionales o locales) conforman las figuras principales que participan activamente en la definición de los asuntos críticos de las agendas de políticas. Las formas de organización gubernamental para su intervención en la acción pública determinan en buena medida el grado de influencia de estas comunidades, y son el tipo de relaciones que establecen con actores no gubernamentales las que conforman los “juegos” de la acción pública. En cualquier caso, los actores gubernamentales actúan en un entramado de redes organizacionales, intergubernamentales y redes de políticas públicas en arenas específicas de la acción pública (Bryson y Crosby, 1992).

Por otro lado, hay que distinguir entre redes y coaliciones de políticas. Si bien es cierto que toda política pública requiere de coaliciones de políticas, también es preciso reconocer que no toda acción pública requiere de redes de políticas. Es decir, la formulación de una agenda y de políticas correspondientes requieren, en su diseño e implementación, de agentes y actores que “vigilen” y acuerden los ritmos, modalidades y circunstancias en que puede ser instrumentada una política pública (Sabatier, 1988). En este sentido, la política es un componente crucial y estratégico de toda política pública, y los “políticos de las políticas” a los que se refiere Hecló (1993), juegan un papel importante en la promoción de las propuestas de políticas y la articulación de las coaliciones correspondientes.

Pero existen acciones públicas que pueden o no depender de redes de políticas ni ser provocadas o constituir efectos de movimientos de acción colectiva;



tienen que ver con aquellas acciones rutinarias que disponen de instrumentos, reglas y recursos que han probado su eficacia en el pasado relacionadas con aspectos cotidianos de la vida pública (alumbrado, recolección de basura, seguridad pública, educación, etc.). Ahí donde surgen conflictos asociados a nuevas necesidades de atención o a una mejor distribución o reorganización de los recursos públicos, es cuando se forman movimientos de acción colectiva que organizan las demandas y representan intereses específicos que llaman la atención gubernamental para emprender o reformular acciones públicas. Nos encontramos en este caso con experiencias donde la acción colectiva es un fenómeno ligado a emergencia de nuevas políticas públicas y a la acción pública misma (Hardin, 2007; Font, 2001).

### Gobernabilidad, gobernanza y coaliciones de políticas

Pero las políticas públicas implican también la existencia de estructuras y prácticas asociadas a determinados esquemas de gobernabilidad, que explican las capacidades de gobernanza (*governance*) en los distintos campos de la acción pública. Por gobernabilidad se entiende aquí la definición clásica, como la capacidad de respuesta que poseen los sistemas de gobierno para atender las demandas sociales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Esta capacidad es una construcción esencialmente política, que tiene que ver con el perfil del régimen político (*political system*) en el cual se elaboran e implementan las políticas públicas (*policies*), la agenda de las políticas y su instrumentación. Las estructuras de acceso y distribución del poder (poderes ejecutivo, legislativo y judicial), los mecanismos de selección de funcionarios y gobernantes (procesos electorales), las formas de agregación de los intereses políticos (partidos, sindicatos, organizaciones civiles y representativas) y las formas parlamentarias o presidenciales de organización del poder político son factores que modelan y restringen la acción y las políticas públicas generales, sectoriales o territoriales.

Las instituciones, en tanto conjunto de reglas, actores y estructuras de acción individual o colectiva (Acosta, 2002a), constituyen “filtros” para la distribución pública de recursos, competencias y poderes, y juegan un papel central en el ordenamiento político en el cual se vuelve “gobernable” la vida social. La tendencia incesante hacia la formalización e institucionalización de los comportamientos políticos y sociales implica generar las condiciones para elevar los umbrales de la gobernabilidad y, con ello, las capacidades institucionales del



sistema político y de gobierno para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos (Camou, 2002). En un contexto de democratización de la vida política en una sociedad, esas capacidades institucionales que hacen posible elevar el grado de gobernabilidad implican considerar la capacidad de gobernar fundamentalmente por la vía de las políticas (*policies*), y en menor escala por el empleo de los recursos tradicionales de la política (*politics*), propios de los regímenes autoritarios o semidemocráticos (Ingram y Schnider, 2008; Aguilar, 2003).

En esta misma perspectiva analítica, el tema de la gestión (*management*) de los recursos reaparece como un problema ya no técnico (de administración) o político (de gobernabilidad), sino de “gobernanza” institucional, es decir, como un problema de coordinación entre el gobierno del sistema o de las instituciones con otros actores externos al mismo (Aguilar, 2006). La capacidad para coordinar las acciones se coloca entonces como un desafío estratégico para conducir a las organizaciones y a los individuos: en la medida en que se fortalece esa capacidad se asiste a una transición entre las viejas formas de administración tradicional orientadas generalmente hacia el aseguramiento de mecanismos de control político o hacia dotar de rutinas –herramientas técnicas– a las burocracias públicas para estabilizar el flujo de recursos y decisiones, hacia formas *gerenciales* de coordinar las acciones públicas. Esas formas se orientan a satisfacer las demandas de los esquemas real o tendencialmente pluralistas y democráticos, en los que el Estado es un actor estratégico pero no exclusivo en la provisión de recursos, soluciones o decisiones, y en las que se reconoce la necesidad de que actores no gubernamentales o privados participen en la construcción de políticas públicas (*ibidem*).

El análisis de las políticas públicas supone una doble perspectiva para la comprensión del diseño e implementación y evaluación del *policy process*. De un lado, una perspectiva estrictamente política (o politológica) del proceso, relacionado con los problemas de *gobernabilidad* de las políticas; por el otro, tiene que ver con los problemas de la organización y coordinación técnico-administrativa de las políticas, la *gobernanza institucional*. El gobierno (sus estructuras, sus formas organizativas y normativas, sus capacidades y restricciones) se convierte en la unidad de análisis central para examinar cómo los esquemas políticos (de gobernabilidad) y los esquemas organizacionales (de gobernanza), incorporan actores, rutinas, reglas y patrones que “traducen” las políticas públicas en ámbitos específicos. Desde esta perspectiva, la administración (es decir, la ejecución de las decisiones de políticas) y la propia gestión de la organización gubernamental (es decir, los procedimientos de conducción de los recursos asociados



a la implementación de las acciones de las políticas), configuran un conjunto de estructuras de acción colectiva en el campo institucional que permiten explicar las distintas combinaciones de efectos deseados, inesperados y perversos que tienen las mismas políticas públicas en casos institucionales diferentes.<sup>6</sup> El análisis de las burocracias constituye entonces una dimensión especialmente importante para comprender cómo, en el caso de los gobiernos universitarios, la administración y la gestión de las políticas forman parte de las estructuras de gobernabilidad y gobernanza institucional.

### Redes de políticas y capital social

Uno de los aspectos centrales de los vínculos entre las políticas, la acción pública y las redes descansa en la estructuración y formación de capital social, es decir, en la capacidad de crear relaciones de confianza en las estructuras de intercambio sociopolítico. El concepto supone redes de confianza entre los ciudadanos, y entre éstos, sus organizaciones y los gobiernos, porque ello permite disminuir de manera significativa los “costos de transacción” de la acción pública, lo que tiene efectos positivos en la vida económica, política y social (Putnam, 1993; 2001).<sup>7</sup> La hipótesis general sobre la que descansa el argumento es que las redes de políticas son una expresión del capital social preexistente o consecuente en cada organización, comunidad o grupo (Tilly, 2005). A diferencia del concepto de “redes políticas”, que concentran su atención en los actores y fuerzas que influyen en la determinación de las estructuras y orientaciones de la acción estrictamente política, el concepto de “redes de políticas” atiende a la estructu-

---

<sup>6</sup> Aunque los conceptos de “administración” y “gestión” suelen ser empleados como sinónimos en el análisis de las organizaciones (entendidas como “estructuras procedimentales”, “estructuras de ejecución de las decisiones”, etc.), desde las perspectivas de la gobernabilidad y la gobernanza de las políticas públicas dichos conceptos se asemejan más a las formas burocráticas de organización del gobierno, que involucran actores, reglas y estructuras con intereses propios, capaces de influir de manera significativa en el rumbo u orientación de las políticas en la vida de las instituciones. Al respecto *cf.* los textos de Friedman (2006: 482-492), Peters (1999) y Bozeman (1998).

<sup>7</sup> El concepto de confianza tiene por lo menos dos grandes acepciones. Una es una perspectiva normativa en la que se visualiza como un acto moral, de lealtad y compromiso cívico a otros individuos, a las organizaciones o a las instituciones democráticas. La otra concepción coloca la definición como un cálculo racional que los individuos realizan para maximizar sus intereses y minimizar los costos de la acción colectiva. Estas visiones culturalistas o racionalistas de la confianza están en la base de la discusión académica e intelectual que los trabajos citados de Putnam han despertado en las ciencias sociales durante los últimos años. Para una revisión de este debate, *cf.* Aguilar Rivera (2006).



ración de los vínculos entre las políticas públicas y los actores que intervienen para determinar el perfil de la agenda, la implementación o la evaluación de las políticas (Peters, 1999). Burocracias, líderes políticos, representantes de organizaciones civiles o empresariales, configuran interacciones con redes organizadas de poder que marcan zonas de influencia, objetos de atención pública y diseño de políticas. En este sentido, la acción pública conducida por las políticas contribuye a estimular, abordar o reducir la influencia de las redes organizadas de poder en la orientación de las propias políticas.

Pero la estructuración misma de las redes de políticas depende del marco institucional que inhibe o incentiva la participación de las redes. El capital social, que se desprende de la confianza en las relaciones entre los ciudadanos y con el gobierno, requiere de la institucionalización de reglas y procedimientos que garanticen nuevas formas de gestión de lo público. Y ese marco institucional parece mostrar sus insuficiencias para enfrentar los desafíos de nuevas formas de diseño de las políticas en que los ciudadanos y sus organizaciones puedan incorporarse en su vigilancia o en los resultados de sus aplicaciones. En un contexto general de desencanto con la política y con las democracias realmente existentes en México y en América Latina, la desconfianza en las instituciones y procedimientos de la democracia ha degradado los niveles de capital social que requiere la acción pública y la elaboración de las propias políticas públicas (PNUD, 2004; BID, 2005).<sup>8</sup> Toda forma de coordinación pública requiere en esencia de estrategias socialmente cooperativas para la consecución de fines significativos para la colectividad, en donde la acumulación de confianza es uno de los requisitos para establecer un marco adecuado de cooperación y coordinación de acciones públicas. La creación de una institucionalidad formal e informal que contribuya a la generación de confianza y de capital social para el fortalecimiento de la acción del Estado y la gestión de lo público, se consti-

---

<sup>8</sup> Este fenómeno es lo que ha sido considerado en ambos documentos como una expresión de la "paradoja latinoamericana": a pesar de que se han consolidado los procedimientos democráticos electorales y se han edificado sistemas de partidos estables y competitivos, donde la alternancia en el poder es una expresión del funcionamiento político de las democracias, se ha extendido una sensación de frustración y desencanto de los ciudadanos por el rendimiento del régimen político democrático y de sus principales actores, los partidos políticos. La complejidad del fenómeno, sin embargo, no es sólo debido al decepcionante desempeño político de las democracias, sino también al bajo crecimiento de las economías y a los pobres resultados de las intervenciones públicas en los temas de desigualdad social y distribución del ingreso. En estas circunstancias, la gestión pública enfrenta un clima de escepticismo y desconfianza que dificulta la elaboración de políticas públicas y los niveles de coordinación y cooperación de la acción pública.



tuye en estas condiciones como uno de los desafíos estratégicos en el diseño y gestión de las políticas públicas nacionales y locales.

La consideración del tema de la confianza en la elaboración de políticas es particularmente pertinente para el caso de la educación, pues, en buena medida, en el caso de la experiencia mexicana de los últimos años –al igual que la educación superior en el campo internacional–, la desconfianza hacia las universidades ha sido el motor o el combustible de buena parte de las políticas y los programas públicos implementados en la educación superior (De Boer, 2002). El impulso a las políticas de evaluación y calidad que se encuentran en el centro del nuevo modelo de intervenciones públicas en el sector, surgió más que nada de la necesidad de vigilar, controlar y supervisar las prácticas y los procesos administrativos y académicos de las universidades públicas desde los primeros años noventa del siglo pasado, lo que explica el fenómeno de sobre regulación que caracteriza al sistema educativo público de nivel superior en México. La distinción entre financiamiento público ordinario y extraordinario que comenzó en los años ochenta en el dilatado marco de la crisis económica y financiera de las universidades, y que permitió el fortalecimiento del financiamiento federal a las universidades, significó también un fortalecimiento de las capacidades de intervención y regulación del gobierno federal y sus agencias respectivas en el campo de la educación superior universitaria, de la ciencia y de la tecnología (Acosta, 2002a). Los años noventa consolidaron esa tendencia de concentración del poder federal y una consiguiente debilidad de las universidades públicas para eludir compromisos y responsabilidades contraídas antes, durante y después de los procesos de evaluación de su desempeño. El resultado global es que, de manera silenciosa, la autonomía tradicional de la universidad cambió de significado y de prácticas, disminuyendo la capacidad de las universidades de determinar sus orientaciones y procesos, y fortaleciendo el pilotaje gubernamental del sistema. El “gobierno de la chequera” sentó sus reales en las políticas públicas del sector (Hood, 1983; De Vries, 2001).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Cuando me refiero a la “autonomía tradicional” de las universidades entiendo las autonomías que se desarrollaron a lo largo de casi siete décadas del siglo xx en América Latina, y que tuvieron su punto de arranque con el “Movimiento de Córdoba” de 1918 en Argentina. Esa autonomía significaba un arreglo institucional entre las universidades públicas y los Estados nacionales basada en tres principios generales: el autogobierno universitario (que implicaba no solamente el derecho de los universitarios a elegir a sus propias autoridades y estructuras de gobierno, sino también prácticas de co-gobierno entre estudiantes, profesores y directivos), la autodeterminación académica y administrativa de la vida universitaria, así como la libertad de cátedra y de investigación institucional. Esa autonomía, en un contexto de conforma-



Los efectos de estos factores en los esquemas de gobernabilidad y la gobernanza universitaria apuntan hacia una tensión permanente en términos de que, mientras que el capital académico y administrativo de las universidades públicas muestra una clara tendencia hacia un incremento, existe una contratendencia hacia el estancamiento o una clara disminución del capital social universitario. Es decir, mientras que de un lado se acreditan programas, se incorporan una mayor cantidad de profesores calificados o reconocidos (mediante la obtención de reconocimientos como el de “Perfil Promep” o el ingreso al SNI), se incrementa el número de publicaciones y se alcanzan mejores porcentajes de eficiencia terminal o se presumen cantidades importantes de procesos administrativos certificados con ISO nacionales o internacionales, la confianza de los profesores y estudiantes entre ellos y hacia las autoridades parece debilitarse. En estas circunstancias, la noción misma de “comunidad universitaria” que opera bajo un régimen de autonomía académica, y que incentivó durante un largo periodo prácticas de cooperación interuniversitaria, parece estar dando lugar a prácticas que no favorecen la cooperación, sino la competencia, por lo cual la confianza, el capital social universitario, tiende a debilitarse.<sup>10</sup>

### *Las universidades en la era de la evaluación y la calidad*

Como ha sido documentado con amplitud, uno de los rasgos de la “nuevas políticas” de la educación superior mexicana es el claro activismo gubernamental federal. Desde finales de los años ochenta y primeros años noventa, cuando en el contexto del gobierno salinista (1989-1995) se identificó la necesidad simbólica, política y práctica de un mayor protagonismo federal en la transformación de las instituciones de educación superior –y en particular en las universidades públicas–, hasta el ciclo del foxismo (2000-2006), las agencias educativas federales han lanzado un conjunto de iniciativas dirigidas a provocar cambios en

---

ción de regímenes nacional-populares tendencialmente autoritarios o no democráticos, implicaron un conjunto de presiones y tensiones que propiciaron periodos de inestabilidad y crisis en las propias universidades, que significaron una suerte de equilibrios inestables entre los intereses gubernamentales y los universitarios. Sin embargo, los principios generales de la autonomía fueron en gran medida preservados como reglas de desempeño del arreglo institucional “autonomista” (Acosta, 2007).

<sup>10</sup> Esta tendencia no solamente ocurre en México ni tampoco exclusivamente en las universidades. Algunos lo han atribuido a los efectos globales que ha traído consigo el “capitalismo académico” (Slaughter & Leslie, 1997), mientras que otros encuentran sus orígenes en el desvanecimiento de las prácticas asociativas y cooperativas que caracterizan a las sociedades democráticas (Putnam, 2000).



las universidades públicas. Actuando con el poder de la chequera, más que por disposiciones ideológicas, políticas o normativas, el gobierno federal ha establecido buena parte de las reglas con las que operan los cambios y los presupuestos asignados a cada bolsa de dinero y recursos. Pero, además, bajo el paradigma general de la rendición de cuentas como la nueva luz del norte de la acción pública, y la concepción de que las universidades son “instituciones de servicio público” (Braun y Merrien, 1999: 13-14), se han establecido diversas acciones para evaluar, acreditar y mejorar la calidad de sus procesos y resultados. Esto es parte de lo que puede ser denominado como el neo-intervencionismo gubernamental en el campo de la educación superior (Acosta, 2002b).

Esto no supone que en el pasado no se ejercieran diversas formas de control y presión por parte del gobierno federal o los gobiernos estatales hacia las universidades, que significaron, entre otras cosas, la sumisión política de las autoridades universitarias o el condicionamiento de los recursos públicos al cumplimiento de programas o de intereses gubernamentales específicos. De hecho, buena parte del funcionamiento de las universidades en la época de lento crecimiento (1930-1950) y en la expansión acelerada o “anárquica” (1950-1980), estuvo enmarcado en prácticas de *trade-off* entre los gobiernos y las universidades de recursos públicos por legitimidad política, en la que la autonomía universitaria fue siempre una autonomía acotada por la vía de las restricciones financieras, políticas o las amenazas de intervención de la fuerza pública. Sin embargo, este esquema de control y tensión entre el gobierno y las universidades (el “viejo intervencionismo”) se basaba fundamentalmente en un esquema de intercambios políticos sin políticas públicas, en el que los recursos en juego (financiamiento y legitimidad) formaban parte del esquema de control político dominante en el régimen político corporativo-autoritario surgido de la Revolución Mexicana.<sup>11</sup>

Este esquema es justamente el que el salinismo desea modernizar, al intentar transitar del juego de los arreglos políticos a los arreglos del juego por políticas públicas, y los efectos de este nuevo intervencionismo federal han sido varios. Uno de ellos –acaso el principal– tiene que ver con la modificación de la noción y el papel mismo de la autonomía universitaria. Luego de un largo ciclo en el cual la autonomía de la universidad significaba básicamente autogobierno, autonomía en la gestión y aplicación del presupuesto, y autodeterminación académica (Levy, 1987), desde los primeros años noventa la autonomía se ha

<sup>11</sup> Esta interpretación parte del texto clásico de Olac Fuentes Molinar (1983) sobre el tema.



transformado de manera significativa a partir de condicionamientos presupuestales de diverso tipo, que han implicado transformaciones en las formas de organización y gestión universitarias. El mayor de estos cambios tiene que ver con el ámbito de las decisiones técnicas, académicas y financieras de cada universidad, donde la diversificación de bolsas de financiamiento federal explica el robustecimiento de una burocracia profesional dedicada a la gestión de dichos recursos, que adquiere una centralidad creciente en la toma de decisiones de las rectorías universitarias, y que genera una tensión permanente y en ocasiones creciente con los tradicionales órganos de gobierno universitario (De Vries, 2001; López Zárate y Casillas, 2005). Por otro lado, las formas de coordinación impuestas o negociadas a las universidades públicas han implicado una reforma “suave” a las prácticas autonómicas de la universidad, en las que se ha introducido una sobre regulación del trabajo académico y administrativo de las organizaciones y del personal académico.

Pero el impacto mayor del nuevo intervencionismo tiene que ver con la manera en que los recursos federales moldean o inducen cambios en los comportamientos de los académicos universitarios. Y hay aquí un enorme territorio por explorar sistemática y comparativamente. Las exigencias por elevar la calidad de la educación superior universitaria han significado, en lenguaje burocrático federal, entre otras cosas, la exigencia de académicos de tiempo completo más y mejor calificados, es decir, académicos con algún posgrado, de preferencia el doctorado.<sup>12</sup> Esto ha inducido a la creación de programas *ad hoc* en las propias universidades públicas, dirigidas al autoconsumo de sus propios profesores, lo que ha estimulado viejas prácticas de endogamia universitaria en este nivel. Pero además, ha estimulado un floreciente mercado de especialidades, maestrías y doctorados en las regiones que rápidamente han sido ofertados por la universidades privadas de cada zona, las cuales diseñan programas de posgrado adecuados a las limitaciones de tiempo y capacidades de los “clientes”, que suelen ser los profesores de las universidades públicas locales. Esta es una vuelta de tuerca –una más– al deterioro de la calidad de la educación superior, es decir, a la proliferación de programas académicos de dudosa consistencia

---

<sup>12</sup> De hecho, uno de los “subprogramas estratégicos” sexenales ha sido el del “Perfil Promep”, que está dirigido a reconocer individualmente a los profesores con posgrado de las universidades. Y el “Perfil De-seable” de este programa considera al doctorado como el “grado máximo de habilitación”. Quien resulte evaluado en este nivel se hace acreedor de un apoyo “por única ocasión” de 40 mil pesos, que deberá utilizar para equipo de cómputo, mobiliario o bibliografía.



académica que cuentan con un mercado seguro y creciente, dadas las exigencias de obtención de títulos por parte de los profesores de tiempo completo y de asignatura de las instituciones públicas.<sup>13</sup>

Otra dimensión de la “nueva autonomía” universitaria en el campo estrictamente académico tiene que ver con el comportamiento de los propios docentes e investigadores de las universidades. En el transcurso de la implementación de las políticas de estímulos, los profesores han establecido estrategias para acceder a los recursos asociados a los programas, lo que ha generado prácticas de simulación, cooperación y productivismo para acumular puntos de acuerdo con los indicadores propuestos por los propios programas. En estas circunstancias, el “soborno de los incentivos” ha configurado un escenario donde los intercambios estrictamente académicos están subordinados al interés pragmático de acumular el mayor número de puntos en el menor tiempo posible (Acosta, 2004; Díaz-Barriga, 2005). La “acumulación originaria” de capital académico es insuficiente para transitar por los programas de estímulos, y lo que se observa es una tendencia creciente hacia un productivismo cuya gestión corre a cargo de los propios individuos. Poco a poco, la academia universitaria ha resentido los efectos de la “burocratización de todo dominio”, esa vieja maldición weberiana.

Pero otra de las consecuencias del nuevo intervencionismo estatal tiene que ver con la obsesión por el control de los insumos, los procesos y los resultados de las acciones gubernamentales en la educación superior. De esta obsesión –y sus respectivas traducciones institucionales en cada universidad– se alimenta el llenado masivo de formatos, informes, evaluaciones, autoevaluaciones, producción de indicadores, documentos, reuniones, talleres, seminarios. El activismo de los funcionarios gubernamentales y universitarios se ha respaldado en programas, metodologías y enfoques que han alcanzado un insospechado grado de sofisticación, alimentado en su mayor parte por consultores locales e internacionales que han incorporado a las universidades públicas entre el tipo de organizaciones que conforman sus carteras de clientes y proveedores –parte de lo que se ha denominado como la “empresarilización” de la universidad (Ibarra, 2005)–. Todo ello tiene que ver, más que con la rendición de cuentas (el paradig-

---

<sup>13</sup> Este fenómeno coloquialmente se denomina como el de la creación de instituciones “patito”, de “garaje” o de “cochera”. El terminajo –obviamente peyorativo– se refiere a la degradación de las condiciones en que se ofrecen estudios superiores y de posgrado en todo el país, por establecimientos e instituciones públicas y privadas que compiten por un mercado de demandantes producido fundamentalmente por las propias universidades públicas.



ma invocado por el propio gobierno federal para argumentar su activismo), con el control burocrático sobre las universidades y sobre los académicos, que ha confeccionado una extraña mezcla de resultados no deseados o perversos en la gestión universitaria, que van desde sospechas sobre la manipulación de la información institucional hasta la certeza sobre el fortalecimiento del fenómeno de sobreburocratización de la vida académica universitaria.<sup>14</sup>

Finalmente, el intervencionismo ortodoxo también está provocando la reaparición de viejas tensiones entre las comunidades académicas universitarias. Estas tensiones tienen que ver con la defensa de los principios tradicionales de autonomía universitaria y libertad académica, pero también con la necesidad de revisar críticamente las intervenciones gubernamentales en la vida universitaria. Marginalmente, ello también ha provocado la repolitización de algunas zonas de la vida institucional, que implica la negociación de las políticas institucionales en los ámbitos disciplinares de la vida académica. En algunas universidades, estas figuras y voces están articulando un campo de críticas a programas como el de los cuerpos académicos desde muy diversos intereses y puntos de vista. Unos relacionados con un malestar genuino en torno a dichas iniciativas y los altos costos que pagan los académicos, otros inducidos por la ira, la frustración o la envidia, algunos más motivados por el afán protagonista y de búsqueda o consolidación de posiciones políticas internas entre los académicos. Nada más ni nada menos de lo que ha ocurrido siempre en los patios interiores de la vida académica de las universidades, pero que ahora resurge con cierta fuerza a la sombra de los efectos de los programas de estímulos y de formación de los cuerpos académicos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Las sospechas de la manipulación de la información se basan en la posibilidad de que los funcionarios medios de las universidades, ante la presión por entregar buenos resultados a sus superiores, agregan o inventan información sobre los indicadores exigidos por las autoridades federales. No es desconocido el hecho de que, por ejemplo, para el caso de los cuerpos académicos, en sus primeras versiones, se crearon "cuerpos fantasma" por parte del funcionariado local responsable de este campo, dado el enorme desconocimiento o desinterés de los académicos. El tema de la confianza de la información está, por supuesto, en el centro de este polémico asunto.

<sup>15</sup> Este fenómeno tiene un linaje antiguo en las universidades, y supone comportamientos de competencia por el prestigio entre intereses legítimos que configuran la lucha por el poder entre los académicos. Es un torneo en que los "prácticos" y los "eruditos" (como los denomina Brennan), solos u organizados, suelen enfrentarse para bloquear, conquistar puestos, recursos o reconocimientos materiales o simbólicos que les permitan acrecentar su influencia en las decisiones institucionales. Es interesante cómo las exigencias de los programas de estímulos desencadenan en ocasiones una conflictividad peculiar en nuestras universidades, entre los académicos y los administradores, o entre los propios académicos.



En otras palabras, las nuevas políticas han tenido efectos políticos en las universidades, al incorporar en su instrumentación diversas reacciones de los actores académicos. Si toda política pública es intrínsecamente conflictiva (tanto por la escasez de recursos como por los esquemas de distribución de los mismos), en las universidades los sectores académicos han experimentado una suerte de “vacío” de representación de sus intereses y demandas en la configuración de las políticas, pues no se sienten suficientemente representados por las organizaciones sindicales pero tampoco por las autoridades universitarias. Con el incremento de los programas de estímulos, la incorporación de nuevos profesores e investigadores en la dinámica de crecimiento de las plantas académicas, el deterioro de los salarios y el envejecimiento relativo del profesorado universitario, la conflictividad política se ha incrementado de manera silenciosa pero continua en muchas universidades. Esta es, por supuesto, una conjetura que merecería un estudio específico.

En este contexto general, los efectos de las políticas públicas han configurado un panorama de claroscuros en los diversos contextos institucionales específicos (De Vries y Álvarez, 2005). Así, mientras que las agencias del gobierno federal han incrementado su grado de influencia en las decisiones de las universidades, éstas han reducido, proporcionalmente, sus “grados de libertad” académica, financiera y administrativa. Por otro lado, mientras que la exigencia por la rendición de cuentas ha propiciado en algunos casos un manejo más riguroso de la información institucional, muchas veces también ha significado la construcción de información adecuada a las necesidades, que suple la inexistencia o la ignorancia en torno a múltiples cuestiones específicas de las universidades. El extraño retorno de la planeación estratégica en el campo de la gestión universitaria ha significado también un fortalecimiento del funcionariado medio y alto que se encuentra en tensión con una base académica tradicionalmente débil. Estas tensiones y contradicciones están configurando un recrudecimiento de la desconfianza entre funcionarios y académicos, lo que implica un desmesurado incremento de los “costos de transacción” que supone la implantación de los programas federales de estímulos en cada caso y en todo el país. En otras palabras, la generalización de la desconfianza es un supuesto y un efecto de la acción gubernamental y de la gestión universitaria.



## Racionalidad, instituciones y orden formal

La universidad es una institución social cuya dimensión organizacional descansa en la estructuración de un orden formal, simbólico y práctico. En tal sentido, es una entidad que representa el acoplamiento de un orden racional moderno, burocrático, que estructura ciertas relaciones de poder entre sus autoridades y sus comunidades de profesores, estudiantes y trabajadores administrativos, en el que coexisten diversas lógicas de acción individual y colectiva, formas de representación del poder, y prácticas políticas diversas, encontradas y a menudo conflictivas. Los juegos de intereses, las ideologías, las pasiones y los cálculos alimentan la dinámica institucional, produciendo arreglos, conflictos, reformas, conservadurismos y zonas más o menos amplias de incertidumbre que modulan de varias formas la vida política interna.

Para tratar de explorar y comprender esta dinámica, es preciso identificar las relaciones entre la racionalidad, la institucionalidad y el orden formal que caracteriza a las sociedades contemporáneas, para lo cual, en esta sección se hace un breve recorrido por algunas de las escuelas, autores y enfoques para identificar y contrastar, desde una perspectiva fundamentalmente sociológica, algunas de las aproximaciones teóricas clásicas y contemporáneas en torno a las relaciones entre racionalidad, diseño institucional y orden formal en las organizaciones modernas.

En particular, se trata de explorar las tensiones entre las formas de racionalidad individual y de racionalidad colectiva expresada, o impuesta, en las instituciones y en el perfil del orden social en que reposa dicha institucionalidad. Para ello, se examinan obras de autores clave de la teoría social moderna como Herbert Simon, Douglass North, Jon Elster, James Buchanan, Anthony Giddens, Michel Crozier y Erhard Friedberg, con el propósito de analizar algunas de sus aproximaciones a las cuestiones señaladas. Más que ofrecer una visión integrada y completa de los trabajos de estos autores, se pretende dibujar los trazos gruesos del mapa teórico que puede ser construido con base en los autores y los temas señalados. El propósito es ofrecer una ventana analítica útil para comprender la complejidad de la vida institucional de organizaciones como la universidad.

La cuestión central que orienta este ejercicio puede ser formulada de la siguiente manera: ¿qué tipo de relación existe entre los procesos de constitución de la racionalidad de los individuos y los procesos de construcción de la(s) racionalidad(es) colectiva(s)? Si el orden social no es la simple suma de las pre-



ferencias y expectativas individuales, ¿cómo y a través de qué formas se constituye el orden público en las sociedades contemporáneas?, ¿qué papel juegan las instituciones en la estructuración de las relaciones sociales en contextos donde la cohesión social parece desvanecerse aceleradamente? Las universidades, en tanto instituciones sociales dedicadas a la organización del conocimiento, ¿de qué manera ordenan su vida político-académica?, ¿cómo estructuran sus relaciones internas de poder?

La perspectiva analítica parte fundamentalmente tanto de las teorías de la elección racional (Elster, Buchanan) como las del neoinstitucionalismo (North). El método de exploración consiste en la revisión de algunas de las obras de esos autores, con el objeto de identificar sus perspectivas en torno a tres puntos de análisis específicos: 1) los vínculos entre la racionalidad individual y la colectiva; 2) la relación entre éstos procesos con la acción colectiva y la construcción del orden social, y 3) el papel de las instituciones y la lógica de sus transformaciones en las sociedades contemporáneas.

### *¿Racionalidad individual vs. racionalidad colectiva?*

Los diversos enfoques derivados de la teoría de la elección racional parten de un supuesto muy poderoso y analíticamente seductor: los individuos actúan en la vida social de manera racional, es decir, reflexiva, donde calculan los riesgos y los beneficios que les puede traer una acción determinada. Este supuesto es la herencia fundamental que los economistas clásicos, y en general los pensadores modernos, transmitieron a las ciencias sociales. La imagen del individuo maximizador, informado, capaz de interactuar con el medio y con otros individuos, es la seductora figura que desde la economía pasó a la sociología, a la filosofía o a la ciencia política, para explicar la conducta de los individuos en sociedad, o para explorar la mejor manera de que las sociedades podían estructurarse para agregar los diversos perfiles de preferencias de múltiples individuos particulares.<sup>16</sup>

Desde estos enfoques, en la política y en la economía los individuos crean formas de elección colectiva para tomar decisiones: el voto para decisiones políticas, el mercado para decisiones económicas (Arrow, 1951). Alrededor de estas

<sup>16</sup> Los trabajos clásicos de autores como Arrow (*Social Choice and Individual Values*, 1951), y de Olson (*The Logic of Collective Action*, 1971), están en la base de este poderoso supuesto y sus consecuentes reformulaciones. Para un análisis profundo de la teoría de la elección racional y sus diferentes tradiciones, *cfr.* Cook, Karen S. y Levi, Margaret (eds.), *The Limits of Rationality*, The Chicago University Press, 1986.



acciones se ha edificado un denso tejido institucional con el objeto de incentivar a los individuos a decidir sobre ciertas alternativas, pero también con el objeto de fijar límites o constreñimientos a las acciones individuales en el espacio público. De esta forma, se trata de lograr conductas cooperativas de los individuos que eliminen o disminuyan la posibilidad de lo que Mancur Olson ha denominado como el problema del gorrón (*free-rider problem*).<sup>17</sup>

Pero este sentido de las instituciones de normar y estandarizar conductas, descubierto ya por Durkheim en el siglo XIX, se basa en la imagen de un individuo –consumidor o ciudadano– que posee ciertos atributos básicos que permiten el funcionamiento relativamente estable tanto de su comportamiento como el de las instituciones. Dichos atributos pueden ser resumidos en la imagen de un individuo de racionalidad “absoluta”, informado, de preferencias estables, conocedor de todas las alternativas posibles, capaz de decidir mediante la existencia de un criterio “objetivo” en la sociedad. Este es el punto de partida de las formulaciones de Simon.

Contra estas formulaciones basadas en modelos de racionalidades absolutas, Simon descubre que la información es escasa y cuesta, que los criterios de elección son débiles y variables, que varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de alternativas, y que la necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica en quien decide. Para él, en consecuencia, más que racionalidades “absolutas” existen racionalidades “limitadas”, que operan con un cúmulo de restricciones y fronteras de acción y reflexión de los individuos. El objetivo del individuo ya no es el de “maximizar” sus decisiones, sino lograr umbrales mínimos de satisfacción (Simon, 1955). Desde esta perspectiva, las instituciones cumplen una función decisiva al proporcionar un marco confiable para efectuar los cálculos de racionalidades limitadas. En palabras de Simon, “las instituciones nos proporcionan un medio estable que ofrece por lo menos un mínimo de racionalidad posible” (Simon, 1989: 101). Sin embargo, las instituciones operan, al igual que la racionalidad limitada de los individuos, con restricciones y capacidades limitadas para resolver los problemas regulares de la sociedad. Si bien es cierto que ayudan a reducir la complejidad para tomar decisiones de los individuos, también es cierto que ellas reflejan problemas

---

<sup>17</sup> Para este autor, el problema del “gorrón” (o “polizón”) consiste en que en las grandes organizaciones existen estructuras de acción colectiva que frecuentemente inducen a los individuos a no participar, pero sí beneficiarse de los resultados de dichas acciones. Son conductas “no cooperativas” que suboptimizan el desempeño de las organizaciones o los grupos.



como la búsqueda de consenso democrático para cuestiones social o políticamente controvertidas, la coexistencia de valores múltiples o las condiciones de incertidumbre que rodean las decisiones colectivas.

Así consideradas, las instituciones no son resultado de la agregación de preferencias individuales, ni su diseño corresponde estrictamente a necesidades perfectamente identificadas para incrementar la eficacia de las decisiones de los ciudadanos o de los consumidores. Se trata más bien de construcciones sociales "meta-individuales", que poseen una lógica de funcionamiento propio que trasciende a los individuos y que los condiciona. Son formas de racionalidad "colectiva" que subordinan los comportamientos individuales a determinados fines colectivos o sociales. Las instituciones presentan así un doble rostro, conflictivo y en permanente tensión: de un lado, favorecen la reducción de las dificultades individuales para tomar decisiones; por el otro, restringen las opciones y encauzan el tipo de decisiones que deben tomar los individuos. El núcleo explicativo de este doble rostro institucional está en el problema del poder. Como veremos más adelante, la relación entre la racionalidad individual y las formas de racionalidad colectiva que expresan las instituciones –por ejemplo, el Estado–, están mediadas, como acertadamente lo argumentaba el viejo pero siempre pertinente Weber, por una relación de poder.

### *Racionalidad, acción colectiva y orden social*

Las delicadas redes del poder proporcionan a los individuos referentes de unidad y cohesión que permiten el funcionamiento regular del orden social, pero a la vez señalan los caminos regularizados por los que pueden transitar las acciones colectivas. Para examinar esta cuestión se analizan en este apartado tres textos con el objeto de identificar algunos de los puntos que involucran la imagen anterior. Dichos textos son los de Crozier y Friedberg (1990), de Elster (1992) y de Buchanan (1990).

Las obras parten de tres cuestionamientos aparentemente distintos. Elster se pregunta sobre qué es lo que mantiene unidas a las sociedades; Crozier y Friedberg se cuestionan en torno a las condiciones y el precio que implica la acción colectiva u organizada de los hombres; Buchanan indaga en torno a la relación posible entre los métodos de la economía y la toma de decisiones públicas.

Estos cuestionamientos dan origen a una argumentación diferente en cada caso respecto a las complejas relaciones entre la racionalidad del actor y los lí-

mites del sistema, entre las formas y mecanismos de la cooperación social y las interacciones entre los individuos y entre los agrupamientos sociales, entre el papel del Estado en la cohesión social y el papel de las motivaciones individuales en la creación y recreación cotidiana del orden social.

Un reconocimiento común articula los tres cuestionamientos citados: el individuo forma parte de un mundo que le es dado, en el cual nace y crece en continua interacción. Es un mundo (o sistema, en palabras de Crozier y Friedberg) que impone al individuo restricciones y reglas de comportamiento que, por lo tanto, no son elegidas por él.<sup>18</sup> Sin embargo, existen márgenes de acción que permiten al individuo actuar racionalmente dentro o al margen de dichas reglas y restricciones.

Así, mientras que para Crozier y Friedberg (1990: 27) siempre existe un margen de “libertad irrenunciable” en el actor, ejercida en el marco que proporciona el sistema social en el cual se ubica históricamente aquel, para Elster (1992: 232) la acción del individuo en sociedad resulta de la combinación de decisiones racionales, instrumentales, guiadas por el interés del individuo y la presión que ejercen las normas sociales vigentes en una agrupación o conjunto de agrupaciones sociales, en tanto que para Buchanan la existencia de reglas públicas y privadas que restringen la acción del individuo implica el reconocimiento simultáneo de que dichas reglas constituyen “absolutos relativamente absolutos”, y la elección de una estrategia diferenciada por parte del individuo en cuanto ciudadano para “jugar” en el ámbito de lo público y de lo privado (Buchanan, 1990: 24).

## Racionalidad

El concepto de racionalidad en Buchanan (1990: 33) gira esencialmente en torno a la noción del *homo economicus* que construyeron los economistas clásicos. En esta noción se concibe a los individuos actuando por intereses propios en aras de alcanzar un resultado. Esto significa que los individuos son “maximizadores” de utilidades subjetivas, que actúan racionalmente en condiciones restrictivas dadas, no elegidas. En tal perspectiva, se hace necesario “modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, es-

<sup>18</sup> Este reconocimiento es formulado por Giddens (1987: 164) en una de sus *nuevas reglas* cuando señala que “los hombres producen la sociedad, pero lo hacen como actores históricamente situados, no en condiciones de su propia elección”.



trechamente definidos en términos de posiciones de riqueza, mesurables, tanto predecibles como esperadas”.

Pero para Buchanan, este aspecto es insuficiente para explicar la cuestión de la elección pública, por lo cual el postulado del *homo economicus* debe combinarse con el paradigma de la política como intercambio, de lo cual surge una “teoría económica de la política”, en la cual los intereses de los actores organizados se intentan maximizar bajo ciertas condiciones. La elección pública es una función de estos intercambios que produce ciertos resultados orientados por la combinación más eficiente de los intereses expresados. Dicha elección surge fundamentalmente de un acto de voluntad de los actores involucrados, una suerte de “contrato social” con el cual se maximizan los intereses de los involucrados, cuya resolución puede escalonarse en el tiempo.

Partiendo de una definición similar de racionalidad (entendida como racionalidad instrumental), Elster camina, sin embargo, en otra dirección. Para él, la cooperación (o la falta de ella), es el concepto mediante el cual puede analizarse y comprenderse la acción colectiva. Dicha cooperación es analizada por Elster utilizando dos instrumentos conceptuales: la Teoría de la decisión racional y la teoría de las normas sociales. En especial, en *El cemento...* sostiene que las normas sociales “suministran un tipo importante de motivación para la acción, motivación que no puede reducirse a racionalidad, ni a ninguna otra forma de mecanismo racional” (Elster, 1992: 29).

Para Elster, las motivaciones y las creencias preceden generalmente a la acción racional, motivaciones y creencias que son provistas por la sociedad. La racionalidad individual opera bajo el influjo de tales elementos, aunque eso también incluye el modificarlos. En tal perspectiva, la decisión de cooperar o no es racional en función tanto de las motivaciones de la acción como de la presión que ejercen las normas sociales sobre el individuo.<sup>19</sup> En síntesis, Elster propone una combinación posible entre el *homo economicus*, guiado por la racionalidad instrumental, y el *homo sociologicus*, guiado por las normas sociales.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Giddens (1984) propone una distinción similar a la de Elster cuando señala que deben distinguirse la racionalización y la motivación de la acción. La primera significa la reflexión que el individuo hace sobre las razones que motivan la acción, en tanto que la segunda alude a las razones mismas que motivan la acción. De manera simplificada, puede decirse que la racionalización es un proceso *ex-post* en la acción, en tanto que la motivación es un procedimiento *ex-ante* del mismo.

<sup>20</sup> Por “normas sociales” Elster (1992: 128) entiende “la propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de manera indebida”.



Crozier y Friedberg definen la racionalidad del actor como una “racionalidad limitada”, concepto que toman de los trabajos de March y Simon. El planteamiento de fondo es que el actor opera bajo límites objetivos y subjetivos, que le impiden decidir libre e irrestrictamente sobre múltiples asuntos de su vida pública y, en menor escala, privada. Para ellos, el actor decide de manera secuencial, nunca tiene completamente claros sus propios objetivos ni una estrategia coherente para realizarlos. Sin embargo, su comportamiento es siempre activo (incluso la pasividad es considerada como una elección) y posee un sentido más o menos definido por el propio actor. Desde la perspectiva de los autores, en resumen, no existe un comportamiento “irracional” del actor.

