

CLACSO – CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES

Premio Pedro Krotsch de estudios sobre la universidad (Edición 2013)

*Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*

## **Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada**

**Adrián Acosta Silva \*- Daniela Atairo \*\*- Antonio Camou \*\*\***

... porque nadie sabía quién era quién ni de parte de quién en aquel palacio de puertas abiertas dentro de cuyo desorden descomunal era imposible establecer dónde estaba el gobierno.

Gabriel García Márquez, *El otoño del patriarca*

Hace poco más de una década Pedro Krotsch señalaba que la universidad pública estaba sometida a “la lógica de gestionar las tensiones y reducir la multiplicidad de conflictos que sobrecargan el gobierno de la misma. Este estilo de gobierno nos vincula más con el pasado que con el futuro. Para construir una nueva universidad debemos recuperar la capacidad de decidir y proyectar escenarios sin por esto caer en el decisionismo” (Krotsch, 2001). Estas palabras no sólo mantienen la vigencia plena de un programa inconcluso, sino que también nos confrontan con un desafío de creciente actualidad: la problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior –y con ello, en la agenda política– de nuestra región.

Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es preciso señalar dos órdenes de cuestiones que se han venido gestando –aunque con diferentes temporalidades en distintos casos nacionales- desde los años noventa.

En primer lugar, el cambio de escenario está ligado a un conjunto de transformaciones estructurales producidas tanto al interior del ámbito universitario como en su relación

con el Estado y sus políticas, las pretensiones colonizadoras de los mercados (locales o globales), y las diversas demandas de los actores de la sociedad civil. En este marco, la masificación de la matrícula, la expansión y diferenciación de la oferta institucional (donde se destaca, por caso, la creación de nuevas universidades), o las reformas en los esquemas de financiamiento, acompañaron un extendido discurso sobre la necesidad de modificar la orientación y el funcionamiento de las instituciones universitarias latinoamericanas. Mediante diversos programas e instrumentos, los gobiernos nacionales implementaron acciones dirigidas a evaluar la calidad, mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, promover la rendición de cuentas, o impulsar la competitividad y la internacionalización de la educación superior. Así, se han venido consolidando las políticas de evaluación y de financiamiento diferencial y condicionado, como dispositivos estratégicos para estimular cambios en las universidades públicas (docencia de grado y postgrado, investigación, extensión, etc.). Estas iniciativas han dado lugar a nuevas configuraciones universitarias en la medida en que los actores y las instituciones educativas –lejos de aceptar pasivamente los nuevos mecanismos de regulación- han desarrollado un amplio juego de estrategias de adopción, adaptación o resistencia a las nuevas tendencias.

Una sólida y profusa producción académica ha venido dando cuenta críticamente de estas mutaciones, que han afectado especialmente la autonomía de las instituciones de educación superior. Pero se ha prestado menor atención al hecho de que buena parte de estos cambios – al incidir en las relaciones de poder en el ámbito universitario- han impactado fuertemente sobre los patrones tradicionales de gobierno, gestión y administración de las universidades públicas.

En segundo término, es posible también constatar otras fuerzas de cambio que se han movilizadas mediante diferentes repertorios de lucha para poner en cuestión los vínculos de gobernabilidad que ligan a los estados nacionales con los sistemas universitarios, así como los propios lazos de representación democrática al interior de las instituciones de educación superior. Esta tendencia se ha expresado en la emergencia de vehementes y nuevos reclamos provenientes de diversos actores del propio campo universitario, con particular referencia al segmento estudiantil, que en algunos casos han desbordado largamente los canales institucionalizados de procesamiento de conflictos. Unos pocos ejemplos servirán de botón de muestra.