### Acción colectiva

La acción colectiva es producida, según Buchanan, por los intercambios o acuerdos que establecen los miembros de una comunidad significativa de personas. Este intercambio es esencialmente voluntario y no coercitivo, y en tal perspectiva los insumos del intercambio son las diversas preferencias individuales, procesadas por la interacción entre los individuos y que producen resultados específicos.

La acción colectiva siempre ocurre en el marco de reglas estructuradas, sean formales o informales. El individuo que toma decisiones elige entre estrategias para actuar dentro de las reglas del juego político (“intraconstitucionales”), y puede también, eventualmente, seleccionar un conjunto distinto de reglas o reformar las existentes (elección “entre constituciones”). En tal sentido, Buchanan (1990: cap. 3) aboga porque la acción colectiva que encarna en ciudadanos concretos se oriente hacia una perspectiva “constitucionalista” que permita modelar y reformar constantemente los principios bajo los cuales se desarrollan los procesos políticos de una sociedad.

Para Elster, un problema de acción colectiva puede formularse como “la no cooperación de  $n$  personas en un juego”. Cada actor puede elegir entre la cooperación y la defección en los asuntos de la acción colectiva, y ambas elecciones tienen efectos en las características y el rumbo de dicha acción. Los individuos se organizan colectivamente para conseguir el acceso a determinados bienes públicos, y el problema de la acción colectiva incluye el análisis de los beneficios directos que un agente obtiene al participar colectivamente (“beneficios egoístas orientados hacia el éxito”) (Elster, 1992: 40).



Por acción colectiva Elster entiende “la elección por todos o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor” (Elster, 1990: 44). Esta línea es la que denomina también como “conducta cooperativa” de los individuos en sociedad.

Crozier y Friedberg (1990: 17) definen –aunque de manera sucinta– a dicha acción como la “acción organizada de los hombres”. En la perspectiva de estos autores, la acción colectiva es un constructo social surgido del interés de los hombres por enfrentar los efectos no deseados, “contraintuitivos” o “perversos” de las acciones humanas. Por consecuencia, la acción colectiva y la organización son nociones complementarias, son “dos facetas indisociables de un mismo problema: el de la estructuración de los campos dentro de los cuales se desarrolla la acción, toda la acción”.

### Orden social

Para finalizar este apartado, abordaré brevemente la noción del orden social, que explica el papel y la orientación de instituciones como la universidad. Para Elster, existen zonas de la sociedad más cohesionadas que otras, creándose así “agrupaciones jerárquicas de interacción”. Los “campos culturales” (cuyos vehículos principales son las tradiciones y las normas sociales) y la figura del Estado se superponen a las sociedades, dotando a éstas de delimitaciones y configuraciones precisas. Elster señala que el Estado es generalmente el responsable del orden social, con un poder legítimo.

Elster (1992: 285) responde a su pregunta esencial de saber qué une a las sociedades, distinguiendo la existencia de tres clases de motivaciones: “a) la envidia; b) el oportunismo o autointerés con dolo, y c) los códigos de honor o la capacidad de hacer amenazas y promesas creíbles”. Estas tres variedades de motivación constituyen “el cemento de la sociedad”.

Buchanan no se interesa en explicar el orden social, sino en cómo el individuo actúa políticamente dentro de la sociedad. Sin embargo, puede inducirse que considera que el paradigma de los intercambios que propone está en la base de la construcción del orden social. Más concretamente, este autor hace énfasis en adoptar una perspectiva “constitucionalista”, formalista, del orden social, para consolidar o transformar dicho orden. Reglas y normas sociales, intencionalidades y racionalidad individual tienen sentido para el orden social si el

individuo deja de actuar simplemente al interior de las reglas del juego existentes, y dirige su atención y sus acciones a la revisión permanente de las reglas del juego mismas. Tal es la perspectiva de la “elección pública” de Buchanan.

Crozier y Friedberg, por último, tampoco tratan en el texto citado el problema del orden social, pero ofrecen algunas pistas sugerentes al respecto. Su formulación central gira alrededor de los conceptos de “cooperación” e “incertidumbre”. El primero –parecido al empleado por Elster–, alude a la integración de los comportamientos individuales por dos vías: la “sumisión impuesta o consentida” o la “negociación y regateo” implícita o explícita para efectuar dicha cooperación. El segundo concepto surge de la constatación empírica de que la existencia de reglas e instituciones formales no garantiza la predicción de comportamientos inflexibles de los actores individuales en la interacción continua. Existen márgenes de incertidumbre que son la fuente de la negociación entre los actores, del juego del poder en una organización. Estas incertidumbres generan tensiones entre los individuos y se materializa en “reglas de juego” formales o informales. Ello está en la base de los “sistemas de poder” que existen en toda organización.

### *Las dimensiones de la política y el cambio institucional*

En *La construcción social de la realidad*, Berger y Luckmann (1991: 76 y ss.) señalan que las instituciones implican “historicidad y control”. Es decir, las instituciones son productos sociales históricos, construidos a lo largo de un complejo proceso de habituación y rutinización de acciones que es inseparable del proceso de normalización y control social de esas acciones.

Las instituciones materializan la normatividad formal e informal existente en un orden social determinado. Constituyen espacios materiales y simbólicos que permiten ordenar las prácticas sociales y, a la vez, establecer pautas de acción y límites precisos a las conductas de grupos e individuos. Estimular y restringir, promover y sancionar, vigilar y castigar, formar consensos y aplicar coacciones son las dos caras que muestra el funcionamiento de la institucionalidad en el orden social moderno, es decir, el que surge con el capitalismo.

¿Qué es lo que hace cambiar a las instituciones?, ¿cómo se articulan los procesos de estabilidad y cambio en ellas? y ¿qué relación existe entre los cambios sociales y los cambios institucionales? Estas son las preguntas que guían el presente apartado. Para su desarrollo revisaré las perspectivas analíticas de algu-



nos de los textos de Douglas C. North, de Anthony Giddens y, nuevamente, de Crozier y Friedberg al respecto. El propósito es ofrecer un vistazo general hacia algunos de los marcos analíticos desde los cuales han sido abordados los problemas del cambio social e institucional en el ámbito de las ciencias sociales.

### *Las complejidades del cambio*

El cambio social y el cambio de las instituciones han sido temas recurrentes en la historia de la teoría social. Sin embargo, ha sido frecuentemente un problema implícito, subyacente, en los cuerpos teóricos que intentan explicar los fenómenos de la sociedad. En buena parte de ellas –como se mostrará más adelante– ha dominado una perspectiva evolucionista (con vertientes voluntaristas o deterministas) que supone, a su vez, una visión teleológica del desarrollo social.

Una fuente importante de tal perspectiva abrevia de la sociología clásica. Comte y Spencer imprimieron a sus formulaciones un par de ideas implícitas y complementarias: la de que la sociedad se desarrolla de manera progresiva y por etapas, y la de que el desarrollo social es análogo al desarrollo de los organismos. Durkheim adopta esta perspectiva, pero la matiza y le añade un elemento crucial: la explicación del “motor” o la causa que provoca el progreso social. Para él, dicho elemento lo constituye la creciente diferenciación de la sociedad provocada por la acelerada expansión de la división del trabajo en la sociedad. Esa diferenciación y diversificación creciente de las sociedades occidentales debilita aceleradamente los vínculos tradicionales de la cohesión social (los lazos comunitarios, familiares y religiosos), y provoca la aparición de comportamientos anómicos en la sociedad, cuyo ejemplo más extremo es el suicidio. En ese contexto, el papel de nuevas instituciones (el Estado, la escuela) es crucial para proveer de sentido de pertenencia, identidad y cohesión social a los individuos y a los grupos.<sup>21</sup>

Estas perspectivas evolucionistas de las sociedades contribuyeron no solamente al desarrollo de una perspectiva sociológica, sino que también ofrecieron una visión comprensiva y analítica sobre la complejidad de los problemas de la modernidad social. Pero esas perspectivas presentan algunas limitaciones importantes. Como lo han señalado autores como Eisenstad (1970: 44), dos son

<sup>21</sup> Una excelente recuperación y análisis de los textos clásicos de Comte, Spencer y Durkheim puede encontrarse en Aron (1996).



los obstáculos con los que se toparon los viejos modelos evolucionistas: 1) La tesis del desarrollo lineal de las sociedades humanas y de las “etapas” fundamentales del desarrollo universal, y 2) su incapacidad para concretar satisfactoriamente las características sistemáticas de las sociedades o instituciones en evolución, así como los mecanismos y procesos de cambio a través de los cuales se efectúa la transición entre una y otra “etapa”.

Marx nunca abandonó completamente esta perspectiva evolucionista. Aunque el eje de su explicación de la causalidad de los cambios es radicalmente diferente de los que proceden de la sociología y la economía clásicas –al argumentar que el cambio social es producido por la dialéctica que ocurre entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción–, su concepción de la historia como un proceso que tiene una finalidad (el comunismo como el fin de la “prehistoria” humana y como el comienzo de una nueva historia) está impregnada de la misma idea de que las sociedades evolucionan hacia una determinada dirección.

Esta perspectiva se encuentra también presente en el funcionalismo y el estructuralismo, sobre todo en lo que respecta a las teorías de la “modernización”. Dicho en términos generales, la noción de que lo antiguo, lo tradicional, es lo opuesto a lo nuevo, a lo moderno, sirve de base a un análisis donde el cambio de lo viejo a lo nuevo es entendido como “inherente” a todas las sociedades humanas, y que dicho cambio adopta una tendencia general hacia el progreso o el desarrollo.

La aparición de nuevas teorías en el campo de las ciencias sociales ha partido de una crítica a estas concepciones del cambio social e institucional. Desde el enfoque sistémico hasta la teoría de juegos, desde los enfoques del *rational choice* hasta la teoría crítica, las nuevas corrientes han tratado de explicar estos fenómenos ofreciendo nuevas perspectivas que, sin romper totalmente, en algunos casos, con la perspectiva evolucionista, han tendido a explorar con mucha más profundidad los secretos del cambio social y sus relaciones con otros fenómenos como el poder, las estructuras económicas o la lógica de las organizaciones.

Situado en una perspectiva neoinstitucionalista, y aplicando un análisis diacrónico de las estructuras económicas de la sociedad, para Douglass North (1994: 11) dos son los ingredientes esenciales que intervienen en el cambio institucional: las organizaciones políticas y la ideología.



Por “cambio institucional” North entiende la manera en que se crean las instituciones y la forma en que se modifican y destruyen con el paso del tiempo. Las instituciones, a su vez, son definidas como “el conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad” (1994: 227-228).

La obra de North se basa en el postulado de maximización individualista de la teoría económica clásica. Este supone que los individuos, en ausencia de cualquier tipo de limitación, maximizan en todos y cada uno de los márgenes de acción; son por lo tanto estas restricciones institucionales las que hacen posible la organización humana, al limitar ciertos tipos de comportamiento. “En ausencia de cualquier tipo de restricción, dice North, nos encontraríamos ante una jungla hobessiana y la civilización sería imposible” (1984: 229).

Pero las instituciones no sólo constriñen a los seres humanos, sino que también incentivan el intercambio humano tanto en términos políticos como económicos y sociales. En un marco institucional dado, los individuos optan o eligen ciertas decisiones para maximizar sus beneficios teniendo siempre en cuenta al otro y a las reglas y normas (que incluyen a las constituciones formales pero también a las costumbres y convenciones sociales), que sancionan su propio comportamiento. Al definir las instituciones como “constreñimientos que los seres humanos se imponen a sí mismos”, North cierra el círculo de la teoría de la elección racional proveniente del cuerpo teórico de la economía (North, 1993).

Sobre esta concepción, North señala las funciones esenciales de las instituciones: a) reducir la incertidumbre proporcionando una estructura estable para la cotidianidad de las interacciones humanas; b) definen y limitan el juego de las elecciones humanas, y c) afectan el desempeño de la economía por sus efectos sobre los costos de intercambio y producción.

Los cambios institucionales dan forma a la manera en que las sociedades se desarrollan a través del tiempo. En consecuencia, estos cambios aparecen como claves para comprender el cambio social o, más precisamente, el cambio histórico de las sociedades. Los cambios pueden ser consecuencia de modificaciones en las reglas, o en los constreñimientos informales, o en los mecanismos que buscan mayor efectividad en el cumplimiento de las leyes que rigen a una sociedad.

Para North, los resultados de los cambios institucionales surgen por: 1) el espacio dado por la relación simbiótica entre las instituciones y las organizacio-



nes desarrolladas como consecuencia de la estructura provista por las mismas instituciones, y 2) por el proceso de retroalimentación por el cual los seres humanos perciben y reaccionan a los cambios en el “set” de oportunidades.

El incremento de los cambios tiene una de sus fuentes principales en la percepción de las empresas o de las organizaciones políticas y económicas de que ellas podrían mejorar su posición relativa si alteran la existencia del marco institucional en algún margen. La percepción depende fundamentalmente de dos factores: a) la información que reciben, y b) la manera en que la procesan.

Esta percepción supone una distinción importante entre instituciones y organizaciones. Las primeras son para North las estructuras generales de acción (que pueden ser formales o informales, como por ejemplo las Constituciones políticas de un país o las costumbres fuertemente arraigadas que implican una regulación simbólica del comportamiento social, aun más fuerte en ocasiones que la estructura formalizada), mientras que las segundas son “agencias” específicas del marco institucional como los cuerpos políticos (partidos políticos), los cuerpos económicos (empresas) o los cuerpos educativos (escuelas). Las organizaciones son, para North, “los mayores agentes de cambio institucional”.

El cambio se combina, en una perspectiva diacrónica, con la estabilidad de las instituciones. Dicha estabilidad se produce por la articulación de las reglas constitucionales con los códigos éticos y morales asociados a ellas. “Esta combinación, añade North, produce patrones innatos de comportamiento que [...] tienden sólo a cambiar de forma gradual” (North, 1994: 231).

### *Cambios institucionales y sistema político y económico*

El impacto de los cambios institucionales en el conjunto del sistema político y económico es indirecto y complejo. Por ello conviene examinar brevemente las formulaciones de North al respecto. Para este autor, un sistema político-económico se compone de una serie de instituciones complejas que guardan una relación específica entre ellas. Las reglas constitucionales son las limitaciones organizativas fundamentales de dicho sistema. Su objetivo es la maximización de la utilidad de los gobernantes mediante la especificación subyacente de la estructura de derechos de propiedad y el control de la fuerza coercitiva.

Desde esta óptica, las instituciones son concebidas como “filtros” en un doble sentido: como estabilizadores de la relación entre los individuos y el “stock de capital” (que incluye recursos materiales pero también ideológicos, de cono-



cimiento, tecnológicos, etc.), y como dispositivos que regulan la relación entre el “stock de capital” y el funcionamiento de la economía. Las instituciones concebidas como filtros son esencialmente conservadoras, dado que suministran estabilidad a la sociedad y la seguridad del ingreso de los grupos dominantes. Sin embargo, señala North, “la introducción del tiempo es una influencia desestabilizadora sobre las instituciones porque los individuos son mortales y el stock de capital cambiante”.

North (1994) sugiere que “cuando más rápidos sean los cambios de stock de capital mayor será la inestabilidad del sistema institucional existente. En este esquema, las revoluciones son más probables en épocas de cambios rápidos del stock de capital que están mejorando el bienestar de los gobernados y, por lo tanto, debilitando radicalmente al gobernante respecto de su gobernados”. En esas circunstancias, la legitimidad y el reconocimiento del orden social y sus instituciones entra en conflicto con las nuevas demandas e intereses que surgen con el proceso de cambio de los niveles de capital acumulado, y ello requiere de un nuevo diseño institucional que sea capaz de garantizar que los conflictos y las tensiones emergentes puedan ser resueltos eficazmente en el marco de las instituciones existentes, reformando las que operan o creando nuevas instituciones.

Anthony Giddens, en *The Constitution of Society*, ofrece un marco analítico global para el examen del cambio social e institucional. De manera específica, en el capítulo 5 de este texto (“Change, Evolution and Power”), Giddens proporciona una serie de pistas teóricas e hipótesis en torno a las relaciones entre el cambio social y el poder en la sociedad. Nos detendremos brevemente en dichas formulaciones.

Giddens parte de una revisión crítica de las concepciones que han dominado la explicación del “sentido de la historia” en las cuales se enmarcan los análisis del cambio social en las diversas tradiciones teóricas de las ciencias sociales.

Los conceptos de “evolución” y “adaptación” constituyen los términos clave de estas tradiciones. La deconstrucción de estos conceptos (y los cuerpos teóricos en que se respaldan) es una operación que efectúa Giddens (1984: 227) para proceder a una “reconstrucción de la naturaleza del poder como inherente a la constitución de la vida social” y sus efectos sobre el cambio de las sociedades.

Varias corrientes (que van desde el materialismo histórico hasta la sociología clásica de Comte o Spencer) coinciden en la postulación de que existe cierta legalidad en el desarrollo histórico-social que determina una direccionalidad general de los cambios sociales. Para el marxismo, el motor principal del cam-



bio social es la expansión de las fuerzas productivas dentro de un tipo dado de sociedad. Para los organicistas, una metáfora de los cambios en la naturaleza podría ser aplicada a la vida social, por el hecho de que al interior de ellas se encuentran los elementos de su propia transformación.

Giddens ataca cualquier forma de pensamiento evolucionista en la teoría social. Dicho pensamiento se basa en dos tesis centrales: 1) que las sociedades tienden a adaptarse a un medio, y 2) que los seres humanos tienen una tendencia transhistórica a mejorar sus condiciones materiales de existencia. La construcción teórica de estas perspectivas tiende entonces a la simplificación de las causas del cambio social (al identificar un mecanismo exclusivo de los cambios), así como a la búsqueda de un fin o sentido de dichos cambios.<sup>22</sup>

Giddens señala, en síntesis, cuatro características de las perspectivas evolucionistas:

- 1) Existencia de una continuidad conceptual con la evolución biológica.
- 2) El evolucionismo social tiende más a adecuar la progresión del cambio respecto de ciertos criterios previamente diseñados, que a especificar, por ejemplo, mecanismos concretos del cambio.
- 3) Una secuencia de escenarios de desarrollo social (los tres estadios o los modos de producción) es especificada, en la cual el mecanismo de cambio está vinculado al reemplazo de ciertos tipos o aspectos de la organización social por otros.
- 4) La identificación de un mecanismo de cambio social significa explicar el cambio en alguna dirección, lo cual se aplica al espectro total de la historia humana, no como un mecanismo único sino como el dominante (Giddens, 1984: 231).<sup>23</sup>

En lugar de estas tesis y perspectivas, Giddens (1984) ofrece una visión del cambio social basada en lo que él llama transiciones episódicas y límites en el

---

<sup>22</sup> Esta idea es desarrollada por Giddens en *A contemporary critique of historical materialism* (1982). Utilizaré en lo subsiguiente la crítica que Olin (1984) hace a ese texto.

<sup>23</sup> Es particularmente relevante la crítica que hace Giddens al materialismo histórico respecto del conjunto de las concepciones evolucionistas en las ciencias sociales. Sin dejar de reconocer que el "hallazgo" de Marx respecto del papel de las fuerzas productivas en el desarrollo social es un punto de partida esencial del análisis histórico-social, Giddens señala que en dicha concepción subyace una perspectiva evolucionista emparentada con la de la sociología clásica.



tiempo y el espacio: "Los episodios se refieren a los procesos de cambio social que tienen una dirección y una forma definidas y en las que se producen transformaciones estructurales definidas". Lo esencial es que la diferenciación y la dinámica de este cambio son específicas de cada episodio, de cada forma históricamente específica de transición social. No hay "episodios de episodios". Los límites en el tiempo y el espacio se refieren a la "existencia simultánea de varios tipos de sociedad en una transición episódica". En lugar de una teoría de la evolución social, Giddens concibe, pues, el cambio social como una serie de transiciones cualitativamente distintas que implican formas superpuestas de sociedad y que no tienen un modelo o lógica global de desarrollo (Olin, 1984: 149).

Los dos conceptos mencionados por Giddens, entonces, suponen un proceso histórico habitado por transiciones concretas, específicas, que no son ni etapas ni estadios de desarrollo que se dirigen hacia un fin determinado. Es decir, Giddens aboga por un análisis libre de connotaciones teleológicas, que deje de mirar en cada transición un eslabón de la cadena de la historia.

Pero los conceptos mencionados forman parte de un cuerpo teórico más amplio que Giddens ofrece para analizar el cambio social. En tal sentido, forman parte de él otros tres conceptos generales: el de "estructuras principales" (orientados hacia el examen de los modos de articulación institucional), el de "sistemas intersociales" (que alude hacia una especificación de las relaciones que se establecen entre totalidades sociales), y el de "tiempo mundial" (que atiende el contexto global que rodea los procesos de cambio social) (Giddens, 1984: 239. Trad. del autor).

Por otro lado, Giddens señala que en los procesos de producción y reproducción de las estructuras de dominación es generado el poder. El cambio social es, a su vez, un proceso de lucha por el acceso a los recursos que constituyen dichas estructuras de dominación, los cuales son de dos tipos: los de asignación (o distributivos) y los de autoridad.

Los primeros están constituidos por los aspectos materiales del medio ambiente, el significado de la producción y reproducción material (instrumentos de producción, tecnología), y los bienes producidos (por la interacción de los anteriores). Los recursos de autoridad son: la organización social del tiempo y el espacio, la producción/reproducción del cuerpo (organización y relación de los seres humanos en mutua asociación), y la organización de las oportunidades de vida (capacidades de autodesarrollo y autoexpresión) (Giddens, 1984: 258).



A Crozier y Friedberg, la mayor parte de las teorías del cambio les parecen “profundamente falsas”, pues se basan en supuestos voluntaristas y/o deterministas. Estos supuestos se sobrepone frecuentemente al concebir en la coherencia (o en la búsqueda de ella) de los sistemas el mecanismo que permite o determina el cambio social e institucional de los sistemas sociales. Desde esta perspectiva, diversas corrientes suponen –y muchas veces sin hacerlo de manera explícita–, que la coherencia es la “ley” del sistema, y si este principio cambia, ello acarreará, forzosamente, un cambio en todo el sistema. Estas teorías (entre las que se encuentran corrientes tanto marxistas como liberales), comparten un mismo rasgo: no considerar al cambio como un problema, pues, según ellas –afirman los autores– “el cambio es la consecuencia de una lógica externa al hombre, ni importa si ésta es de orden económico, ecológico, biológico, cultural o moral” (Crozier y Friedberg, 1990: 310).

Considerar el cambio como un problema implica la formulación de dos grandes cuestiones interrelacionadas: de un lado, preguntarse a qué grado y en qué condiciones las tensiones que hasta cierto momento permitieron el reforzamiento de un sistema de acción pueden, en otro momento, explicar su explosión; de otro lado, si cambio significa crisis y ruptura, indagar si la propia crisis de un sistema de acción implica o no, necesariamente, un cambio.<sup>24</sup>

Para ellos, el cambio no es “ni una etapa lógica de un desarrollo humano ineluctable ni la imposición de un modelo de organización social mejor por ser más racional, ni incluso el resultado normal de las luchas entre los hombres y las de sus relaciones de fuerza. Es ante todo la transformación de un sistema de acción” (Crozier y Friedberg, 1990: 314).

Ello significa, pues, que para que haya cambio es preciso que se transforme todo un sistema de acción, es decir, “que los hombres pongan en práctica nuevas relaciones humanas y nuevas formas de relación social”. El núcleo duro de los cambios se encuentra en la reestructuración de los juegos que dirigen las relaciones sociales y forman el tejido social de las instituciones. Esta reestructuración implica no la alteración de algunas de las reglas del juego que existen en un sistema de acción concreto, sino esencialmente el cambio en la naturaleza del juego mismo.

---

<sup>24</sup> Por sistema de acción, Crozier y Friedberg (1990: 201) se refieren a “sistema de acción concreto”, el cual es definido en el mismo texto citado como el “**continente** que hace posibles conflictos, negociaciones, alianzas y juegos entre los juegos **contenidos** en este conjunto” (lo destacado es de los autores).



Por estas razones es que los autores atribuyen al cambio un carácter sistémico, es decir, “contingente al sistema de acción que elabora y al cual se aplica”.

En este punto, los autores profundizan en un aspecto que no tocan ni North ni Giddens: el de las dificultades que implica un esfuerzo de cambio voluntario o dirigido de una organización o de un conjunto organizado. Esta dimensión –el cambio como fenómeno sistémico, que implica una reforma a un sistema de acción concreto o institución–, permite identificar las relaciones existentes entre los cambios organizacionales que ocurren en las diversas instituciones, y el orden social (o sistema) en el cual se desarrollan dichos cambios.

Crozier y Friedberg distinguen dos problemas a este respecto: el de la elaboración del proyecto de cambio y el de poner en marcha el cambio, una vez que éste se haya decidido. Ambos enfrentan los siguientes obstáculos específicos: resistencia al cambio, imposibilidad de obtener información no deformada en torno a la decisión de reformar un sistema, o las posibilidades de actuar *a priori* en el proceso de cambio o, por el contrario, *a posteriori*, ajustando gradualmente la conducta de los actores.

En vista de estas dificultades, se señala que el cambio implica un lento proceso de aprendizaje de nuevas formas de acción colectiva.

El cambio no puede ser [...] consecuencia de remplazar un modelo antiguo por un modelo nuevo concebido con anterioridad por cualquier consejero técnico; es el resultado de un proceso colectivo a través del cual se movilizan, incluso se crean, los recursos y las capacidades de los participantes necesarios para constituir nuevos juegos cuya puesta en marcha, libre, no restringida, permitirá que el sistema se oriente o se reoriente como un conjunto humano y no como una máquina (Crozier y Friedberg, 1990: 320).

Los autores señalan una dimensión relevante de todo proceso de cambio: el aprendizaje colectivo de nuevos modelos de juego, es decir, el descubrimiento o incluso la creación y adquisición, por parte de los actores involucrados, de nuevos modelos relacionales, nuevos modos de razonamiento, en suma, de nuevas capacidades colectivas.

A manera de conclusiones, los autores señalan dos observaciones finales en torno a los procesos de cambio:



- 1) La capacidad de la sociedad o de todo un conjunto humano que debe cambiar se determina por la “riqueza” y la “superabundancia”, no sólo ni esencialmente materiales, sino relacionales e institucionales. Es decir, los autores plantean que las sociedades u organizaciones que han logrado acumular una cierta cantidad de recursos institucionales y que disponen de una gran flexibilidad y descentralización de las decisiones, tienen mayores posibilidades de inventar algo nuevo. Ello implica que dichas sociedades están “maduras” para el cambio. Caso contrario, sociedades o instituciones con menos recursos y fuertemente integradas a un esquema rígido y centralista, tienen menos posibilidades de innovación.
- 2) Todo aprendizaje social, colectivo, implica una ruptura y una crisis para quienes lo viven. Desde esta perspectiva, los cambios no son nunca unidireccionales ni progresivos, sino que también llevan el riesgo de la regresión. Para que una ruptura tenga, por el contrario, fenómenos positivos de aprendizaje, es preciso que en cualquier momento intervenga una responsabilidad humana individual (un líder, en términos de los autores) que oriente o induzca un sentido al cambio.

### La compleja institucionalidad de la universidad

En este marco analítico, la universidad refleja de manera peculiar las tensiones que atraviesan a todas las instituciones sociales modernas. Habitada por las restricciones, intereses y conflictos propios de toda organización compleja, la universidad revela y “reinventa” de forma original y casi exclusiva en las sociedades modernas un tipo específico de estructuración de las acciones derivadas del trabajo académico y la formación profesional. Así, los valores asociados a la autonomía, a las libertades de investigación y aprendizaje, las jerarquías disciplinarias y los “patrimonialismos epistémicos” que subyacen y predominan en cada caso nacional o institucional, configuran un orden simbólico y práctico que gobierna las acciones institucionales y las expectativas y creencias sociales, individuales o grupales (Clark, 1998; Miranda, 2001). Pero son también los diversos tipos de intervenciones y coordinaciones que establece la universidad con sus entornos sociopolíticos, culturales y económicos los mecanismos que determinan el alcance y la profundidad de las restricciones contextuales al desarrollo de las prácticas universitarias. En particular, para el caso mexicano y latinoamericano, son las relaciones con el Estado el eje que determina en alto



grado las posibilidades del cambio institucional, pero también las orientaciones de la acción colectiva y la configuración de las diversas racionalidades (académicas, políticas, burocráticas) que habitan la "lógica de la acción colectiva" de la vida universitaria.

Esta relación explica, entre otras cosas, el tipo de acciones e intereses que se configuraron durante un largo ciclo bajo la idea central de la autonomía universitaria. La noción de que la vida universitaria es un asunto de los universitarios y no del Estado, se deriva en parte del movimiento reformador de Córdoba de 1918, pero tiene que ver mucho más con las tensiones que surgieron entre el Estado de la Revolución Mexicana y las universidades que habían fraguado entre muchas de sus elites académicas e intelectuales una noción liberal de la vida institucional, donde se percibía que la libertad de cátedra y de investigación era amenazada o debilitada por el interés de las elites revolucionarias de hacer de la universidad una institución reproductora de orden social posrevolucionario.

En esas circunstancias, la autonomía fue el reclamo político fundacional de las elites universitarias de la época para limitar las intervenciones de un régimen autoritario. La autonomía otorgada en 1929 a la Universidad Nacional de México (que luego se convertiría en la UNAM) fue el resultado de un arreglo institucional de largo aliento, consistente en una relación en la que el Estado (principalmente el gobierno federal) se convertiría en el proveedor casi exclusivo de los recursos necesarios para el funcionamiento y desarrollo de la universidad. A contraparte, las universidades dispondrían de la libertad para contratar profesores, seleccionar estudiantes, diseñar y operar programas académicos y de investigación, así como para desarrollar tareas de extensión y difusión cultural, organizar sus formas de administración y de gobierno, y establecer vínculos de cooperación con los diversos sectores de la sociedad.

Este arreglo institucional permitió la expansión y consolidación de las universidades públicas mexicanas. La racionalidad dominante en el marco de la autonomía significó una noción expansionista y en muchos casos localmente monopolística de los servicios del nivel educativo superior mexicano. Ello fortaleció la legitimidad social y política de las universidades en los entornos locales, acrecentó su influencia simbólica y práctica en la vida local y nacional, y su función proveedora de profesionistas y de elites políticas y de funcionarios en la vida pública fortaleció la importancia de los puestos directivos en la universidad, en particular la figura del rector. Pero una crisis política y luego una crisis económica alteraron el viejo arreglo institucional. El movi-



miento estudiantil de 1968, el sindicalismo universitario de los setenta del siglo xx y la crisis del financiamiento público de la década de los ochenta explican un cambio tanto en la actitud del Estado hacia la educación superior como en el “paradigma” de políticas públicas destinadas al sector. Si en los años ochenta las intervenciones públicas se centraron en el paradigma de la planeación del crecimiento institucional, centrando los esfuerzos gubernamentales en un conjunto de propuestas indicativas e inductivas, coherentes con el respeto a la autonomía universitaria, durante los años noventa significaron la emergencia del paradigma de la evaluación y de la calidad en la elaboración e instrumentación de las políticas federales, disminuyendo los grados de autonomía universitaria y colocando una nueva agenda de políticas en el campo universitario mexicano. El “sistema de creencias” del Estado había cambiado de una visión centrada en concebir a la universidad como una institución cultural ligada a dar respuesta a las demandas sociales, hacia una concepción basada en la noción de la universidad como una institución de servicio público, sujeta a la evaluación y a la rendición de cuentas (*accountability*) por los recursos públicos que recibe por parte del Estado (Braun y Merrien, 1999).

Este giro epistémico y político explica en gran parte lo que ocurrirá en el periodo 1990-2006, en el que un amplio conjunto de paquetes de políticas basado en la evaluación de la calidad, los estímulos al cambio institucional universitario, la rendición de cuentas y la fiscalización, así como la acreditación y certificación de programas docentes y de investigación, estarán asociados cada vez más a diversos sistemas de indicadores, de reconocimientos prácticos, financieros y simbólicos, que habitarán el centro de las relaciones entre el Estado y las universidades públicas. La expansión anárquica de la oferta de educación superior privada y la relativa diversificación del sector público de la educación superior (a través principalmente de la creación acelerada de universidades tecnológicas en prácticamente todo el país) formarán parte del nuevo contexto de las políticas públicas federales que actuarán como restricciones a los procesos de cambio institucional en las universidades públicas de todo el país.

La lógica del nuevo intervencionismo estatal en este campo, basada en el diseño de políticas de evaluación y de calidad asentadas en varios paquetes de estímulos y recompensas dirigidos a promover o inducir procesos de cambio institucional en las universidades públicas, implicará el despliegue de una nueva racionalidad institucional de carácter gerencial, que muy pronto se convertirá en parte de un discurso dominante en torno a palabras como calidad, desempeño,



eficiencia, excelencia e innovación. Ante las resistencias, las prácticas políticas corporativas y las formas asociadas a los mecanismos de gobernabilidad corporativa tradicionales en la mayor parte de las universidades públicas, las exigencias presupuestales y las restricciones normativas y políticas se convertirán para las elites dirigentes de las universidades –en especial para sus rectores– en mecanismos para rediseñar las capacidades de conducción y de decisión de las políticas y las acciones institucionales universitarias, con el propósito de adaptarse de manera incremental y eficiente al nuevo entorno de políticas públicas federales.

Ello explica cómo, en varios de los procesos de reforma universitaria observados durante los años noventa, las habilidades políticas del príncipe se mezclaran con las exigencias administrativas del burócrata y las actitudes gerenciales asociadas a una nueva gestión pública universitaria. La transición de los viejos estilos corporativos y políticos de conducción de la universidad, hacia el estilo gerencial de gobernar –con los éxitos, fracasos e hibridaciones de rigor–, marcará la trayectoria de las dirigencias universitarias a lo largo de los últimos 15 años.

## CAPÍTULO 2

### ORDEN FORMAL Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN LA UNIVERSIDAD

Habitualmente, muchos de los estudios relacionados con el tema del poder y el gobierno institucional en las universidades tienden a colocar el énfasis en las estructuras de poder o en las reglas del poder institucional. Unas (que bien podríamos denominar como “formalistas”) se orientan en mayor medida hacia la descripción y el análisis de las decisiones, los ordenamientos jurídicos, los órganos personales y los colegiados, la arquitectura institucional y organizativa de las universidades. Otras (que se pueden denominar como “politicistas”) se orientan más hacia la descripción de los actores, de los grupos y asociaciones representativas (sindicatos, organizaciones estudiantiles), de sus relaciones y estrategias de movilización y acción en el marco institucional. Ambos planos o dimensiones analíticas tienen potencialidades y limitaciones en sí mismas.

Al enfocarse sustancialmente en el análisis de las estructuras y las formas de gobierno universitario, los enfoques formalistas tienden a privilegiar el análisis de la importancia de las normas, las reglas y las estructuras del poder en la universidad, desde la cual se puede distinguir el “deber ser” de la vida política y el gobierno universitario, por lo cual, con suma frecuencia, se determina que es la desviación, perversión o corrupción de esas normas y reglas la explicación de los problemas del gobierno y la política en las universidades. Por su lado, los enfoques “politicistas” tienden hacia la sobredeterminación de los grupos y los liderazgos políticos internos, colocando el énfasis en el anecdotario institucional, las zagas políticas universitarias, o las biografías de los individuos o de los grupos que influyen en el gobierno o forman parte de la “clase política” universitaria.



Ambas formas de analizar la política y el gobierno universitario corresponden de alguna manera a la vieja distinción entre el colectivismo y el individualismo metodológico que habita el campo analítico de las ciencias sociales. Privilegiar el estudio de la vida política y social desde la óptica de los agregados colectivos (el Estado, las clases sociales, las estructuras del poder), o desde el enfoque de las trayectorias individuales de personas o grupos (políticos prominentes, partidos políticos, sindicatos, grupos de poder), implica una decisión que marca explícitamente un límite a los enfoques respectivos. El resultado es una perspectiva polémica y necesariamente limitada en cuanto a la comprensión de los fenómenos del poder y de las instituciones contemporáneas (Aron, 1996; Nisbet, 1990; Sztompka, 1995).

Pero aquí se distinguirán ambos planos para tratar de establecer algunas de sus conexiones. Uno es el orden formal de las cosas, en el cual se situarán principal pero no exclusivamente el problema de las estructuras, las reglas formales e informales, las jerarquías burocráticas y políticas que caracterizan la autoridad en las universidades. Por el otro lado, se analizarán también las prácticas políticas universitarias, es decir, el conjunto de acciones, costumbres, hábitos y códigos que se utilizan en la política cotidiana de la universidad. El propósito es tratar de mostrar la importancia de la dinámica compleja entre individuos y estructuras en la vida política y el gobierno de las universidades.

### **El gobierno, las políticas, el cambio**

Como se afirmó anteriormente, una de las dimensiones centrales en el análisis de los cambios experimentados en el campo de la educación superior mexicana en las últimas dos décadas tiene que ver con el gobierno del sistema y de las universidades públicas en ese periodo. Ante un cambio significativo en el entorno político y de políticas en la educación superior mexicana, las universidades ajustaron sus estilos de gestión y de gobierno para adaptarse de manera pragmática a los cambios en el contexto, pero también para acoplarse a la emergencia de nuevos patrones y figuras de autoridad en sus marcos institucionales y organizativos. La experiencia mexicana en este sector muestra cómo los cambios en las políticas tienen efectos diversos (algunos deliberados, otros perversos, la mayoría difusos) en la organización y el gobierno de las universidades públicas, pero también ofrece la oportunidad de analizar el sentido y la magnitud de las transformaciones en la dimensión política de los gobiernos del sistema y de las instituciones.



¿Qué explica esa transformación? El argumento central que se explora en esta sección es que la relación entre las políticas públicas y los cambios institucionales en el campo de la educación superior está mediada y determinada en alto grado por el tipo de gobierno del sistema y de las organizaciones que la componen. Las políticas públicas centradas en la calidad y la evaluación han descansado fundamentalmente en el empleo de incentivos financieros y simbólicos para que las universidades públicas emprendan ajustes y transformaciones en su desempeño institucional, pero los resultados han sido esencialmente débiles y contradictorios (De Vries y Álvarez, 2005). Esto ocurre, en parte, porque los esquemas de gobierno de las universidades, sus estructuras de autoridad, no han sido considerados como parte sustancial de los cambios institucionales.

La comprensión de los procesos contemporáneos de expansión y conflictividad de las universidades públicas mexicanas es un tema relativamente poco explorado. Al concentrar la atención en los procesos de gestión institucional, o en los esfuerzos de diversificación y reforma de las universidades públicas, o en el examen de algunos del perfil de los actores estratégicos de las IES mexicanas (estudiantes, profesorado), el tema del gobierno de las universidades y del sistema de educación superior mexicana quedó como el telón de fondo de los movimientos de cambio ocurridos en las universidades públicas en las últimas dos décadas.

Las formas de gobierno de las universidades públicas en México tienen su origen en dos fuentes principales. Una tiene que ver con las herencias institucionales que recibieron tanto de las universidades coloniales como de las universidades española y latinoamericanas. La otra tiene que ver con la forma en que se construyó el arreglo político-institucional con el Estado posrevolucionario mexicano, en que la autonomía se constituyó como el eje básico de sus relaciones político-institucionales. A partir de ambas influencias, se estructuró la forma de gobierno y los modelos de gobernabilidad institucional de las universidades mexicanas, por lo que conviene detenerse brevemente en la explicación de dichas influencias antes de analizar las transformaciones iniciadas durante los años noventa del siglo pasado.

### ***Huellas coloniales: la originalidad de la copia***

Una de las herencias más poderosas del modelo colonial de la universidad contemporánea en México tiene que ver justamente con la forma de gobierno y la



estructura de la autoridad académica y administrativa. La figura del rector, y la existencia de una figura de representación colectiva de los intereses universitarios (consejos universitarios), forman parte de una antigua estructura dominada por la autoridad eclesiástica, en la que dichas figuras representan el poder de la jerarquía católica más que los intereses endógenos de los universitarios. El modelo de gobierno de la Universidad de Salamanca fue imitado por la Real y Pontificia Universidad de México, lo que significó instaurar figuras como la del rector y la de Consejo Universitario, en un estructura de decisiones en la cual las funciones principales recaen en la figura del primero, mientras que el segundo fue considerado como un espacio de deliberación y consulta de las decisiones importantes de la universidad.

Desde su nacimiento, el poder y la autoridad en la universidad respondieron más a intereses exógenos (la burocracia católica continental europea o la burocracia eclesiástica local criolla) que a las demandas y expectativas de sus actores internos (Garcíadiego, 1996), aunque en la práctica eran indistinguibles los límites entre los funcionarios y miembros de la universidad y los funcionarios de la Nueva España. En estas circunstancias, el gobierno de la universidad era considerado y funcionaba como una extensión del gobierno de la iglesia y del reino español, como un espacio de reproducción de sus intereses, ideología y prácticas. La heteronomía de la universidad, más que la autonomía, fue el rasgo más importante del funcionamiento institucional de la universidad colonial durante más de 250 años.<sup>25</sup>

“La universidad era la gran formadora de funcionarios para la administración civil y eclesiástica de los vastos territorios del virreinato; pero también [...] fue un instrumento de enorme eficacia para consolidar y perpetuar el dominio de la población de origen hispano sobre el resto de las castas durante todo el régimen colonial” (González-González, 2005: 264).

No obstante, funcionaba un gobierno representativo de los intereses de los universitarios. El claustro universitario, como máximo órgano de gobierno, era un espacio presidido por el rector pero en el que también contaban con voz y con voto los estudiantes y el profesorado de las distintas formaciones o carreras que se impartían en la universidad. El virrey de la Nueva España presidía la

<sup>25</sup> El periodo se estima a partir de la creación de la Real y Pontificia Universidad en 1553 (antecedente remoto de la UNAM) hasta 1842, en que fue clausurada y reabierto en tres ocasiones por las pugnas entre liberales y conservadores (Levy, 1987: 42). Sin embargo, el punto de quiebre entre el viejo modelo de universidad habría que situarlo en la lucha por la independencia en 1810.



universidad, nombraba al rector, a los profesores y a los estudiantes, y ejercía un enorme poder en la vida universitaria. Por su parte, el espacio de consulta y deliberación más importante de la universidad colonial eran los claustros (“ordinarios”, y “plenos”), y de entre ellos, el “Claustro pleno”, que funcionaba en ocasiones como Consejo Universitario (Becerra, 1963). Esta estructura de gobiernos y esas figuras de autoridad representaban un potente dispositivo institucional para controlar la selección y permanencia tanto de los estudiantes como de los profesores, en un contexto en el cual sólo los españoles peninsulares, y en contadas ocasiones los criollos, tenían acceso a la Real y Pontificia Universidad de México, lo que excluía de entrada a casi todos los habitantes de la Colonia (Aguirre, 2001).

En estas circunstancias, el ejercicio del poder institucional era un proceso marcado por dos restricciones fundamentales: a) El compromiso de lealtad de los involucrados hacia los estatutos comunitarios que aseguraban fidelidad al virrey y a la Corona española; b) la participación de la comunidad universitaria bajo diversas instancias y figuras de autoridad (“doctores” “consiliarios”, “maestrescuela”, “vicecancelario”, “diputados”, “estudiantes”, etc.). (Becerra, 1963: 222-252). Estos dos factores explican y refuerzan el carácter oligárquico de la institución y el diseño de un poder vertical cuyos pilares eran, en un extremo el virrey y el rector, y en el otro el de los estudiantes de la universidad.

Esta estructura de gobierno, cerrada y controlada jerárquicamente, garantizó durante un largo periodo la estabilidad institucional de la universidad colonial. Sin embargo, con los movimientos de independencia y los conflictos intereclesiásticos, la universidad comenzó un largo periodo de inestabilidad a lo largo del siglo XIX. Las pugnas entre conservadores y liberales marcaron también el terreno universitario, que pronto se convirtió en arena de lucha ideológica y política, particularmente entre las corrientes positivistas y las corrientes eclesiásticas durante el periodo del porfiriato. Al finalizar el siglo XIX y al comenzar el XX, la universidad había sobrevivido a las pugnas y pleitos, se había cerrado y reabierto en varias ocasiones, pero finalmente reaparecía al nuevo siglo con retazos de sus estructuras de gobierno tradicional y con estudiantes que nunca como en esos años alcanzaban una influencia considerable en la toma de decisiones (Garciadiego, 1996). Los colegios, institutos y seminarios que en los siglos XVI al XIX marcaron los antecedentes de varias de las actuales universidades públicas mexicanas, se transformaron al calor de los cambios políticos



y sociales que iniciaron en el siglo xx, en espacios que las elites se disputaron para establecer sus dominios y sus proyectos.

Estas transformaciones pre-revolucionarias, sin embargo, se desarrollaron en un contexto general en el cual la diferenciación entre lo público y lo privado era prácticamente inexistente. Sin un Estado independiente, la división entre esfera pública y privada era inexistente, por lo que las escuelas e instituciones de instrucción y educación coloniales eran meras extensiones del poder eclesiástico en la organización de la vida civil, lo que hacía del gobierno de las escuelas superiores una función de las relaciones entre el centro y los virreinos y provincias. Con la independencia, la alta conflictividad expresada en el cierre y reapertura de universidades, institutos y seminarios no era más que el reflejo del largo y accidentado proceso de constitución del estado nacional y, con ello, de la lenta configuración de la distinción entre la esfera pública y la esfera privada.

### *El legado posrevolucionario*

Con el advenimiento del porfiriato (1878-1910), y luego de la larga, compleja y accidentada configuración política del Estado de la Revolución (1920-1934), se estructuró lentamente un nuevo arreglo institucional entre la universidad y los poderes públicos, un nuevo "pacto político-académico" que se edificó sobre tres elementos centrales: a) el respeto a la autonomía universitaria; b) el derecho a la libertad académica y de cátedra, y c) el compromiso de la universidad con el desarrollo nacional. Estos tres elementos generales, desprendidos sobre todo de la experiencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sin embargo, tuvieron diferentes "traducciones" en las universidades estatales, en las cuales los contextos locales y las tradiciones de los grupos universitarios determinaron matices y cambios importantes en la manera en que se estructuraron los vínculos de la universidad con el gobierno nacional revolucionario y con los gobiernos locales (Garcíadiego, 1996). Particularmente después del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria en 1929, entre las universidades públicas mexicanas se distinguieron dos grandes esquemas de orientación y relación con el gobierno nacional y los gobiernos locales: aquellas que se sumaron a la visión de la autonomía universitaria representada por la UNAM, y aquellas que se sumaron al proyecto del Estado revolucionario mexicano, en la que la heteronomía fue el rasgo principal, por lo menos durante el periodo 1934-1952 (Levy, 1987).



A partir de esta distinción fundacional, los gobiernos de las universidades estructuraron sus figuras de autoridad y sus procedimientos políticos internos. En el marco de la estructuración de un régimen político nacional-popular corporativo y clientelar, en donde la educación superior constituyó un espacio dominado por las elites políticas y económicas de las regiones (sólo entre el 3 y el 12% de los jóvenes tenían acceso a este nivel educativo), las universidades se consolidaron como espacios privilegiados de reconocimiento social y político, lo que las hizo instituciones influyentes en todo el país y especialmente en los espacios locales. Ello explica cómo la figura de rector se convierte esencialmente en una figura de poder político más que la representación de un poder académico. La politización de la representación de la universidad se constituyó así como un efecto lógico en un esquema donde la educación superior legitimó durante un largo ciclo a los gobiernos posrevolucionarios del país y de los estados.

La estructuración del régimen político y del partido prácticamente único (el PRI) durante el largo ciclo de formación de la representación política mexicana, tuvo en las universidades públicas una fuente de poder y de legitimación. Al colocar a las universidades como principales espacios de formación de las elites locales, los gobernadores y presidentes municipales, además de los caciques, empresarios y comerciantes regionales, colocaron en la universidad y en sus estudiantes las expectativas de modernización que albergaban los poderes locales. Ello explica no solamente la inversión económica y política en enviar a sus hijos a la universidad, sino también el interés por hacer de las universidades locales los espacios social y políticamente adecuados para el engrandecimiento de las *matrias* locales, como les denominó el historiador Luis González y González. En estas circunstancias, la formación y consolidación del régimen político posrevolucionario tuvo en las universidades una palanca formidable, no solamente para ampliar las bases sociales de la dominación política, sino que también permitió la estructuración de un poder institucional simbólico y material que vistió a las universidades de una imagen de modernidad, autonomía y legitimidad que explicaría, por lo menos en parte, la expansión de su tamaño y diversidad a partir de los años cincuenta y sesenta. En ese contexto, emergió una tensión sociopolítica que acompañaría a lo largo del siglo xx la expansión de la educación superior mexicana: el del largo y complejo de diferenciación inter-elitista expresado en la creación de dos grandes orientaciones en conflicto. Una de ellas fue la que puede denominarse como el compuesto por las "elites de privilegio"; la otra estará compuesta por los grupos que conformarán las "elites



representativas” (Loeza, 1988; 2008).<sup>26</sup> Esta tensión, que atraviesa toda la vida política y económica nacional, explicará también la transición de un sistema de educación predominantemente público hacia un sistema mixto, dominado en términos de oferta por el sector privado (en términos de número de establecimientos e instituciones de educación superior), pero con una mayor parte de estudiantes y profesores incluidos en el sector público.

### Autonomía y política

En junio de 1918, un acontecimiento estrictamente local ocurrido en la provincia de Córdoba, en Argentina, sacudió el imaginario y las prácticas de las elites políticas latinoamericanas. Un grupo de estudiantes universitarios de la universidad local tomaba las instalaciones de la universidad para protestar por los métodos arcaicos de enseñanza y para promover la destitución del rector. El 21 de junio de ese año proclamaban, en el célebre “Manifiesto Liminar,” que había llegado *la hora americana*. Ahí, los estudiantes plantearon una crítica sustancial al carácter oligárquico de la universidad, sus métodos de enseñanza y al profesorado que los empleaba, y reclamaron un cambio hacia la libertad de enseñanza, la libertad de investigación y el derecho de los estudiantes para participar en el gobierno de la universidad. Ese movimiento se convertiría en pocos años en un referente simbólico y político para la reforma de la universidad basado en tres principios fundacionales: la autonomía frente al gobierno y las elites de poder, la libertad de enseñanza y de investigación, y el cogobierno universitario. El acontecimiento colocó en el campo político latinoamericano el tema de la universidad. Al lado de la conformación de los regímenes políticos nacionales, la cuestión universitaria se convirtió en un punto de debate para el establecimiento de un nuevo arreglo institucional entre la universidad, el Estado y la sociedad. Entre movilizaciones y conflictos de diversa intensidad en las sociedades de la región, entre las décadas de los años veinte y treinta del siglo XX se resolvieron las tensiones entre los reformadores universitarios y las elites

<sup>26</sup> El concepto de elite es empleado en el sentido clásico de las teorías sociológicas de Pareto y Mosca, es decir, como un grupo pequeño, una minoría, que tiende a dirigir y a decidir en asuntos que competen a las mayorías. Su fuerza y legitimidad se desprenden del poder económico y de herencias de linaje o de clase (“elites económicas” o “elites de privilegio”), o de su posición en el liderazgo estrictamente político surgido de movimientos de cambio social y político, como lo son los movimientos reformadores, independentistas o revolucionarios, como en el caso mexicano (elites representativas). En muchos casos, ambos poderes se confunden, pero analíticamente son distinguibles (Bottomore, 1993).



políticas para reconstruir las universidades latinoamericanas en el marco de los principios que resultaron del movimiento cordobista (Tünermann, 1983).

La universidad mexicana reflejó a lo largo del siglo pasado una relación de tensión y conflicto con el Estado, con el mercado y con la sociedad. Como ha sugerido Juan Carlos Tedesco (2002) para el conjunto latinoamericano, esas relaciones se resolvieron en tres fenómenos típicos de las universidades públicas de la región: autonomía respecto del Estado, aislamiento respecto del sector productivo, pero enraizamiento en la vida social y cultural. Así, se configuraron relaciones complejas entre las universidades y sus entornos que explican la accidentada y difícil relación con los diversos sectores políticos, económicos y socioculturales que interactúan con nuestras instituciones. Con los diversos sectores se mantuvieron relaciones paradójicas: así, por ejemplo, a pesar de la celosa distancia con el Estado a través de la libertad política práctica que amparó la autonomía teórica, las universidades públicas alimentaron con profesionales buena parte del funcionariado público nacional y local. Con el mercado, a pesar de la insuficiencia o ausencia de vínculos explícitos entre empresas y universidades, se crearon varias generaciones de profesionistas que se insertaron exitosamente en muchas empresas y organizaciones productivas a través de mecanismos como el servicio social comunitario o las prácticas profesionales. Y con la sociedad, produciendo los liderazgos políticos y culturales que desarrollaron procesos que tuvieron un impacto no menor en la configuración de nuestro régimen político y sus varias y complejas transiciones, pero también acrecentaron de manera importante el estudio y la difusión de las dimensiones simbólicas, científicas y culturales de nuestra sociedad.

La autonomía universitaria latinoamericana fue, en sentido amplio, una invención política, un artefacto político, generado a partir de la interpretación de que el conocimiento, la pluralidad y la libertad de pensamiento tenían su espacio más sólido y natural dentro de las fronteras universitarias. Esto, que es una herencia de la vieja universidad alemana de tiempos humboldtianos, fue una interpretación liberal marcada por el contexto latinoamericano de principio del siglo xx, en el que la accidentada edificación de los Estados nacionales fue un proceso acompañado de tensiones y conflictos entre clases sociales y entre instituciones y organizaciones de muy diverso tipo.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Para una discusión sobre el origen y desarrollo del principio humboldtiano de investigación y docencia que está en el origen de las universidades modernas, *cfr.* Clark (1997).



Pero en un sentido más estricto, el significado tradicional de la autonomía que dominó desde el inicio del siglo xx hasta entrados los años ochenta en América Latina, descansó en la definición amplia de la autonomía esencialmente como *autogobierno*, es decir, en la facultad de las comunidades de universitarios para elegir a sus autoridades y en la capacidad para tomar decisiones sin la intervención de fuerzas externas a la universidad, principalmente aunque no exclusivamente, del Estado. Pero una definición más restringida de la autonomía implicó definirla como el *grado de control* de la universidad sobre tres componentes básicos: el laboral, el académico y el económico-financiero<sup>28</sup> (Levy, 1987: 26; Mollis, 1996). Si lo vemos desde este punto de vista, las universidades públicas ejercieron durante un lapso prolongado un altísimo control en el manejo autónomo sobre estos componentes. Sus autoridades y grupos organizados lograron fijar condiciones de ingreso, permanencia y promoción de su personal académico y administrativo; diseñaron la oferta académica de carreras, los requisitos de ingreso estudiantil, la expedición de títulos y grados; determinaron quién paga, el monto de los fondos necesarios, criterios para el uso de los fondos, llevaron la contabilidad de los recursos, y desarrollaron mecanismos de preparación y presupuestación de los recursos públicos necesarios para su operación. Esto fue posible no sólo por la necesidad de las universidades de organizar e instrumentar sus funciones y misiones, sino también por el contexto sociocultural y político que dio origen a la construcción de la autonomía universitaria como valor y como práctica institucional, como principio de identidad comunal y como “muro de contención” académico y político, en un contexto donde los arreglos institucionales entre el Estado y la universidad descansaron básicamente en el intercambio de recursos públicos por legitimidad y el respeto de la autonomía universitaria, es decir, el derecho al autogobierno, a la “soberanía” de los universitarios para elegir a sus autoridades.

Los gobiernos latinoamericanos mantuvieron en términos generales una actitud básicamente pasiva respecto del desempeño institucional de las universidades, ciñéndose más o menos con puntualidad al arreglo institucional señalado, aunque en términos políticos en más de una ocasión el gobierno federal o los estatales intervinieron universidades públicas en nombre del orden y la

<sup>28</sup> Al respecto, *cfr.* el clásico texto de Daniel Levy, *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario* (1987); también puede consultarse el artículo de Mollis, Marcela (1996). “El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada”, en *Pensamiento Universitario*, año 4, núms. 4/5, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 102-115.



legalidad. De esta forma, durante un largo ciclo histórico (1930-1970), las universidades públicas experimentaron procesos lentos de crecimiento (1930-1950) y posteriormente de expansión acelerada aunque anárquica (1950-1970) (Brunner, 1987), y la configuración de relaciones de poder cuya fuerza descansaba justamente en la autonomía política, académica y administrativa respecto del Estado, aunque en muchos de los casos esa autonomía se ejercía más *de facto* que *de jure*.<sup>29</sup> Pero es a partir de los años ochenta cuando el concepto y la práctica de la autonomía comenzaron a experimentar un lento proceso de resignificación. Durante la “década perdida” la crisis económica comenzó a jugar un papel crucial en esta resignificación, al modificarse radicalmente los patrones de financiamiento benigno y negligente y al introducirse lentamente criterios diferenciadores del desempeño de las instituciones de educación superior. Pero es sobre todo en la década siguiente, la de los noventa, con la configuración del entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación, la diferenciación y los incentivos al desempeño de las instituciones y de los individuos, cuando la autonomía sufre un desvanecimiento irreversible de sus componentes tradicionales.

La actitud pasiva del Estado (en términos de políticas aunque no necesariamente en términos políticos) respecto de las universidades, observada a lo largo de los años ochenta, comenzó a cambiar rápidamente hacia un activismo gubernamental que, en un contexto de crisis presupuestaria y déficit fiscal, identificó a la educación superior como un tema central de la agenda de gobierno y de la acción pública. Una gran cantidad de iniciativas gubernamentales basadas en la evaluación y la diferenciación comenzaron a alterar los viejos patrones de las relaciones entre el Estado y las universidades. El tradicional financiamiento incremental fue acompañado de mecanismos de financiamiento selectivo, lo que significó introducir una nueva complejidad al financiamiento público, donde lo político y lo técnico se mezclaron de manera extraña. Surgieron nuevas agencias de evaluación y programas de financiamiento especial que intentaban

---

<sup>29</sup> Este es el caso de universidades estatales que, sin ser autónomas desde el punto de vista jurídico, ejercieron esa autonomía en los hechos, como ocurrió durante un largo ciclo con los casos de la Universidad de Guadalajara, la Universidad de Guanajuato o la Universidad Veracruzana, en México. Estas universidades, sin ser autónomas (el rector en los tres casos era designado por el gobernador local en turno), gozaban de hecho de una enorme capacidad decisiva, académica, administrativa y política. Ello permitió justamente que, en los años noventa –en 1993 para la U. de Guanajuato, en 1994 para la udeg, y en 1997 para la uv–, estas universidades alcanzaran la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales, con la reforma de sus leyes orgánicas.



regular de manera eficaz el crecimiento del sistema e inducir cambios al nivel de las instituciones y los establecimientos, particularmente en las universidades públicas. Aunque aun no se evalúa con detalle el impacto de estas políticas, es posible afirmar que en términos de la autonomía universitaria los cambios modificaron sustancialmente la noción de autonomía con la que varias generaciones de universitarios habían conocido y crecido.

El condicionamiento de los recursos, reconocimientos y honores a los individuos, grupos y a las instituciones significó que las universidades y sus habitantes (en especial la burocracia universitaria y los académicos) tuvieron que caer rendidos (es una metáfora) al “soborno de los incentivos”, es decir, a la posibilidad de mejorar los ingresos personales e institucionales si y sólo si demostraban competencias, indicadores, evidencia empírica de que las cosas que hacían regularmente eran “de calidad”. El hecho de tener que demostrar lo que se hace ante instancias externas, más allá de orgullos y sensibilidades heridas, significó un cambio silencioso en el comportamiento institucional y hasta individual de los universitarios. Al tratar de vincular resultados con recursos, las nuevas políticas públicas intentaban modernizar sus intervenciones, ponerse al día con lo que otros gobiernos en otras partes del mundo hacían desde hacía décadas: inducir la competencia interinstitucional y entre los individuos para alcanzar ciertos objetivos de las políticas. Y casi al mismo tiempo que operaban estos cambios en el campo de las políticas públicas, en el mercado académico y profesional se expandía la figura del académico, científico o intelectual que gestionaba o recibía recursos externos para el desarrollo de sus actividades, y que competía con otros para acceder a honores, prestigio o dinero. El “capitalismo académico”, como le llaman Slaughter y Leslie (1999), había tocado a las puertas de la universidad latinoamericana.

En estas circunstancias, y luego de por lo menos una década de aplicación de estas políticas y con la aparición del fenómeno del mercado en los patios interiores de las universidades públicas, hemos pasado de una autonomía sin adjetivos hacia una autonomía regulada cada vez más por el Estado o por el mercado. El autogobierno universitario se estructuró de manera tradicional a partir de figuras como consejos universitarios, juntas académicas o de gobierno, en un contexto donde nuevos actores, grupos de presión y expansión de las universidades privadas generaron nuevas tensiones en la esfera de la gobernabilidad y la gobernación institucional. El desempeño académico y administrativo que tiene que ver con los procesos docentes, de investigación y de extensión y difusión



universitaria, así como los modos y tipos de gestión administrativa, han tenido que adaptarse de manera incremental a las demandas del mercado, a los estilos de negociación con las agencias gubernamentales y al ritmo de la competencia con otras instituciones por recursos siempre escasos. La evaluación, la acreditación y la certificación de competencias, títulos y resultados del desempeño académico y administrativo significan, empíricamente aunque no en todos los casos legalmente, un nuevo marco regulatorio de las actividades universitarias, un conjunto de dispositivos que tratarán de elevar la calidad, la eficiencia y el desempeño de la educación superior universitaria.

### La burocratización del cambio universitario

La sostenida expansión de las universidades públicas hasta finales de la década de los setenta significó también la ausencia o debilidad de mecanismos de regulación por parte de las agencias gubernamentales, lo que dio por resultado un crecimiento descontrolado de muchas universidades públicas estatales y federales. En la edad de oro de la autonomía universitaria, paradójicamente, un crecimiento piloteado por las demandas del mercado significó la hiperconcentración de la matrícula en algunas instituciones universitarias, y en algunas carreras y disciplinas (derecho, medicina, administración). Los patrones de crecimiento reflejaron más o menos fielmente las tendencias demográficas y expectativas sociales de cada ciclo de crecimiento, pero también fueron respuestas reactivas y pasivas de la universidad pública a los requerimientos de un desarrollo desequilibrado y tendencialmente crítico. Eso quedaría claro a lo largo de la década de los ochenta y noventa en varias universidades públicas, incluyendo, por supuesto, a la UNAM.

A principios de los años noventa, los esfuerzos por formular un nuevo "contrato" o "pacto" entre las universidades y el Estado provinieron no de las universidades, sino de las elites gubernamentales que surgieron en los tiempos del ajuste y reestructuración económica y de los procesos de liberalización y democratización política. Esas iniciativas, encaminadas originalmente a reformular los términos políticos y financieros de las tradicionales intervenciones gubernamentales que, en el campo de la educación superior, habían crecido a la sombra del paradigma *desarrollista* del desempeño estatal (1940-1980), pronto mostraron su carácter asimétrico y conflictivo. Un modelo de incentivos "ciegos" destinado a inducir cambios en los perfiles de ciertos sectores



del desempeño universitario, pronto se convirtieron en bolsas de financiamiento extraordinario para las universidades públicas, lo que generó cambios en el equipamiento y en la infraestructura física de muchas universidades a través de proyectos como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), pero también se elevó en muchos casos el número de profesores con maestrías y doctorados y, por supuesto, en el incremento del número de estudiantes de posgrado a través de programas como el de Superación Académica (SUPERA) y hoy, con mucha claridad, el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).<sup>30</sup>

El principal efecto empírico de los intentos gubernamentales por regular el crecimiento de las universidades públicas e introducir reformas en sus perfiles de desempeño fue el de la adaptación pragmática de las autoridades de dichas instituciones a las nuevas disposiciones gubernamentales. Fue una adaptación no sin conflictos en varios casos, pero que se resolvieron en casi todos en la aceptación de la introducción y legitimación de diversas formas de estímulos a los individuos y a las instituciones para reorientar sus acciones al cumplimiento de ciertas metas. Ello explica, entre otras cosas, el *boom* de los programas de posgrado en la década de los noventa en prácticamente todas las universidades públicas y privadas, cuyo objetivo más que el de elevar la calidad de los procesos y productos académicos fue el de crear una ola de credencialización académica a través de la creación de programas de dudosa consistencia académica y pertinencia social.

Por otro lado, la burocracia federal en educación superior instrumentó políticas de promoción de la evaluación como medio para elevar la calidad educativa de las universidades. Este fue el proceso-eje de los intentos de modernización de la educación superior durante la década pasada, pero cuyos efectos no lograron trascender en la mayoría de los casos el cumplimiento de ciertos indicadores y la adecuación a ciertos criterios que permitieran a las burocracias universitarias el acceso al financiamiento extraordinario que representaba el cumplimiento de ciertos estándares fijados por la Secretaría de Educación Pública (SEP). En muchas universidades, por ejemplo, se instrumentaron exámenes de ingreso y egreso a los estudiantes diseñados y administrados por instancias no universitarias (*College Board* y el Centro Nacional de Evaluación,

---

<sup>30</sup> Estos programas fueron formulados en el contexto de las nuevas políticas federales de educación superior en México, a partir de 1990. Para un análisis de su origen e implementación, *cfr.* Acosta (2000).



CENEVAL), mientras que en otras apenas se reformaron tímidamente los diversos mecanismos de “pase automático”. También se impulsaron ciertos procesos de desconcentración y descentralización de las universidades para atender de mejor manera el desarrollo regional. Hubo también procesos nacionales e institucionales de deshomologación salarial de los académicos para diferenciar y estimular la obtención de grados académicos bajo el supuesto heroico de que un profesor o investigador con posgrado significa, *per se*, una elevación de la calidad de la docencia e investigación universitaria.

En casi todos los casos, el modelo de la *Research University* implícito en las políticas gubernamentales federales de los años noventa se tomó como referencia de los procesos de reforma y cambio en muchas universidades públicas, cuando en realidad la enorme mayoría de las universidades públicas autónomas tienen una enorme tradición de formadoras de profesionistas, sin experiencia ni capacidades institucionales para desarrollar actividades de investigación científica o tecnológica original y pertinente, ni vínculos importantes, institucionalizados, entre la docencia y la investigación.<sup>31</sup> El resultado de todo ello ha sido una suerte de modernización anárquica, asimétrica y conflictiva en el campo de las universidades públicas.

### ***Alternancia política, coaliciones de poder y gobernabilidad institucional***

En la dimensión estrictamente política de las universidades públicas, la disputa por el poder (y más específicamente, por el control de la administración y de los recursos) se ha convertido en el centro de muchos esfuerzos de los grupos

---

<sup>31</sup> El modelo de “Universidad de Investigación” (*Research University*) tiene su origen en el principio humboldtiano de integración de la docencia y la investigación que dio como resultado a la reestructuración de la universidad alemana a comienzos del siglo XIX, y que causó una revolución académica en el mundo a lo largo de los siguientes años (Humboldt, 1991). Su base organizacional es la conformación de Institutos y departamentos académicos que facilitan la confluencia de las actividades de investigación científica disciplinaria con la formación académica de los estudiantes, particularmente en el nivel posgrado (Clark, 1997). En contraparte, el modelo profesionalizante de universidad (mejor conocido como “Modelo Napoleónico”) es un modelo que separa las actividades de docencia y de investigación, y se orienta no por el desarrollo de los saberes científicos disciplinarios, sino con la formación de profesionales para el ejercicio público o privado en el gobierno o en las empresas privadas, respectivamente (Bonvecchio, 1991). En América Latina predominó de manera abrumadora el modelo napoleónico por sobre el modelo de investigación, y los últimos años del siglo XX se caracterizaron por la formulación de políticas y reformas universitarias que teóricamente deberían iniciar y asegurar la transición del modelo napoleónico tradicional hacia el modelo norteamericano de inspiración humboldtiana, es decir, pasar de universidades de docencia hacia universidades de investigación. Sostengo que hasta ahora no ha ocurrido tal transición.



tradicionales y emergentes que coexisten en las universidades públicas. El debilitamiento en la función de proveedora de las elites políticas y gubernamentales de las instituciones universitarias de carácter público (una fuente de prestigio y poder de la universidad durante un largo periodo) ha significado el fortalecimiento de las redes organizadas de poder que coexisten y se desarrollan en las universidades. Tenemos así casos de rectores de universidades públicas que se reeligen una y otra vez, de familias que retienen el control de las universidades, de acuerdos entre líderes sindicales, estudiantiles y burocráticos para mantener el control de la administración universitaria, y de los intentos de grupos no tradicionales que pueden ser capaces de desestabilizar la vida universitaria y colocarse como nuevos actores políticos con posibilidades de alterar las reglas del "orden político" en las universidades. El dramático caso de la UNAM en 1999 fue y es sin duda el espejo más claro de esta situación, pero no es el único.<sup>32</sup> Lo ocurrido recientemente (2006-2007) en la Universidad de Buenos Aires, en que la elección de un rector se convirtió en un conflicto político en que intervinieron gobernantes locales, partidos políticos, activistas sindicales y estudiantiles, es otra muestra de que las amenazas contra la autonomía universitaria no descansan solamente en fuerzas externas a la universidad, que suelen ser instituciones penetradas por intereses políticos, partidarios o empresariales (Hallú, 2008).

Por otro lado, la alternancia política y la democratización han significado un reacomodo de los grupos internos de las universidades respecto a los partidos políticos y los nuevos gobernantes, de signo político distinto al de los partidos y agrupaciones políticas tradicionales. Contra lo que podría esperarse luego de que muchas de nuestras universidades públicas fueron en el pasado remoto y reciente las principales promotoras del cambio político, la democratización efectiva de los regímenes políticos en América Latina ha significado nuevas tensiones y paradojas al interior de las universidades públicas, especialmente en la relación entre las autoridades universitarias y los partidos en el poder en cada estado y a nivel nacional. La crítica fundada, junto con las creencias, recelos y desconfianza de muchos gobernantes no priistas hacia las universidades públicas, se ha traducido en conflictos sordos y permanentes en las relaciones entre

<sup>32</sup> En ese año, un movimiento estudiantil que se opuso al incremento de las cuotas universitarias (o aranceles escolares) paralizó las actividades de la universidad durante casi 10 meses. El conflicto culminó con la intervención de la fuerza pública federal para desalojar a los estudiantes de Ciudad Universitaria, y con la destitución del rector que había impulsado la elevación de las cuotas como parte de un programa de reforma universitaria que nunca pudo ser llevado a cabo. Al respecto, *cfr.* Tello *et al.* (2000).



los dirigentes universitarios y los dirigentes y funcionarios gubernamentales federales y estatales. El regateo o condicionamiento constante de los recursos, la exigencia de auditorías, en ocasiones las mediaciones de los congresos, forman parte de las nuevas señales de las relaciones políticas entre los poderes públicos y las universidades locales.

En cualquier caso, la nueva situación política generó enormes desafíos a la capacidad institucional de gestión y negociación de las universidades con las agencias gubernamentales. Eso significa una modificación al tradicional sentido de la autonomía universitaria, que ha pasado del autogobierno y la autogestión y distribución de los recursos públicos a la necesidad de generar un nuevo esquema de rendición de cuentas frente a los ejecutivos y legislativos locales y federal. Pero a su vez, ello ha generado al interior de muchas universidades que los grupos políticos tradicionales configuren una suerte de coaliciones conservadoras para impedir o matizar las exigencias de *accountability* que surgen de los poderes electos o de propios usuarios de los servicios de educación superior que ofrecen las universidades públicas. Hay ahí una tensión que muy probablemente se agudizará en los próximos años, con la conformación de legislaturas vigilantes y ejecutivos exigentes. La necesidad de nuevos arreglos institucionales en este campo es el desafío principal para las universidades públicas estatales y federales.

### La expansión y las fórmulas institucionales de gobierno universitario

La dirección institucional de las universidades es el resultado de la estructuración de diversas formas de coordinación y cooperación entre sus unidades y actores estratégicos. Es decir, el gobierno de la organización es el resultado de un pacto o arreglo institucional entre la comunidad universitaria, sus representaciones y dirigentes para imprimir cierto orden a las relaciones académicas, administrativas y políticas de la universidad. En términos generales, la forma del gobierno universitario expresa el tipo de relaciones de poder y el perfil de los arreglos políticos entre los universitarios, y entre la universidad y sus diversos entornos políticos. Esto supone la influencia de varios factores simbólicos y prácticos. Los primeros tienen que ver con los modelos de gobierno de otras universidades, lo cual conduce a cierto proceso de mimetización de universidades locales respecto a los gobiernos de universidades cuyo desempeño, integración y funcionamiento se considera deseable y factible entre las nuevas univer-



sidades. Es pues, un proceso histórico, que trasciende los deseos generacionales y que determina en alto grado la forma en que se diseña y estructura el gobierno de las universidades. Pero, por otro lado, son los grupos y relaciones institucionales específicas las que interpretan y adaptan los “modelos” a las realidades locales, en las cuales los intereses y características de los grupos universitarios y de las elites de poder locales (académicas, profesionales, empresariales o políticas) conducen sus intereses y modelan los gobiernos universitarios concretos.<sup>33</sup>

Así, en el periodo de expansión de la educación superior universitaria ocurrido entre 1940 y 1990, encontramos tres grandes tipos de gobierno universitario, diferenciados tanto por el *quién* y *cómo* se decide el nombramiento de su máxima figura de representación, el rector. Uno, dominado por la visión del autogobierno universitario, en la cual su máxima figura de autoridad (el rector) es elegido por el Consejo Universitario como máximo órgano de gobierno de la universidad (*gobierno unicéfalo*), a través de procedimientos de elección directa (votación universal y directa de todos los miembros de la comunidad universitaria) o indirecta (voto ponderado a partir de los miembros del Consejo Universitario). Otro, en el que se estructura una suerte de *gobierno bicéfalo*, en el que coexisten una Junta o Consejo de Gobierno y un Consejo Universitario, en el cual el primero tiene la facultad de nombrar al rector y también a directores de escuelas y facultades, a través de diversos mecanismos de consulta institucional. Y un tercero en el cual el gobernador del estado que corresponda designa al rector de la universidad pública local (*gobierno subordinado*), sea a través de propuesta previa del Consejo Universitario, sea a través de consultas informales con determinados miembros de la comunidad, o a partir de una libre determinación del propio gobernador de la entidad (López-Zárate, 2003; Acosta, 2000).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Los ejemplos y referencias históricos son varios. El hecho de que el gobierno de la Universidad de Salamanca se haya implantado en tierras coloniales de dominación española no explica las diferencias entre las universidades de Santo Domingo, la de San Marcos en Lima, o la Real y Pontificia Universidad de México, las más antiguas del continente. Asimismo, la influencia del modelo francés o norteamericano de gobierno de las universidades en los procesos de cambio y reforma observados a lo largo del siglo xx, con sus respectivos énfasis en la separación entre investigación y docencia, o su integración en la figura del “Departamento”, tampoco explica el hecho de las diferencias significativas que podemos encontrar en los gobiernos universitarios de instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la UNAM o la Universidad de Guadalajara.

<sup>34</sup> La tipología está inspirada en el texto de De Boer (2002).



Esta clasificación permite advertir que el procedimiento de elección del rector constituye la llave maestra de los sistemas de gobierno universitarios en México. Sea a través de procedimientos cerrados (*gobierno subordinado*), abiertas (*unicéfalo*) o semiabiertas (*bicéfalo*), la manera en que se nombra y elige a un rector supone determinados patrones de gobernabilidad institucional que podemos dividir en tres: fórmulas colegiadas, fórmulas políticas y fórmulas burocráticas (cuadro 1). Si se observa el caso mexicano, existe una transición de los modelos de gobierno universitario entre 1980 y 2000, en que se traslada de los gobiernos unicéfalos y subordinados hacia modelos bicéfalos (cuadro 3).

### Cuadro 1

#### Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector, 1980-2000

Tipo de gobierno	Procedimiento de elección de la autoridad	Fórmula de gobernabilidad	Universidades
Unicéfalo	Abierto	Política/burocrática	27
Bicéfalo	Semiabierto	Colegiada/burocrática	3
Subordinado	Cerrado	Política	7
Total			37

En los años ochenta, la mayor parte de los gobiernos universitarios funcionaban con estructuras en las cuales predominaron los Consejos Generales Universitarios (CGU) como órganos máximos de gobierno, encargados de nombrar al rector de las universidades por la vía directa (votación universal y directa de todos los miembros de la universidad) o indirecta (elección a partir de los integrantes de los consejos, como representantes de los diversos sectores de las comunidades universitarias). Este mecanismo supone una gobernabilidad basada en la estructuración de vínculos académicos o burocráticos en la conformación de las representaciones políticas de los universitarios, que podían ser de orden corporativo (sindicatos, organizaciones estudiantiles), sectoriales (por escuelas, facultades o departamentos), o por una combinación de ambas. La facultad de elegir al rector por parte de los CGU coloca un incentivo potente para articular clientelas y redes políticas o burocráticas en las universidades, que garanticen a los interesados mejores condiciones para ser electos, y que permitan a las redes



clientelares o corporativas negociar posiciones y puestos en la estructura del gobierno universitario.

Por su parte, las estructuras bicéfalas de gobierno en que coexisten los consejos universitarios y las juntas de gobierno fueron hasta los años ochenta de una presencia poco significativa en el subsistema universitario público mexicano. Esa estructura desincentiva el activismo político universitario y reduce las posibilidades de elección del rector a los criterios de los miembros de las juntas de gobierno, cuya decisión va de la promoción de convocatorias para que los interesados presenten sus candidaturas a dichos miembros (como es el caso de la UNAM), hasta la adopción de procedimientos indirectos donde consultas abiertas a la comunidad (UAA) o a los consejos universitarios se constituyen como los filtros institucionales para que las juntas decidan la elección del rector.

Pero en ese mismo lapso siete universidades públicas conservaban mecanismos subordinados a los gobiernos estatales o federal en la elección del rector, dado el régimen de no autonomía o semiautonomía que establecían sus leyes orgánicas. En el primer caso, universidades como las de Guadalajara o la Veracruzana establecieron procesos donde formalmente el gobernador en turno designaba al rector, pero informalmente los consejos universitarios entregaban las propuestas de designación y se designaba la que encabezaba las mismas, en una señal de que las comunidades expresaban su beneplácito con la figuras que las encabezaba y aseguraba la estabilidad en las relaciones con el gobierno estatal. En el ámbito federal, sólo el Instituto Politécnico Nacional (IPN) mantenía (y mantiene) esa característica de subordinación a la designación de su director general por parte del gobierno federal.

En los años noventa hubo un cambio importante en las formas de gobierno y de gobernabilidad institucional. Como lo muestra el cuadro 2, disminuyeron las formas unicéfalas de gobierno y aumentaron las formas bicéfalas. Una de las causas fue que varias universidades públicas experimentaron procesos de reforma en sus regímenes de gobierno que aseguraron la autonomía universitaria mediante la creación de juntas universitarias o de gobierno (UV, UNISON), aunque otras consiguieron la autonomía pero no crearon dichas Juntas (UDEG, UACJ). Aunque no es clara la explicación del fenómeno, se puede suponer que ello fue un intento de las universidades para asegurar su autonomía, pero también para bajar los costos del activismo político (y la conflictividad asociada frecuentemente) en la designación de sus rectores.



La composición de esos órganos es diversa, pero coexisten representantes externos a la universidad (designados por el gobierno federal o estatal según sea el caso, aunque también propuestos por representantes académicos, empresariales o sociales relevantes), con representantes internos con perfil académico o laboral destacado). Ello está orientado a que dichos órganos de gobierno equilibren las representaciones e intereses externos e internos a la universidad, y aseguren legitimidad y confianza a las decisiones y políticas institucionales.

## Cuadro 2

### Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector, 1990-2000

Tipo de gobierno	Procedimiento de elección de la autoridad	Fórmula de gobernabilidad	Universidades
Unicéfalo	Abierto	Política/burocrática	22
Bicéfalo	Semiabierto	Colegiada/burocrática	14
Subordinado	Cerrado	Política	1
Total			37

Esta transición hacia nuevos modelos de gobierno universitario descansó en dos supuestos centrales. Uno, que una división y diferenciación de los órganos de gobierno permite incrementar la capacidad ejecutiva de las decisiones y políticas estratégicas universitarias. Dos, que la creación de un órgano como la Junta ("Directiva", "de Gobierno", "Universitaria"), permitiría dotar a la universidad de un espacio técnico legítimo que despolarizara muchas de las decisiones que estaban subordinadas a los intereses en juego de la vida universitaria. Estos supuestos explican el hecho de que durante los años noventa del siglo xx 14 universidades públicas combinaran Junta de Gobierno con consejos o colegios universitarios, lo que permitió resolver problemas como la elección del rector y de los principales puestos directivos, la aprobación de presupuesto universitario o la gestión de nuevos recursos y programas. Pero significó también algo más: un espacio de apoyo a la gestión del rector en turno, que podría contar ahora con el respaldo de un órgano en el cual estaban representados no solamente los universitarios, sino fundamentalmente los actores externos a la universidad, cuyo buen nombre, honorabilidad o prestigio garantizaban, frente a los ojos de



las agencias proveedoras de recursos, la garantía de un ejercicio transparente y confiable de los recursos y decisiones universitarias.

El resultado es la coexistencia de diversas formas de estructuración del gobierno universitario, en las que un solo órgano, o la coexistencia de dos, combinan la tradicional tendencia hacia la representación de los sectores e intereses de los universitarios en los consejos universitarios, con la eficacia decisional y de gestión de sus autoridades en el marco de las juntas. Así, en 2007, las universidades que contaban con una estructura bicéfala de gobierno eran 16, mientras que con estructura unicéfala sumaban un total de 20, mientras que sólo el IPN conservaba su característica subordinada (cuadro 3, tabla 21 del Anexo). Lo significativo de estos datos es que varias universidades unicéfalas cambiaron su estructura hacia organizaciones bicéfalas en los años noventa y en los primeros años del siglo XXI, como producto de cambios en sus leyes orgánicas y como un esfuerzo para resolver problemas decisionales y de implementación de políticas, entre los que destacan por supuesto los problemas relacionados con la elección del rector universitario.

**Cuadro 3**

**Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector, 2000-2007**

Tipo de gobierno	Procedimiento de elección de la autoridad	Fórmula de gobernabilidad	Universidades
Unicéfalo	Abierto	Política/burocrática	20
Bicéfalo	Semiabierto	Colegiada/burocrática	16
Subordinado	Cerrado	Política	1
Total			37

Por otro lado, el tiempo político de la acción de las redes universitarias está gobernado de manera estratégica por los periodos de administración de las rectorías de las universidades. Aquí, la mayor parte de los rectores son electos por un periodo de cuatro años (casi el 70% de los rectorados universitarios están ubicados en ese rango), mientras los que duran tres o seis años conforman respectivamente el 12 y el 16% del total (tabla 1). La diferencia, sin embargo, es que la posibilidad de la reelección inmediata del rector (casi en todas partes por



una sola vez) está presente en la inmensa mayoría de las universidades mexicanas (90%), lo que constituye un incentivo importante para un buen desempeño institucional de los rectores (tabla 22 del Anexo).

**Tabla 1**

**Años de duración de los rectorados universitarios**

Número total de universidades	3 años*	4 años*	6 años**
37 (100%)	4 (11%)	27 (73%)	6 (16%)

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.

\* En 19 de los 31 casos se permite reelección inmediata por una sola vez.

\*\* En cinco de los seis no se permite reelección.

Por otro lado, la composición de los consejos universitarios tiende hacia el equilibrio entre los directivos, los representantes estudiantiles y del profesorado. Aunque las representaciones corporativas (sindicales) o de figuras como patronatos, asociaciones de exalumnos o empresariales, son contempladas en varios casos, su peso específico en dicho órgano de gobierno es marginal. La lucha por las representaciones burocráticas (directivos), sectoriales y disciplinarias (estudiantiles y del profesorado), tiene como resultado la configuración de los equilibrios entre las diferentes fuerzas y corrientes universitarias (tabla 2).











14	Universidad Autónoma de Guerrero	H. Consejo Universitario	30 (41.7%)	30 (41.7%)	4 (5.6%)	1 (1.4%)	1 (1.4%)	6 (8.3%)	0	0	0	72 (100%)
15	Universidad Autónoma de Nayarit	Consejo General Universitario	56 (45.5%)	28 (22.8%)	33 (26.8%)	3 (2.4%)	3 (2.44%)	0	0	0	0	123 (100%)
16	Universidad Autónoma de Querétaro	Consejo Universitario	32 (37.2%)	16 (18.7%)	34 (39.5%)	1 (1.2%)	1 (1.2%)	1 (1.2%)	1 (1.2%)	0	0	86 (100%)
17	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Consejo Directivo Universitario	18 (31%)	18 (31%)	20 (34.5%)	0	0	1 (1.7%)	0	1 (1.7%)	0	58 (100%)
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	H. Consejo Universitario	7 (21.2%)	7 (21.2%)	17 (51.5%)	1 (3%)	1 (3%)	0	0	0	0	33 (100%)
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Asamblea Universitaria	48 (48%)	25 (25%)	26 (26%)	1 (1%)	0	0	0	0	0	100 (100%)
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Consejo Universitario	20 (39.2%)	10 (19.6%)	20 (39.2%)	1 (2%)	0	0	0	0	0	51 (100%)
21	Universidad Autónoma de Yucatán	Consejo Universitario	17 (29.8%)	17 (29.8%)	23 (40.4%)	0	0	0	0	0	0	57 (100%)
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	Consejo Universitario	33 (33%)	25 (25%)	39 (39%)	3 (3%)	0	0	0	0	0	100 (100%)



23	Universidad Autónoma del Carmen	Consejo Universitario	9 (23.1%)	9 (23.1%)	20 (51.3%)	1 (2.6%)	0	0	0	0	39 (100%)
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Consejo Universitario	11 (19.3%)	11 (19.3%)	23 (40.4%)	1 (1.8%)	10 (17.5%)	0	0	0	57 (100%)
25	Universidad Autónoma del Estado de México	Consejo Universitario	75 (49%)	34 (22.2%)	42 (27.5%)	1 (0.7%)	0	0	0	0	153 (100%)
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Consejo Universitario	14 (28.6%)	14 (28.6%)	15 (30.6%)	2 (4.1%)	2 (4.1%)	0	0	0	49 (100%)
27	Universidad de Colima	Consejo Universitario	60 (48.8%)	30 (24.4%)	32 (26%)	0	1 (0.8%)	0	0	0	123 (100%)
28	Universidad de Guadalajara	Consejo General Universitario	51 (27%)	51 (27%)	69 (36%)	1 (0.05%)	1 (0.05%)	0	0	0	174 (100%)
29	Universidad de Guanajuato	Consejo General Universitario	10 (24.4%)	10 (24.4%)	20 (48.8%)	1 (2.4%)	0	0	0	0	41 (100%)
30	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Consejo Universitario	21 (36.2%)	26 (44.8%)	9 (15.5%)	2 (3.5%)	0	0	0	0	58 (100%)

31	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro*	H. Consejo Universitario	18 (47.4%)	18 (47.4%)	2 (2.56%)	0	0	0	0	0	0	38 (100%)
32	Universidad de Quintana Roo	Consejo Universitario	6 (25%)	6 (25%)	11 (45.8%)	0	0	0	0	1	0	24 (100%)
33	Universidad de Sonora	Colegio Académico	9 (25%)	9 (25%)	15 (41.7%)	3 (8.3%)	0	0	0	0	0	36 (100%)
34	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Consejo Universitario	19 (30.2%)	19 (30.2%)	21 (33.3%)	1 (1.6%)	1 (1.6%)	1 (1.6%)	0	0	1 (1.6%)	63 (100%)
35	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Consejo Universitario	16 (32.8%)	8 (16.4%)	24 (44.3%)	1 (3.3%)	0	0	0	0	0	49 (100%)
36	Universidad Juárez del Estado de Durango	Consejo Universitario	9 (39.1%)	11 (47.8%)	2 (8.70%)	0	0	1 (4.3%)	0	0	0	23 (100%)
37	Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	120 (32.5%)	120 (32.5%)	129 (35%)	0	0	0	0	0	0	369 (100%)

\* Los datos presentados en esta columna fueron calculados con base en los lineamientos para la conformación de los consejos universitarios dentro de las leyes o estatutos orgánicos de cada una de las universidades debido a la falta de la información en la mayoría de los casos.