Tal vez como precursor signo de época, el tránsito hacia el nuevo siglo se inauguró con el conflicto que mantuvo paralizada a la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) durante el bienio 1999-2000. Si bien la protesta se inició el 20 de abril de 1999 contra la modificación del Reglamento General de Pagos, pronto el movimiento se intensificó en su lucha y se ramificó en sus reclamos. De tal suerte que el Pliego Petitorio del Consejo General de Huelga, rubricado el 10 de diciembre del mismo año, incluía en su punto 3 la conformación de un “Congreso democrático y resolutivo en el que toda la comunidad discuta y decida sobre los problemas que enfrenta nuestra universidad y cuyas decisiones tengan carácter de mandato para toda la comunidad universitaria y sean acatadas por las autoridades”.

Algún tiempo después, en la Universidad de Buenos Aires (UBA) se desató un agudo enfrentamiento, centrado inicialmente en el rechazo a la candidatura a rector de un abogado vinculado a la última dictadura militar, que se prolongó durante ocho meses del año 2006. El proceso terminó por instalar en la agenda universitaria el reclamo por una “(mayor) democratización” de las instituciones académicas. Esta demanda –en el marco de cuestionamientos más amplios a la Ley de Educación Superior vigente desde el gobierno de Carlos S. Menem (1995)- se expandió luego a otras universidades argentinas, donde se produjeron fuertes choques en torno a las elecciones de autoridades. Cabe destacar el caso de la Universidad del Comahue, también en el 2006, o los “bloqueos” a las elecciones de autoridades en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) o en la Universidad Nacional de Rosario (UNR), al año siguiente. Algunas de estas confrontaciones derivaron en modificaciones estatutarias que incorporaron cambios significativos en materia de gobierno universitario.

Más recientemente, el conflicto que tuvo en vilo a la universidad chilena volvió a poner en el tapete la problemática de la democracia en la universidad. Así, el petitorio de la Confederación de Estudiantes de Chile, presentado en abril de 2011, articulaba tres tipos de demandas principales: “Reforma al sistema de acceso a las universidades que asegure la igualdad de oportunidades”; “Aumento del gasto público en educación superior; y “Democratización del sistema de educación superior”. En este último punto se hacía referencia a la derogación de diferentes normas que “prohíben la participación de estudiantes y funcionarios en órganos administrativos de las instituciones de Educación Superior”, así como también se exigía la “participación triestamental (sic) en todas las instituciones de educación superior”, asegurando las “libertades de expresión, cátedra y

asociación de estudiantes, docentes y trabajadores en todas las instituciones educativas”.

En el marco de estas consideraciones, el presente ensayo ofrece una interpretación de los cambios y desafíos que enfrenta el gobierno democrático de las universidades públicas en la región. Parte de una sospecha general y ofrece un argumento específico cuya contrastación empírica –todavía exploratoria- es puesta a prueba a partir del examen de la estructura y prácticas de gobierno de una muestra de universidades argentinas (26) y mexicanas (37). El trabajo busca ser una *base de discusión* para una investigación sistemática y comparativa de más largo aliento, que abarque un conjunto representativo de universidades de América Latina y el Caribe, a casi un siglo de la Reforma Universitaria nacida en Córdoba.

La sospecha general se deja escribir del siguiente modo: si por largo tiempo el viejo *paradigma reformista de gobernabilidad universitaria* tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región (en algunos países establecido durante décadas, en otros restaurado en los primeros años de las recuperadas democracias), desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho. Tanto por efecto de transformaciones estructurales al interior de nuestra configuración universitaria, como por reclamos emergentes de actores del propio campo de la educación superior, este paradigma ha comenzado a mutar de manera incipiente desde los años noventa. Si bien no ha dejado de ser “reformista” en cuanto a su adscripción a una dilatada y plural tradición simbólica, está experimentado significativos cambios en sus principios organizativos e incluso en sus fundamentos de legitimación.