\*\* Datos no disponibles en página web.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad de cada una de las universidades disponible en sus páginas web.



En los años noventa, prácticamente desapareció en el sector de las universidades públicas el tercer tipo de gobierno (el “subordinado”, no autónomo), y fue reformado y transformado en alguno de los otros dos. Estos fueron los casos de la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Veracruzana, la Universidad de Sonora y la BUAP (tabla 22 del anexo).

Aunque en los cinco casos hubo procesos de cambio o reforma universitaria, se advierten diferencias significativas en la intensidad y orientación de los cambios. Así, en tres casos, hubo una clara relación de la reforma universitaria con la reforma política del gobierno y la organización de las universidades (udeg, UV, UNISON), mientras que en dos casos existen cambios sin tocar en lo fundamental el gobierno universitario (BUAP y UACJ).

### **La cultura política y las prácticas políticas de los universitarios**

Como ha sido señalado en algunos estudios recientes, los gobiernos universitarios actúan regularmente con problemas de legitimidad y confianza de los universitarios, especialmente los estudiantes y los profesores. La percepción de que influyen poco o nada en la toma de decisiones institucionales (Galaz y Victoria, 2004; Parra, 2004) y la tendencia hacia la concentración del poder en los directivos de las instituciones y de una perspectiva de conflicto intergeneracional entre estudiantes y profesores en universidades que emprendieron reformas en los años noventa (Miranda, 2006a; 2006b), permiten afirmar la hipótesis de que existe una distancia considerable entre la eficacia administrativa, las transformaciones institucionales y las percepciones de legitimidad política de los gobiernos universitarios.

Esta distancia no es nueva. De hecho, la vida política y administrativa cotidiana de las universidades públicas mexicanas se caracterizó a lo largo del siglo xx por una separación entre la administración, la política y la vida académica. El hecho de que la mayor parte del profesorado universitario ha sido durante un largo tiempo de carácter parcial –es decir, no de tiempo completo–, y de que las organizaciones políticas representativas del estudiantado se concentran en el acceso a los puestos de representación en las estructuras del gobierno universitario, son dos factores que explican esa distancia entre los procesos de cambio y reforma con los sentimientos de identidad y pertenencia a las prácticas políticas internas.



El tema es por supuesto complejo. No existen muchos estudios que indaguen sobre las percepciones y representaciones que poseen los universitarios sobre sus instituciones y sobre las formas y prácticas políticas que ahí se desarrollan. Los estudios de Miranda sobre la cultura política de los universitarios muestran por lo menos dos cosas: primero, que no existe una diferencia significativa entre los universitarios respecto a la mala imagen de la política que poseen los ciudadanos en general. La segunda es que los sentimientos de apoyo y legitimidad de los gobiernos universitarios varían en función de la participación y cercanía "generacional" de estudiantes, directivos o profesorado respecto de los momentos de cambio ocurridos en las cinco universidades estudiadas.

Las opiniones respecto a la vida política universitaria de estudiantes, profesores y directivos son interesantes, y en algunos casos contrastantes. Así, mientras que en algunos casos la confianza de los estudiantes respecto a los directivos y profesores es alta, en otras los profesores manifiestan una actitud reservada frente a la posibilidad de que los directivos toman en cuenta sus opiniones, sus intereses y sus problemas laborales.

La imagen de la autoridad universitaria supone en el caso de los profesores un desplazamiento o una lejanía de su participación en la toma de decisiones como sugiere el estudio citado de Galaz y Vitoria.

Buena parte de las prácticas políticas universitarias descansan en los símbolos y códigos del poder institucional. En las universidades mexicanas, esas prácticas y códigos interpretativos se han estructurado a partir de la distribución de los recursos y puestos de representación, laborales y directivos. Algunas de ellas se han hecho rutinarias y más o menos predecibles, y constituyen un saber institucionalizado (es decir, regulado y conocido) para aquellos interesados en hacer carrera política o laboral universitaria. Así, mientras que en algunas universidades la participación en la vida política estudiantil es el antecedente más importante para alcanzar posiciones futuras (caso de la UDEG), en otras es el acceso a los puestos laborales como profesor (de asignatura, primero, de tiempo fijo o completo, después), y luego la participación en los puestos de representación laboral o académica (BUAP, UV). En un contexto de alta endogamia institucional, los estudiantes de ayer se pueden convertir en los profesores de hoy y muy probablemente en los directivos de mañana, lo que genera fuertes incentivos en varios sectores estudiantiles para hacer de la universidad un espacio laboral en el mediano y largo plazo, lo que explica las tendencias hacia las



prácticas clientelares y patrimonialistas que caracterizarán durante un largo ciclo las relaciones políticas universitarias.

Dado el hecho histórico de que la masificación de la demanda estudiantil se combinó con la masificación de la contratación del profesorado, el resultado fue lógico y aun predecible. Los modelos de ingreso y contratación del personal académico determinaron en gran medida el tipo de profesorado que se integró a las universidades, y con ello se estructuraron las creencias, las expectativas y los compromisos de los nuevos académicos para con las autoridades, las instituciones o los grupos disciplinares o políticos en juego (Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004). Las universidades con fuertes tradiciones académicas, por lo menos hasta los años setenta, no eran muchas, y lo que predominó fue una estructura profesionalizante que se combinó con notables tradiciones corporativas y clientelares en la conformación del profesorado y la organización política estudiantil.





## CAPÍTULO 3

### PODER, POLÍTICAS Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Como se ha señalado anteriormente, entre 1940 y 1980 las universidades públicas mexicanas experimentaron un ciclo de expansión y crecimiento flojamente regulado. Sin políticas públicas explícitas ni consistentes, ni gobiernos universitarios desarrollados –es decir, profesionalizados y especializados en la gestión académica y administrativa universitaria–, las universidades crecieron de manera vertiginosa en muy poco tiempo, lo que generó nuevas tensiones y contradicciones en sus estructuras de autoridad y gobierno (Aguilar, 1988). El modelo napoleónico tradicional estructurado a partir de escuelas y facultades, y que sirvió de marco institucional a la expansión universitaria, se constituyó como una estructura poblada lentamente por procesos de politización y burocratización que dificultaron la toma de decisiones, la participación y la organización de las actividades universitarias. El resultado es que entre los años sesenta y setenta, la estabilidad, legitimidad y eficacia del gobierno universitario comenzó a experimentar déficits importantes, que frecuentemente se expresaron en conflictos, desacuerdos y luchas internas por la orientación y los puestos de representación y dirección en las universidades.

Luego de 1968, el sindicalismo universitario, la sobrepolitización estudiantil, la influencia de los partidos políticos en las universidades, la relación entre los liderazgos universitarios y un régimen político virtualmente monopartidista y autoritario, se generó un esquema de gobernabilidad institucional basado en una estructura dual. Por un lado, un conjunto de espacios colegiados y unipersonales que fueron capturados por las redes de poder constituidas en la dinámica de coaliciones y conflictos entre los diversos factores de poder en la universidad. Por el otro lado, un esquema de intercambios políticos en donde



la capacidad de bloqueos de las iniciativas de cambio o de reforma en la universidad se constituyó como la “regla de oro” de la política universitaria. En esas circunstancias, y en el marco del endurecimiento del régimen político hacia la organización sindical de los trabajadores y frente a la estrategia de intervención y control sobre los asuntos estudiantiles, el gobierno universitario descansó fundamentalmente en las burocracias universitarias, cuya estructuración dependía de las relaciones entre las organizaciones corporativas, los directivos y las rectorías de cada universidad.

Pero es en los años ochenta cuando, en el contexto de la crisis del financiamiento universitario, las antiguas formas de gobernabilidad institucional (independientemente de sus estructuras de gobierno) comienzan a ser cuestionadas y debilitadas por dos fuerzas encontradas. De un lado, las presiones financieras externas que debilitan la eficacia burocrática interna y deterioran el clima de estabilidad que había caracterizado a las universidades durante casi una década; por el otro, las organizaciones sindicales y estudiantiles demandan mayores recursos y condiciones para el desarrollo del trabajo académico universitario. La idea de la reforma universitaria comienza a extenderse en casi todas las universidades públicas del país, en especial, las de mayor tamaño y antigüedad. En un contexto nacional marcado por la crisis económica y un lento proceso de liberalización política, los años ochenta terminaron con varios intentos de reforma fallidos (por ejemplo, en la UNAM, la Autónoma de Zacatecas, la de Guerrero o la U. A. de Sinaloa) y otros en proceso de construcción (BUAP, Udeg o Universidad de Sonora), todos bajo el signo de una conflictividad intensa que tensó al máximo las estructuras de gobierno y los esquemas tradicionales de gobernabilidad que habían estabilizado a las universidades durante varios años (Acosta, 2000 y 2006).

Esto explica la tendencia hacia la ampliación de las capacidades y recursos de los gobiernos universitarios y en especial de sus rectorías universitarias a lo largo de los años noventa. La ampliación y diversificación de las bolsas de financiamiento federal requirieron elevar la capacidad de gestión y de respuesta de las universidades para acceder a esos recursos sin tener que pasar por las estructuras tradicionales de gobierno. Mediante estrategias de desconcentración y/o descentralización (Udeg, UNISON), o de centralización y reorganización (UACJ, UV, BUAP), las universidades comenzaron una silenciosa pero persistente tarea de fortalecer su núcleo directivo, que poco a poco generó nuevas estructuras “livianas” de dirección para dar respuesta de corto plazo a las exigencias fe-



derales. Ello significó el desplazamiento de los antiguos actores estratégicos de la universidad (sindicatos, organizaciones estudiantiles, grupos políticos partidistas) y la recomposición de las redes de poder universitario. El saldo mayor es que al iniciar el siglo XXI, las rectorías universitarias han acumulado un enorme poder de representación y de decisión en los esquemas de gobierno universitario (tabla 4), lo que se traduce en la construcción de nuevas formas de coordinación y administración de las decisiones, los recursos y los conflictos asociados a la implementación de las políticas de evaluación y financiamiento público.

En estas circunstancias, se puede observar el regreso del tema de la gestión a las arenas universitarias, aunque las formas de coordinación y la administración de los recursos y de las decisiones en las instituciones de educación superior han sido objetos históricos de estudio en el campo de las ciencias sociales desde hace tiempo (Clark, 1983; Neave, 2001). El esquema clásico de Clark descansa en el célebre “triángulo de hierro” de la coordinación de los sistemas, donde el Estado, el mercado o las oligarquías académicas dominan la orientación y las acciones sistémicas. Sin embargo, en los años noventa el triángulo de hierro comenzó a tornarse como un polígono en que nuevos actores y figuras se sumaron a la coordinación del sistema y de las instituciones de educación superior. La aparición de nuevos actores y de una nueva agenda de políticas basada en temas como la evaluación, la calidad, la acreditación y la rendición de cuentas alteraron el clásico triángulo de hierro para convertirlo en un esquema donde a los tradicionales vectores de coordinación habría que sumarle, por lo menos, uno más: el de las agencias de gestión y evaluación del desempeño.

La entrada de nuevos “jugadores” y actores en el campo universitario alteraron de manera importante la dinámica de las relaciones institucionales, incluyendo las relaciones de poder. El discurso del cambio universitario se articuló sobre la base de incorporar conceptos como calidad, innovación y excelencia académica, los que tuvieron sin embargo traducciones institucionales diferentes según los contextos organizacionales específicos. En algunos casos, el propósito general del cambio consistió en comprender de mejor manera el proceso mediante el cual se estructuran los vínculos entre los recursos disponibles en una organización con los medios y fines que dan sentido a la organización misma. (Contzen, 2003; Connell, 2004). En otros casos, en las reformas universitarias de los años noventa esos conceptos se orientaron hacia formas de desconcentración y descentralización asociadas a la construcción de redes institucionales en los entornos locales. Y en algunos más, los cambios legitimaron nuevas formas de



gestión de las organizaciones universitarias que descansaron en la construcción de una potente estructura de decisiones paralela a las estructuras tradicionales de los gobiernos universitarios (Amaral, Jones & Karseth, 2002).

En el caso mexicano, las nuevas políticas de educación superior estructuraron un nuevo juego de incentivos, recompensas y castigos al desempeño institucional. Esos juegos implicaron mejorar las capacidades de gestión y administración institucional, con el objeto de alcanzar el mayor número de reconocimientos y recompensas posibles entre las universidades públicas. El resultado fue la cristalización de un nuevo capital disponible en la vida política universitaria, un capital cuyos montos fueron determinados externamente, pero sus beneficios se distribuyeron entre administradores, directivos y rectores. En varias universidades, acumular las máximas recompensas en juego ha significado también la acumulación de capital político para los rectores y elites dirigentes en turno, un capital que sirve para incrementar la legitimidad y en algunos casos la eficacia de la gestión directiva. En otras palabras, la acumulación institucional de capital académico y financiero se convirtió en la *personalización* de la acumulación de capital político para los rectores universitarios.

En los casos analizados como muestra del campo universitario mexicano, es posible advertir un supuesto de base de los cambios en el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza de las universidades involucradas: la de que un mejor gobierno universitario (un *buen gobierno* institucional) facilita un mejor desempeño institucional. Es decir, en la medida en que se configura un gobierno eficaz con alta legitimidad de origen o de desempeño, será posible no solamente asegurar la estabilidad de las universidades (el bien mayor en términos de muchos actores universitarios y de los gobiernos locales y nacional), sino también permitir un mejor rendimiento de los procesos y resultados académicos, administrativos y financieros de las universidades. Para analizar estas conjeturas, es necesario identificar los rasgos básicos de las universidades examinadas, que pueden dar una idea de las dimensiones, las estructuras y los problemas que enfrentan en términos de gobernabilidad y gobernanza institucional (tabla 3).



**Tabla 3**  
**Caracterización básica (2004)**

Universidad	UACJ	UV	UNISON	udeg	BUAP
Año de fundación	1973	1944	1942	1925	1946
Lema	Patria, Trabajo, Técnica	Lis de Veracruz: Arte, Ciencia, Luz	El saber de mis hijos hará mi grandeza	Piensa y Trabaja	Pensar bien para vivir mejor
Estudiantes (licenciatura y posgrado) <sup>a</sup>	14,939	40,388	22,658	69,787	38,758
Profesores <sup>b</sup>	1,447	7,246	2,101	12,799	3,597
PTC	499	1,612	1,035	4,572	2,088
Comunidad universitaria	16,386	47,634	24,759	82,586	42,355
Financiamiento	Mixto, Predominio Federal	Mixto, Predominio Estatal	Mixto, Predominio Estatal	Mixto, Predominio Estatal	Mixto, Predominio Federal
Mandos medios y superiores <sup>b</sup>	109	471	144	1,065	681
Consejeros universitarios	75	369	36	174*	184
Estudiantes/ Profesores	10	6	11	5	11
Estudiantes/PTC	30	25	22	15	19
Tasa bruta de representación (comunidad universitaria/ consejeros)	218	129	688	498	230

\* Existen además 636 consejeros en 13 centros de la Red Universitaria.

<sup>a</sup> Los datos corresponden a ANUIES, 2004.

<sup>b</sup> Los datos fueron tomados del IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la udeg; Cuarto Informe de Labores 2001-2005; Cuarto Informe de labores 2001-2005 de la UV y Agenda Histórica 2001-2007 de la UV.

Fuente: elaboración propia.

## El impacto de las políticas y las determinaciones institucionales

Como se ha insistido en páginas anteriores, una fuente importante del cambio en el sistema de educación superior mexicano está localizado en las políticas federales que se implementaron desde los primeros años noventa. El abandono del modelo de patrocinio benigno y negligente dominante durante los años de la crisis y el ajuste económico, así como la construcción de un modelo de intervención gubernamental dominado por un intenso activismo federal centrado en la promoción y en el estímulo a procesos de cambio institucional en diversos campos de la educación superior universitaria, significaron un giro en el modo y orientación de las políticas públicas federales. En ese contexto, los esfuerzos por ligar la evaluación y la calidad con el financiamiento público federal se constituyeron, con diversos grados de éxito, en los ejes de las políticas públicas en los años noventa y primeros años del siglo XXI (Acosta, 2000; 2004; Grediaga, Rodríguez y Padilla, 2004; De Vries y Alvarez, 2005).

Estas políticas expresan un cambio en el “sistema de creencias” gubernamental que afectó el “modo de gobernación” de la educación superior (Braun y Merrien 1999: 10). El antiguo paradigma de problemas y soluciones, basado en la autonomía universitaria, cedió el paso a un sistema donde la autonomía universitaria fue supeditada o ajustada al cumplimiento de metas nacionales y mecanismos de evaluación y supervisión gubernamental sobre insumos, procesos y resultados de las universidades (Richardson y Kent, 2002). La promulgación de nuevas reglas para el desempeño de las universidades, la creación de nuevos espacios de negociación y acuerdo entre agencias gubernamentales y universidades públicas, la multiplicación de bolsas de financiamiento extraordinario dirigidas a individuos e instituciones (FOMES, PROMEP, PIFI), así como el surgimiento y expansión acelerada de nuevas instituciones privadas de educación superior en el contexto nacional y en los contextos locales, explican la lenta pero silenciosa transformación del antiguo “pacto político-académico” posrevolucionario y los arreglos institucionales que hicieron posible la expansión acelerada de las universidades mexicanas. El resultado fue que en los años noventa nuevos temas, agentes y actores poblaron el campo universitario mexicano. La calidad, la evaluación y la acreditación se consolidaron como los temas maestros, capitales, de la agenda de políticas federales, en que nuevas agencias gubernamentales federales promovieron las políticas públicas, mientras que nuevos actores universitarios, dedicados a las tareas de gestión de recursos asociados a



las políticas, adquirieron una creciente centralidad en el gobierno universitario (De Vries, 2002; Acosta, 2006b).

Para analizar el problema de la gestión es necesario, sin embargo, analizar dos elementos centrales de la configuración del poder institucional: el problema de la gobernabilidad y el problema de la representación política de los intereses de los universitarios.

### **Gobierno y legitimidad**

Para una buena parte de la literatura sobre el tema, el paradigma neoliberal de la economía explica en última instancia los cambios en los modos de gestión de las universidades públicas. Esta perspectiva, desde mi punto de vista, exagera el papel de las instancias externas en la conducción específica de las universidades, y minimiza, consecuentemente, los problemas específicamente políticos y de gobernabilidad institucional en el contexto universitario. A pesar de que existen factores externos que influyen en los procesos de cambio institucional universitario (cambios en los paradigmas de políticas, en los “sistemas de creencias” del Estado hacia las universidades públicas o transformaciones importantes en el contexto sectorial de las universidades públicas, dominado por la expansión de la educación superior privada), son las configuraciones políticas y de gobierno internas de la universidad las que explican la intensidad y duración de dichas influencias externas. En especial, la capacidad institucional de formular políticas de cambio es el resultado de la acumulación del poder institucional en las rectorías universitarias y en los órganos de gobierno más importantes de la estructura de la autoridad en las universidades, una capacidad que puede analizarse como una relación entre la eficiencia gubernamental universitaria y la legitimidad de la autoridad y de las decisiones que se toman.

Por ello, se examinará en esta sección la definición de los problemas de gestión como problemas de gobernabilidad, y su relación con los de la distribución del poder y la estructuración de la representación política interna. Las cinco universidades que se han tomado como muestra servirán para ofrecer algunos datos al respecto.

### *El problema de la representación universitaria*

En las universidades, entendidas como “organizaciones del conocimiento” (Clark, 1997), como “campos” de acción colectiva (Bourdieu, 1988), o como “instituciones de poder” (Kerr, 1995), la naturaleza, las funciones y estructuras que articulan las acciones e intereses de sus comunidades y sus entornos están limitadas por un conjunto de disposiciones internas y externas. De un lado, aquellas que tienen que ver con sus figuras y actores centrales (gobierno institucional, profesorado, burocracia universitaria, estudiantes), que establecen un marco de interacciones específico en el que se producen arreglos y se tramitan los conflictos; del otro lado, por el tipo de relaciones que establecen históricamente con agencias externas que configuran el entorno de sus acciones.

En las universidades públicas mexicanas, la representación de los intereses es predominantemente corporativa y sectorial. Es decir, existe una diferenciación importante de la representación política entre los sectores (estudiantes, trabajadores administrativos, académicos, directivos) y entre las corporaciones que los aglutinan (organizaciones estudiantiles, sindicatos, burocracia universitaria). En los cinco casos estudiados existen organizaciones formales de los sectores, pero es la figura de los directivos la que en los años noventa alcanza la sobrerrepresentación de sus intereses y su influencia tanto en la vida regular de la universidad como en los espacios de representación y deliberación de los problemas y las decisiones universitarias. Esto es producto de tres fenómenos interrelacionados. Por un lado, el mayor crecimiento relativo de los puestos administrativos en relación con los puestos estudiantiles y académicos (tabla 4). Por otro, la expansión de la estructura burocrática de la universidad. Finalmente, por la multiplicación de las demandas gubernamentales (políticas públicas) para acceder a mejores presupuestos anuales. Esto es lo que explica en buena medida la articulación de las políticas públicas con los cambios institucionales en las universidades mexicanas.



Tabla 4  
Crecimiento de matrícula, profesorado y directivos

Universidad	Matrícula <sup>a</sup>			Profesorado <sup>a</sup>			Directivos <sup>a</sup>					
	1990**	2000*	2004*	%INC. (1990- 2004)	1990**	2000	2004	%INC. (1990- 2004)	1990	2000	2004	%INC. (1990- 2004)
UACJ	8,459	10,880	14,939	77%	1,066	619 <sup>a</sup>	1,447	36%	ND	111 <sup>c</sup>	109	-2%
UNISON	15,040	22,528	22,658	51%	1,868	2,341	2,101	12%	ND	331 <sup>d</sup>	144	-56%
udeg	82,198	54,690	69,787	-15%	5,090	4,769 <sup>a</sup>	12,799	151%	185***	946	1065	476%
BUAP	67,229	30,595	38,758	-42%	3,287	3,553	3,597	9%	435***	ND	681	57%
UV	46,994	38,025	40,388	-14%	6,779	3,902 <sup>a</sup>	7,246	7%	ND	443 <sup>b</sup>	471	6%
Promedio	43,984	26,562	37,306	11%	3,618	2,947	5,438	43%	310	458	494	96%

\* Datos tomados de ANUIES 2001; 2004

\*\* Datos tomados de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II, SEP-ANUIES.

\*\*\* Datos tomados de Acosta (2006a).

<sup>a</sup> Datos tomados de ANUIES, 2000, Docentes.

<sup>b</sup> Dato de 2003 proporcionado por la Unidad de Enlace de la UV.

<sup>c</sup> Dato de 2001 tomado del Segundo Informe 2001-2002 de la UACJ, Anexos.

<sup>d</sup> Dato de 2001 tomado del Informe 2000-2001 de la UNISON.

<sup>e</sup> La matrícula corresponde a licenciatura y posgrado, el profesorado incluye PTC, PMT, PHC. Los directivos corresponden a los mandos medios y superiores.

Fuente: elaboración propia con base en: Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralla Institucional, marzo 2005 de la udeg; Cuarto Informe de Labores 2001-2005; Agenda Histórica 2001-2007 de la UV y ANUIES 2000; 2001; 2004.

Como se muestra en la tabla 5, las nociones y prácticas prevalecientes de las autonomías universitarias examinadas se modificaron de manera importante. En los casos de la UNISON, la BUAP y la UACJ, se modifican las reglas de la elección del rector de la universidad mediante reformas al procedimiento (BUAP), a la duración del periodo (UACJ), o mediante la creación de un nuevo órgano de gobierno (UNISON). En los casos de la UV y la UDEG, sin embargo, se advierte un incremento de la autonomía universitaria al pasar de la designación del rector por parte del gobernador del estado a la elección de esta figura por parte del Consejo Universitario (UDEG), o la Junta de Gobierno creada expresamente, entre otras cosas, para cumplir esa función (UV). En estos últimos casos, la no-autonomía política que las caracterizaba tiene que ver con la configuración de las identidades institucionales que en los años veinte y treinta del siglo pasado da a las expresiones revolucionarias frente a las liberales, que dominaron el debate ideológico y político de la educación superior universitaria en México. En ese contexto, tanto el caso de la UV como el de la UDEG implicaron asumir una posición de compromiso con el Estado de la Revolución Mexicana, en que la autonomía y las libertades de cátedra y de investigación fueron vistas como concepciones conservadoras frente a las cuales convendría separarse. Las elites universitarias revolucionarias imprimieron así el carácter de no-autonomía a estas universidades, aunque con el transcurso de los años ejercieran una autonomía política *de facto* basada en prácticas liberales de enseñanza y de investigación.

Tabla 5

## Cambios en el gobierno universitario 1990-2000

Universidad	Tipo de cambio en el gobierno universitario	Factor que lo produce	Resultado
BUAP	Nueva regla para la elección del rector: de elección universal a elección por Consejo Universitario	Crisis e inestabilidad política	Reforma institucional. Cambios en la Ley Orgánica (1992)
udeg	Nueva regla de elección de rector: de la designación externa (gobernador) a la elección interna (Consejo Universitario)	Crisis política y búsqueda de autonomía jurídica	Reforma institucional. Cambios en la Ley Orgánica (1994)



UV	Nueva regla de elección de rector: de la designación externa (gobernador) al gobierno bicéfalo (creación de Junta de Gobierno, que elige al rector)	Conquista de la autonomía universitaria	Estabilidad y reforma. Cambios en la Ley Orgánica (1997).
UNISON	Nueva regla de elección de rector. Creación de Junta de Gobierno que elige al rector. Transición al modelo bicéfalo de gobierno.	Crisis y conflicto	Reforma universitaria. Cambios en la Ley Orgánica (1991)
UACJ	Se incrementa el periodo de duración del rector, de 4 a 6 años	Presiones internas	Ajustes en estructuras de gobierno y administración. Cambios en la Ley Orgánica (2002)

Por otro lado, la relación entre las figuras uninominales de representación universitaria con los órganos colegiados a los que responden es una relación compleja, en la que el tamaño de la universidad, su diseño de gobierno institucional y el tamaño de la propia organización y de sus integrantes son variables que explican las tendencias hacia la estabilización o el conflicto entre los actores políticos universitarios. Los modelos tradicionales de carácter vertical de las universidades experimentaron, en los últimos años, una transición hacia formas más horizontales de gobierno, en la que se agregaron nuevas figuras de representación y órganos colegiados en las estructuras intermedias y bajas de la organización. Esta transformación fue producto de dos factores estratégicos. De un lado, la necesidad para atender de manera más eficiente las capacidades de adaptación institucional hacia las políticas federales, con el propósito de generar información y procesos que permitieran acceder en mejores condiciones a las bolsas de financiamiento extraordinario colocadas en los programas federales. Pero de otro lado, la ampliación del número de jugadores políticos universitarios –con la incorporación de nuevos profesores, investigadores y gestores administrativos– constituyó también una fuerza importante para fortalecer las estructuras intermedias de gestión y administración académica y logística universitaria. Esta hipótesis explica el fenómeno de la expansión de órganos desconcentrados y descentralizados en las universidades públicas, como se puede

apreciar en la tabla 6. En el caso de los cinco casos examinados, el resultado fue una ampliación en el número de puestos de coordinación administrativa y política, que implicó mejorar las condiciones de negociación entre las redes académicas y políticas universitarias, para mejorar, teóricamente, el desempeño institucional.

Estos datos indican que, en términos estrictamente cuantitativos, las figuras colegiadas universitarias –desde los consejos universitarios hasta los consejos o colegios departamentales o de escuelas– conservan un peso mayor que el de las figuras unipersonales –rectores, directores de escuelas, jefes de departamento– (gráfica 1), aunque en términos cualitativos la capacidad de representación de estas últimas figuras es mucho mayor para tomar decisiones o para orientarlas en algún sentido institucional, académico o político. Pero esa capacidad supone determinados equilibrios entre los órganos colegiados y unipersonales, que son resultado a su vez de las reglas formales o informales que permiten el acceso a los puestos de ambos órganos, y que explican la conformación de las redes de poder que caracterizan a cada universidad. En otras palabras, el grado de representación política de las autoridades universitarias es una función del grado de penetración de las redes de poder en la estructura política universitaria. Eso explica los niveles de legitimidad, eficacia y estabilidad del gobierno universitario frente a sus comunidades y frente a los poderes externos a ellas (gobierno federal, gobiernos estatales, partidos políticos, etc.).



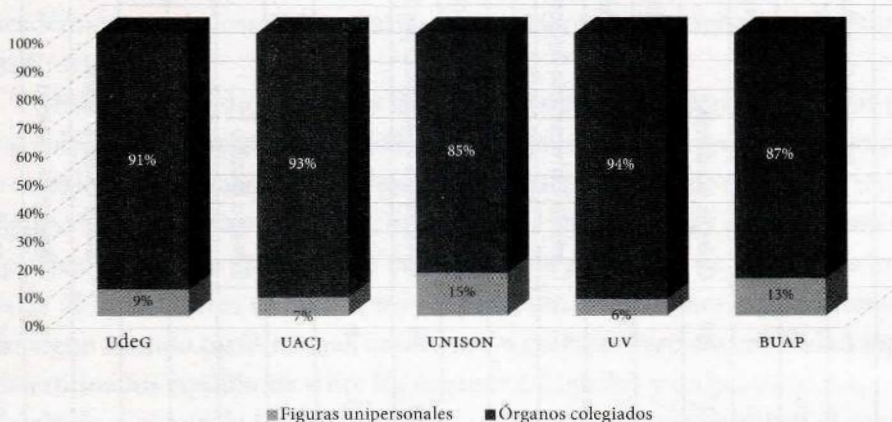
**Tabla 6**  
**Comparativo de estructuras de gobierno universitario**

Figuras unipersonales	UdeG		UACJ		UNISON		UV		BUAP		Órganos colegiados
	FU	OC	FU	OC	FU	OC	FU	OC	FU	OC	
Rector	1	174	1	78	1	36	1	308			Consejo General Universitario
									1	180	Colegio Académico
Rectores de Centro	14	528									Consejo de Centros Universitario
Directores de institutos			4	189							Consejo Técnico de Institución
Secretario académico							1	104			Consejo Universitario Regional Xalapa
					3	122					Consejos académicos
Vicerrector							4	168			Consejos universitarios regionales
									3	75	Autoridades académicas por función
Directores de unidades académicas									35	ND	Unidades académicas
Directores de División	38	423			11	113					Consejos divisionales
Directores de Facultad							81	816			Consejo técnico
Jefes de Departamento	138	ND									Colegios departamentales
			14		34						
Director SEMS	1	152									Consejo General SEMS
Directores de escuelas	47	1034									Consejos de escuelas
Totales	239	2,316	19	267	49	271	87	1,396	39	255	Totales

FU.- Figuras unipersonales.  
 OC.- Órganos colegiados.

## Gráfica 1

Distribución del peso de figuras unipersonales y órganos colegiados en el Gobierno Universitario



Nota: La estimación del peso de ambas figuras está tomada de los datos de las tablas 6 y 23 (ver Anexo).

### *La dimensión organizacional de la política universitaria*

El poder de las reglas es central en todo tipo de organización social, y eso incluye por supuesto la organización de la política universitaria, en la estructuración de los roles, las decisiones y los procedimientos de distribución del poder y de los recursos en las universidades. Estos producen un conjunto de arreglos institucionales cuya diversidad revela la complejidad de las formas en que se asume la propia organización universitaria. Dentro y en los alrededores de las figuras y estructuras de la autoridad en las universidades, se articulan redes de poder sectoriales y transversales que soportan el ejercicio del poder institucional y que habitan los diversos tipos de arreglos institucionales que codifican las prácticas, los usos, costumbres y los “hábitos del corazón” de la política universitaria.<sup>35</sup>

En México, esas redes explican la lógica de la competencia política en la universidad. Así, la figura del rector, los puestos de los consejeros universitarios, así como los principales puestos del gabinete de la administración que nombra el rector en las universidades públicas son producto de la articulación de coa-

<sup>35</sup> El término de “hábitos del corazón” es empleado por Alexis de Tocqueville en *La democracia en América* para referirse a los modos en que los individuos y las sociedades reaccionan frente a los problemas de la convivencia colectiva cotidiana. En términos contemporáneos esos hábitos tienen que ver con el campo de los estudios de la cultura política de las sociedades.



liciones políticas internas que descansan en el funcionamiento de las redes de poder. Tenemos así un esquema de gobernabilidad donde las redes políticas, académicas o burocráticas, estudiantiles o sindicales, más o menos informales, dominan el escenario de los intercambios políticos y son los aspirantes a ocupar la Rectoría los que activan esas redes para lograr mayorías que impriman legitimidad a sus candidaturas. Desde esta perspectiva, la vida política universitaria ocurre en un esquema de gobernabilidad institucional que opera, a su vez, en la estructuración de un "régimen político" que expresa determinadas reglas, procedimientos y mecanismos para que la competencia política interna se desarrolle en un contexto de estabilidad institucional, certidumbre legal y legitimidad política, en que ganadores y perdedores puedan tener expectativas en la continuidad de sus transacciones políticas.

### *Gobernabilidad y "régimen político" universitario*

Considerar como "régimen político" la estructura de acceso y distribución del poder en la universidad pública mexicana tiene algunas ventajas analíticas. Por un lado, porque permite establecer la relación entre valores, reglas, mecanismos y figuras de autoridad que estructuran todo régimen político (Easton, 1969; Morlino, 1985). Por otro, porque permite identificar y comparar la manera en que una comunidad de intereses e interesados configura un esquema de interacciones políticas que se resuelve en una distribución compleja de posiciones, representaciones y recursos académicos y administrativos. Esta aproximación hace énfasis en la manera en que, dada la naturaleza académica de la universidad, la política se constituye como el espacio e instrumento para organizar las interacciones y transacciones de intereses en una organización especialmente compleja, lo que permite alejarse de las visiones administrativas y gerenciales que dominan tradicionalmente el estudio del gobierno universitario. En otras palabras, de lo que se trata es de estudiar el poder y la política universitaria desde los anteojos de la ciencia política, para entender las peculiaridades, ambigüedades y tensiones que habitan la producción de la conflictividad y el consenso en la universidad.

Desde esa perspectiva, una de las dimensiones centrales en el análisis de los patrones del comportamiento político de una comunidad es la relación entre los códigos del comportamiento y la estructuración de la acción política en una organización, es decir, entre la cultura política, las reglas de la institucio-



nalidad, y las prácticas y rutinas políticas cotidianas (March y Olsen, 1997). Las creencias, valores y significados compartidos constituyen el cimiento de las prácticas políticas de una organización, que se articulan de manera compleja con las reglas de participación, representación y decisión que estructuran la dimensión estrictamente política del funcionamiento de una organización compleja como es la universidad (Miranda, 2001). De esta forma, los liderazgos, las redes de poder y los patrones de la autoridad institucional son el resultado de los "juegos" que ocurren en los espacios de disputa por puestos, posiciones y recursos en cada caso. Los intereses, por supuesto, son el combustible pesado de todo el juego, y las ideas el papel de guardagujas de todo el proceso, tal y como señala con agudeza la célebre metáfora de Weber (1984).

Los códigos patrimonialistas, prebendarios y clientelares constituyen prácticas consideradas como premodernas o predemocráticas (Almond y Verba, 1965). Estos códigos implican la constitución de una subjetividad política basada en relaciones personales, cara a cara, propio de las relaciones de subordinación y servidumbre que caracterizan a los regímenes políticos no democráticos. Estas culturas políticas y sus hibridaciones se expresan en diverso grado en las sociedades organizadas, y la universidad, a pesar de su naturaleza académica, no escapa a ello. Los legados políticos, los rituales y costumbres que caracterizan a las diversas formaciones institucionales universitarias, junto con las reglas y fórmulas acordadas para estructurar los arreglos institucionales, dan por resultado una cultura política basada en la pertenencia a ciertos grupos y redes organizadas de poder que habitan los diversos espacios de autoridad y de decisión de las universidades. En México, esa dimensión ha sido poco explorada de manera sistemática para entender qué tipo de lógicas gobiernan las creencias y las prácticas sobre el poder en la universidad.

La conjunción entre reglas y valores, creencias y prácticas, en un marco institucional específico y en un contexto local determinado en espacio y en tiempo, dan sentido a la creación y consolidación de redes sociales que actúan como actores en los espacios formales e informales, públicos y privados, de participación y representación de intereses, expectativas, ambiciones y deseos en juego. Aspectos contextuales y coyunturales darán forma a los intereses en pugna, a sus actores y a las redes, cuya lógica de acción colectiva estará gobernada en buena medida por las recompensas simbólicas, materiales o afectivas que puedan alcanzarse mediante la asociación de sus miembros (Elster, 2001; Douglas, 1986; Swidler, 1996/97). La política juega entonces un papel central



para establecer los acuerdos centrales y las reglas básicas de una comunidad que ha alcanzado cierto grado de consensos básicos, a la manera weberiana, y el resultado de esa centralidad es la constitución de redes que se expresan en diversas formas de acción colectiva (Shepsle, 2003; Melucci, 1999; Tarrow, 1997). El resultado es la constitución de una o varias arenas de política en la que participan, en distinto momento y circunstancias, las redes de poder legal o legítimamente constituidas en las organizaciones. Los actores juegan, entonces, con los códigos básicos de toda política y sus correspondientes (y extremadamente variables) tácticas y estrategias: para alcanzar influencia decisional, para incrementar el monto de las recompensas en juego, para reducir la incertidumbre, para incrementar sus posibilidades de triunfo, para ganar la representación de los intereses de la comunidad, para alcanzar puestos, influencia, poder.

Esta dinámica tiene lugar también en las universidades (Clark, 1983; Kerr, 1995), la cual está gobernada por varias lógicas: una lógica académica, caracterizada por la estructura disciplinar, científica o profesional que habita el corazón mismo de la institución universitaria; una lógica burocrática, gobernada por los intereses de los directivos y de las autoridades, en la que suelen también gravitar los intereses de sectores externos a la propia universidad (agencias educativas, gobiernos locales, patrocinadores), y una lógica estrictamente política, alimentada por los intereses de los dirigentes y representantes de los sectores específicos (estudiantes, profesorado, trabajadores administrativos), que establecen marcos de negociación de sus rutinas políticas. Son las tensiones, las contradicciones y los conflictos que generan estas lógicas de acción colectiva las que explican los tipos de racionalidad en juego.

La estructuración de las relaciones políticas, de los sistemas de equilibrios (*checks and balances*), la tramitación y gestión de los intereses específicos en la organización universitaria, puede ser observada en dos planos. Uno, formal, cuyos observables son las estructuras de decisión, los procedimientos de competencia, acceso y reclutamiento, la elección de los puestos de representación en los órganos colegiados o unipersonales de la organización. Otro, informal, tiene que ver con los símbolos y los rituales, las creencias, los códigos de entendimiento y las reglas no escritas, las lealtades y la conflictividad intrínseca a la vida política de la organización. Ambas dimensiones de observación permiten entender las prácticas políticas cotidianas que dan sentido al orden institucional.

Pero los problemas específicamente políticos de las relaciones de poder en las universidades están ligados estrechamente a los problemas de la gestión uni-



versitaria. En otras palabras, los problemas de la gobernabilidad institucional constituyen la dimensión política de las relaciones de poder, mientras que los problemas de gobernanza de la universidad (gestión, administración y organización) constituyen la dimensión organizacional de las relaciones de poder de la universidad. Una atiende a los problemas de la capacidad institucional del sistema universitario para resolver demandas internas y externas al gobierno de la universidad, mientras que los problemas de la gobernanza institucional están orientados a los problemas de la gestión, administración y organización de las decisiones y sus resultados (Aguilar, 2006; Acosta, 2006a).

En este contexto teórico, lo que es posible advertir en los casos estudiados es una tensión creciente entre los problemas de la gobernabilidad y los problemas de la gobernanza institucional. Unos habitan la estructura formal del gobierno universitario y la formación de las redes de poder en la universidad. Los otros tienen que ver con el desarrollo de capacidades de gestión de las administraciones centrales de las universidades para dar respuesta o acoplarse a las exigencias involucradas en las políticas federales. Uno está dominado por el activismo político y la búsqueda de puestos y posiciones en la universidad. Otro, obedece de manera central al fortalecimiento de la capacidad directiva, estratégica y de decisión de las rectorías universitarias.

### *El gobierno universitario en México: estructuras y figuras de autoridad*

Como vimos más atrás, el gobierno de la universidad pública mexicana tiene una poderosa e innegable herencia colonial. Una figura representativa de los intereses de la universidad (el rector) juega también un papel estratégico como mecanismo de negociación de los intereses gubernamentales federales o locales. En un contexto donde el acceso a la educación universitaria es todavía un privilegio –en 2006, sólo 26 de cada 100 jóvenes acceden a alguna opción de educación superior pública o privada (Rubio, 2006)–, la universidad pública se confirma como una institución de poder, que distribuye reconocimientos y prestigios entre comunidades que acentúan la diferenciación y potencialmente la movilidad social en la sociedad nacional y en las sociedades locales. Por ello, los funcionarios de la universidad, el profesorado y los propios estudiantes constituyen sectores sociales que disfrutan de un bien escaso –la educación universitaria– y les permite contar con un recurso que les puede asegurar bienestar, éxito profesional y movilidad ascendente.