El argumento específico se refiere a la dinámica propiamente política que –a nuestro juicio- está animando este conjunto de mutaciones. De acuerdo con dicha dinámica, en los últimos años se constituyó un campo de tensiones en torno a cuatro orientaciones de cambio en los gobiernos universitarios en América Latina, articuladas sobre dos ejes estratégicos. El cruce de estas coordenadas nos ofrece una serie de pautas para pensar figuras universitarias emergentes cuyos rasgos peculiares será preciso estudiar con más detalle. Sobre un eje referido a la mayor o menor *concentración del poder*, la tensión se da entre posiciones que fortalecen la “centralización ejecutiva” frente a otras que pugnan por la profundización de la “democratización colegiada”. Sobre el eje

constituido en torno al *ejercicio del poder*, se contraponen una tendencia que privilegia la “personalización política” (preeminencia de actores que agregan demandas, procesan conflictos y ejercen su autoridad en el marco de límites institucionales difusos y espacios paralelos donde se toman decisiones clave por fuera de los órganos formales), frente a las tendencias a la “tecno-burocratización modernizadora” (consolidación de una capa de expertos vinculados a la estandarización de procesos de evaluación, gestión de recursos, elaboración de proyectos, vinculación con empresas, etc.). Para explorar el primer eje prestamos especial atención a la conformación del *demos* universitario y a las fórmulas de integración de los cuerpos colegiados; para indagar el segundo analizamos principalmente los cambios en el rol de los rectores que deben desarrollar habilidades combinadas de príncipes, burócratas, académicos o gerentes.

El trabajo está organizado en cuatro partes. En la primera ofrecemos un breve recorrido por los problemas del gobierno de las instituciones universitarias a partir de la bibliografía producida en los últimos años. En la sección inicial examinamos algunos de los aportes académicos más importantes elaborados en los países centrales, mientras que en la segunda ofrecemos un acercamiento inicial al debate académico de los casos seleccionados. Como resultado de esta exploración extraemos mínimas definiciones sobre las lentes conceptuales utilizadas en el análisis. En la segunda parte exploramos los cambios estatutarios en 26 universidades públicas argentinas, tomando como ejes principales de indagación algunas cuestiones particularmente controversiales: los procesos de elección de rector/a, la composición proporcional del *demos* universitario y las funciones de las autoridades unipersonales y de los órganos colegiados. En la tercera sección buscamos comprender las lógicas que gobiernan la organización y el desarrollo institucional de las universidades mexicanas. Se examinan de manera general el universo de 37 universidades públicas que configuran el subsistema universitario público mexicano. A partir de una descripción y análisis de 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 mexicanas. Finalmente, el ensayo ofrece algunas conclusiones tentativas a modo de punto de partida para nuevas indagaciones.

Una última aclaración: Que en este acercamiento inicial hagamos cierto hincapié en las fórmulas institucionales del gobierno universitario –en razón de sus ventajas metodológicas para la comparación- no constituye un prejuicio formalista. Lejos de ello creemos –siguiendo las reflexiones de Pedro Krotsch en medio de la turbulenta crisis de la UBA- que “el problema de la universidad que queremos no depende tanto del Estatuto cuanto de los actores que le dan vida, se trata de qué representan los representantes y a quiénes representan, en términos de intereses y construcción de lógicas de poder, y de Facultades y disciplinas hegemónicas, al decir del viejo Kant y también de Bourdieu” (2006:6).

A fin de cuentas, se trata de indagar “quién es quién” y “de parte de quién” gobierna en un palacio de puertas cerradas donde ha comenzado a cristalizar un nuevo orden; un orden que para conocerlo en detalle es necesario empezar por ponerlo en cuestión.

### **Primera Parte. Escenarios de un paradigma en transición**

- Pero ¿Quién tenía razón? ¿Quién tiene razón? ¿Quién se equivocó? -pregunté desorientado... Guillermo se quedó un momento callado, mientras levantaba hacia la luz la lente que estaba tallando. Después la bajó hacia la mesa y me mostró, a través de dicha lente, un instrumento que había en ella: Mira - me dijo-. ¿Qué ves?

- Veo el instrumento, un poco más grande.

- Pues bien, eso es lo máximo que se puede hacer: mirar mejor.

Diálogo entre Adso de Melk y Fray Guillermo de Baskerville.  
Umberto Eco, *El Nombre de la Rosa*, Tercer Día, Nona.

Los cambios que afectan al gobierno universitario no se limitan al ámbito regional, sino que forman parte de una serie de transformaciones a escala global que están redefiniendo el lugar de las instituciones de educación superior en la matriz de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil.

Cartografiar exhaustivamente los trabajos académicos dedicados al gobierno universitario excede largamente las pretensiones de estas páginas, pero al menos es posible ofrecer un recorrido general por la bibliografía producida en los últimos años. En la primera sección examinamos algunos de los aportes académicos más importantes publicados en los países centrales (con especial referencia a los casos de Francia, USA y Gran Bretaña), mientras que en la segunda hacemos lo propio con el debate latinoamericano sobre los países seleccionados. En este somero escrutinio no nos hemos detenido a considerar los rasgos estructurales de las distintas variantes, regionales o nacionales, de los sistemas de educación superior; más bien, hemos preferido concentrarnos en los debates sobre el *sentido político* del gobierno universitario desde la óptica de la investigación producida a lo largo de la última década (Atairo & Camou, 2011). En base a la lectura crítica de estos aportes, esbozamos en la tercera sección una red de conceptos básicos que nos sirven de hilo conductor para el análisis de las experiencias reciente de Argentina y México.

#### **El debate sobre el gobierno universitario en los países centrales**

Las reglas de juego que caracterizaban al gobierno de las universidades de los países centrales están siendo reescritas. La implementación de políticas con similares orientaciones en cada sistema nacional ha generado cambios en el gobierno de las universidades al modificar la distribución de poder. En buena medida, esta dinámica pone en entredicho ciertas premisas fundamentales de los trabajos –ahora clásicos– de Baldrige (1971 y 1977) o Burton Clark (1983) en torno a los alcances de los análisis “internalista” de las organizaciones de educación superior. Así, en los últimos años, es común leer en la literatura internacional sobre la universidad que las instituciones responden a cambios externos y que sus respuestas han reorganizado las estructuras y relaciones de autoridad y poder. De este modo, los modelos tradicionales construidos por Clark en la década del 80 –el europeo continental, el británico y el norteamericano– están en movimiento configurando nuevos balances de poder.

En este sentido, “volver a las universidades autónomas” se ha convertido en un slogan en todos los países de Europa (Musselin, 2010), bajo el supuesto de que la autonomía institucional no sólo es una aspiración que garantiza la libre circulación de ideas y conocimientos, sino que constituye una condición necesaria para el cambio exitoso en

un nuevo contexto socioeconómico, más dinámico, complejo e incierto. Askling & Henkel (2000) sostienen que el incremento de autonomía ejercido por las instituciones y el fortalecimiento del liderazgo institucional, como elemento clave de los procesos de reforma, trasciende la influencia de las ideas del *New Public Management* (NPM), como en Inglaterra y Noruega, o las del “gobierno auto-regulado” y la percepción de una organización que aprende, como en Suecia; lo cierto es que las tendencias de incremento de la autonomía y del fortalecimiento del liderazgo personalizado han afectado al gobierno institucional y organizacional de las universidades, y han alterado significativamente la relación previa que las universidades tenían con el Estado.

Estos análisis son coincidentes con los elaborados por Musselin y Mignot-Gérard (2002), quienes sostienen que en Francia el fortalecimiento del liderazgo universitario es más el producto del desarrollo de los planes estratégicos<sup>1</sup> y el incremento de la capacidad de autogobierno de la universidad, antes que el resultado de la implementación del NPM como en otras experiencias europeas. En este sentido, en los distintos países se han tomado medidas que consisten en transferir a los establecimientos competencias que estaban antes en manos de otros actores del gobierno del Sistema de Educación Superior (SES), ya sea en las autoridades estatales, como en el caso de Francia, o en los órganos intermedios, como los comités de fondos en el Reino Unido. En gran parte, las reformas están orientadas por el imperativo de “hacer más con menos”, es decir, incrementar el número de graduados de calidad en el marco de presupuestos restrictivos; de allí que el modelo estadounidense tiende a prevalecer como la solución, al mismo tiempo que los rasgos de este modelo se profundizan aún más en su país de origen (Sporn, 2007).