Por ello, la figura de rector es una figura estratégica en el gobierno de las universidades mexicanas. Al situarse en la cúspide de las relaciones de poder de la universidad, la Rectoría se convierte en una figura de poder político institucional, más que en una figura de prestigio académico o social. Esto refuerza la importancia del patrón de gobernabilidad existente en cada caso, el que sustenta y explica el poder de la elite dirigente de las universidades, pero también permite comprender la tendencia hacia la concentración del poder de decisión y gestión en la figura de las rectorías universitarias a lo largo de los años noventa. Como veremos más adelante, esa concentración tiene dos indicadores principales: la expansión de la burocracia universitaria y la multiplicación de las exigencias relacionadas con las políticas públicas federales en los últimos 15 años.

### El Consejo Universitario

Como se mostró en el capítulo 2, en las universidades públicas mexicanas el máximo órgano de gobierno descansa en una figura que representa, o en el que están representados, todos los sectores de la comunidad universitaria: el Consejo General Universitario. Actualmente, del total de las 37 universidades públicas federales y estatales consideradas, 20 tienen esta figura unicéfala de gobierno como máxima autoridad y 16 tienen una forma bicéfala, donde la Junta de Gobierno y el Consejo Universitario comparten responsabilidades, atribuciones y facultades. Las tablas 7 a la 10 y la gráfica 2 describen cuál es la estructura de gobierno predominante en las universidades públicas mexicanas, así como el tamaño y composición de su máximo órgano de gobierno.

Tabla 7  
Comparación de esquemas de gobernabilidad

Universidad	UACJ	UV	UNISON	udeg	BUAP
Forma de gobierno	Unicéfala. Consejo Universitario, estructura departamental	Bicéfala. Junta de Gobierno, Consejo Universitario, estructura napoleónica	Bicéfala. Junta de Gobierno, Colegio Académico, estructura departamental	Unicéfala. Consejo Universitario, estructura de Red, departamental	Unicéfala. Consejo Universitario, Modelo napoleónico
Organización de la autoridad	Centralizada	Descentralizada	Descentralizada	Descentralizada	Centralizada
Tipo de gobernabilidad	Tradicional- "republicana"	Delegativa- representativa	Delegativa- representativa	Participación dirigida	Delegativa/ representativa
Representación/ participación	Alta	Alta	Baja	Media	Media
Tipo de cambio institucional	Político	Académico	Reforma organizacional	Reforma política y organizacional	Reforma política y académica
Redes de poder	Basadas en la generación fundadora, liderazgo político tradicional	Coalición modernizadora, liderazgo gerencial, rector fuerte	Coalición modernizadora, liderazgo político personal (rector-sindicato)	Coalición reformadora, liderazgo caudillista, redes familiares (dos hermanos rectores)	Coalición reformadora, liderazgo político tradicional, redes familiares (dos primos rectores)
Tipos de conducción	Política-tradicional	Política-gerencial	Política-gerencial	Política-modernizadora	Política-gerencial

Fuente: elaboración propia.



**Tabla 8**  
**Estructura y tamaño del gobierno de las universidades públicas**

Universidades	Estructura de gobierno	Tamaño de consejos universitarios
UACJ	Unicéfala	75
BUAP	Unicéfala	184
UNISON	Bicéfala	36 + 14
UV	Bicéfala	369 + 9
udeG	Unicéfala	166

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad de cada una de las universidades disponible en sus páginas web.

**Tabla 9**  
**Composición promedio del CU de las universidades públicas en México**

	Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos y profesores (Sindicato)	Otros	Total
Promedio (abs.)	31	28	27	2	1	88
Promedio (%)	35.4%	31.7%	30.2%	1.8%	0.9%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad de cada una de las universidades con respecto a la conformación de los consejos universitarios, disponible en sus páginas web.

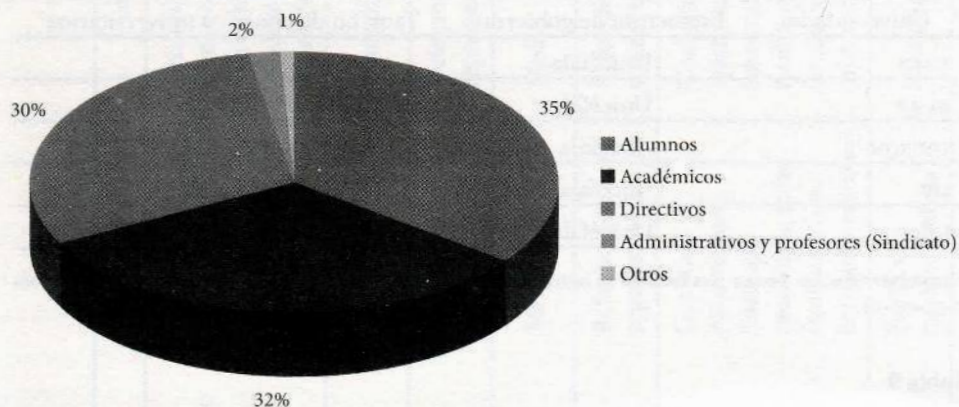
**Tabla 10**  
**Miembros del CU de las 37 universidades públicas de México**

Totales	Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (Sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total
	1,189	1,067	1,015	46	14	25	1	3	2	3,362

Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Integrantes del CGU de las universidades públicas en México".

Gráfica 2

## Composición promedio del CGU de las universidades públicas en México



Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Miembros del CGU de las 37 universidades públicas de México."

Por forma de gobierno, se entenderá la manera en que se organiza la vida política interna, sus reglas de participación y decisión, así como la ponderación que tienen los diversos sectores de la universidad en sus órganos de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, las estructuras de gobierno unicéfalas o bicéfalas determinarán en gran medida la distribución del poder y el marco normativo en el cual los actores desarrollan sus acciones y estrategias.<sup>36</sup> Así, mientras que en los casos de la UV y de la UNISON la *Junta de Gobierno* y la *Junta Universitaria*, respectivamente, son integradas fundamentalmente por actores externos a la comunidad universitaria, concentrarán poderes especiales en términos de designación del rector, la determinación de los proyectos presupuestales o la aprobación de planes y programas de desarrollo institucional, dejando en el Consejo Universitario y en las estructuras directivas y colegiadas de la universidad un conjunto de decisiones específicas relacionadas con la operación académica y administrativa de la organización.

<sup>36</sup> Como se señaló en el capítulo anterior, la distinción entre estructuras "unicéfalas" y "bicéfalas" de gobierno universitario es una adecuación local al análisis de las estructuras de gobierno *monocéfalas* y *bicéfalas* que utiliza originalmente De Boer (2002) para el caso de universidades de los Países Bajos. Aquí distinguiremos a las universidades que tienen un solo órgano como instancia máxima de gobierno (Consejo Universitario) como estructuras "unicéfalas", distintas a las universidades que estructuran su gobierno en dos órganos distintos (Junta de Gobierno y Colegio o Consejo Universitarios), que serán denominadas como "bicéfalas".



La participación de los sectores se concentra en los consejos universitarios, y es ahí donde la vida política despliega con mayor fuerza la competencia por el dominio sobre recursos específicos. De esa forma, la negociación por la distribución de recursos, plazas y apoyos, se organiza a partir de agendas, actores y fuerzas que compiten por la legitimidad de sus perspectivas e intereses específicos. Normalmente, el mecanismo a través del cual los asuntos y los temas de discusión son cabildados y acordados es a partir de la constitución de comisiones específicas por parte de los consejeros, para luego pasar al pleno del Consejo.

Esa concentración de la dinámica política universitaria se hace más clara en la operación de los esquemas unicéfalos de gobierno, como es el de los casos de la BUAP, la UACJ y la UDEG. La elección del rector cada cuatro, cinco o seis años, constituye un punto de observación crucial para determinar cómo los grupos y redes de poder universitarios se movilizan para apoyar a candidatos y corrientes en disputa. Así, pueden ocurrir diversas combinaciones entre sectores y entre redes que fortalecen las posibilidades de triunfo de las corrientes y expresiones políticas universitarias, lo que determina el equilibrio de las fuerzas y los resultados de los procesos electorales internos.

En las tablas 11 a la 13 se presenta la composición del máximo órgano de gobierno (consejos universitarios) de diferentes universidades, considerando si se constituye por mayoría de estudiantes, de académicos o bien, de directivos. Aquí se incluyen solamente las cinco universidades públicas que contemplan los órganos de gobierno más grandes (numerosos), y en los que están más representados los diversos sectores universitarios.

Estas formas de organizar el peso de los diversos sectores explican en buena medida los “lugares” donde se juega con mayor intensidad la lucha de las representaciones políticas entre los grupos y redes de poder. Así, cuando el mayor peso cuantitativo de la representación en órganos de gobierno recae en el sector estudiantil es posible identificar un gran activismo en el campo de la organización estudiantil, pues es ahí donde la fuerza política de los grupos puede tener un grado importante de representación institucional y de negociación con otros grupos. En el otro extremo, cuando los directivos o los académicos forman la mayor parte considerable de los puestos universitarios de representación, la lógica se concentra en alcanzar el dominio de la mayor parte de esas figuras para incorporarlas entre los “activos”, las redes existentes, o para constituir nuevas redes. Las prácticas clientelares y corporativas universitarias encuentran así un contexto institucional que las refuerza y consolida como el centro de la vida política universitaria.

Tabla 11

## Universidades con mayoría de alumnos en su máximo órgano de gobierno

Universidad	Órgano de gobierno	Estudiantes	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (Sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total
Universidad Autónoma de Coahuila	Consejo Universitario Paritario	159	159	2	0	0	0	0	0	0	320
Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	120	120	129	0	0	0	0	0	0	369
Universidad Autónoma del Estado de México	Consejo Universitario	75	34	42	1	1	0	0	0	0	153
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Consejo Universitario	72	72	37	3	0	0	0	0	0	184
Universidad de Colima	Consejo Universitario	60	30	32	0	0	1	0	0	0	123

Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Integrantes del CGU de las universidades públicas en México."



**Tabla 12**  
**Universidades con mayoría de académicos en su máximo órgano de gobierno**

Universidad	Órgano de gobierno	Estudiantes	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (Sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total
Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	120	120	129	0	0	0	0	0	0	369
Instituto Politécnico Nacional	Consejo General Consultivo	21	40	90	2	0	0	0	0	0	153
Universidad de Guadalajara	Consejo General Universitario	51	51	69	1	1	1	0	0	0	174
Universidad Nacional Autónoma de México	Consejo Universitario	32	50	51	1	0	0	0	0	0	134
Universidad Autónoma del Estado de México	Consejo Universitario	75	34	42	1	1	0	0	0	0	153

Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Integrantes del CGU de las universidades públicas en México".

Tabla 13

## Universidades con mayoría de directivos en su máximo órgano de gobierno

Universidad	Órgano de gobierno	Estudiantes	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (Sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total
Universidad Autónoma de Coahuila	Consejo Universitario Paritario	159	159	2	0	0	0	0	0	0	320
Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	120	120	129	0	0	0	0	0	0	369
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Consejo Universitario	72	72	37	3	0	0	0	0	0	184
Universidad Autónoma de Chiapas	Consejo Universitario	20	60	22	1	0	0	0	0	0	103
Universidad de Guadalajara	Consejo General Universitario	51	51	69	1	1	1	0	0	0	174

Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Integrantes del CGU de las universidades públicas en México".



En el siguiente cuadro se presentan las principales estadísticas de la tabla referente a la composición del máximo órgano de gobierno, la muestra incluye la información de 37 universidades públicas del país.

#### Cuadro 4

##### Estadísticas de los integrantes del CGU de las universidades públicas en México

	Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (Sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total
Moda	9	9	20	1	0	0	0	0	0	46
Mediana	20	18	20.5	1	0	0	0	0	0	60.5
Promedio	31.53	28.08	26.68	1.21	0.37	0.66	0.03	0.08	0.05	88.68
Desviación estándar	32.37	31.12	24.71	1.07	0.67	1.88	0.16	0.27	0.23	75.63

Fuente: elaboración propia con base en la tabla "Integrantes del CGU de las universidades públicas en México".

Se puede observar que generalmente la desviación estándar es considerable con respecto al promedio e incluso en algunos casos lo rebasa, esto puede tener su explicación en la disparidad entre la oferta académica de las universidades, ya que determina la composición del Consejo Universitario (es decir, algunas universidades tienen una red de educación superior y media superior más grande que otras, lo que engrosa también sus aparatos de poder). En este sentido, el dato que más se repite en el caso de los alumnos y de los académicos es 9, y para el de los directivos es 20, lo que permite deducir que los consejos universitarios se conforman en su mayoría por directivos.

En todos los casos, sin embargo, son los esquemas de gobernabilidad institucional los que determinarán el peso de las fuerzas y los acuerdos en torno a las decisiones políticas. Y en todos los esquemas observados la centralidad del rector es destacada, pues funge como mecanismo de equilibrio entre las tensiones y, en ocasiones, en el que decide en cierta medida el triunfo o la derrota de los adversarios. Pero el papel estratégico del rector no es sólo ni exclusivamente político. Al disponer de la facultad de elegir a su cuerpo directivo de primer nivel, e influir de manera significativa en el nombramiento o remoción de los funcionarios medios, el rector concentra también facultades para ejercer un go-



bierno que responda de manera eficiente a las demandas del entono y de la propia organización. De ese modo, el rector no sólo resulta clave en el esquema de la gobernabilidad, sino también en la dimensión de la gobernanza institucional.

### El rector vuelve al primer plano

Vale la pena reiterar una de las hipótesis de este trabajo: dado el nuevo marco de políticas públicas federales y los procesos de cambio institucional observados en diversas universidades públicas, la figura del rector es una pieza central en el esquema general de gobierno y gobernabilidad de las universidades. Sin excepciones, la Rectoría es el centro de todas las relaciones de poder institucional, el espacio codiciado y ambicionado por quienes ejercen y participan en la vida política universitaria.

Las reglas, procedimientos y tiempos de la elección rectoral movilizan a las fuerzas políticas y establecen las rutas, las prácticas y las representaciones de las trayectorias políticas internas. A diferencia de los directivos de las universidades estadounidenses o europeas, que juegan un papel esencialmente administrativo en la vida institucional, en México los rectores son figuras de carácter predominantemente político, que obedecen a la necesidad de mantener ciertos equilibrios políticos internos y externos. A pesar de que existen ciertos requisitos formales que teóricamente garantizan un mínimo de preparación académica, de maduración emocional y honorabilidad pública de los aspirantes a rector, la designación o elección de la máxima figura de autoridad universitaria es un complicado juego de relaciones políticas, procesos marcados no solamente por los límites que marcan las reglas explícitas (legales) de la elección del rector, sino fundamentalmente por las reglas no escritas pero definitivas para tomar las decisiones antes, durante y después del proceso.

La temporalidad es un factor importante en la estructuración de las expectativas, los cálculos y las representaciones del poder y las prácticas políticas en las universidades. El tiempo político institucional tiene un calendario rígido, determinado por los procesos electorales y decisionales que preceden y se desprenden de la elección del rector. Así, en varias universidades públicas los consejos y colegios de las unidades básicas de la universidad (consejos de escuela o de facultad), de las estructuras intermedias (órganos divisionales, interdepartamentales, o de área o conjuntos disciplinarios), o incluso de los máximos órganos de gobierno de la universidad (consejos universitarios, colegios académicos, juntas de gobier-



no), se procesan y establecen antes de la elección del rector, mediante una significativa variedad de métodos y configuraciones: elecciones abiertas de consejeros estudiantiles o académicos, elecciones cerradas, cuotas de representación gremial, sectorial, corporativa o académica; métodos de “selección agregada”, en el cual órganos mayores van designando a órganos colectivos de menor jerarquía o importancia; nombramientos “ex officio” de los directivos en casi todos los cuerpos colegiados. Estos procesos están en el corazón de la vida política universitaria, y su examen permite apreciar cómo funciona la política y las prácticas políticas en la vida institucional, en la cual las lealtades y los intereses gravitan en la participación de los académicos, los burócratas, los estudiantes y los sindicatos en todo el esquema de la gobernabilidad universitaria de todos los días. Ahí se cocinan las legitimidades y la estabilidad de la vida universitaria, pero también se generan los conflictos y los pleitos internos que luego pueden alcanzar grados altos de desconfianza y de desacuerdo por la manera en que se estructura y distribuye el poder en las universidades.<sup>37</sup>

### **Poder y desempeño institucional**

¿Tienen las reformas organizacionales observadas en el marco de las nuevas políticas públicas un efecto directo o indirecto en la calidad y consistencia del desempeño institucional de las universidades públicas? ¿Los cambios en los esquemas de gestión y el fortalecimiento de las capacidades directivas de los rectores han impactado positivamente el desempeño universitario? Es preciso explicitar la complejidad que implica establecer tales relaciones, pero en esta sección se intentará ofrecer algunas respuestas a partir de la revisión de los cinco casos base del estudio. Para ello, sin embargo, es preciso ofrecer algunas definiciones básicas sobre lo que se entiende por desempeño institucional universitario.

“Desempeño” consiste básicamente en el rendimiento que se observa en la relación entre los recursos, las decisiones y resultados en el campo universitario.

---

<sup>37</sup> Cuando se rompen las reglas y esquemas tradicionales de distribución del poder universitario, se desestabiliza el equilibrio político y las redes políticas universitarias entran en conflicto. Un ejemplo reciente ocurrió en el caso de la Universidad de Guadalajara en agosto de 2008, en donde el Consejo General Universitario decidió remover al rector general por considerar que incurrió en faltas graves a la Ley Orgánica y a numerosos acuerdos de los órganos colegiados por parte del rector. El caso, más allá del interés periodístico, sociológico o politológico del mismo, tiene implicaciones jurídicas en términos de la autonomía universitaria y los límites de las acciones de las figuras unipersonales y los órganos colegiados de gobierno universitario. Para una crónica y un análisis del hecho, *cfr.* Acosta (2008) y Ortuño (2008).



Un mejor o un buen desempeño institucional tiene que ver con la cantidad y diversidad de los recursos disponibles en el campo de las funciones sustantivas universitarias, las decisiones y políticas institucionales adecuadas para su gestión y distribución, y la consistencia de los resultados esperados en relación tanto con los objetivos y metas como con relación al desempeño de otras universidades. El desempeño, por esta razón, sólo puede ser evaluado de manera comparada, ya sea en términos temporales (mejor o peor en relación a un punto determinado en el pasado inmediato) o mediante una comparación con otras instituciones locales, nacionales o internacionales. Es obvio que el análisis del desempeño institucional requiere de la determinación de ciertas variables e indicadores que permitan valorar una mejoría, un estancamiento o un retroceso en los índices de desempeño institucional de las universidades públicas.

Sin embargo, uno de los problemas que tiene la medición del desempeño institucional es la inconsistencia o ausencia de información coherente y clara, que permita un trabajo descriptivo y comparativo consistente. La abundante producción de información estadística producida en los últimos años no significa ni confiabilidad ni consistencia en la calidad de los datos, debido al hecho de que las propias fuentes de información ocultan, manipulan o alteran los datos según los requerimientos del proveedor. Ese es quizá uno de los efectos más perversos de las políticas federales de los últimos años.

Una dimensión esencial en la valoración del desempeño tiene que ver también con el tema de los valores en juego, que en el caso universitario mexicano incorporan valores en tensión y conflicto permanente. Excelencia vs. compromiso social; calidad vs. cobertura; docencia vs. investigación: erudición vs. pragmatismo; eficiencia vs. estabilidad; saber vs. poder. Son valores en tensión, antiguos, pero que emergen en el campo de las políticas públicas y las reformas institucionales de los últimos años, que tratan de ser vistos desde el neo-intervencionismo estatal como valores complementarios y no como valores rivales, con mucha retórica y poca evidencia empírica. Este conflicto de valores es la versión actualizada del viejo "Conflicto de las Facultades" de origen kantiano, en la que el poder de la razón y la libertad se oponen al poder del Estado.<sup>38</sup> Esta dimensión normativa del desempeño universitario es por ello la más com-

<sup>38</sup> El tema de la autonomía universitaria como condición de libertad de los grupos académicos fue abordado por Kant en un célebre ensayo de 1794 que sería una de las referencias seminales que Bourdieu utilizaría en su *Homo Academicus* (1988) para abordar el tema de las libertades y el poder en las universidades. El texto de Kant puede ser consultado en: [http://www.uv.mx/cpue/coleccion/N\\_3738](http://www.uv.mx/cpue/coleccion/N_3738)



plicada de explorar, aunque la información disponible muestre algunas de sus aristas más polémicas.

No obstante, un primer acercamiento indica que la mayor parte de las universidades mejoraron varios de sus indicadores en el marco de las políticas federales. Algunos de ellos muestran disminuciones importantes que obedecen a los datos estadísticos de origen, mientras que en otros corresponden a un efecto deliberado de crecimiento y orientaciones piloteados por los programas federales.

**Tabla 14**

**Desempeño institucional: tasas de crecimiento (1990-2004)**

Desempeño institucional (Tasas de crecimiento: 1990-2004)					
Variables	BUAP	Udeg	UNISON	UV	UACJ
Matrícula total	-42%	-14%	85%	-7%	68%
Matrícula de licenciatura	-46%	-22%	53%	-16%	74%
Matrícula de posgrado	632%	100%	-4%	213%	218%
Personal académico	9%	151%	12%	7%	36%
Profesores de asignatura	-14%	74%	-12%	24%	36%
Profesores de Tiempo Completo (PTC)	30%	338%	58%	4%	73%
Profesores miembros del SNI	353%	551%	420%	421%	1,600%
No académicos	-82%	11%	21%	-1%	5%
Directivos	57%	476%	-56%	6%	-2%
Financiamiento federal ordinario	1,070%	1,083%	939%	903%	1,302%
Financiamiento estatal ordinario	1,249%	2,041%	1,397%	984%	1,361%
Financiamiento extraordinario	2,021%	6,811%	1,651%	3,130%	4,677%

\* Incluye fondos federales como PIFI, PROMER, FAM, FOMES y PIFOP.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; Anuarios Estadísticos de la ANUTES 2004, IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la Udeg y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la UV.

### **Matrícula**

Como se observa en el cuadro 5 y las tablas 15 y 16, la matrícula total de las universidades analizadas muestra dos tendencias de crecimiento absoluto, mientras que otras tres muestran decrecimientos importantes en el rubro. Según los estudios disponibles, no se trata del efecto de ninguna política neoliberal de restricción de la matrícula, ni el efecto del abandono masivo y la deserción escolar universitaria. La explicación consiste fundamentalmente en el trabajo

de depuración de la información estadística realizada por los cuerpos administrativos correspondientes en los tres casos de crecimiento negativo de esta variable, producto de la necesidad de contar con información más confiable para la toma de decisiones en materia presupuestal y administrativa (Kent, 2005; Suárez, 2006; Acosta, 2006c). En contraste, las universidades que sí crecieron muestran crecimiento promedio anual entre 1990 y 2004 del 6.1% (UNISON), y del 4.9% (UACJ), una tasa modesta comparada con el crecimiento anual general de la educación superior en el periodo (7%), y particularmente, con la expansión del sector privado en este mismo periodo, que alcanzó un 22% anual promedio (Acosta, 2005).

### Cuadro 5

#### Matrícula total

Universidad	Matrícula total	
	1990	2004
UACJ	9,642	16,209
udeg	210,248	181,633
UNISON	15,443	28,600
BUAP	91,227	52,603
UV	48,883	45,488

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la udeg y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la uv.

Sin embargo, cuando se analizan los motores del crecimiento o decrecimiento de las matrículas universitarias, las cosas se vuelven más complicadas. Así, el crecimiento negativo de las tres universidades mencionadas se debe fundamentalmente al ajuste de la información exclusivamente del nivel de licenciatura, pues en el caso del posgrado el crecimiento es positivo en los cinco casos, oscilando en tasas promedios anuales que van del 45% (la más alta, que corresponde a la BUAP), al 7.1% anual (la más baja, de la udeg). El importante crecimiento absoluto y relativo de este nivel, sin embargo, se explica tanto por el bajo número de estudiantes del nivel con el cual iniciaron en 1990, como por su concentración en el crecimiento de los niveles de especialización y maestría, y no en los estudios doctorales (tabla 16).



Tabla 15

## Matrícula por grado académico

Matrícula por grado académico			
Universidad	Grado académico	1990	2004
UACJ	Licenciatura	8,314	14,478
	Especialidad	77	98
	Maestría	68	363
	Doctorado	0	0
	Total (educación superior)	8,314	14,478
	Total (posgrado)	145	461
	Total	8,459	14,939
udeg	Licenciatura	79,955	65,308
	Especialidad		1,400
	Maestría	2,243	2,745
	Doctorado		334
	Total (educación superior)	79,955	65,308
	Total (posgrado)	2,243	4,479
Total	82,198	69,787	
UNISON	Licenciatura	14,530	22,170
	Especialidad	28	70
	Maestría	479	396
	Doctorado	3	22
	Total (educación superior)	14,530	22,170
	Total (posgrado)	510	488
Total	15,040	22,658	
BUAP	Licenciatura	66,862	36,071
	Especialidad	168	314
	Maestría	191	2124
	Doctorado	8	249
	Total (educación superior)	66,862	36,071
	Total (posgrado)	367	2687
Total	67,229	38,758	
UV	Licenciatura	46,542	38,973
	Especialidad	114	669
	Maestría	338	672
	Doctorado	0	74
	Total (educación superior)	46,542	38,973
Total (posgrado)	452	1,415	
Total	46,994	40,388	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II y Anuarios Estadísticos de la ANUIES (2004).

Tabla 16

Desempeño institucional: tasas de crecimiento anuales<sup>39</sup> (1990-2004)

Desempeño institucional (Tasas de crecimiento anuales: 1990-2004)					
Variables	BUAP	UdeG	UNISON	UV	UACJ
Matrícula total	-3.0%	-1.0%	6.1%	-0.5%	4.9%
Matrícula de licenciatura	-3.3%	-1.6%	3.8%	-1.2%	5.3%
Matrícula de posgrado	45.2%	7.1%	-0.3%	15.2%	15.6%
Personal académico	0.7%	10.8%	0.9%	0.5%	2.6%
Profesores de asignatura	-1.0%	5.3%	-0.8%	1.7%	2.5%
Profesores de Tiempo Completo (PTC)	2.1%	24.1%	4.1%	0.3%	5.2%
Profesores miembros del SNI	25.2%	39.4%	30.0%	30.1%	114.3%
No académicos	-5.9%	0.8%	1.5%	-0.1%	0.3%
Directivos	4.0%	34.0%	-4.0%	0.4%	-0.1%
Financiamiento federal ordinario	76.4%	77.4%	67.0%	64.5%	93.0%
Financiamiento estatal ordinario	89.2%	145.8%	99.8%	70.3%	97.2%
Financiamiento extraordinario	144.4%	486.5%	117.9%	223.6%	334.1%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; Anuarios Estadísticos de la ANUIES 2004, IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la UdeG y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la UV.

Uno de los programas estratégicos para el estudiantado universitario comenzó hasta el año 2001, cuando se instrumentó el PRONABES (Programa Nacional de Becas), que benefició en su primer año solamente al 3.3% de la matrícula estudiantil de nivel superior de instituciones públicas, y que llegó en 2005 al 10.4% (ANUIES, 2006). Sin embargo, no hay cifras desglosadas que permitan apreciar la cantidad de becas que beneficiaron específicamente a los estudiantes de las universidades públicas, ni tampoco la relación entre becas y desempeño escolar.

### Profesorado

En el sistema nacional de educación superior (incluyendo instituciones públicas y privadas), entre 1990 y 2004 el sector del profesorado prácticamente se duplicó, al pasar de 134 mil profesores a 252 mil en esos 14 años, lo que arroja una

<sup>39</sup> En esta tabla se obtienen los cocientes de cada variable considerando el periodo de 14 años, por lo tanto se observan las tasas de crecimiento anuales.



tasa de crecimiento anual de poco más del 7% (ANUIES, 2006). En términos de esta variable, existe un crecimiento en las cinco universidades contempladas, que osciló durante el periodo de 1990-2004 entre el 151% (de la UDEG, con una tasa anual de crecimiento de casi el 11%) y el 7% de la UV (0.5% de crecimiento promedio anual) (cuadro 6). ¿Qué explica este crecimiento y estas diferencias? Son varios los factores.

Las universidades con tasa de más alto crecimiento del profesorado (UDEG) combinan un incremento en la contratación tanto de profesorado de tiempo completo (PTC) como de profesores de asignatura o por horas (PH). En el caso de la BUAP o la UNISON la contratación de profesores de asignatura bajó de manera significativa en el periodo, pero creció modestamente en el rubro de PTC. Es decir, los incrementos más significativos que se notan en este rubro corresponden al incremento en la contratación de PTC más que a la de profesores de asignatura (tabla 17). Además, en el caso de la UDEG y la BUAP, la reforma universitaria incluyó la instrumentación de un programa de homologación académica que dio como resultado la creación de un estatuto de personal académico que regularizó la planta académica existente hasta 1990, lo que explica el reconocimiento de plazas de tiempo completo y de medio tiempo que se mantenían en una especie de subregistro institucional.

Este crecimiento del profesorado está ligado fundamentalmente a la expansión de la matrícula del posgrado universitario, y puede ser consistente con las políticas de mejoramiento docente introducido por las políticas federales en el periodo. Es una expansión basada en la incorporación de profesores con posgrado ligados a la docencia en este nivel institucional, pero débilmente articulados al pregrado universitario. Con ello, el desempeño institucional ahondó en la brecha preexistente entre ambos niveles de formación dentro de la misma universidad, aunque esta hipótesis debe explorarse con mayor detenimiento.

Por otro lado, la contratación de PTC muestra un crecimiento muy variable, que va de un modesto 0.4% (UV) al 338% (UDEG), lo que representa el hecho de que el peso de los PTC respecto de la planta académica general en estas cinco universidades pasó de representar el 28% en 1990 al 36% en 2004 (cuadro 6), un efecto débil pero congruente con la contratación selectiva impulsada por los programas federales de la SEP y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Es conocido el hecho de que desde los años noventa las políticas de contratación de profesores de tiempo completo en las universidades públicas están reguladas por las restricciones impuestas por estas agencias federales. La regla de oro de la contratación de nuevos PTC tienen dos restricciones: a) que los profesores

**Tabla 17**  
**Profesores por tipo de contratación (1990-2004)**

Universidad	Tipo de contratación	Profesores	
		1990	2004
UACJ	Tiempo completo	288	499
	Medio tiempo	79	ND
	Asignatura	699	948
	Total	1,066	1,447
udeg	Tiempo completo	1,044	4,572
	Medio tiempo	35	1229
	Asignatura	4,011	6,998
	Total	5,090	12,799
UNISON	Tiempo completo	656	1,035
	Medio tiempo	18	14
	Asignatura	1,194	1,052
	Total	1,868	2,101
BUAP	Tiempo completo	1,605	2,088
	Medio tiempo	568	548
	Asignatura	1,114	961
	Total	3,287	3,597
UV	Tiempo completo	1,554	1,612*
	Medio tiempo	694	ND
	Asignatura	4,531	5,634
	Total	6,779	7,246

\*Dato obtenido del Cuarto Informe de labores 2001-2005 de la uv.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralía Institucional Marzo 2005 de la udeg; Cuarto Informe de Labores 2001-2005 y Agenda Histórica 2001-2007 de la uv.

ND: No disponible.

tengan el grado de doctor, y que de preferencia sean miembros del Sistema Nacional de Investigadores; y b) que existan los recursos presupuestarios suficientes para garantizar el pago y las prestaciones laborales correspondientes, fondos que deben ser negociados indirectamente con la Secretaría de Hacienda.



**Cuadro 6****Composición del profesorado total de las cinco universidades (1990-2004)**

Tipo de contratación	Profesores	
	1990	2004
Tiempo completo	28%	36%
Medio tiempo	8%	7%
Asignatura	64%	57%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia con base en la tabla 22. Profesores por tipo de contratación.

**Investigación**

Una de las joyas de la corona teórica de las reformas y de las políticas universitarias ha sido durante los últimos años la vinculación entre la docencia y la investigación. Las políticas federales de calidad y evaluación y las reformas organizacionales observadas en las universidades en estudio muestran esta misma preocupación por ligar de manera estrecha –“integral” como se le suele denominar– las actividades de enseñanza con las de la investigación, y la creación de figuras como las de profesor-investigador en las distintas universidades, evidencia esta intencionalidad.

En las universidades exploradas, la contratación de profesores de tiempo completo está ligada al incremento de profesores pertenecientes al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Así, entre 1990 y 2004 se observa un *boom* en el recuento de doctores miembros del SNI que laboran en las universidades, un crecimiento que va del 421% (UV) al 1,600% (la UACJ). Es decir, el rubro de profesores miembros del SNI indica un esfuerzo deliberado por incrementar el peso de la investigación y de los investigadores en el campo universitario.

Sin embargo, es indispensable introducir aquí algunos matices y precisiones fundamentales para no llamar a engaño. Así, por ejemplo, el aparentemente espectacular 1,600% de crecimiento de la UACJ se debe fundamentalmente a la raquítica presencia de este tipo de investigadores en el año de origen del análisis (1990), en el cual esta universidad sólo contabilizaba a un profesor miembro del Sistema, cantidad que se elevó a 17 en 2004, una cantidad menor incluso a las cifras mostradas por las otras universidades hacia 1990 (cuadro 7). Lo mismo sucede con la UV, aunque en menor escala, pues de 19 pasó a 99 miembros del

Sistema en el periodo de referencia. En todos los casos, la cantidad de miembros del Sistema en 1990 era muy pequeña, lo que explica que cualquier incremento tendría efectos espectaculares en la base estadística universitaria.

**Cuadro 7**  
**Miembros del SNI (1990-2004)**

Universidad	Miembros del SNI*	
	1990	2004
UACJ	1	17
UdeG	37	241
UNISON	15	78
BUAP	43	195
UV	19	99

\* No incluye candidatos al SNI.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la UdeG y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la UV.

La incorporación de investigadores y profesores de tiempo completo se convirtió en uno de los criterios de negociación estratégicos para que las rectorías universitarias pudieran estar en condiciones de acceso a los recursos y programas federales del periodo, como el PROMP, el FOMES o el PIFI. Al establecerse como criterio de calidad institucional la proporción de PTC con grado de maestría o de doctorado, y la cantidad de miembros del SNI, las rectorías implementaron diversas estrategias para la contratación de doctores o para la habilitación de su profesorado tradicional como un profesorado habilitado con posgrados de diversa índole y consistencia académica. El resultado es un típico efecto perverso: al lado de cuerpos académicos e investigadores de reconocida consistencia e interés en el desarrollo de una profesión académica y de investigación científica, coexisten y gravitan profesores con posgrados *ad hoc*, endogámicos, diseñados por las propias universidades para calificar a sus propios profesores y directivos, con consideraciones gobernadas más por necesidades burocráticas que por razones académicas. Ello explica las dificultades y complejidades propias de la creación de la profesión académica universitaria, así como la conflictividad emanada de las políticas y programas de incentivos y estímulos académicos que han proliferado desde hace tiempo en todas las universidades públicas mexicanas (Ordorika, 2004; Miranda, 2004; Acosta, 2004; 2006b; De Vries, 2007).



## *Financiamiento*

La intervención federal en esta dimensión se desplegó en los últimos años en un conjunto de programas de diversa índole y objetivos institucionales. Entre 2000 y 2006, por ejemplo, se instrumentaron 10 programas específicos para el financiamiento a las universidades públicas, con ritmos de crecimiento diversos, irregulares, y con la desventaja de que no forman parte de los fondos regulables de los que pueden disponer las universidades públicas año con año, sino que son sujetos de negociación y aprobación en cada ejercicio presupuestal (tabla 18). Esto significa que las rectorías universitarias requieren destinar muchos esfuerzos cada año para mantener o para incrementar los recursos disponibles en los programas federales, lo que significa un enorme desgaste institucional de los gobiernos universitarios, y explica también la gran burocratización de los procesos institucionales diseñados para producir indicadores y datos que permitan el acceso a dichos programas.

Determinar como restricción presupuestal la anualidad obligatoria de concurso en los programas federales de fondos extraordinarios coloca a las universidades en un escenario de presión constante para mejorar la calidad de sus indicadores de desempeño. Además, en el caso de muchas universidades públicas estatales, lograr esos apoyos extraordinarios implica ampliar el margen de negociación presupuestal ordinaria con los gobiernos estatales, que ayuda a recibir algunos fondos adicionales para programas o proyectos específicos. Sin embargo, el monto de los recursos federales extraordinarios en la composición del monto presupuestal anual de las universidades, aunque sigue siendo marginal –hasta 2005 no supera el 13% del total del presupuesto (Rubio, 2006)– sigue una presencia ascendente y estratégica en los recursos de inversión y consolidación de la infraestructura y contratación de personal académico universitario.

Al introducir la regla de la negociación presupuestal extraordinaria directamente entre las universidades y las agencias federales, las políticas públicas determinaron en gran medida la orientación de las acciones y la distribución de los recursos presupuestarios, y estimularon la implementación de algunos cambios en los estilos de gestión y de organización de la administración y la vida académica universitaria. Al competir las rectorías universitarias en la lucha con otras universidades por alcanzar fondos federales destinados a la infraestructura y al equipamiento de laboratorios para alcanzar mayores bolsas de financiamiento para los programas de estímulos a académicos, o para la obtención



de becas para estudiantes de licenciatura o posgrado, lo que se generó en los últimos 15 años es un conjunto de transformaciones en la manera de gestionar e implementar estrategias institucionales para mejorar los indicadores de desempeño y poder competir con mejores posibilidades en la competencia por los fondos federales. Así, las burocracias universitarias, los expertos en gestión, los consultores universitarios y los académicos mismos, han proyectado una enorme red de dispositivos burocráticos para producir masivamente indicadores y productos que evidencien o demuestren los resultados alcanzados. En el transcurso del proceso, los costos de transacción de la vida institucional se han elevado de manera considerable, al multiplicarse los procedimientos administrativos y de control que implica la recolección o producción de documentos, cifras, publicaciones, grados académicos y programas de “colectivización forzosa” de la docencia y de la investigación.

Ello explica el crecimiento de la importancia relativa y absoluta de los recursos federales especiales. En términos generales, se observa un incremento importante de los recursos destinados a este rubro desde 1996-1997, aunque su distribución en las universidades obedece a las cambiantes condiciones institucionales y las capacidades de gestión de los recursos de que disponen las propias universidades para acceder a los fondos de este tipo de programas.

En este rubro se observa una recuperación significativa en el financiamiento universitario a los cinco casos observados. Hubo en todas las universidades un crecimiento absoluto y relativo de los recursos financieros de origen federal y estatal, tanto en los casos de los fondos ordinarios como en el caso de los recursos extraordinarios y especiales. Luego de la difícil década de los ochenta, con la crisis del financiamiento público y las restricciones estructurales del periodo de ajuste y reestructuración de la economía mexicana, a partir de los años noventa y los primeros años del siglo XXI se observa un crecimiento sostenido de los recursos públicos ordinarios y extraordinarios. Así, en términos reales, los recursos federales ordinarios se multiplicaron entre nueve y 11 veces (caso de la UV y la BUAP, respectivamente), los estatales ordinarios entre 10 y casi 20 veces (UV y UDEG), mientras que los fondos extraordinarios de origen federal se multiplicaron entre un modesto 1.6 y un espectacular 4.6 veces (UNISON y UACJ, respectivamente).



Tabla 18

## Relación de programas de financiamiento extraordinario de origen federal, 2000-2006

Nombre	Siglas	Año de inicio
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	PIFI	2000
Fondo para la Modernización de la Educación Superior	FOMES	1991-1992
Programa para el Mejoramiento del Profesorado	PROMEPE	1996
Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario	PROADU	1999
Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Programas Evaluados y Acreditados	FIUPEA	2000
Programa Nacional de Becas para la Educación Superior	PRONABES	2001
Programa Integral para el Fortalecimiento del Posgrado	PIFOP	2002
Apoyo para la Infraestructura (Fondo de Aportaciones Múltiples)	FAM	2000
Fondo de Apoyo Extraordinario a las universidades públicas para fomentar la atención de problemas estructurales de carácter financiero		2002
Programa Integral de Fortalecimiento de la Educación Media Superior	PIFEMS	2004

Fuente: ANUIES, 2006.

Sin embargo, existe una variación en la importancia relativa de la participación de las diversas fuentes durante el periodo que puede caracterizarse como de baja del subsidio ordinario de la federación, pero alta de los fondos federales extraordinarios destinados a las universidades, y de comportamientos diversos de los gobiernos estatales en la composición presupuestal universitaria. Como se observa en la tablas 19 y 20, para las cinco universidades públicas consideradas el porcentaje de participación del subsidio federal ordinario disminuyó entre un 7 y un 20% entre 1990 y 2004 (casos de la UNISON y la UDEG, respectivamente), mientras que los recursos federales extraordinarios crecieron en el mismo tiempo entre un 7.8 y un 2.9% (UACJ y BUAP, respectivamente). El incremento relativo del subsidio estatal ordinario en el porcentaje de participación de los ingresos universitarios en los casos de la UDEG (6.1%) y de la UNISON (8.2%) sustituyó parcialmente la baja en la participación del subsidio federal, pero en los otros casos, la disminución de la participación estatal en el subsidio universitario –de 5.5% en el caso de la UACJ y de 5.2% en el de la UV– explica en parte el crecimiento de los fondos extraordinarios en la composición presupuestal total.

**Tabla 19**  
**Financiamiento de las universidades por origen de los recursos, 1990-2004 (absolutos)**

Universidad	Financiamiento (millones de pesos)		
	Origen de los recursos	1990	2004
UACJ	Subsidio federal	28,629.1	401,340.3
	Subsidio estatal	10,002.1	146,173.1
	Fondos específicos o extraordinarios**	2,073.7	99,055.2
	Ingresos propios	ND	121,441.5
	Total	40,704.8	768,010.1
udeg	Subsidio federal	125,822.7	1'488,568.2
	Subsidio estatal	102,868.0	2'202,883.1
	Fondos específicos o extraordinarios**	2,723.4	188,216.0
	Ingresos propios	17.4	471,277.7
	Total	231,431.6	4'350,945.0
UNISON	Subsidio federal	34,087.5	354,031.3
	Subsidio estatal	27,724.0	415,074.5
	Fondos específicos o extraordinarios**	5,131.6	89,858.1
	Ingresos propios	5,057.7	28,372.2
	Total	72,000.8	887,336.2
BUAP	Subsidio federal	97,710.2	1'143,269.4
	Subsidio estatal	22,115.0	298,331.7
	Fondos específicos o extraordinarios**	5,959.9	126,425.5
	Ingresos propios	48.5	87,886.9
	Total	125,833.6	1'655,913.5
UV	Subsidio federal	87,244.3	874,718.2
	Subsidio estatal	94,280.7	1'021,704.2
	Fondos específicos o extraordinarios**	4,938.8	159,532.9
	Ingresos propios	ND	196,790.2
	Total	186,463.7	2'252,745.5

\* Precios constantes (considerando los promedios de la tasa de inflación anual para 1990 y 2004 obtenidos de <http://www.inegi.gob.mx>).

\*\* Incluye fondos PIFI, PROMEP, PIFOR, FOMES y FAM.

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la udeg y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la UV y Proyecto Anual de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2004 de la BUAP.

ND: No disponible.