De este modo, las universidades están experimentando presiones para adoptar una fuerte orientación de gestión centrada en la búsqueda de recursos externos, a la vez que cobra impulso la redistribución de tareas académicas y administrativas entre los distintos niveles y sectores de la organización (Mignot-Gérard, 2003). Estos procesos tienen como consecuencia el fortalecimiento de las autoridades universitarias, especialmente los presidentes de universidad en el caso francés, los decanos en el caso de Estados

---

<sup>1</sup> De acuerdo con esta exigencia, cada universidad debe preparar un “plan estratégico” donde describe sus prioridades y principales objetivos para los próximos 4 años. Un punto de interés es que el plan no debe ser concebido como una yuxtaposición de los proyectos de las facultades sino que debe reflejar un proceso de reflexión común, a fin de superar la tradicional fragmentación de las facultades.



Unidos y los vicescancelleres en el caso de Gran Bretaña. Esta propensión a reforzar la jerarquía interna en las universidades, tanto en el nivel del establecimiento como de las unidades organizacionales menores, tiende a su vez a debilitar las instancias deliberativas y de los modos de decisión colegiados, donde tienen preponderancia histórica las categorías de actores universitarios de raíz académica, que configuran nuevas relaciones con los otros actores del gobierno del sistema.

Finalmente, cabe anotar un aspecto hasta cierto punto paradójico de estos procesos de cambio acontecidos en los últimos años. Las transformaciones operadas en el nivel de las relaciones de poder al interior de los establecimientos, en particular el fortalecimiento de los ejecutivos unipersonales (Musselin and Mignot-Gérard, 2002; El-Kawas, 2002), o en el marco del sistema de educación superior (Musselin, 2010), se han producido sin que mediaran necesariamente nuevos cambios en la estructura normativa del gobierno de las instituciones universitarias o en el encuadre legal que regula el conjunto del sistema. Más bien, se trata de mutaciones que sin alterar la estructura formal de gobierno, heredada de los años 70 u 80, se han ido produciendo en las dinámicas de funcionamiento de las estructuras, procesos y estrategias de los actores, y que han modificado sensiblemente los modelos de gobernanza tal como los conocíamos hace un par de décadas atrás.

#### *¿Cambios radicales sin grandes reformas? El caso de las universidades francesas*

Desde la puesta en vigencia de la Ley Faure de 1968, que abolió las viejas facultades y creó universidades multidisciplinares, y de la Ley Savary de 1984, que modificó la estructura de gobierno, se vienen produciendo cambios que han transformado el antiguo modelo de confederación de facultades, que caracterizaba a la universidad francesa, por una concepción más colectiva de universidad; a punto tal que algunos investigadores han calificado a dicho proceso como el del efectivo “surgimiento” de la “universidad” francesa (Musselin, 2001).

Tradicionalmente, en el gobierno de las universidades europeas la autoridad se distribuía entre el polo de la oligarquía académica y el de la burocracia estatal, mientras que en el nivel intermedio no se configuraba una fuerza autónoma (Clark, 1983). En términos generales, la universidad francesa es dirigida por un presidente y las facultades por decanos, y aunque ambos son académicos elegidos por los miembros de los cuerpos

colegiados del nivel organizacional correspondiente, las posiciones de poder han sido muy diferentes dado el lugar preponderante de las facultades en la tradición francesa. Frente al poder de los decanos, el rol del presidente se definía como un *primus inter pares* que mediaba en los conflictos internos y representaba los intereses de la universidad en el exterior.