Tabla 20

## Financiamiento de las universidades por origen de los recursos, 1990-2004 (%)

Universidad	Financiamiento (%)			
	Origen de los recursos	1990	2004	Diferencia (1990-2004)
UACJ	Subsidio federal	70.33%	52.26%	-18.08%
	Subsidio estatal	24.57%	19.03%	-5.54%
	Fondos específicos o extraordinarios	5.09%	12.90%	7.80%
	Ingresos propios	ND	15.81%	ND
	Total	100.00%	100.00%	0.00%
udeg	Subsidio federal	54.37%	34.21%	-20.15%
	Subsidio estatal	44.45%	50.63%	6.18%
	Fondos específicos o extraordinarios	1.18%	4.33%	3.15%
	Ingresos propios	0.01%	10.83%	10.82%
	Total	100.00%	100.00%	0.00%
UNISON	Subsidio federal	47.34%	39.90%	-7.44%
	Subsidio estatal	38.51%	46.78%	8.27%
	Fondos específicos o extraordinarios	7.13%	10.13%	3.00%
	Ingresos propios	7.02%	3.20%	-3.83%
	Total	100.00%	100.00%	0.00%
BUAP	Subsidio federal	77.65%	69.04%	-8.61%
	Subsidio estatal	17.57%	18.02%	0.44%
	Fondos específicos o extraordinarios	4.74%	7.63%	2.90%
	Ingresos propios	0.04%	5.31%	5.27%
	Total	100.00%	100.00%	0.00%
UV	Subsidio federal	46.79%	38.83%	-7.96%
	Subsidio estatal	50.56%	45.35%	-5.21%
	Fondos específicos o extraordinarios	2.65%	7.08%	4.43%
	Ingresos propios	ND	8.74%	ND
	Total	100.00%	100.00%	0.00%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la Agenda Estadística de la Educación Superior 1990, tomos I y II; IV Informe de Actividades 2003-2004 de la UACJ; Informe Anual 2003-2004 de la UNISON; Tercer Informe, Gestión 2001-2005 de la BUAP; Numeralia Institucional Marzo 2005 de la udeg y Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la uv y Proyecto Anual de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2004 de la BUAP.

ND: No disponible.

## Consideraciones finales: Gobernabilidad, poder y desempeño

Como hemos observado en este capítulo, el perfil del desempeño institucional de las universidades públicas en los últimos 15 años ha estado claramente influido por las políticas federales en el campo. Sin embargo, el mayor o menor éxito en la implementación de las políticas públicas descansa sobre todo en los contextos organizacionales y la "traducción institucional" que se construye en cada universidad pública. Las restricciones en la agenda de temas y programas federales se traduce en un conjunto de incentivos para la movilización de las rectorías universitarias, que han incrementado su papel e influencia en la conducción de los programas universitarios adecuados al perfil de desempeño inducido desde las políticas federales. Ello significa que los equipos de conducción de las universidades han aumentado su peso en las estructuras de gobierno universitarias, pero también en la construcción de una suerte de estructura paralela de decisiones, que coexiste de manera conflictiva con las instancias tradicionales del gobierno universitario.

Esta coexistencia impone tensiones en la coordinación de las acciones institucionales que han implicado poner en juego diversas estrategias e involucrado a distintos actores. Los planes institucionales de desarrollo reflejan un discurso centrado en la consecución de objetivos y en la declaración de intenciones que mucho tiene que ver con la rendición de cuentas, la evaluación y la calidad. Pero la acción de rectores y directores para responder a los programas federales implica una gobernabilidad institucional que garantice umbrales mínimos de coordinación para producir los efectos esperados. La vieja gobernabilidad autoritaria y corporativa universitaria (donde los actores estratégicos eran las organizaciones sindicales y estudiantiles) ha dado lugar a una gobernabilidad gerencial y burocrática, en la que el peso estratégico de las decisiones y las acciones descansa en las estructuras de supervisión y dirección de los niveles medios y altos del sistema decisional universitario.

No obstante, existen numerosos efectos inesperados o perversos en la aplicación de las políticas. Al desplazar a las organizaciones corporativas y enfatizar el peso de la burocracia universitaria, los intereses estrictamente académicos han sido subordinados al cumplimiento de rutinas y labores administrativas que terminan por generar un malestar acumulado en el cumplimiento de las labores tradicionales de docencia, investigación y difusión. El crecimiento del profesorado de tiempo completo y de los investigadores en la estructura de las



universidades no ha implicado su incorporación orgánica en las estructuras de gobierno y decisión de la vida universitaria. Ello significa no solamente la consolidación de una brecha tradicional entre la vida académica y administrativa, sino también un fenómeno de nueva generación: la burocratización del trabajo académico universitario, lo cual implica el hecho de que una porción creciente del tiempo institucional de la universidad se destina al cumplimiento de labores administrativas y de gestión, con la consecuente disminución del trabajo académico tradicional.

Los efectos generales de este proceso en los climas institucionales universitarios son varios: la simulación, la búsqueda del valor utilitario de diplomas, cursos y publicaciones, la obsesión por los indicadores y la productividad académica. La búsqueda de recursos adicionales al salario representados en los programas de estímulos han incrementado la competencia por recursos escasos y han debilitado la confianza, el capital social universitario. En otras palabras, las políticas públicas han alterado los equilibrios de poder en las universidades, y ello ha dado por resultado la emergencia de un nuevo esquema de gobernabilidad, pero ello no significa necesariamente un incremento de la confianza académica ni un fortalecimiento de los intereses académicos universitarios. La autonomía universitaria ha perdido varios grados de libertad respecto al pasado no tan remoto, y esa pérdida ha erosionado la legitimidad de muchas de las prácticas tradicionales de la vida universitaria.





## CONCLUSIONES

Las relaciones y tensiones entre las políticas públicas, la gobernabilidad y la gobernanza universitaria durante las últimas dos décadas en México son la versión actualizada de las tensiones tradicionales entre la administración y la política universitaria. Esta es quizá la conclusión central de este trabajo. No es nueva ni sorprendente, aunque sí tal vez polémica frente al discurso de que los cambios basados en las políticas de la calidad han transformado, para bien –es decir, eficientemente, con legitimidad, estabilidad y sin la molesta intervención de factores políticos tradicionales–, la gestión universitaria. Las presiones y exigencias del gobierno federal a las universidades públicas, codificadas en términos de un nuevo paradigma de políticas públicas centrado en distintos momentos en la evaluación, la calidad y la rendición de cuentas, configuraron un conjunto de restricciones, estímulos e incentivos hacia el cambio institucional universitario, cuya resolución ha dependido fundamentalmente de los modelos de gobernabilidad y de gestión construidos en cada caso.

Más allá de las contradicciones, incongruencias o ineficacias de las políticas federales en educación superior, lo que resulta analíticamente importante son sus efectos en los modos de gestión y de gobierno de las universidades públicas. En términos generales, en el campo universitario público mexicano las políticas y la política determinaron una modificación tanto de los estilos de gestión como de los modos de operación de los gobiernos universitarios. La lógica central de esas transformaciones fue una lógica pragmática, de adaptación hacia las exigencias y propuestas de programas federales que implicaran recursos financieros adicionales, reconocimientos institucionales y diversas acreditaciones y certificaciones de calidad de programas académicos, formaciones docentes y procesos de investigación. Esto implicó la creación de diversas



estructuras de apoyo a la gestión central de las universidades, particularmente el fortalecimiento y expansión de los aparatos burocráticos y cuerpos de confianza instalados alrededor de la figura del rector y los principales puestos de dirección administrativa. La gestión “estratégica” e “integral” de los recursos y las decisiones ha significado cada vez más un desplazamiento de los órganos de gobierno tradicionales de las universidades públicas, los cuales juegan un papel más pasivo que activo en la determinación de las prioridades institucionales, las políticas de desarrollo y la distribución de los recursos.

En este marco, un nuevo conjunto de figuras y prácticas institucionales emergieron y se consolidaron como actores estratégicos de la política y la gestión universitaria: los expertos en la gerencia universitaria. Son figuras que denominamos como “gestocrátas”, es decir, actores con un *expertise* específico en el manejo de los instrumentos, herramientas y relaciones necesarios para dotar a las rectorías universitarias de capacidad de negociación y de comunicación con las agencias federales, locales y privadas proveedoras de fondos y reconocimientos relacionados con la acreditación y evaluación de la calidad. Poseen el “poder de la gestión”, lo que los hace similares y distintos de los burócratas y los políticos tradicionales universitarios, y ocupan espacios de dirección y gestión institucional en diversos puntos de la estructura administrativa y del gobierno universitario. La expansión de la burocracia universitaria y la diferenciación de una élite gerencial en las instituciones son los indicadores de la importancia que estos nuevos actores adquieren en la vida universitaria en tiempos de la “revolución gerencial”. Estas figuras, sin embargo, son también producto de la transformación de los patrones de estructuración de las prácticas políticas universitarias. Si la lógica clientelar y corporativa dominó buena parte de los cambios institucionales observados hasta los años setenta del siglo xx, a partir de los años noventa es posible observar cómo esas prácticas se superponen al discurso gerencial que dominó los cambios durante los últimos años.

Lo anterior ha dado como resultado la articulación de varias redes de poder en los niveles directivos medios y superiores de las universidades. Al concentrar una mayor influencia en el procesamiento de las decisiones y de los recursos, los directivos universitarios se colocan en el centro de una suerte de nueva “governabilidad gerencial”, que implica relaciones de dependencia de grupos y figuras académicas al cumplimiento de determinados indicadores y resultados. En este sentido, y parafraseando al sociólogo Michael Mann (1991) al referirse a los Estados nacionales, el “poder despótico” de las elites dirigentes



universitarias (es decir, la capacidad de tomar decisiones sin tomar en cuenta sistemáticamente la opinión de los miembros de la comunidad) va asociada al “poder infraestructural” que los grupos dirigentes tienen en cada universidad, es decir, a la capacidad de penetrar y controlar el funcionamiento y la expansión de los dispositivos estratégicos (académicos, administrativos, organizacionales, pero también simbólicos) de las instituciones.

Por otro lado, los cambios han significado una transformación silenciosa pero imparable del sentido y alcance de la autonomía de las universidades públicas. Es una transformación de baja conflictividad, pero sin duda poderosa, en el sentido de que en relativamente poco tiempo, las universidades han aprendido a jugar bajo las nuevas reglas de la evaluación y la competitividad, adaptándose con prontitud al cumplimiento de programas y estándares que no pasan por la decisión de sus órganos tradicionales de gobierno. Dinero, reconocimientos y prestigio gobiernan los cambios en los comportamientos institucionales, que se traducen en una feroz lucha por acumular capital administrativo, académico y político, pero que también han implicado una disminución en el capital social universitario.

En los cinco casos examinados fue posible advertir diferencias significativas en las respuestas institucionales hacia el cambio provocadas tanto por los entornos locales de las universidades, como por sus trayectorias sociohistóricas y las características de sus juegos políticos internos, de sus reglas y estructura de la acción política tanto en el ámbito formal como en el informal. Así, mientras en algunos casos se intentaron consolidar ciertos modelos “posburocráticos” de gestión, también se estructuraron redes y coaliciones políticas que aseguraron modelos de gobernabilidad política de corte clientelar y prebendario (UdeG, BUAP). En otros casos, fue posible advertir cómo los nuevos modos de gestión han encontrado resistencias en las estructuras tradicionales de gobierno universitario (UNISON), mientras que en algunos más parece existir cierta fractura entre los estilos de gestión y los modos políticos tradicionales de las estructuras del gobierno universitario (UV, UACJ).

Respecto al desempeño institucional, es difícil demostrar que existe una relación directa entre las reformas administrativas y organizacionales del gobierno universitario con la mejoría en la calidad del desempeño académico institucional. En el nivel del sistema, si bien es cierto que es posible advertir una etapa de expansión y relativa diversificación del sistema nacional de educación superior mexicano, es complicado definir con claridad si ello se debió a las nue-



vas políticas federales o si respondió más bien a una inercia de crecimiento cuantitativo piloteado por las tasas de crecimiento demográfico del grupo de edad correspondiente, o a los efectos de la ampliación de la obligatoriedad de la educación básica decretada desde 1995 (que implicó incorporar a la educación secundaria en el ciclo básico educativo mexicano). Además, la expansión de la educación superior obedeció fundamentalmente al crecimiento explosivo de la oferta de instituciones educativas de carácter privado, una expansión anárquica gobernada más por tres fuerzas combinadas: a) las demandas de un nuevo mercado de consumidores surgido de la incapacidad del sector público por absorber la demanda; b) el giro en las preferencias de los estudiantes y sus familias por ciertas ofertas de la educación privada de bajo costo, y c) por los efectos deliberados, no deseados o perversos de las políticas federales. En cualquier caso, esa expansión no corresponde a una intencionalidad deliberada y planeada desde el ámbito público.

En el nivel de las universidades públicas, tampoco hay muchos elementos para demostrar una asociación positiva entre reformas universitarias y mejoría en el desempeño institucional. Si bien es cierto que puede advertirse una intención gubernamental deliberada por mejorar las condiciones de infraestructura, de recursos humanos y expansión de la oferta y matrícula universitaria, y datos que así lo demuestran, aun no contamos con una comparación cualitativa para determinar si los egresados de las universidades públicas tienen mayor éxito laboral que en periodos anteriores, si los estudiantes universitarios poseen mejores niveles y hábitos de aprendizaje que generaciones anteriores o entre los estudiantes de los diversos subsistemas públicos y privados, o si el profesorado universitario es mejor que el profesorado de periodos pasados. El mismo significado de la palabra “elite” parece haberse transformado en el transcurso de este periodo, bajo la influencia de las políticas centradas en la evaluación y la calidad.

Hoy tenemos universidades públicas mejor financiadas que en los años ochenta, pero también universidades que dependen cada vez más de cumplir exigencias y metas determinadas en gran medida por el gobierno federal o por algunos gobiernos locales. Tenemos más y mejor calificados profesores universitarios que nunca, se ha elevado el número y porcentaje de profesores de tiempo completo, y se han formado cientos de cuerpos académicos de distinto nivel y grado de consolidación en todas las universidades públicas (si los medimos en el acceso a programas como PROMEP), pero no sabemos con precisión si eso ha elevado de manera significativa la calidad de los procesos académicos de las



universidades públicas mexicanas. Tenemos más investigadores científicos que nunca antes en la historia de la educación superior (si lo medimos en términos de pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores o si los medimos como número de doctores que se desempeñan en las plantas académicas universitarias), pero no sabemos con claridad cómo se articulan esas figuras en la vida de la docencia universitaria y cómo contribuyen a la formación de nuevos investigadores. La extensión y la difusión universitaria se han convertido en funciones relativamente abandonadas de las políticas federales, aunque sean las propias universidades las que continúan desarrollando dichas funciones en condiciones generalmente precarias, sin políticas consistentes ni recursos financieros estables. La formación de las elites dirigentes y de poder, intelectuales y científicas, que ha sido una de las funciones “manifiestas” y “latentes” (como señalaba Merton) de las universidades públicas y privadas, se ha convertido en una función en la que el significado mismo de la calidad de la enseñanza o de la investigación, y de lo que entendemos por elite, parece haberse deteriorado aceleradamente.

La creciente y al parecer irreversible “monetarización” de las políticas públicas –esa tendencia a asignar recursos a individuos e instituciones para lograr demostrar *algo*– y la tradicional “monetarización” de la educación superior privada de alto costo, parecen estar logrando descifrar la nueva ecuación de la *elitización* universitaria: que sólo lo que puede ser demostrado, reconocido y acreditado por instancias “externas” a las universidades (sean del Estado, sean del mercado, o sus hibridaciones correspondientes), es lo que produce calidad y valor a las prácticas y ejercicio de los estudiantes y profesores universitarios. Buena parte del lenguaje de las políticas de calidad se nutre de ese supuesto duro.

Tal vez eso no sea más que el signo irremediable de los tiempos en el campo universitario, en los que el dinero, la fama y el cultivo de la imagen son los demiurgos de los afanes y deseos de individuos, organizaciones y directivos. La reputación y el prestigio labrados en la soledad de los cubículos y las lecturas individuales, la libertad de enseñanza y de investigación como principios irrenunciables de la autonomía universitaria, la rigurosidad y la ética del trabajo académico son actividades y actitudes difícilmente acreditables, pero sin estas prácticas cualquier afán de certificación y evaluación corre el riesgo de la simulación y la impostura institucional. En su lugar, se observa cómo los estilos gerenciales de conducción de la vida universitaria se han acompañado de prác-

ticas políticas sin sentido académico y de una burocratización creciente de la enseñanza, la investigación y la difusión. La “elitización” se ha convertido en un campeonato de *rankings*, proliferación de “indicadores de calidad” y multitud de reconocimientos ligados a prácticas de *marketing* de imágenes de éxito institucional, orientados hacia la disputa de mercados y clientes potenciales.

Quizá habría que recordar lo que planeaba con ironía y profundidad George Steiner (2008: 173) en un texto reciente: “*Elite* significa algo muy sencillo: quiere decir que unas cosas son mejores que otras, que en un departamento de física no se admite a nadie sin conocimientos matemáticos, que Bob Dylan, por cautivadoras que sean sus dotes, no es igual que Keats. El Juicio Final será, sospecho, un *concours* dirigido por examinadores franceses”. Regresar a lo básico, al reconocimiento de la importancia de las formas elementales de la vida universitaria, a sus rituales y sus prácticas, quizá sea una de las maneras en que el gobierno de estas organizaciones contribuya a resolver los nuevos y viejos dilemas de la educación superior mexicana.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva, Adrián (1999), "Políticas y cambios institucionales en la educación superior en México, 1973-1998. ¿Sociogénesis de un nuevo 'animal' universitario?", en A. Acosta (Coord.), *Historias paralelas. Un cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, UACJ, México, pp. 45-77.
- Acosta Silva, Adrián (2000), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, Fondo de Cultura Económica /Universidad de Guadalajara, México.
- Acosta Silva, Adrián (2002a), "Las dimensiones sociológicas y políticas del cambio institucional", en A. Acosta (Coord.), *Ensayos sobre cambio institucional*, CUCEA-UdeG, Guadalajara, pp. 17-41.
- Acosta Silva, Adrián (2002b), "El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina", *Revista Sociológica*, año 17, núm. 49, mayo-agosto de 2002, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 43-72.
- Acosta Silva, Adrián (2004), "Poder político, alternancia y cambio institucional. La educación superior en Jalisco, 1995-2001", en *Estudios Sociológicos*, vol. xxii, núm. 64, enero-abril, El Colegio de México, México.
- Acosta Silva, Adrián (2004a), "EL soborno de los incentivos", en Ordorika, Imanol (Coord.), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, Porrúa/CRIM, México.
- Acosta Silva, Adrián (2005). "La educación superior privada en México", IESALC-UNESCO, julio, consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/140025s.pdf>
- Acosta Silva, Adrián (Coord.) (2006a), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, Universidad de Guadalajara, CUCEA, Guadalajara, México (2 vols.).

- Acosta Silva, Adrián (2006b), "Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXXV (3), núm. 139, julio-septiembre, pp. 81-92.
- Acosta Silva, Adrián (2006c), "El vino y los odres. Gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Guadalajara", en Acosta Silva A. (Coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, vol. 2, DPP-CUCEA, Universidad de Guadalajara, pp. 119-240.
- Acosta Silva, Adrián (2007), "La autonomía universitaria en América Latina: problemas, desafíos y temas capitales", en *Autonomía universitaria en el contexto actual*. Universidad de Panamá/Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), Panamá, pp. 71-94.
- Acosta Silva, Adrián (2008), "La crisis de la udeg", en *Revista Nexos*, núm. 371, noviembre, pp. 13-16.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2006), "El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema", en Aguilar Rivera, J. A., Azuela, A., Elizondo, C. et al., *Pensar en México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 91-127.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1988), "Los problemas de autoridad en la universidad pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 65, enero-marzo.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2003), "La nueva gobernación", *Revista Acta Republicana*, núm. 2, CUCSH-udeg, Guadalajara, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguirre Salvador, Rodolfo (2001), "Régimen corporativo y calidad social de los graduados de la Real Universidad de México. Siglo XVIII", en D. Piñera Ramírez (Coord.), *La educación superior en el proceso histórico de México*, Tomo I. Panorama general. Épocas prehispánica y colonial, SEP/UABC/ANUIES, México, pp. 276-298.
- Almond, Gabriel & Sydney Verba (1965), *The Civic Culture*, Little Brown, Boston.
- Amaral, Alberto, G. A Jones & B. Karseth (Eds.) (2002), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Kluwer Academia Publishers, Dordrecht/Boston/London.
- Aron, Raymond (1996), *Las etapas del pensamiento sociológico*, Ed. Fausto, Argentina (2 vols.).
- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.



- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington.
- Banco Mundial México (2007), *Gobernabilidad democrática en México. Más allá de la captura del Estado y la polarización social*, BMM, México.
- Becerra López, José Luis (1963), *La organización de los estudios en la Nueva España*, Ed. Cultura, México.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1991), *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, décima reimpresión, Buenos Aires.
- Bonvecchio, Claudio (1991), *El mito de la universidad*, Siglo XXI Editores, México.
- Bottomore, Tom (1993), *Elites y sociedad*, Talasa Ediciones, Madrid, España, segunda edición.
- Bourdieu, Pierre (1988), *Homo Academicus*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Bozeman Barry (Coord.) (1998), *La gestión pública. Su situación actual*, FCE, México.
- Braun, Dietmar & Francois-Xavier Merrien (Eds.) (1999), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Jessica Kingsley Publishers, London and Philadelphia.
- Brennan, Geoffrey (2003), "La selección y la moneda de retribución", en Goodin, Robert E. (Comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, pp. 317-339.
- Brunner, José Joaquín (1987), *Universidad y sociedad en América Latina*, UAM-Azcapotzalco/SEP, México.
- Bryson, J. y B. Crosby (1992), *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Buchanan, James M. (1990), *Ensayos sobre economía política*, Alianza Editorial Mexicana, México.
- Cabrero M., Enrique (2005), "Políticas para el desarrollo local desde el ámbito municipal", en A. Acosta (Coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, CUCEA-Universidad de Guadalajara, México.
- Camou, Antonio (Comp.) (2002), *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS-UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, México.
- Casanova Cardiel, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (Coords.) (1999), *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, Tomo II, Porrúa/CESU-UNAM, México.
- Castañeda S. Fernando y A. Cuéllar Vázquez (Coords.) (1998), *Redes de inclusión. La construcción social de la autoridad*, UNAM-Porrúa, México.
- Clark, Burton R. (1983), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Nueva Imagen/Universidad Futura-UAM, México.

- Clark, Burton R. (1997), *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, Porrúa/UNAM, México.
- Clark, Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, IAU Press/Pergamon.
- Connell, Helen (Ed.) (2004), *University Research Management. Meeting the Institutional Challenge*, OECD, París.
- Contzen, J.P. (2003), "Background Elements for the Discussion on Sources of Funding and Associated Issues", Issue Paper prepared for the experts meeting, OECD/IMHE, Paris, 2004.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel P. y Jaoji Watanuki (1975), *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
- Crozier, Michael y E. Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México.
- De Boer, Harry (2002), "Trust, the Essence of Governance?", en Amaral, A., Glen A. Jones & Berit Karseth (Coord.), pp.43-62.
- De Vries, Wietse (2001), *El exorcismo de ángeles y demonios. Los efectos de las políticas públicas sobre el trabajo académico*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.
- De Vries, Wietse (2002), "Políticas federales en la educación superior mexicana", en *Reporte de avance del proyecto AHIEPS*, julio, [www.nyu.edu/iesp/ahieps](http://www.nyu.edu/iesp/ahieps)
- De Vries, Wietse y Germán Álvarez M. (2005), "Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXXIV (2), núm. 134, abril-junio, México, pp. 81-105.
- De Vries, Wietse (2007), "Mandarinas en salmuera", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, núm. 142, abril-junio, México, pp. 123-130.
- Del Valle, Edna Cristina (2006), "La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla", en Acosta Silva, Adrián (Coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, vol. 1, DPP-CUCEA, Universidad de Guadalajara, pp. 53-142.
- Deutsch, Kart. W. (1993), *Política y gobierno*, 1ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México.
- Díaz Barriga, Ángel (2005), "Los programas de estímulos del desempeño académico", en Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza Rojas (Coords.), *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, México, ANUIES, pp. 217-247.



- Douglas, Mary (1986), *Cómo piensan las instituciones*, Alianza Universidad, Madrid.
- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Durand, Juan Pablo (2006), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en la Universidad de Sonora, 1991-2001*, ANUIES, México.
- Easton, David (1969), *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Eisenstad, S. N. (1970), *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Tecnos, Madrid.
- Elster, Jon (1989), *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, FCE, México, 1989.
- Elster, Jon (1990), "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", en *Revista Zona Abierta*, núm. 54/55, 1990.
- Elster, Jon (1992), *El cemento de la sociedad*, Gedisa, Barcelona.
- Elster, Jon (1994), *Justicia Local*, Gedisa, Barcelona.
- Elster, Jon (2001), *Sobre las pasiones. Emoción, adicción y conducta humana*, Paidós, Barcelona.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del estado del bienestar*, Ed. Alfons el Magnanim, Valencia, España.
- Etzioni, A. y Etzioni, E. (Comps.) (1974), *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*, FCE, México.
- Evans, Mark (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", en *Gestión y política pública*, CIDE, vol. VII, núm. 2, México, segundo semestre, pp. 229-266.
- Font, Joan (Coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- Friedman, Barry L. (2006), "Policy Analysis as Organizational Analysis", en Moran, M., M. Rein y R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp.482-495.
- Fuentes Molinar, Olac (1983), "Las épocas de la universidad mexicana", en *Cuadernos Políticos*, Ed. Era, núm. 36, abril-junio, México.
- Galaz, Fontes Jesús F. y Esperanza Vitoria H. (2004), "La toma de decisiones en una universidad estatal desde la perspectiva de sus académicos", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. IX, núm. 22, Julio-septiembre, COME, México, pp. 637-663.
- Garciadiego, Javier (1996), *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana*, El Colegio de México/UNAM, México.

- Giddens, A. (1981), *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, MacMillan, London.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens, A. (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Amorrortu, Buenos Aires.
- González González, Enrique (2005), "La Universidad: estudiantes y doctores", en Gonzalbo Aizpuru, Pilar (directora), *Historia de la vida cotidiana en México*, Tomo II. La ciudad barroca (coord. por A. Rubial), Fondo de Cultura Económica/ El Colegio de México, México, pp. 261-305.
- Goodin, Robert (2003), "Las instituciones y su diseño", en *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.
- Grediaga, Rocío, J. Raúl Rodríguez J. y Laura E. Padilla G. (2004), *Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década*, ANUIES, México.
- Hall, Peter (1993), *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España.
- Hallú, Rubén E. (2008), "La autonomía universitaria", en *Revista Universidades*, UDUAL, nueva época, núm. 36, enero-abril, México, pp. 55-60.
- Hardin, Russell (2007), "Compliance, Consent, and Legitimacy", in Boix, Carles, Susan C. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 236-255.
- Hecló, Hugo (1993), "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo", en Luis F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México.
- Hood, Christopher (1983), *The Tools of Government*, MacMillan, London.
- Humboldt, Wilhelm von (1991), "La situación de la universidad", en Bonvecchio, C., *El mito de la Universidad*, pp. 75-96.
- Ibarra Colado, Eduardo (2005), "Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXXIV (2), núm. 134, abril-junio, México, pp.13-37.
- Ingram, Helen & Anne L. Schneider (2008), "Policy Analysis for Democracy", in Moran, Michel, M. Rein & Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp. 169-189.
- Inter-American Development Bank (2005), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report*, Washington D.C.



- Jepperson, Ronald L. (1999), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en W.W. Powell y P.J. Dimaggio (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, pp. 193-215.
- Kandel, Victoria (2005), "Gobierno universitario: los sentidos de la colegiación", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, México, pp. 63-75.
- Kant, Emmanuel (1794), "El conflicto de las facultades", Traducción de Miguel Casillas Alvarado, *Revista Colección Pedagógica Universitaria*, núm. 37-38, enero-junio/julio-diciembre, 2002, Universidad Veracruzana, Xalapa, consultado en [http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n\\_3738](http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_3738)
- Kent, Rollin (2005), "La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México", en *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. xxxiv (2), núm. 134, abril-junio, México, pp. 63-80.
- Kerr, Clark (1995), *The Uses of University*, Harvard University Press (Fourth Edition), Cambridge/London.
- Lazarsfeld, P. et al. (1971), *La sociología y el cambio social*, Paidós, Buenos Aires.
- Lechner, Norbert, R. Millán y F. Valdés U. (Coords.) (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, IIS-UNAM/Plaza y Valdés Editores, México.
- Levi, Margaret (1992), "A Logic of Institutional Change", in Schaweer Cook, K. & M. Levi (Coords.), *The Limits of Rationality*, The University of Chicago Press, pp. 402-418.
- Levy, Daniel (1987), *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario*, FCE, México.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP-INAP/ Porrúa, Madrid.
- Loeza, Soledad (1988), *Clases medias y política en México. La querrela escolar 1959-1963*, El Colegio de México, México.
- Loeza, Soledad (2008), "La rebelión de las elites", en *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, Ed. Planeta, Col. *Temas de hoy*, México, pp. 104-121.
- López Zárata, Romualdo (2003), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, ANUIES, México.
- López Zárata Romualdo y Miguel Ángel Casillas (2005), "El PIFI. Notas sobre su diseño e instrumentación", en Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza Rojas (Coords.), *Educación superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006. Aportes para una discusión*, ANUIES, pp. 37-74, México.

- Lynn, Lawrence E. Jr. (1998), "La realización de las políticas como un bien colectivo: una perspectiva estratégica sobre la gestión de programas sociales", en Bozeman, Barry (Comp.), *La gestión pública. Su situación actual*, FCE, México.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, México.
- Mann, Michael (1991), *Las fuentes del poder social, 1*, Alianza Universidad, Madrid.
- March, James G., y Johan P. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, FCE, México.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.
- MirandaLópez, Francisco (2001), *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, El Colegio de México/Universidad Pedagógica Nacional, México.
- Miranda, Guerrero Roberto (2006a), "Legitimidad y confianza en las instituciones de educación superior", en A. A. Peredo, L. Mantilla y P. García (Coords.), *Tendencias de la educación superior en México*, Universidad de Guadalajara, México, pp. 59-90.
- Miranda, Guerrero Roberto (2006b), "La cultura política nacional y la cultura política de los universitarios", en Acosta, A. (coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México 1990-2000*, vol. 2, CUCEA-Universidad de Guadalajara, México, 2006, pp. 241-431.
- Mollis, Marcela (1996). "El sutil encanto de las autonomías. Una perspectiva histórica y comparada", en *Pensamiento Universitario*, año 4, núms. 4/5, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 102-115.
- Morlino, Leonardo (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España.
- Muñoz García, Humberto (2006), *Relaciones universidad gobierno*, UNAM/Porrúa, México.
- Muñoz García, Humberto (Coord.) (2002), *Universidad: política y cambio institucional*, CESU-UNAM, México.
- Neave, Guy (2001), *Educación superior: historia y política*, Gedisa, Barcelona.
- Nisbet, Robert (1990), *La formación del pensamiento sociológico* (2 vols.), Amorrortu Editores, Argentina, segunda reimpresión.
- North, Douglass (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.



- Olin Wright, Erik (1984), "La crítica de Giddens al marxismo", en *Revista Zona Abierta*, núm. 31, abril-junio, pp. 127-165.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Limusa/Noreiga Editores, México.
- Ordorika, Imanol (Coord.) (2004), *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*, Porrúa/CRIM, México.
- Ortuño, Antonio (2008), "Universidad de Guadalajara: una guerra sin héroes", en *Revista Letras Libres*, núm. 120, diciembre, pp. 31-35.
- Parra, Sandoval María Cristina (2004), "La percepción de los académicos sobre su participación en el gobierno universitario", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1x, núm. 22, julio-septiembre, pp. 665-691.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO-México/Miño y Dávila Editores, México.
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- Peters, B. Guy (1999), *La política de la burocracia*, FCE, México.
- Polanyi, Karl (1995), *La gran transformación*, FCE, México.
- Pressman, Jeffrey L. y A. Wildavsky (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Lima, Perú.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Shuster, New York.
- Putnam, Robert (2001), "La comunidad próspera. El capital social y la vida pública", en *Revista Zona Abierta* 94/95, Madrid, pp. 89-103.
- Repetto, Fabián (Ed.) (2005), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES/INAP/BID, Guatemala.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot, Dartmouth.
- Rhodes, R.A.W. (2008), "Policy Network Analysis", in Moran, M., M. Rein & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, New York, pp. 425-447.

- Richardson Jr., Richard y Rollin Kent (2002), "Desempeño organizacional y decisiones políticas en EUA y México. Vista Conceptual", en *Proyecto AHIEPS*, enero, consultado en [www.nyu.edu/iesp/ahieps](http://www.nyu.edu/iesp/ahieps)
- Rose, Richard (2001), *El gran gobierno*, FCE, México.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press.
- Rubio Oca, Julio (Coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México, 1995-2006: un balance*, FCE, México.
- Sabatier, Paul (1988), "An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning theories", en *Policy Science*, núm. 21, pp. 129-168.
- Schweers Cook, Karen & Margaret Levi (Eds.) (1986), *The Limits of Rationality*, The University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Sen, Amartya K. (1976), *Elección colectiva y bienestar social*, Alianza Universidad, España.
- Shepsle, A. Kenneth y Mark S. Bonchek (2005), *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*, Taurus/CIDE, México.
- Shepsle, Kenneth A. (2003), "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", en Robert E. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona.
- Simon, H. A. (1955), "A Behavioral Model of Rational Choice", in *Quarterly Journal of Economics*, núm. 69, February.
- Simon, H. A. (1989), *Naturaleza y límites de la razón humana*, FCE, México.
- Slaughter, Sheila & Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Soltan, K., Eric M. Uslaner & Virginia Haufler (eds.) (1998), *Institutions and Social Order*, University of Michigan Press.
- Steiner, George (2008), "Cuestiones educativas", en *Los libros que nunca he escrito*, Siruela/FCE, México, pp. 145-183.
- Suárez, José Luis (2006), "La Universidad Veracruzana", en A. Acosta (Coord.), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México*, vol. 2, Universidad de Guadalajara, pp. 13-118.
- Swidler, Ann (1996/97), "La cultura en acción: símbolos y estrategias", en *Revista Zona Abierta*, núms. 77/78, 1996/1997, Madrid, pp. 127-162.
- Sztompka, Piotr (1995), *Sociología del cambio social*, Alianza Universidad Textos, Madrid.



- Tarrow, Sydney & Charles Tilly (2007), "Contentious Politics and Social Movements", in Boix, Carles, Susan C. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 435-460.
- Tarrow, Sydney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid.
- Taylor, Michael (2001), "El buen gobierno: sobre la jerarquía, el capital social y las limitaciones de la teoría de la elección racional", en Revista *Zona Abierta*, núms. 94/95, Madrid.
- Tedesco, Juan Carlos (2002), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Colección popular, núm. 54, 2ª. Reimp., México, pp. 78-86.
- Tello Peón, Nelia E., J. Antonio de la Peña Mena y C. Garza Falla (Coords.) (2000), *Deslinde. La UNAM a debate*, Cal y Arena, México.
- Thoenig, Jean-Claude (1997), "Políticas públicas y acción pública", en *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 1, CIDE, primer semestre, México.
- Tilly, Charles (2005), *Trust and Rule*, Cambridge University Press, New York.
- Tulchin, Joseph (Ed.) (2002), *Democratic Governance & Social Inequality*, Rienner Publisher, London-Boulder.
- Tünemann Bernheim, Carlos (1983), *65 años de la reforma universitaria de Córdoba, 1918-1983*, Ediciones Distribuidora Cultural, Managua, Nicaragua.
- Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*, FCE, séptima reimpresión, México.

## Fuentes oficiales

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, *Anuarios estadísticos de licenciatura, de posgrado y de personal docente 2000, 2001, 2004, 2005 y 2006*, ANUIES, México.
- Universidad Autónoma de Aguascalientes, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes*, <http://www.uaa.mx/transparencia/>
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro*, <http://siu.uaaan.mx/images/stories/secretariageneral/estatuto.pdf>
- Universidad Autónoma de Baja California, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California*, [http://sriagrual.uabc.mx/externos/Abogado\\_General/Legislacion/reglamentos/leyorganicauabc.pdf](http://sriagrual.uabc.mx/externos/Abogado_General/Legislacion/reglamentos/leyorganicauabc.pdf)
- Universidad Autónoma de Baja California Sur, *Ley Orgánica 2007 de la Universidad Autónoma de Baja California Sur*, <http://www.uabcs.mx/docs/Leyorganica2007.pdf>

- Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca*, <http://www.transparencia.uabjo.mx/legislacionUniversitaria/index.php?tipo=activo&criterio=p1.pdf>
- Universidad Autónoma del Carmen, *Ley Constitutiva de la Universidad Autónoma del Carmen*, <http://www.unacar.mx/transparencia/contenido/Xb.html>
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (2002), *2do. Informe 2001-2002, Anexos*, <http://www.uacj.mx/informe/PDF/Segundo/anexos.pdf>
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (2007), *Indicadores Institucionales de la UACJ*, <http://www.uacj.mx/transparencia/Indicadores/default.htm#>
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (2004), *IV Informe de actividades 2003-2004*, <http://www.uacj.mx/informe/Cuarto.htm>
- Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez*, [http://www.uacj.mx/Normatividad/nuevas\\_copy\(1\)/organica.htm](http://www.uacj.mx/Normatividad/nuevas_copy(1)/organica.htm)
- Universidad Autónoma de la Ciudad de México, *Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México*, [http://www.uacm.edu.mx/informacion/leyes\\_df\\_13\\_1/Estatuto%20organico%20de%20la%20UCM%2029%20enero%202002.pdf](http://www.uacm.edu.mx/informacion/leyes_df_13_1/Estatuto%20organico%20de%20la%20UCM%2029%20enero%202002.pdf)
- Universidad Autónoma de Coahuila, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Coahuila*, [http://www.uadec.mx/portal/page?\\_pageid=42,30577&\\_dad=portal&shema=PORTAL](http://www.uadec.mx/portal/page?_pageid=42,30577&_dad=portal&shema=PORTAL)
- Universidad Autónoma de Chiapas, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chiapas*, [www.unach.mx/images/stories/legislacion/documentos\\_pdf/Ley\\_organica\\_de\\_la\\_UNACH.pdf](http://www.unach.mx/images/stories/legislacion/documentos_pdf/Ley_organica_de_la_UNACH.pdf)
- Universidad Autónoma de Chihuahua, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Chihuahua*, [http://www.uach.mx/institucional\\_y\\_juridica/2008/03/19/ley\\_organica/](http://www.uach.mx/institucional_y_juridica/2008/03/19/ley_organica/)
- Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*, <http://www.uaeh.edu.mx/universidad/legisorganica.htm>
- Universidad Autónoma del Estado de Morelos, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos*, <http://portal.di.uaem.mx/transparencia/compendio/LeyOrg.pdf>
- Universidad Autónoma de Guerrero, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Guerrero*, <http://www.utai.uagro.mx/>
- Universidad Autónoma Metropolitana, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, <http://www.uam.mx/legislacion/1/index.html>
- Universidad Autónoma de Nayarit, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de*



Nayarit, [http://www.uan.mx/paginas/universidad/archivos/3.1\\_Ley\\_Organica\\_UAN.pdf](http://www.uan.mx/paginas/universidad/archivos/3.1_Ley_Organica_UAN.pdf)

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, <http://www.uaslp.mx/Plantilla.aspx?padre=4946>

Universidad Autónoma de Sinaloa, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Sinaloa*, <http://web.uasnet.mx/archivos/nuestraUniversidad/pdf/LeyOrganica2006.pdf>

Universidad Autónoma de Tamaulipas, *Estatuto General de la Universidad Autónoma de Tamaulipas*, [http://portal.uat.edu.mx/NR/rdonlyres/egajxpbkk4e54lnoydr6azaiybta5tmxsjxquqdxofwlv5nzwtmpne5mkozkznegctjfgbqe3rwjcp5xumfyvsbsxzh/Estatuto\\_Organico.pdf](http://portal.uat.edu.mx/NR/rdonlyres/egajxpbkk4e54lnoydr6azaiybta5tmxsjxquqdxofwlv5nzwtmpne5mkozkznegctjfgbqe3rwjcp5xumfyvsbsxzh/Estatuto_Organico.pdf)

Universidad Autónoma de Tlaxcala, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Tlaxcala*, [http://uatx.mx/transparencia/index.php?muestra\\_paper=/universidad/lo&sección=marco&width=800height=600](http://uatx.mx/transparencia/index.php?muestra_paper=/universidad/lo&sección=marco&width=800height=600)

Universidad Autónoma de Yucatán, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Yucatán*, <http://www.abogadogeneral.uady.mx/legislacionuniv.html>

Universidad Autónoma de Zacatecas, *Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, <http://www.uaz.edu.mx/>

Universidad de Colima, *Ley Orgánica de la Universidad de Colima*, <http://www.ucol.mx/transparencia/org1980.php>

Universidad de Guadalajara (2005), *Numeralia Institucional. Información e Indicadores Básicos, Marzo 2005*, [http://www.transparencia.udg.mx/html/Numeralia/marzo\\_2005.pdf](http://www.transparencia.udg.mx/html/Numeralia/marzo_2005.pdf)

Universidad de Guadalajara, *Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara*, <http://www.transparencia.udg.mx>

Universidad de Guanajuato, *Ley Orgánica de la Universidad de Guanajuato*, [http://www.transparencia.ugto.mx/Files/LEY\\_ORGANICA\\_2007.pdf](http://www.transparencia.ugto.mx/Files/LEY_ORGANICA_2007.pdf)

Universidad de Quintana Roo, *Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo*, <http://www.uqroo.mx/leyes/leyorganica.htm>

Universidad de Sonora (2004), *3er. Informe Anual 2003-2004*, [http://www.uson.mx/la\\_unison/informes/3er-informe2003-2004.pdf](http://www.uson.mx/la_unison/informes/3er-informe2003-2004.pdf)

Universidad de Sonora, *Ley Número 4, Orgánica de la Universidad de Sonora*, [http://www.uson.mx/la\\_unison/reglamentacion/ley\\_num4\\_organica.htm](http://www.uson.mx/la_unison/reglamentacion/ley_num4_organica.htm)

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, *Ley Orgánica de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco*, <http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/WFrmPresentarPortal.aspx?dp=FJ>

- Universidad Juárez del Estado de Durango, *Ley Orgánica de la Universidad Juárez del Estado de Durango*, <http://www.ujed.mx/portal/Publico/Archivo.aspx?ipArchivo=369>
- Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, *Ley Orgánica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*, <http://www.umich.mx/>
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, <http://www.dgelu.unam.mx/m2.htm>
- Universidad Veracruzana (2003), *3er. Informe de Labores 2002-2003*, <http://www.uv.mx/universidad/doctosofi/informe2003/index.htm>
- Universidad Veracruzana (2004), *4to. Informe de Labores 2001-2005*, <http://www.uv.mx/universidad/doctosofi/4informe2004/5.htm>
- Universidad Veracruzana (2007), *Agenda Histórica de la Universidad Veracruzana*, [http://www.uv.mx/planeacioninstitucional/documentos/documents/agenda\\_historica\\_2001\\_2007.pdf](http://www.uv.mx/planeacioninstitucional/documentos/documents/agenda_historica_2001_2007.pdf)
- Universidad Veracruzana, *Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana*, [http://www.uv.mx/transparencia/infpublica/marcojuridico/leyes/organica.php#T2\\_C2BIS](http://www.uv.mx/transparencia/infpublica/marcojuridico/leyes/organica.php#T2_C2BIS)





**Tabla 1**  
**Caracterización de las universidades públicas en México**

Núm.	Universidad	Siglas	Año de fundación	Entidad federativa	Carácter (estatal o federal)	Matrícula total	Personal académico
1	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	BUAP	1956	Puebla	Estatal	54,755***	4,249
2	Instituto Politécnico Nacional	IPN	1937	Distrito Federal	Federal	142,861	15,636
3	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	UACM	2001	Distrito Federal	Estatal	2,064*	ND
4	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro*	UAAAN	1975	Coahuila	Federal	4,500	569
5	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	UABJO	1955	Oaxaca	Estatal	22,393*	510**
6	Universidad Autónoma Chapingo	UACH	1974	Edo. de México	Federal	3,527*	620**



Tabla 1 (Continuación)

Núm.	Universidad	Siglas	Año de fundación	Entidad federativa	Carácter (estatal o federal)	Matrícula total	Personal académico
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes	UAA	1973	Aguascalientes	Estatal	15,626***	1,504
8	Universidad Autónoma de Baja California	UABC	1957	Baja California	Estatal	33,380	3,455
9	Universidad Autónoma de Baja California Sur	UABCS	1975	Baja California Sur	Estatal	5,194	877
10	Universidad Autónoma de Chiapas	UNACH	1974	Chiapas	Estatal	28,649	1,617
11	Universidad Autónoma de Chihuahua	UACH	1954	Chihuahua	Estatal	21,511	2,110
12	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	UACJ	1973	Chihuahua	Estatal*	17,919	1,762
13	Universidad Autónoma de Coahuila	UAC	1975	Coahuila	Estatal	20,933*	1,554**
14	Universidad Autónoma de Guerrero	UAGRO	1963	Guerrero	Estatal	56,963***	3,005

Tabla 1 (Continuación)

Núm	Universidad	Siglas	Año de fundación	Entidad federativa	Carácter (estatal o federal)	Matrícula total	Personal académico
15	Universidad Autónoma de Nayarit	UAN	1975	Nayarit	Estatal	23,015***	1,435
16	Universidad Autónoma de Querétaro	UAQ	1959	Querétaro	Estatal	21,812***	1,900
17	Universidad Autónoma de San Luís Potosí	UASLP	1934	San Luís Potosí	Estatal	20,432***	2,264
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	UAS	1965	Sinaloa	Estatal	103,267***	9,020
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	UAT	1956	Tamaulipas	Estatal	41,449***	2,692
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	UATX	1976	Tlaxcala	Estatal	10,715	1,061
21	Universidad Autónoma de Yucatán	UADY	1984	Yucatán	Estatal	17,379***	710
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	UAZ	1968	Zacatecas	Estatal	28,565***	860



Tabla 1 (Continuación)

Núm	Universidad	Siglas	Año de fundación	Entidad federativa	Carácter (estatal o federal)	Matrícula total	Personal académico
23	Universidad Autónoma del Carmen	UNACAR	1967	Campeche	Estatal	5,558***	571
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	UAEH	1961	Hidalgo	Estatal	33,610***	616 <sup>a</sup>
25	Universidad Autónoma del Estado de México	UAEMEX	1956	Estado de México	Estatal	50,448***	5,219
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	UAEM	1967	Morelos	Estatal	17,807	3,000
27	Universidad Autónoma Metropolitana	UAM	1974	Distrito Federal	Federal*	38,403	2,882
28	Universidad de Colima	UCOL	1962	Colima	Estatal	23,448***	2,026
29	Universidad de Guadalajara	udeg	1925	Jalisco	Estatal	188,797***	13,076
30	Universidad de Guanajuato	UGTO	1945	Guanajuato	Estatal	29,866***	2,502

Tabla 1 (Continuación)

Núm.	Universidad	Siglas	Año de fundación	Entidad federativa	Carácter (estatal o federal)	Matrícula total	Personal académico
31	Universidad de Quintana Roo	UQROO	1991	Quintana Roo	Estatal	3,260	349
32	Universidad de Sonora	UNISON	1938	Sonora	Estatal	30,733	939 <sup>a</sup>
33	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	UJAT	1958	Tabasco	Estatal	35,271	2,107
34	Universidad Juárez del Estado de Durango	UJED	1957	Durango	Estatal	5,795 <sup>***</sup>	1,876
35	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	UMSNH	1917	Michoacán	Estatal	49,992	3,473
36	Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM	1910	Distrito Federal	Federal	292,889 <sup>***</sup>	33,256
37	Universidad Veracruzana	UV	1944	Veracruz	Estatal	73,273	6,085

Fuente: elaboración propia con base en informes institucionales descargados de las páginas web oficiales de las universidades.

\* Datos tomados de los Anuarios Estadísticos, ANUIES, 2004,

\*\* Datos tomados de los Anuarios Estadísticos, ANUIES, 2000,

\*\*\* Incluye educación superior y media superior,

<sup>a</sup> Incluye sólo profesores de tiempo completo.



Tabla 21  
Órganos de gobierno de las universidades públicas en México (2007)

Núm.	Universidad	Máximo órgano de gobierno	Junta de Gobierno (sí/no)	Número de integrantes (Consejo Universitario)*	Número de integrantes (Junta de Gobierno)
1	Universidad Nacional Autónoma de México	Consejo Universitario	Sí	134	15
2	Universidad Autónoma Metropolitana	Consejo Académico*	Sí	46	9
3	Instituto Politécnico Nacional	Consejo General Consultivo	No	153	-
4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Consejo Universitario	No	184	-
5	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	H. Consejo Universitario	No	107	-
6	Universidad Autónoma Chapingo	Consejo Universitario	No	-	-
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Consejo Universitario	Sí	46	9
8	Universidad Autónoma de Baja California	Consejo Universitario	Sí	96	11
9	Universidad Autónoma de Baja California Sur	Consejo General Universitario	Sí (Junta Consultiva)	33	9
10	Universidad Autónoma de Chiapas	Consejo Universitario	Sí	103	5
11	Universidad Autónoma de Chihuahua	Consejo Universitario	No	65	-

Tabla 21 (Continuación)

Núm.	Universidad	Máximo órgano de gobierno	Junta de Gobierno (sí/no)	Número de integrantes (Consejo Universitario)*	Número de integrantes (Junta de Gobierno)
12	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	H. Consejo Universitario	No	75	-
13	Universidad Autónoma de Coahuila	Consejo Universitario Paritario	No	260	-
14	Universidad Autónoma de Guerrero	H. Consejo Universitario	No	72	-
15	Universidad Autónoma de Nayarit	Consejo General Universitario	No	123	-
16	Universidad Autónoma de Querétaro	Consejo Universitario	No	86	-
17	Universidad Autónoma de San Luís Potosí	Consejo Directivo Universitario	Sí (Junta Suprema de Gobierno)	58	5
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	H. Consejo Universitario	No	33	-
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Asamblea Universitaria	Sí (Junta Permanente)	100	6
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Consejo Universitario	No	51	-
21	Universidad Autónoma de Yucatán	Consejo Universitario	No	57	-
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	Consejo Universitario	No	100	-
23	Universidad Autónoma del Carmen	Consejo Universitario	No	39	-



Tabla 21 (Continuación)

Núm.	Universidad	Máximo órgano de gobierno	Junta de Gobierno (sí/no)	Número de integrantes (Consejo Universitario)*	Número de integrantes (Junta de Gobierno)
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Consejo Universitario	No	57	-
25	Universidad Autónoma del Estado de México	Consejo Universitario	No	153	-
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Consejo Universitario	Sí	49	7
27	Universidad de Colima	Consejo Universitario	Sí (Junta de Auscultación Electoral Universitaria)	123	7
28	Universidad de Guadalajara	Consejo General Universitario	No	174	-
29	Universidad de Guanajuato	Consejo General Universitario	Sí, (Junta Directiva)	41	11
30	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Consejo Universitario	No	58	-
31	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	H. Consejo Universitario	No	38	-
32	Universidad de Quintana Roo	Consejo Universitario	Sí (Junta Directiva)	24	9
33	Universidad de Sonora	Colegio Académico	Sí (Junta Universitaria)	36	14
34	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Consejo Universitario	No	63	-

Tabla 21 (Continuación)

Núm.	Universidad	Máximo órgano de gobierno	Junta de Gobierno (sí/no)	Número de integrantes (Consejo Universitario)*	Número de integrantes (Junta de Gobierno)
35	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Consejo Universitario	Sí	49	-
36	Universidad Juárez Autónoma de Durango	Consejo Universitario	Sí (Junta Directiva)	23	-
37	Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	Sí	369	9

\* Los datos presentados en esta columna fueron calculados con base en los lineamientos para la conformación de los consejos universitarios dentro de las leyes o estatutos orgánicos de cada una de las universidades debido a la falta de la información en la mayoría de los casos.

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.



Tabla 22

## Gobierno de las universidades públicas en México

Núm.	Universidad	Denominación	Duración en el cargo	Reelección	Quién lo elige/designa
1	Universidad Nacional Autónoma de México	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta de Gobierno
2	Universidad Autónoma Metropolitana	Rector General	4 años	No	Junta Directiva
3	Instituto Politécnico Nacional	Director General	3 años	Sí (una sola vez)	Presidente de la República
4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
5	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	Rector	4 años	No	H. Consejo Universitario*
6	Universidad Autónoma Chapingo	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Comunidad Universitaria
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Rector	3 años	Sí (una sola vez)	Junta de Gobierno
8	Universidad Autónoma de Baja California	Rector	4 años	No	Junta de Gobierno
9	Universidad Autónoma de Baja California Sur	Rector	4 años	No	Consejo General Universitario*
10	Universidad Autónoma de Chiapas	Rector	4 años	No	Junta de Gobierno
11	Universidad Autónoma de Chihuahua	Rector	6 años	No	Consejo Universitario
12	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	Rector	6 años	No	Consejo Universitario

Tabla 22 (Continuación)

Núm.	Universidad	Denominación	Duración en el cargo	Reelección	Quién lo elige/designa
13	Universidad Autónoma de Coahuila	Rector	3 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario Paritario*
14	Universidad Autónoma de Guerrero	Rector	4 años	No	Consejo Universitario
15	Universidad Autónoma de Nayarit	Rector	6 años	No	Consejo General Universitario
16	Universidad Autónoma de Querétaro	Rector	3 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
17	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Directivo Universitario
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	Rector	4 años	No	H. Consejo Universitario
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta Permanente*
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
21	Universidad Autónoma de Yucatán	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	Rector	4 años	No (para periodo inmediato)	Comunidad Universitaria
23	Universidad Autónoma del Carmen	Rector	4 años	Sí	Consejo Universitario
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
25	Universidad Autónoma del Estado de México	Rector	4 años	No	Consejo Universitario



Tabla 22 (Continuación)

Núm.	Universidad	Denominación	Duración en el cargo	Reelección	Quién lo elige/designa
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Rector	6 años	No (para periodo inmediato)	Consejo Universitario
27	Universidad de Colima	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Consejo Universitario
28	Universidad de Guadalajara	Rector General	6 años	No	Consejo General Universitario
29	Universidad de Guanajuato	Rector General	4 años	Sí (una sola vez)	Junta Directiva
30	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Rector	4 años	No	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
31	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro*	Rector	4 años	No	H. Consejo Universitario*
32	Universidad de Quintana Roo	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta Directiva
33	Universidad de Sonora	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta Universitaria
34	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Rector	4 años	No	Comisión de Rectoría
35	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta de Gobierno
36	Universidad Juárez Autónoma de Durango	Rector	6 años	Sí	Consejo Universitario
37	Universidad Veracruzana	Rector	4 años	Sí (una sola vez)	Junta de Gobierno

\* Comisión electoral formada por un determinado número de personas pertenecientes al Consejo Universitario o a la Junta de Gobierno

Fuente: elaboración propia con datos tomados de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.

Tabla 23

## Composición del Consejo General Universitario en términos absolutos y relativos (CGU)

Núm. Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU										
		Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total	
1	Universidad Nacional Autónoma de México	Consejo Universitario	32 (23.9%)	50 (37.3%)	51 (38%)	1 (0.75%)	0	0	0	0	0	134 (100%)
2	Universidad Autónoma Metropolitana	Colegio Académico	12 (26.1%)	12 (26.1%)	18 (39%)	4 (8.7%)	0	0	0	0	0	46 (100%)
3	Instituto Politécnico Nacional	Consejo General Consultivo	21 (13.7%)	40 (26.1%)	90 (59%)	2 (1.3%)	0	0	0	0	0	153 (100%)
4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Consejo Universitario	72 (39.1%)	72 (39.1%)	37 (20.1%)	3 (1.6%)	0	0	0	0	0	184 (100%)
5	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	H. Consejo Universitario	52 (49%)	26 (24%)	27 (25.2%)	2 (1.87%)	0	0	0	0	0	107 (100%)
6	Universidad Autónoma Chapingo	Consejo Universitario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



Tabla 23 (Continuación)

Núm.	Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU									Total
			Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Consejo Universitario	14 (30.4%)	14 (30.4%)	16 (35%)	2 (4.3%)	0	0	0	0	0	46 (100%)
8	Universidad Autónoma de Baja California	Consejo Universitario	44 (45.8%)	22 (23%)	27 (28%)	3 (3.1%)	0	0	0	0	0	96 (100%)
9	Universidad Autónoma de Baja California Sur	Consejo General Universitario	9 (27.3%)	9 (27.3%)	12 (36.3%)	1 (3%)	1 (3%)	1 (3%)	0	0	0	33 (100%)
10	Universidad Autónoma de Chiapas	Consejo Universitario	20 (19.42%)	60 (58.25%)	22 (21.36%)	1 (0.97%)	0	0	0	0	0	103 (100%)
11	Universidad Autónoma de Chihuahua	Consejo Universitario	30 (46.15%)	15 (23.08%)	18 (27.69%)	1 (1.54%)	1 (1.54%)	0	0	0	0	65 (100%)
12	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	H. Consejo Universitario	20 (26.67%)	20 (26.67%)	35 (46.67%)	0	0	0	0	0	0	75 (100%)

Tabla 23 (Continuación)

Núm.	Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU									Total
			Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	
13	Universidad Autónoma de Coahuila	Consejo Universitario Paritario	159 (46.62%)	159 (46.62%)	2 (0.77%)	0	0	0	0	0	0	320 (100%)
14	Universidad Autónoma de Guerrero	H. Consejo Universitario	30 (41.67%)	30 (41.67%)	4 (5.56%)	1 (1.39%)	1 (1.39%)	6 (8.3%)	0	0	0	72 (100%)
15	Universidad Autónoma de Nayarit	Consejo General Universitario	56 (45.53%)	28 (22.76%)	33 (26.83%)	3 (2.44%)	3 (2.44%)	0	0	0	0	123 (100%)
16	Universidad Autónoma de Querétaro	Consejo Universitario	32 (37.21%)	16 (18.69%)	34 (39.53%)	1 (1.16%)	1 (1.16%)	1 (1.16%)	1 (1.16%)	0	0	86 (100%)
17	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	Consejo Directivo Universitario	18 (31.03%)	18 (31.03%)	20 (34.48%)	0	0	1 (1.7%)	0	1 (1.7%)	0	58 (100%)
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	H. Consejo Universitario	7 (21.21%)	7 (21.21%)	17 (51.52%)	1 (3.03%)	1 (3.03%)	0	0	0	0	33 (100%)
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Asamblea Universitaria	48 (48%)	25 (25%)	26 (26%)	1 (1%)	0	0	0	0	0	100 (100%)



Tabla 23 (Continuación)

Núm. Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU										
		Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total	
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	Consejo Universitario	20 (39.22%)	10 (19.61%)	20 (39.22%)	1 (1.96%)	0	0	0	0	0	51 (100%)
21	Universidad Autónoma de Yucatán	Consejo Universitario	17 (29.82%)	17 (29.82%)	23 (40.35%)	0	0	0	0	0	0	57 (100%)
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	Consejo Universitario	33 (33%)	25 (25%)	39 (39%)	3 (3%)	0	0	0	0	0	100 (100%)
23	Universidad Autónoma del Carmen	Consejo Universitario	9 (23.08%)	9 (23.08%)	20 (51.28%)	1 (2.56%)	0	0	0	0	0	39 (100%)
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Consejo Universitario	11 (19.3%)	11 (19.3%)	23 (40.35%)	1 (1.75%)	1 (1.75%)	10 (17.5%)	0	0	0	57 (100%)
25	Universidad Autónoma del Estado de México	Consejo Universitario	75 (49.02%)	34 (22.22%)	42 (27.45%)	1 (0.65%)	1 (0.65%)	0	0	0	0	153 (100%)
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Consejo Universitario	14 (28.57%)	14 (28.57%)	15 (30.61%)	2 (4.08%)	2 (4.08%)	2 (4.08%)	0	0	0	49 (100%)

Tabla 23 (Continuación)

Núm.	Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU									Total
			Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	
27	Universidad de Colima	Consejo Universitario	60 (48.78%)	30 (24.39%)	32 (26.02%)	0	0	1 (0.8%)	0	0	0	123 (100%)
28	Universidad de Guadalajara	Consejo General Universitario	51 (27%)	51 (27%)	69 (36%)	1 (.05%)	1 (.05%)	1 (.05%)	0	0	0	174 (100%)
29	Universidad de Guanajuato	Consejo General Universitario	10 (24.39%)	10 (24.39%)	20 (48.78%)	1 (2.44%)	0	0	0	0	0	41 (100%)
30	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Consejo Universitario	21 (36.21%)	26 (44.83%)	9 (15.52%)	2 (3.45%)	0	0	0	0	0	58 (100%)
31	Universidad Agraria Antonio Narro*	H. Consejo Universitario	18 (47.37%)	18 (47.37%)	2 (2.56%)	0	0	0	0	0	0	38 (100%)
32	Universidad de Quintana Roo	Consejo Universitario	6 (25%)	6 (25%)	11 (45.83%)	0	0	0	0	1	0	24 (100%)
33	Universidad de Sonora	Colegio Académico	9 (25%)	9 (25%)	15 (41.67%)	3 (8.33%)	0	0	0	0	0	36 (100%)



Tabla 23 (Continuación)

Núm. Universidad	Órgano de gobierno	Composición del CGU										
		Alumnos	Académicos	Directivos	Administrativos (Sindicato)	Profesores (sindicato)	Federación estudiantil	Gobierno Estatal	Patronato	Ex alumnos	Total	
34	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Consejo Universitario	19 (30.16%)	19 (30.16%)	21 (33.33%)	1 (1.59%)	1 (1.59%)	1 (1.59%)	0	0	1 (1.59%)	63 (100%)
35	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	Consejo Universitario	16 (32.78%)	8 (16.39%)	24 (44.26%)	1 (3.27%)	0	0	0	0	0	49 (100%)
36	Universidad Juárez del Estado de Durango	Consejo Universitario	9 (39.13%)	11 (47.83%)	2 (8.70%)	0	0	1 (4.3%)	0	0	0	23 (100%)
37	Universidad Veracruzana	Consejo Universitario General	120 (32.52%)	120 (32.52%)	129 (34.96%)	0	0	0	0	0	0	369 (100%)

\* Los datos presentados en esta columna fueron calculados con base en los lineamientos para la conformación de los consejos universitarios dentro de las leyes o estatutos orgánicos de cada una de las universidades debido a la falta de la información en la mayoría de los casos.

\*\* Datos no disponibles en las página web.

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web.

**Tabla 24**  
**Integrantes del CGU de las Universidades Públicas en México**

Núm.	Universidad	Número de integrantes
1	Universidad Nacional Autónoma de México	134
2	Universidad Autónoma Metropolitana	46
3	Instituto Politécnico Nacional	153
4	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	184
5	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	107
6	Universidad Autónoma Chapingo*	-
7	Universidad Autónoma de Aguascalientes	46
8	Universidad Autónoma de Baja California	96
9	Universidad Autónoma de Baja California Sur	33
10	Universidad Autónoma de Chiapas	103
11	Universidad Autónoma de Chihuahua	65
12	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	75
13	Universidad Autónoma de Coahuila	260
14	Universidad Autónoma de Guerrero	72
15	Universidad Autónoma de Nayarit	123
16	Universidad Autónoma de Querétaro	86
17	Universidad Autónoma de San Luis Potosí	58
18	Universidad Autónoma de Sinaloa	33
19	Universidad Autónoma de Tamaulipas	100
20	Universidad Autónoma de Tlaxcala	51
21	Universidad Autónoma de Yucatán	57
22	Universidad Autónoma de Zacatecas	100
23	Universidad Autónoma del Carmen	39
24	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	57
25	Universidad Autónoma del Estado de México	153
26	Universidad Autónoma del Estado de Morelos	49
27	Universidad de Colima	123
28	Universidad de Guadalajara	166
29	Universidad de Guanajuato	41
30	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	58
31	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	38
32	Universidad de Quintana Roo	24
33	Universidad de Sonora	36
34	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	63
35	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	49
36	Universidad Juárez Autónoma de Durango	23
37	Universidad Veracruzana	369

\* Dato no disponible en la página web.

Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad de cada una de las universidades con respecto a la conformación de los consejos universitarios disponibles en sus páginas web.



**Tabla 25**  
**Relaciones entre órganos colegiados y figuras unipersonales**

udeg			
Figuras unipersonales		Órganos colegiados que representa	
Rector	1	Consejo General Universitario	174
Rectores de Centro	14	Consejo de Centros Universitarios	528
Directores de División	38	Consejos Divisionales	423
Jefes de Departamento	138	Colegios Departamentales	ND
Director SEMS	1	Consejo General SEMS	152
Directores de Escuelas	47	Consejos de Escuelas	1,034

UACJ			
Figuras unipersonales		Órganos colegiados que representa	
Rector	1	Consejo Universitario	78
Directores de Institutos	4	Consejo Técnico de Institución	189
Jefes de Departamento	14		

UNISON			
Figuras unipersonales		Órganos colegiados que representa	
Rector	1	Colegio Académico	36
Vicerrector	3	Consejos Académicos	122
Directores de División	11	Consejos Divisionales	113
Jefes de Departamento	34		

UV			
Figuras unipersonales		Órganos colegiados que representa	
Rector	1	Consejo Universitario General	308
Secretario Académico	1	Consejo Universitario Regional Xalapa	104
Vicerrector	4	Consejos Universitarios Regionales	168
Directores de Facultad	81	Consejo Técnico	816

BUAP			
Figuras unipersonales		Órganos colegiados que representa	
Rector	1	Consejo Universitario General	180
Vicerrector	3	Autoridades Académicas por Función	75
Directores de Unidades Académicas	35	Unidades Académicas	ND

Figuras unipersonales	udeG	UACJ	UNISON	UV	BUAP
Rector	1	1	1	1	1
Rectores de Centro	14				
Directores de Institutos		4			
Secretario Académico				1	
Vicerrector	1		3	4	3
Directores de Unidades Académicas					35
Directores de Facultad				81	
Directores de División	38		11		
Jefes de Departamento	138	14	34		
Director SEMS	1				
Directores de Escuelas	47				
<hr/>					
Órganos Colegiados	udeG	UACJ	UNISON	UV	BUAP
Consejo General Universitario	174	78		308	180
Colegio Académico			36		
Consejo de Centros Universitarios	528				
Consejo Técnico de Institución		189			
Consejos Académicos			122		
Consejo Universitario Regional Xalapa				104	
Autoridades Académicas por Función					75
Consejos Divisionales	423		113		
Consejos Universitarios Regionales				168	
Unidades Académicas					ND
Consejo Técnico				816	
Colegios Departamentales	ND				
Consejo General SEMS	152				
Consejos de Escuelas	1,034				



Tabla 26  
Comparativo de estructuras de gobierno universitario

Figuras unipersonales	UdeG		UACJ		UNISON		UV		BUAP		Órganos colegiados
	FU	OC	FU	OC	FU	OC	FU	OC	FU	OC	
Rector	1	174	1	78	1	36	1	308			Consejo General Universitario
									1	180	Colegio Académico
Rectores de Centro	14	528									Consejo de Centros Universitarios
Directores de Institutos			4	189							Consejo Técnico de Institución
Secretario Académico							1	104			Consejo Universitario Regional Xalapa
Vicerrector					3	122					Consejos Académicos
							4	168			Consejos Universitarios Regionales
									3	75	Autoridades Académicas por Función
Directores de Unidades Académicas									35	ND	Unidades Académicas
Directores de División	38	423			11	113					Consejos Divisionales
Directores de Facultad							81	816			Consejo Técnico
Jefes de Departamento	138	ND									Colegios Departamentales
			14	34							
Director SEMS	1	152									Consejo General SEMS
Directores de Escuelas	47	1,034									Consejos de Escuelas
Totales	239	2,316	19	267	49	271	87	1,396	39	255	Totales

FU: Figuras unipersonales.

OC: Órganos colegiados.

**Tabla 27**  
Distribución del peso de las figuras unipersonales  
y los órganos colegiados en el gobierno universitario (absolutos)

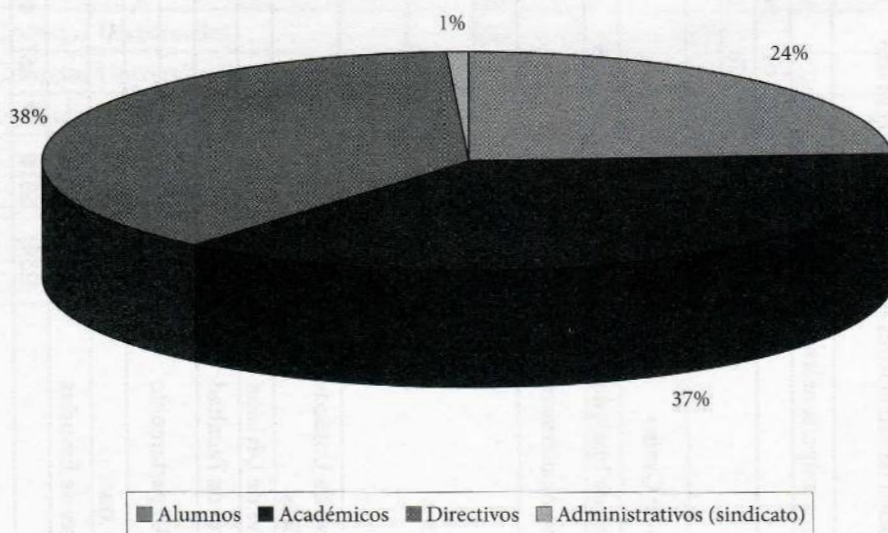
Gobierno universitario	UdeG	UACJ	UNISON	UV	BUAP
Figuras unipersonales	239	19	49	87	39
Órganos colegiados	2316	267	271	1396	255
Total	2555	286	320	1483	294

**Tabla 28. Distribución del peso de las figuras unipersonales  
y los órganos colegiados en el gobierno universitario (%)**

Gobierno universitario	UdeG	UACJ	UNISON	UV	BUAP
Figuras unipersonales	9%	7%	15%	6%	13%
Órganos colegiados	91%	93%	85%	94%	87%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

### Gráficas de la composición de las máximas autoridades de las 37 principales universidades en el país

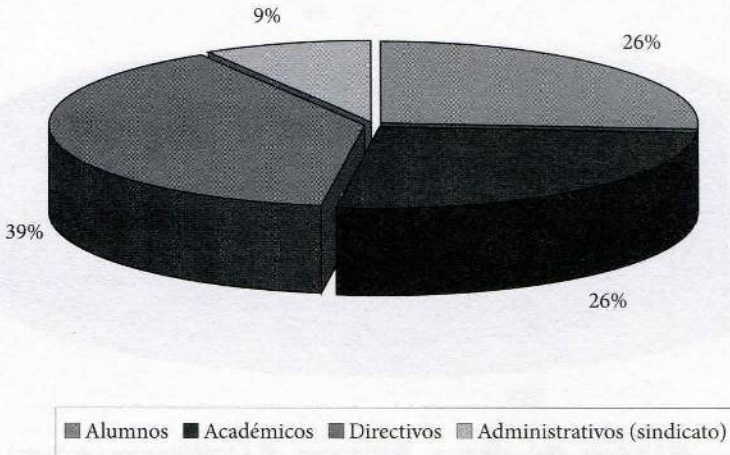
**Gráfica 3**  
Composición del Consejo Universitario de la UNAM



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.dgelu.unam.mx/m2.htm>

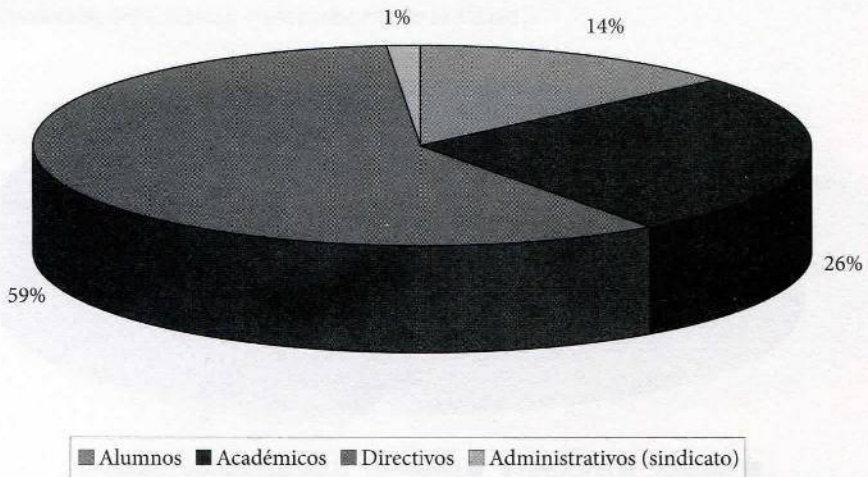


**Gráfica 4**  
**Composición del Consejo Académico de la UAM**



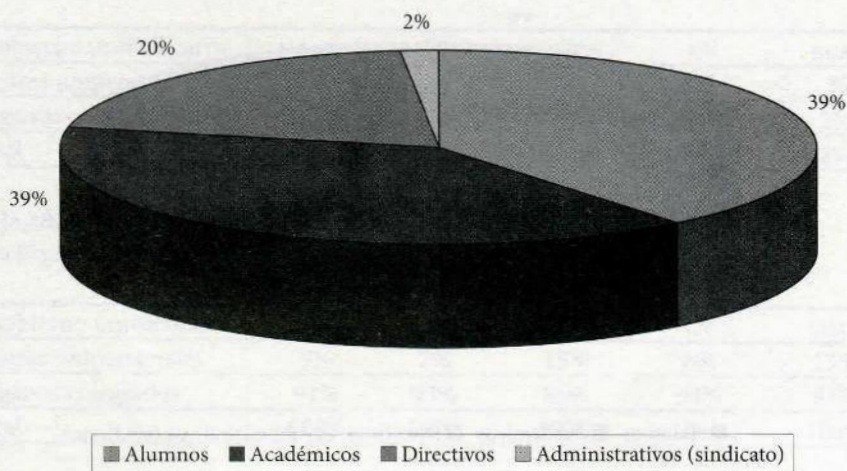
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uam.mx/legislacion/1/index.html>

**Gráfica 5**  
**Composición del Consejo General Consultivo del IPN**



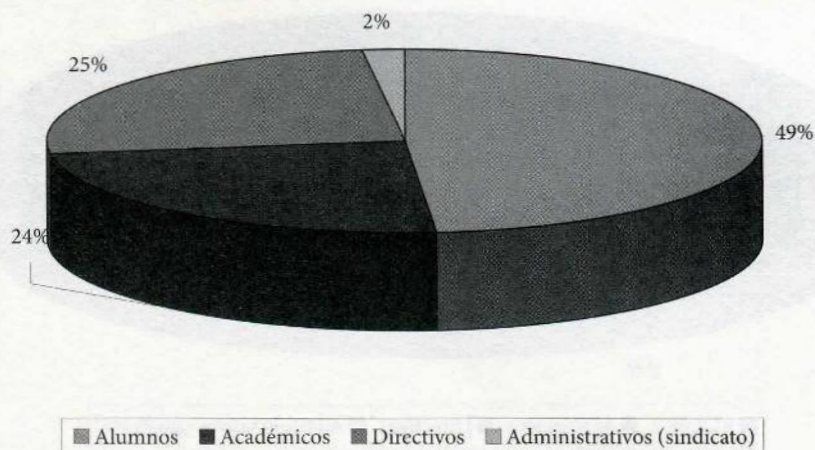
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.abogadogeneral.ipn.mx/leyes/Ley%20Organica%20del%20IPN.pdf>

**Gráfica 6**  
**Composición del Consejo Universitario de la BUAP**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.transparencia.buap.mx/legisla/estatuto.htm>

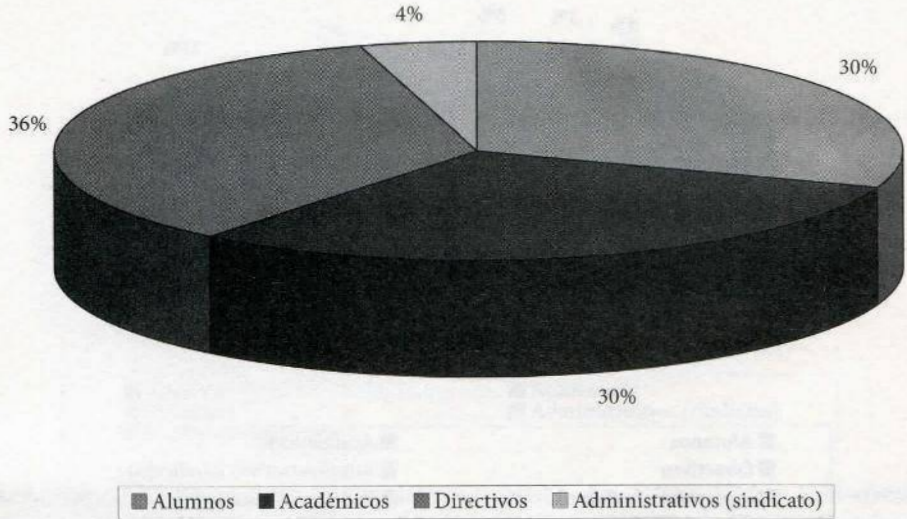
**Gráfica 7**  
**Composición del H. Consejo Universitario de la UABJO**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.transparencia.uabjo.mx/legislacionUniversitaria/index.php?tipo=activo&critério=p1.pdf>

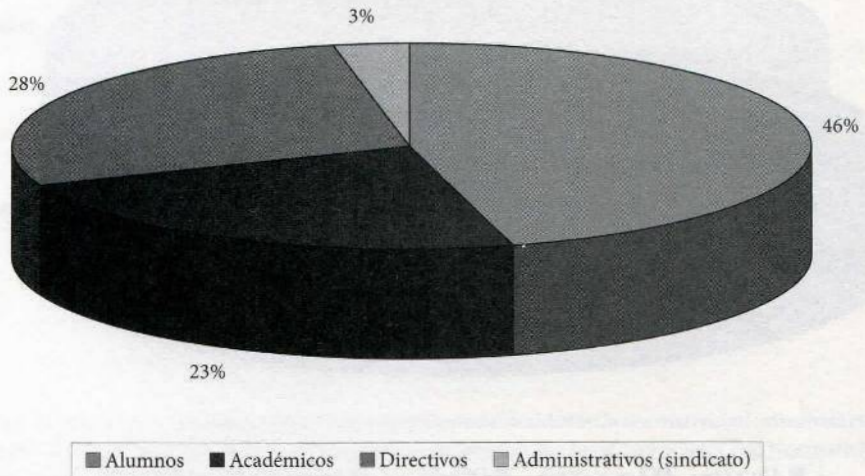


**Gráfica 8**  
**Composición del Consejo Universitario de la UAA**



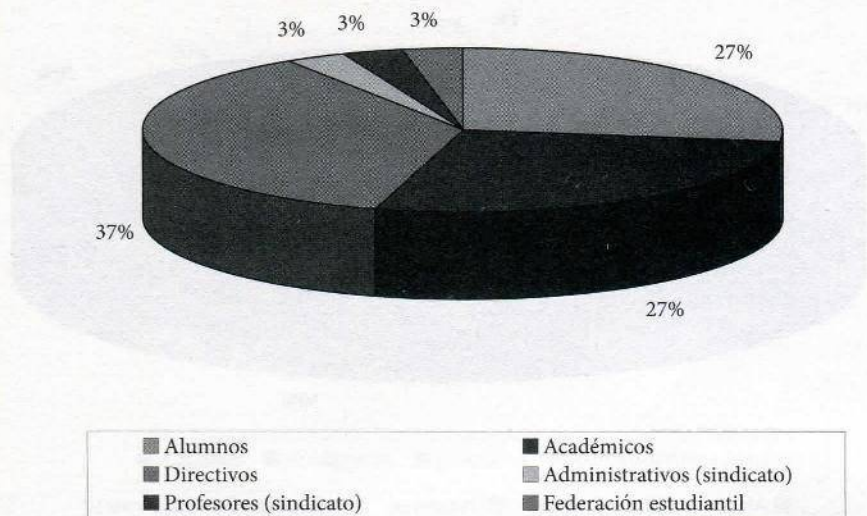
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uaa.mx/transparencia/>

**Gráfica 9**  
**Composición del Consejo Universitario de la UABC**



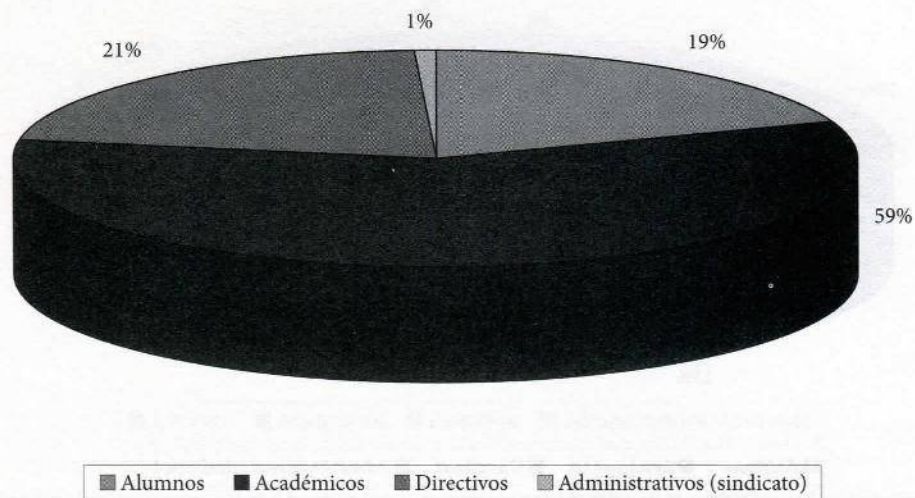
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://sriagral.uabc.mx/externos/Abogado\\_General/Legislacion/reglamentos/leyorganicauabc.pdf](http://sriagral.uabc.mx/externos/Abogado_General/Legislacion/reglamentos/leyorganicauabc.pdf)

**Gráfica 10**  
**Composición del Consejo General Universitario de la UABCS**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uabcs.mx/docs/Leyorganica2007.pdf>

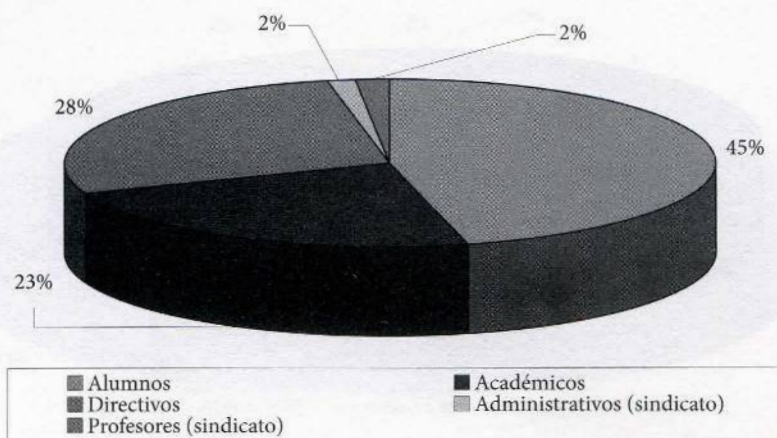
**Gráfica 11**  
**Composición del Consejo Universitario de la UNACH**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.unach.mx/images/stories/legislacion/documentos\\_pdf/Ley\\_organica\\_de\\_la\\_UNACH.pdf](http://www.unach.mx/images/stories/legislacion/documentos_pdf/Ley_organica_de_la_UNACH.pdf)

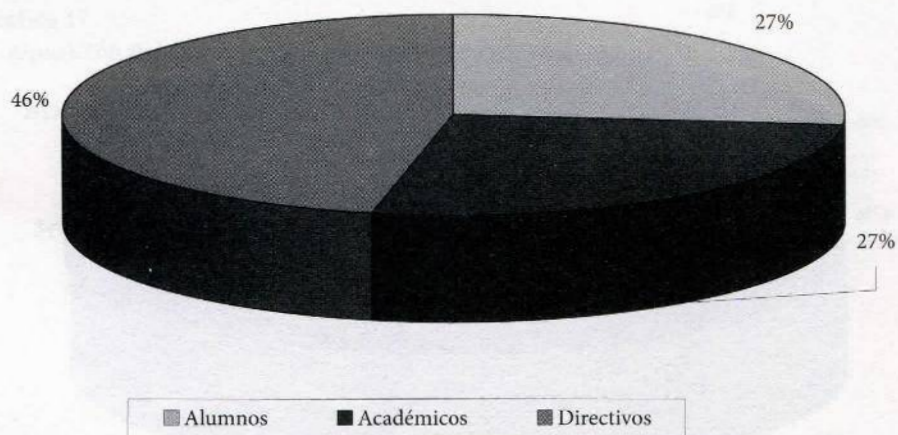


**Gráfica 12**  
**Composición del Consejo Universitario de la UACH**



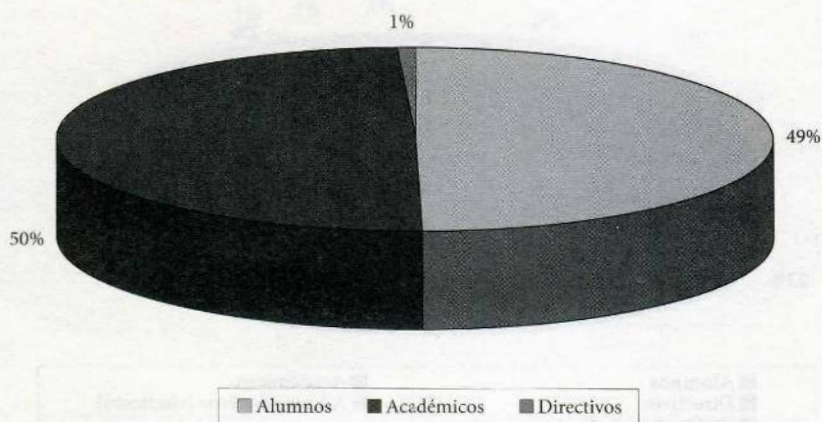
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uach.mx/institucional\\_y\\_juridica/2008/03/19/ley\\_organica/](http://www.uach.mx/institucional_y_juridica/2008/03/19/ley_organica/)