Sin embargo, los últimos años han sido testigos de un cambio profundo; en la actualidad, los presidentes se ven a sí mismos definiendo prioridades institucionales al ejercer un rol más intervencionista en base a un proceso de profesionalización de la función de liderazgo (Musselin & Mignot-Gérard, 2002) y a una creciente concentración de recursos. Así, el fortalecimiento de la gestión universitaria ha convertido al presidente de la universidad en el principal interlocutor del ministerio para los asuntos concernientes a su institución, lo cual genera tensiones al interior del gobierno por la resistencia de otros actores a perder sus tradicionales posiciones de poder (Musselin & Mignot-Gérard, 2002). A diferencia de otras universidades europeas, la emergencia de un liderazgo fuerte en los rectorados de las universidades francesas no ha conducido a un debilitamiento automático del poder de los decanos, sino que ha planteado un escenario más complejo de tensiones, cooperación y conflicto en las relaciones en el plano de los poderes ejecutivos (Mignot-Gérard, 2003).

Por su parte, la dinámica generada en los espacios colegiados es hoy menos conflictiva que en la década del 80 –cuando los espacios de gobierno se democratizaron con la participación de nuevos miembros como los estudiantes, los profesores asistentes y el staff administrativo–, pero son nuevas las relaciones que se establecen entre estos cuerpos y las autoridades ejecutivas. En la actualidad, los órganos colegiados de representación múltiple (consejos consultivos de investigación, enseñanza, administración) han ganado nueva dinámica y se han convertido en actores importantes en los procesos de toma de decisiones. Claro que esto no supone, como sostienen Musselin & Mignot-Gérard (2002), un funcionamiento autónomo: el presidente tiene influencia tanto en los criterios usados para la estructuración de la agenda de los consejos como en el proceso decisorio, en la medida en que estos cuerpos son conducidos por algún miembro del equipo de gestión presidencial. En cambio, los cuerpos colegiados de raigambre más tradicional, como el Senado, donde se reúnen los profesores-investigadores de mayor trayectoria de la universidad, muestran mayores líneas de tensión con las iniciativas que “bajan” del vértice de la nueva pirámide

ejecutiva, y es relativamente común que dichas políticas sean rechazadas o aprobadas – después de largas deliberaciones– por escaso margen.

En términos generales, las principales tendencias de cambio que experimenta el gobierno de las universidades francesas, en el marco de una configuración universitaria que otorga mayor autonomía a cambio de mayores exigencias en la gestión de sus propios recursos, podrían resumirse en dos puntos principales. En primer lugar, dentro de un escenario de fortalecimiento general de las autoridades ejecutivas frente a los cuerpos colegiados, se destaca el fortalecimiento relativo de la autoridad ejecutiva del nivel universitario por sobre el peso de los decanatos de cada facultad. En segundo término, la nueva relación de primacía ejecutiva no ha tenido un carácter uniforme, sino que ha mostrado una pauta diferencial. Así, especialmente en los procesos de decisiones que involucran la distribución de recursos, los consejos universitarios de representación múltiple parecen trabajar como “cuerpos que controlan”, limitando las posibilidades de acción del equipo presidencial, pero al mismo tiempo, en la medida en que se toman decisiones, juegan un rol central como soporte de las autoridades máximas al otorgar legitimidad a sus propuestas sobre la base de cambiantes esquemas de alianzas entre el equipo presidencial y el cuerpo consultivo. En este caso, y contrariamente a lo que sucede en las universidades de Inglaterra o de los Países Bajos, el fortalecimiento del equipo ejecutivo en las universidades francesas no fue de la mano con el debilitamiento de estos cuerpos deliberativos (Mignot-Gérard, 2003). Pero una realidad diferente se da en los cuerpos académicos más tradicionales, donde la pérdida de su antigua posición ha corrido en paralelo con el fortalecimiento relativo de otros actores estratégicos que participan en el gobierno universitario.

#### *Profundizando una tradición. El caso de las universidades de Estados Unidos*

La autoridad en el gobierno de las universidades norteamericanas se concentró tradicionalmente en la forma de patronatos y en el ámbito de la burocracia administrativa, con menor injerencia de la oligarquía académica y con muy escasa influencia del poder gubernamental (Clark, 1983: 188). En este sentido, la estructura interna del gobierno de las universidades, que ha permanecido igual por décadas, constituye un esquema jerárquico compuesto por las Juntas de Gobierno o Directiva – con una fuerte presencia de miembros externos que representan el interés general– y el

presidente como jefe ejecutivo con autoridad para tomar decisiones en todos los aspectos de la universidad. El presidente tiene una importante demanda externa al representar a la universidad ante la sociedad y concentrar su esfuerzo en promover nuevos proyectos así como también en asegurar su financiamiento. La estructura ejecutiva se completa con un conjunto de vicepresidentes especializados a cargo de funciones como las finanzas, la administración, los asuntos académicos y los asuntos estudiantiles.

Ahora bien, según observaciones más recientes, las presiones de un contexto político, económico e institucional más complejo han ido induciendo a que el rol externo del presidente se esté convirtiendo en el dominante. Al mismo tiempo, los decanos han comenzado a asumir amplias responsabilidades administrativas, por lo que su papel está mudando desde la gestión rutinaria de cuestiones académicas a la toma de decisiones sobre un amplio espectro de asuntos: planificación, presupuesto, contratos. En este sentido, los cambios en la distribución de la autoridad supusieron cuotas de mayor poder para los decanos en la medida en que, dado el rol más activo en la búsqueda de recursos, han ganado mayor responsabilidad y autonomía respecto de las altas autoridades universitarias. Por otro lado, ellos también han obtenido poder procedente de las filas de los académicos, en la medida en que los departamentos *–locus* por excelencia de las decisiones sobre currícula, títulos, contratos y promoción del personal académico en el modelo tradicional– han ido perdiendo buena parte de su antigua influencia. En este sentido, estos cambios han contribuido a inducir mayores cuotas de autoridad en las oficinas de los decanos (El-Kawas, 2002).

Por otro lado, los cuerpos colegiados donde participan tradicionalmente los académicos, como el Senado, arrastran una historia de frustraciones basada en el alto grado de ineficiencia en su funcionamiento. Sin embargo, para autores como El-Kawas (2002), el rol de los académicos se vio fortalecido cuando comenzaron a participar en los Consejos de Planificación o Comités de Planes Estratégicos que algunas universidades han establecido como estructuras paralelas a las tradicionales. Sin embargo, dicha participación es limitada tanto en términos cuantitativos como cualitativamente, porque los miembros no son elegidos por su propio claustro sino apoyados por la administración central.

Finalmente, la tendencia histórica de una administración central fuerte en cada institución ha cobrado en los últimos años un nuevo impulso. Tanto si se la observa desde el punto de vista de su peso cuantitativo –su estructura a menudo duplica la de los académicos (Sporn, 2007)–, como si se la analiza desde una perspectiva más cualitativa: la diferenciación funcional del espacio del ejecutivo lleva a que cada vez más áreas específicas pasen por su control, desde las tareas de fomento y recaudación de fondos a nuevas labores de planificación, pasando por cuestiones relativas a los asuntos externos, la educación continua y a distancia, y otras (El-Kawas, 2002).

*El nuevo impulso “gerencialista” frente a la tradición académica: el caso de las universidades inglesas*

El modelo británico tradicional ha combinado una significativa autoridad de los académicos y sus cuerpos colegiados con una menor influencia de los patronatos y administradores, así como también un bajo grado de injerencia gubernamental en los procesos de toma de decisiones. Incluso la creación del Comité de Subvenciones Nacionales (*University Grants Committee*), encargado de la distribución de los fondos estatales, no alteró esa ecuación, en la medida en que ese cuerpo estaba conformado por profesores y por funcionarios universitarios (Clark, 1983). En esta configuración, los dos cuerpos que han ocupado una posición central son el Senado, integrado por profesores que deciden sobre asuntos académicos, y el Consejo Universitario, con mayoría de representantes legos, que tiene a su cargo la administración de la institución. Al frente de la institución se encuentra el vicerrector (presidente o rector de la universidad), quien tradicionalmente es elegido por un comité conformado por dichos cuerpos.