**Gráfica 13**  
**Composición del Consejo Universitario de la UACJ**



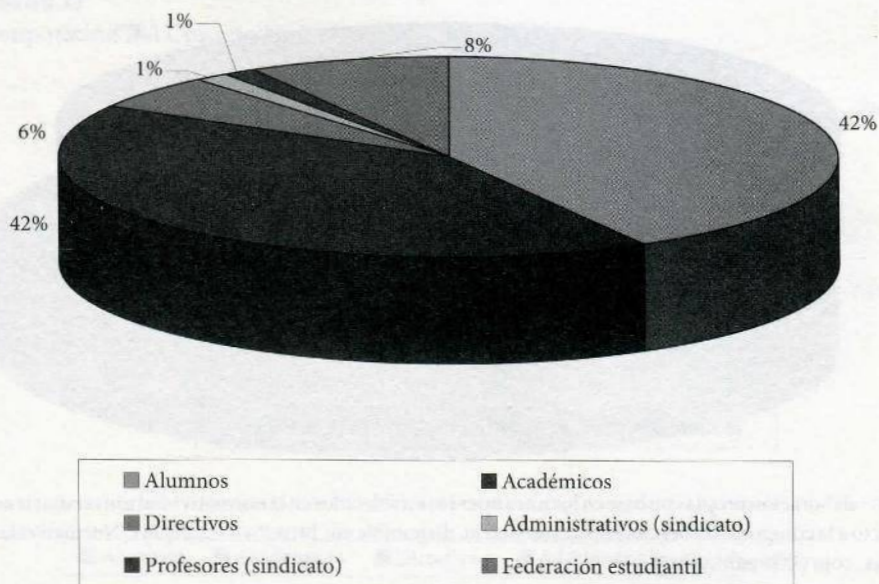
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uacj.mx/Normatividad/nuevas\\_copy\(1\)/organica.htm](http://www.uacj.mx/Normatividad/nuevas_copy(1)/organica.htm)

**Gráfica 14**  
Composición del Consejo Universitario Paritario de la UAC



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uadec.mx/portal/page?\\_pageid=42,30577&\\_dad=portal&shema=PORTAL](http://www.uadec.mx/portal/page?_pageid=42,30577&_dad=portal&shema=PORTAL)

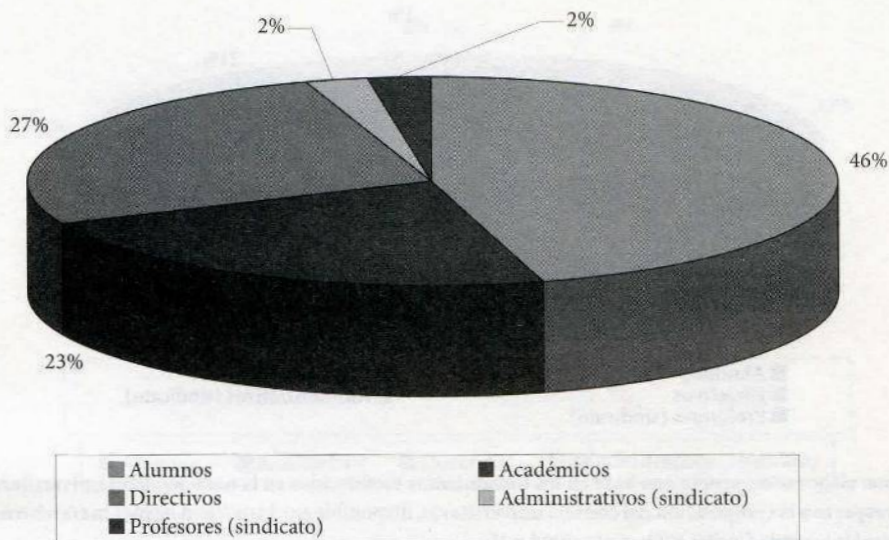
**Gráfica 15**  
Composición del H. Consejo Universitario de la UAGRO



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.utai.uagro.mx/>

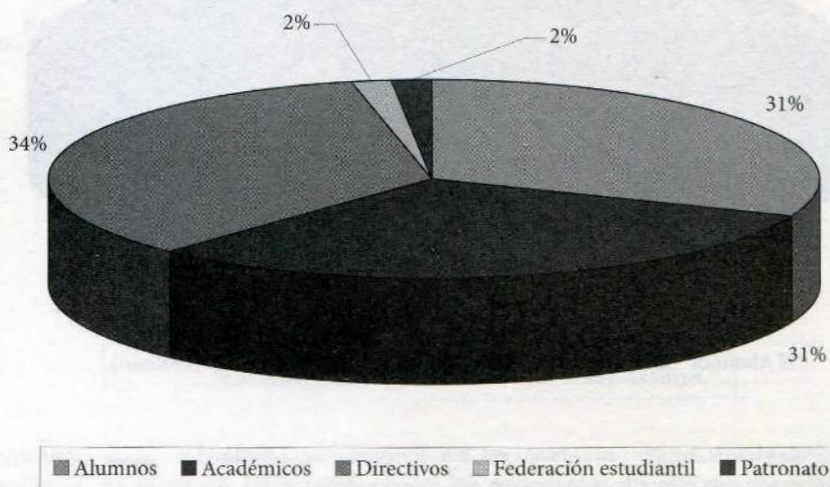


**Gráfica 16**  
Composición del Consejo General Universitario de la UAN



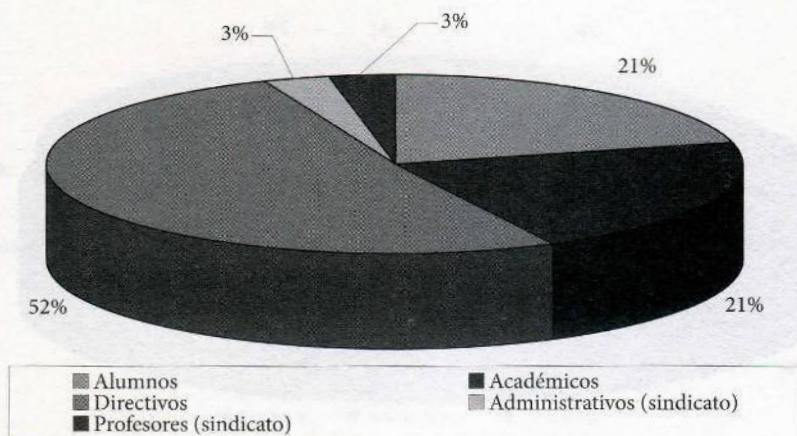
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uan.mx/paginas/universidad/archivos/3.1\\_Ley\\_Organica\\_UAN.pdf](http://www.uan.mx/paginas/universidad/archivos/3.1_Ley_Organica_UAN.pdf)

**Gráfica 17**  
Composición del Consejo Directivo Universitario de la UASLP



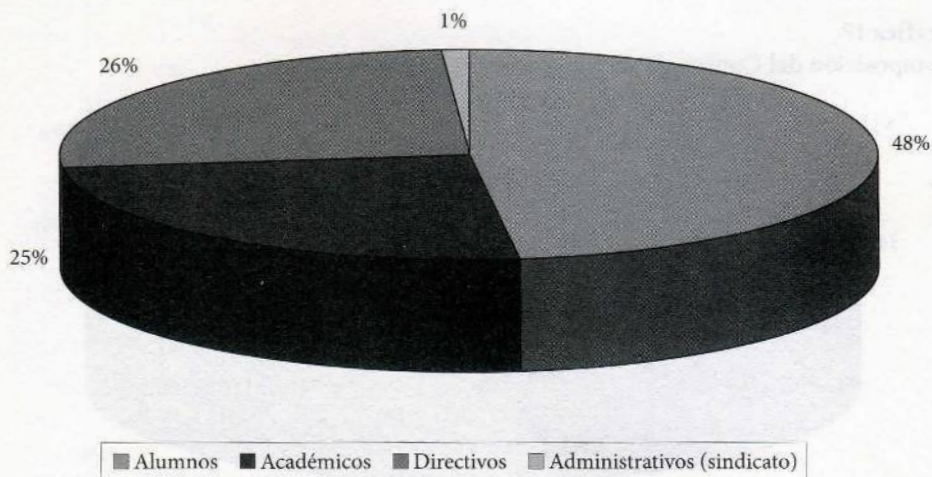
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uaslp.mx/Plantilla.aspx?padre=4946>

**Gráfica 18**  
Composición del H. Consejo Universitario de la UAS



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://web.uasnet.mx/archivos/nuestraUniversidad/pdf/LeyOrganica2006.pdf>

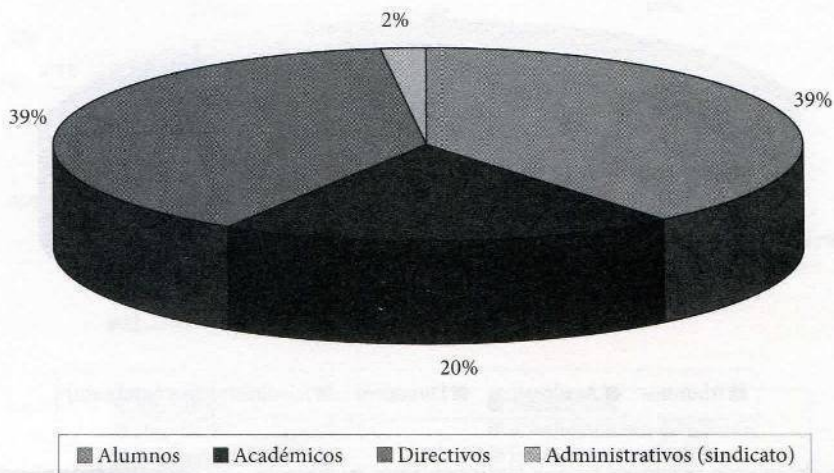
**Gráfica 19**  
Composición de la Asamblea Universitaria de la UAT



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://portal.uat.edu.mx/NR/rdonlyres/egajxpbkk4e54lnoydr6azaiybta5tmxsjxquqdxofwlv5nzwtmpne5mkozkznegctjfgbqe3rwjcp5xumfyvsbsxzh/Estatuto\\_Organico.pdf](http://portal.uat.edu.mx/NR/rdonlyres/egajxpbkk4e54lnoydr6azaiybta5tmxsjxquqdxofwlv5nzwtmpne5mkozkznegctjfgbqe3rwjcp5xumfyvsbsxzh/Estatuto_Organico.pdf)

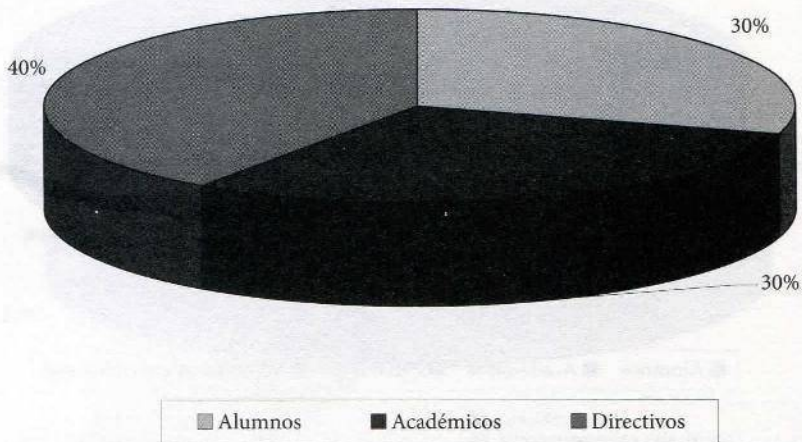


**Gráfica 20**  
**Composición del Consejo Universitario de la UATX**



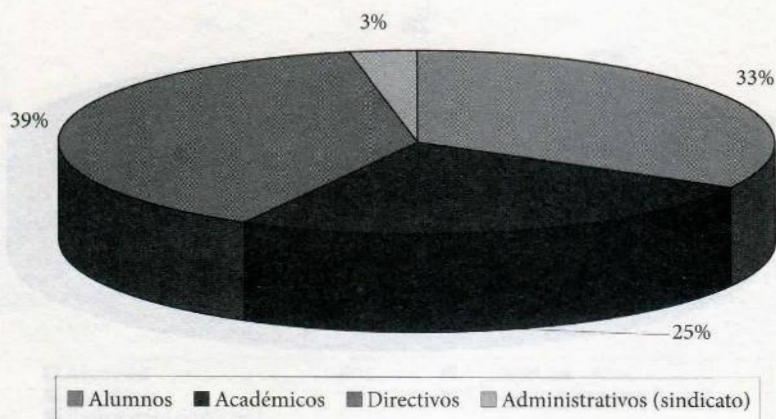
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://uatx.mx/transparencia/index.php?muestra\\_paper=/universidad/lo&sección=marco&width=800height=600](http://uatx.mx/transparencia/index.php?muestra_paper=/universidad/lo&sección=marco&width=800height=600)

**Gráfica 21. Composición del Consejo Universitario de la UADY**



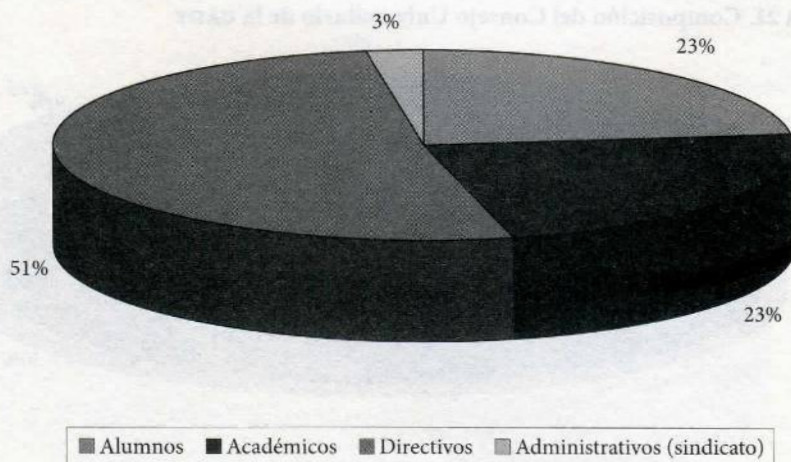
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.abogadogeneral.uady.mx/legislacionuniv.html>

**Gráfica 22**  
Composición del Consejo Universitario de la UAZ



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uaz.edu.mx/>

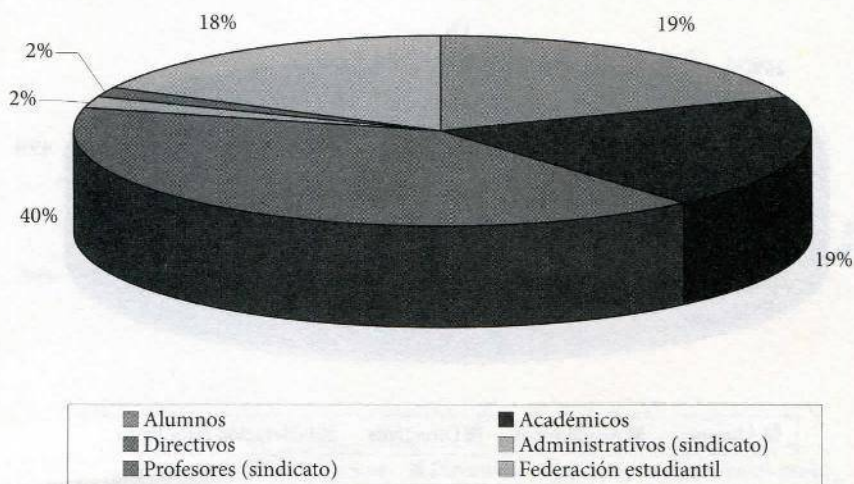
**Gráfica 23**  
Composición del Consejo Universitario de la UNACAR



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.unacar.mx/transparencia/contenido/Xb.html>

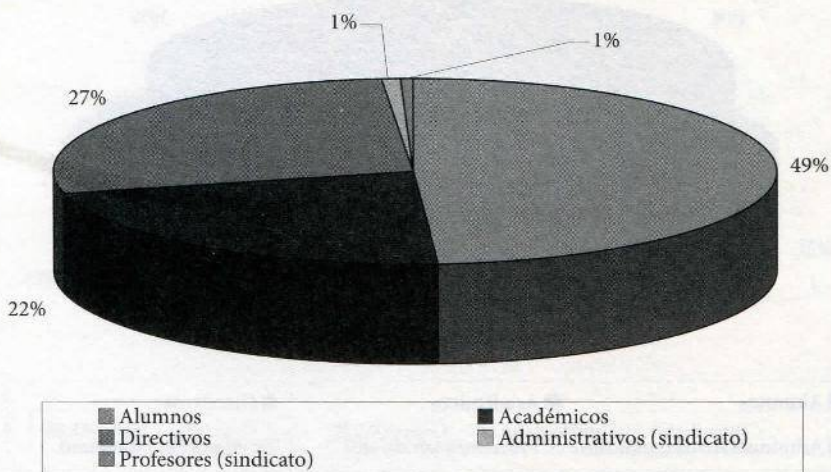


**Gráfica 24**  
**Composición del Consejo Universitario de la UAEH**



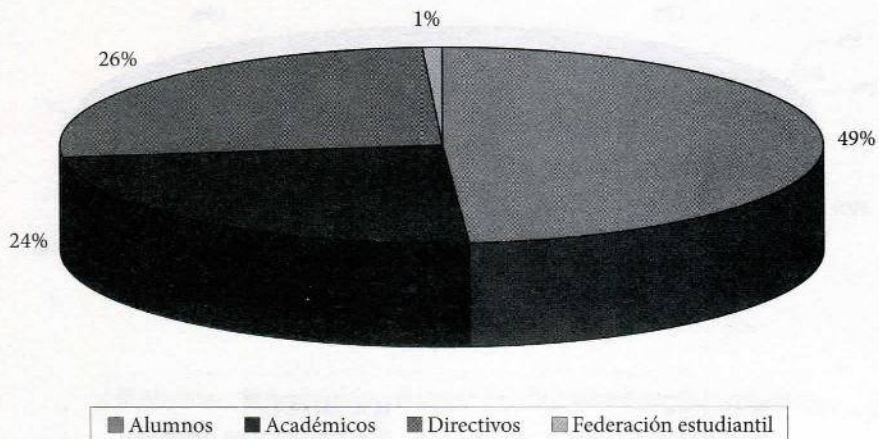
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uaeh.edu.mx/universidad/legis/organica.htm>

**Gráfica 25**  
**Composición del Consejo Universitario de la UAEM**



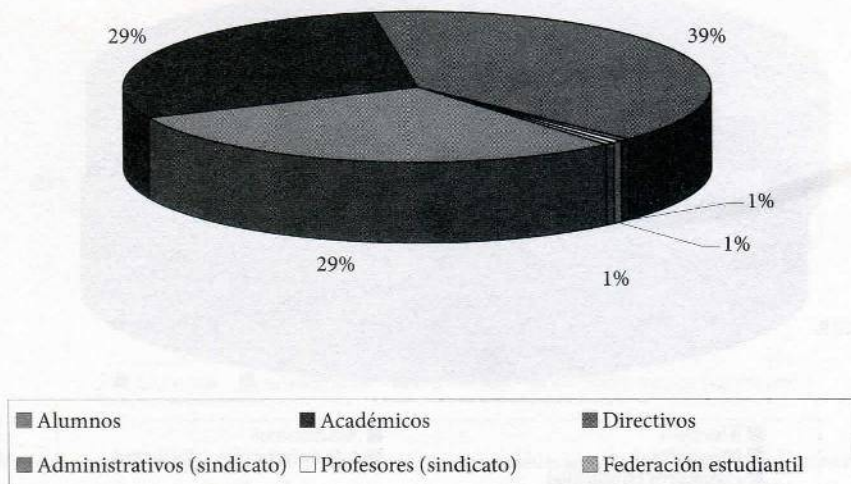
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://portal.di.uaem.mx/transparencia/compendio/LeyOrg.pdf>

**Gráfica 26**  
Composición del Consejo Universitario de la UCOL



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.ucol.mx/transparencia/org1980.php>

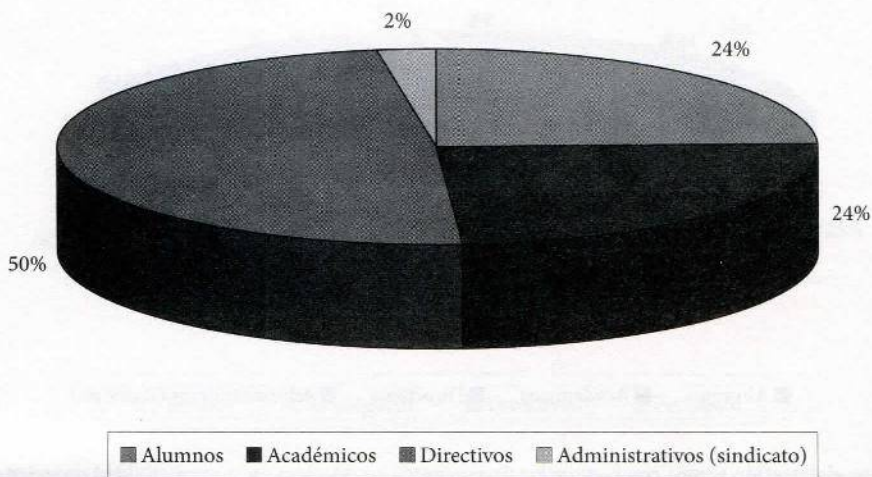
**Gráfica 27**  
Composición del Consejo General Universitario de la udeg



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.transparencia.udg.mx>

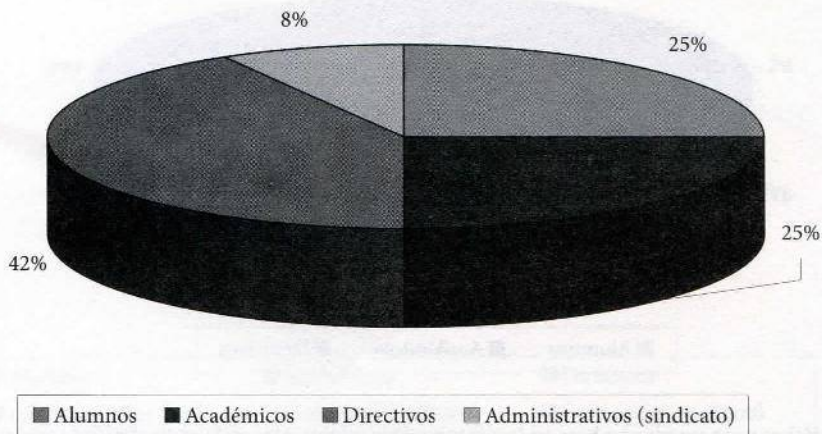


**Gráfica 28**  
Composición del Consejo General Universitario de la UGTO



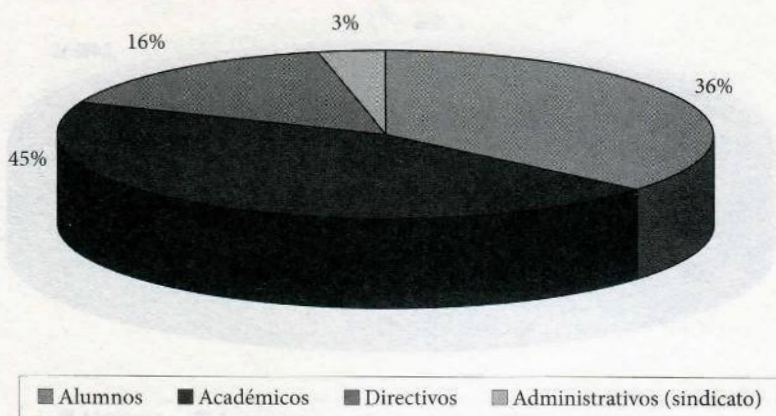
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.transparencia.ugto.mx/Files/LEY\\_ORGANICA\\_2007.pdf](http://www.transparencia.ugto.mx/Files/LEY_ORGANICA_2007.pdf)

**Gráfica 29**  
Composición del Colegio Académico de la UNISON



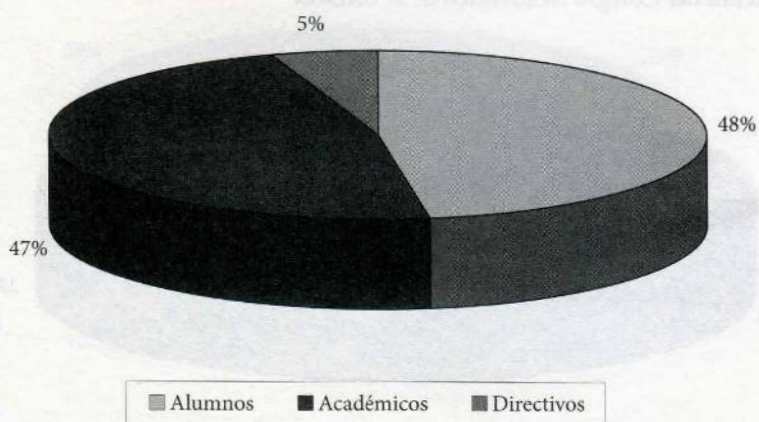
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uson.mx/la\\_unison/reglamentacion/ley\\_num4\\_organica.htm](http://www.uson.mx/la_unison/reglamentacion/ley_num4_organica.htm)

**Gráfica 30**  
Composición del Consejo de Gobierno de la UACM



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uacm.edu.mx/informacion/leyes\\_df\\_13\\_1/Estatuto%20organico%20de%20la%20UCM%2029%20enero%202002.pdf](http://www.uacm.edu.mx/informacion/leyes_df_13_1/Estatuto%20organico%20de%20la%20UCM%2029%20enero%202002.pdf)

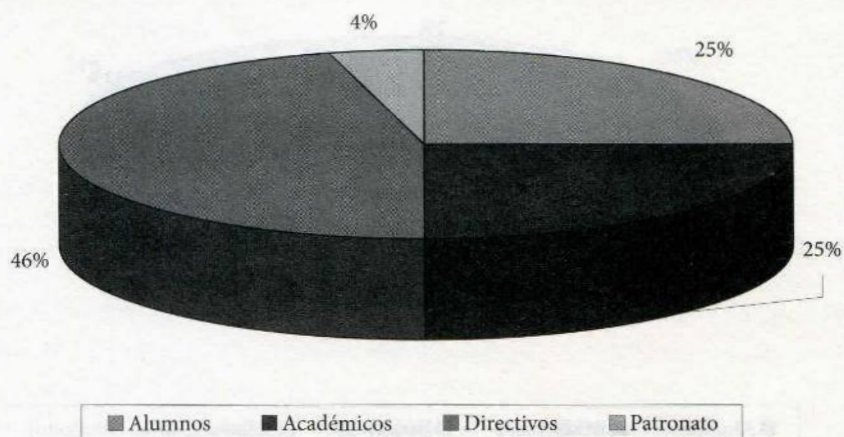
**Gráfica 31**  
Composición del H. Consejo Universitario de la UAAAN



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://siu.uaaan.mx/images/stories/secretariageneral/estatuto.pdf>

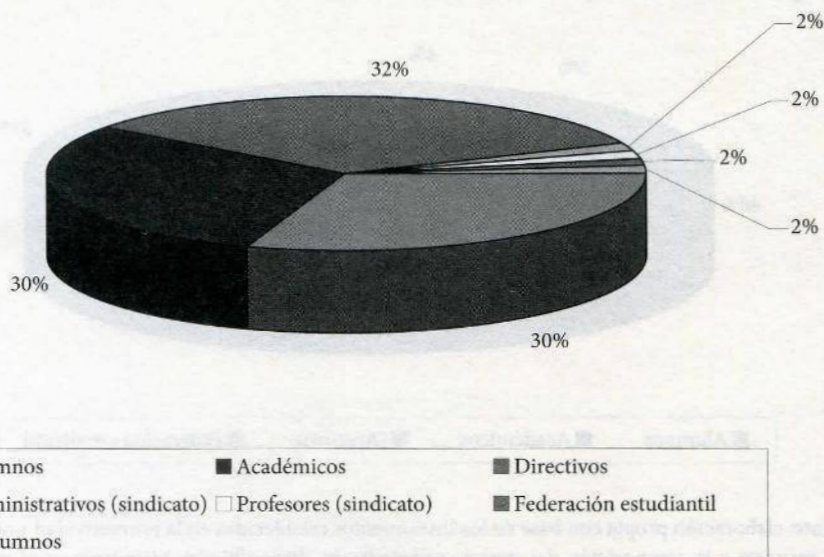


**Gráfica 32**  
Composición del Consejo Universitario de la UQROO



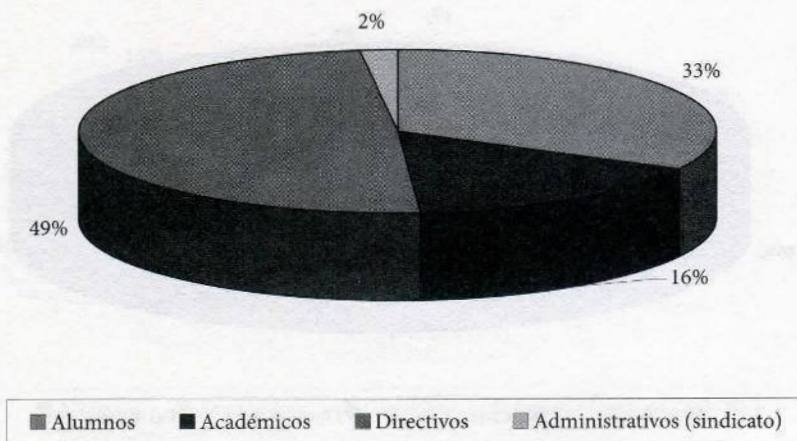
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.uqroo.mx/leyes/leyorganica.htm>

**Gráfica 33. Composición del Consejo Universitario de la UMSNH**



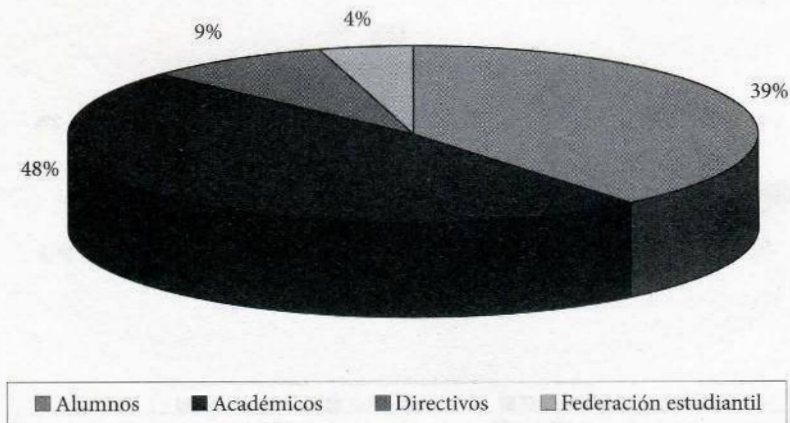
Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.umich.mx/>

**Gráfica 34**  
**Composición del Consejo Universitario de la UJAT**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://transparencia.tabasco.gob.mx/Portal/WFrmPresentarPortal.aspx?dp=FJ>

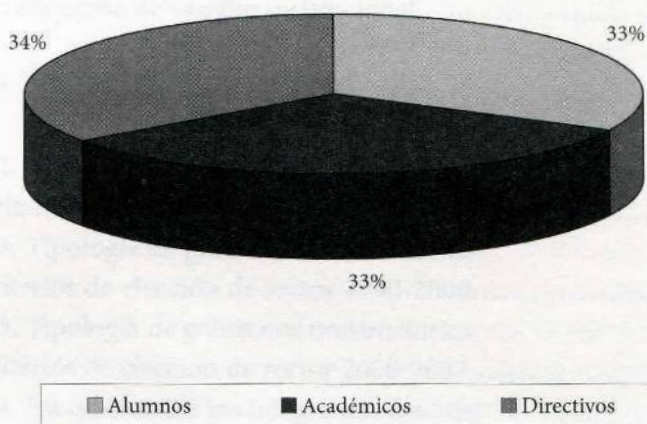
**Gráfica 35**  
**Composición del Consejo Universitario de la UJED**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: <http://www.ujed.mx/portal/Publico/Archivo.aspx?ipArchivo=369>



**Gráfica 36**  
**Composición del Consejo Universitario General de la uv**



Fuente: elaboración propia con base en los lineamientos establecidos en la normatividad universitaria con respecto a la composición del consejo universitario, disponible en: [http://www.uv.mx/transparencia/inpublica/marcojuridico/leyes/organica.php#T2\\_C2BIS](http://www.uv.mx/transparencia/inpublica/marcojuridico/leyes/organica.php#T2_C2BIS)





## ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS, GRÁFICAS Y TABLAS

Figura 1. Esquema de cambio institucional.....	21
--	----

### Cuadros

Cuadro 1. Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector, 1980-2000.....	81
Cuadro 2. Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector 1990-2000.....	83
Cuadro 3. Tipología de gobiernos universitarios según criterios de elección de rector 2000-2007.....	84
Cuadro 4. Estadísticas de los integrantes del CGU de las universidades públicas en México.....	121
Cuadro 5. Matrícula total .....	126
Cuadro 6. Composición del profesorado total de las cinco universidades (1990-2004).....	131
Cuadro 7. Miembros del SNI (1990-2004).....	132

### Gráficas

Gráfica 1. Distribución del peso de figuras unipersonales y órganos colegiados en el gobierno universitario.....	108
Gráfica 2. Composición promedio del CGU de las universidades públicas en México.....	116

### Tablas

Tabla 1. Años de duración de los rectorados universitarios.....	85
Tabla 2. Composición del Consejo Universitario (CU) en términos absolutos y relativos.....	86
Tabla 3. Caracterización básica (2004) .....	99
Tabla 4. Crecimiento de matrícula, profesorado y directivos.....	103
Tabla 5. Cambios en el gobierno universitario 1990-2000.....	104
Tabla 6. Comparativo de estructuras de gobierno universitario.....	107

Tabla 7. Comparación de esquemas de gobernabilidad.....	114
Tabla 8. Estructura y tamaño del gobierno de universidades públicas.....	115
Tabla 9. Composición promedio del cu de las universidades públicas en México.....	115
Tabla 10. Miembros del cu de las 37 universidades públicas en México.....	115
Tabla 11. Universidades con mayoría de alumnos en su máximo órgano de gobierno.....	118
Tabla 12. Universidades con mayoría de académicos en su máximo órgano de gobierno.....	119
Tabla 13. Universidades con mayoría de directivos en su máximo órgano de gobierno.....	120
Tabla 14. Desempeño institucional: tasas de crecimiento agregadas (1990-2004).....	125
Tabla 15. Matrícula por grado académico.....	127
Tabla 16. Desempeño institucional: tasas de crecimiento anuales (1990-2004).....	128
Tabla 17. Profesores por tipo de contratación (1990-2004).....	130
Tabla 18. Relación de programas de financiamiento extraordinario de origen federal (2000-2006).....	135
Tabla 19. Financiamiento de las universidades por origen de los recursos, 1990-2004 (absolutos).....	136
Tabla 20. Financiamiento de las universidades por origen de los recursos, 1990-2004 (%).....	137



## ÍNDICE DEL ANEXO ESTADÍSTICO Y GRÁFICO

### Tablas

Tabla 1. Caracterización de las universidades públicas en México.....	162
Tabla 21. Órganos de gobierno de las universidades públicas en México (2007).....	167
Tabla 22. Gobierno de la universidades públicas en México.....	171
Tabla 23. Composición del Consejo General Universitario en términos absolutos y relativos.....	174
Tabla 24. Integrantes del CGU de las universidades públicas en México.....	180
Tabla 25. Relaciones entre órganos colegiados y figuras unipersonales.....	181
Tabla 26. Comparativo de estructuras de gobierno universitario.....	183
Tabla 27. Distribución del peso de las figuras unipersonales y los órganos colegiados en el gobierno universitario (absolutos).....	184
Tabla 28. Distribución del peso de las figuras unipersonales y los órganos colegiados en el gobierno universitario (%).....	184

### Gráficas

Gráfica 3. Composición del Consejo Universitario de la UNAM.....	184
Gráfica 4. Composición del Consejo Académico de la UAM.....	185
Grafica 5. Composición del Consejo General Consultivo del IPN.....	185
Gráfica 6. Composición del Consejo Universitario de la BUAP.....	186
Gráfica 7. Composición del H. Consejo Universitario de la UABJO.....	186
Gráfica 8. Composición del Consejo Universitario de la UAA.....	187
Gráfica 9. Composición del Consejo Universitario de la UABC.....	187
Gráfica 10. Composición del Consejo General Universitario de la UABCS....	188
Gráfica 11. Composición del Consejo Universitario de la UNACH.....	188
Gráfica 12. Composición del Consejo Universitario de la UACH.....	189
Gráfica 13. Composición del Consejo Universitario de la UACJ.....	189
Gráfica 14. Composición del Consejo Universitario Paritario de la UAC.....	190
Gráfica 15. Composición del H. Consejo Universitario de la UAGRO.....	190
Gráfica 16. Composición del Consejo General Universitario de la UAN.....	191
Gráfica 17. Composición del Consejo Directivo Universitario de la UASLP..	191
Gráfica 18. Composición del H. Consejo Universitario de la UAS.....	192

Gráfica 19. Composición de la Asamblea Universitaria de la UAT.....	192
Gráfica 20. Composición del Consejo Universitario de la UATX.....	193
Gráfica 21. Composición del Consejo Universitario de la UADY.....	193
Gráfica 22. Composición del Consejo Universitario de la UAZ.....	194
Gráfica 23. Composición del Consejo Universitario de la UNACAR.....	194
Gráfica 24. Composición del Consejo Universitario de la UAEH.....	195
Gráfica 25. Composición del Consejo Universitario de la UAEM.....	195
Gráfica 26. Composición del Consejo Universitario de la UCOL.....	196
Gráfica 27. Composición del Consejo Universitario de la UDEG.....	196
Gráfica 28. Composición del Consejo General Universitario de la UGTO.....	197
Gráfica 29. Composición del Colegio Académico de la UNISON.....	197
Gráfica 30. Composición del Consejo de Gobierno de la UACM.....	198
Gráfica 31. Composición del H. Consejo Universitario de la UAAAN.....	198
Gráfica 32. Composición del Consejo Universitario de la UQROO.....	199
Gráfica 33. Composición del Consejo Universitario de la UMSNH.....	199
Gráfica 34. Composición del Consejo Universitario de la UJAT.....	200
Gráfica 35. Composición del Consejo Universitario de la UJED.....	200
Gráfica 36. Composición del Consejo Universitario General de la UV.....	201



## SIGLAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
BMM	Banco Mundial México
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CUCEA	Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
CGU	Consejo General Universitario
CU	Consejo Universitario
IPN	Instituto Politécnico Nacional
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FIUPEA	Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados
FOMES	Fondo para la Modernización de la Educación Superior
PIFEMS	Programa Integral de la Educación Media Superior
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral para el Fortalecimiento del Posgrado
PH	Profesor por Horas
PMT	Profesor de Medio Tiempo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PROMEP	Programa de Mejoramiento al Profesorado
PRONABES	Programa Nacional de Becas
PTC	Profesor de Tiempo Completo
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SUPERA	Programa Nacional de Superación Académica
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UABCS	Universidad Autónoma de Baja California Sur

UABJO	Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
UNACAR	Universidad Autónoma del Carmen
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UAC	Universidad Autónoma de Coahuila
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de Morelos
UAGRO	Universidad Autónoma de Guerrero
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Universidad Autónoma de Nayarit
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UAT	Universidad Autónoma de Tamaulipas
UATX	Universidad Autónoma de Tlaxcala
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UCOL	Universidad de Colima
UdeG	Universidad de Guadalajara
UGTO	Universidad de Guanajuato
UQROO	Universidad de Quintana Roo
UNISON	Universidad de Sonora
UJAT	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
UJED	Universidad Juárez del Estado de Durango
UMSNH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UV	Universidad Veracruzana





**Príncipes, burócratas y gerentes**

El gobierno de las universidades  
públicas en México  
2a. Edición

se terminó de imprimir en  
Grupo H Impresores  
en el mes de julio de 2010  
el tiraje fue de 1,000 ejemplares  
Impreso sobre papel cultural  
de 90 g y couché de 200 g.

La composición tipográfica se realizó  
con tipografía Minion Pro diseñada por  
Robert Slimbach en 1992.









## OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

■ CALIDAD DEL APRENDIZAJE UNIVERSITARIO

*John Biggs*

En coedición con NARCEA, S.A. de ediciones

■ MODELOS EDUCATIVOS EN EL IPN Y EL ITESM

Las competencias profesionales en la educación superior

*Ma. Elena Quiroz Lima*

■ EL FUTURO DEL BACHILLERATO MEXICANO  
Y EL TRABAJO COLEGIADO

Lecciones de una intervención exitosa

*Juan Fidel Zorrilla Alcalá*

■ TRAYECTORIAS FORMATIVAS Y LABORALES  
DE JÓVENES SECTORES POPULARES

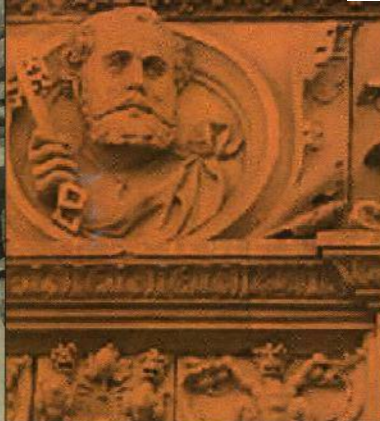
Un abordaje biográfico

*María Irene Guerra Ramírez*

■ "EL DOCTORADO NO QUITA LO TARADO"

Pensamiento de académicos y cultura institucional en la Universidad de Sonora: significados de una política pública para mejorar la educación superior en México

*Etty Haydeé Estévez Nenninger*



Los gobiernos nacionales y las elites en México y América Latina formularon en los años ochenta políticas para evaluar la calidad del desempeño de las universidades, las cuales experimentaron presiones, restricciones y demandas para reformar sus orientaciones, estructuras y prácticas institucionales.

En consecuencia, diversos grupos dentro de las universidades públicas impulsaron transformaciones significativas en sus formas tradicionales de organización, administración y gestión.

Para analizar la evolución que ello ha tenido, el autor de este ensayo –realizado con financiamiento de Conacyt– plantea una pregunta elemental: ¿Ha cambiado el gobierno de las universidades públicas mexicanas en los últimos años? y, si es así, ¿qué factores han producido dicho cambio?, ¿cómo se relacionan con el desempeño institucional?, ¿cuáles son las tensiones involucradas, viejas o emergentes, que surgen de esos cambios?

A fin de responder a estas preguntas se examinan 37 universidades públicas, centrandó la atención en cinco de ellas, para analizar sus estructuras de gobierno, sus órganos colegiados y unipersonales, procedimientos de elección, leyes orgánicas, y se discuten algunas relaciones, determinaciones e incertidumbres que rodean el acceso y el ejercicio del poder en las universidades públicas del país.

ISBN: 978-607-451-023-2



**B** BIBLIOTECA  
DE LA  
EDUCACIÓN  
SUPERIOR