Como resultado de las necesidades institucionales frente a un nuevo contexto, que obliga a enfrentar mayores y diversificadas demandas con escasos recursos, la introducción de estrategias de gestión “managerialistas” –ligada a una visión institucional donde empiezan a predominar los valores empresariales antes que los culturales– ha modificado la estructura tradicional de gobierno, al desplazar el poder desde los académicos y sus departamentos hacia el nivel central de la institución. En este derrotero, el Reporte Jarrat de 1985 marcó un punto de inflexión, al promover una nueva estructura de gestión de jefes ejecutivos en lugar del rol anterior al estilo de un

*primus inter pares* apoyados en el respaldo y el control de los departamentos académicos (Kogan & Hanney, 2000).

Como lo han hecho notar diversos observadores, encontramos ahora ejecutivos más fuertes, a la par que se evidencia un debilitamiento de los órganos colegiados. La nueva relación entre el ejecutivo y los espacios colegiados puede ilustrarse de la siguiente manera: de un vicescanciller que iba al Senado, escuchaba las diferentes visiones sobre un tema en cuestión y al final de la discusión promovía el consenso, se ha pasado a un vicescanciller que desde el principio tiene en claro cuál es la mejor decisión a tomar (Kogan & Hanney, 2000). Así, el vicescanciller es ahora el portavoz de su institución frente al Estado, y también es agente clave en nuevas y variadas áreas de gestión, que se suman a sus anteriores funciones como negociador interno entre diferentes actores de la institución (Askling & Henkel, 2000). No es de extrañar, entonces, que en los últimos años, quienes fueron nombrados para ocupar esos puestos debieron mostrar un renovado perfil profesional (Kogan and Hanney, 2000).

Por su parte, este nuevo paradigma de gobernabilidad trajo un incremento y fuerte trabajo administrativo en todos los niveles de la institución. Los requerimientos para producir los planes estratégicos de la institución han expandido y vuelto más complejas las responsabilidades y las tareas administrativas. Asimismo, estos cambios han generado un nuevo balance de poder entre académicos y administradores: mientras los primeros se han desplazado hacia un nuevo esquema de gerenciamiento, los segundos han incrementado su participación en la formulación –y no sólo en la implementación– de decisiones y políticas institucionales. En este sentido, es que los estudiosos de este fenómeno ofrecen una radiografía matizada de este proceso en marcha: más allá de las evidencias de concentración en la pirámide de decisión de las instituciones, y del mayor peso de los administradores, los académicos británicos no han perdido totalmente su influencia a manos de la burocracia universitaria (Askling & Henkel, 2000; Kogan & Hanney, 2000).

#### **Un acercamiento a los casos latinoamericanos**

Al desplazarnos de los países centrales a los casos de la periferia latinoamericana es evidente que el cambio de geografía involucra profundas diferencias de temporalidades,

de entornos socioeconómicos y políticos, de tradiciones culturales, de matrices institucionales, de experiencias históricas y de proyectos. Resumir los múltiples rostros de esta diversidad, tanto en la relación que va de la periferia al centro, como la que se da al interior de las realidades de la educación superior en América Latina, excedería largamente las módicas intenciones de este ensayo. Por tanto, bastará decir a guisa de introducción que es necesario atender a dos elementales coordenadas de análisis a efectos de contextualizar la problemática del gobierno en las universidades de nuestra región.

El primer eje se refiere a la trayectoria histórica de la configuración universitaria latinoamericana, fuertemente moldeada por las tradiciones simbólicas y organizacionales del movimiento de la Reforma Universitaria del '18. Más allá de las diversidades nacionales, de las experiencias históricas disímiles, de los quiebres institucionales y de los ciclos al alza o a la baja en la fortaleza relativa de esa tradición, es necesario prestar especial atención a los moldes político-institucionales específicos que han intentado conjugar los principios de “autonomía” y “cogobierno” universitario.

La segunda coordenada se ubica en cambio en un plano histórico y estructural más cercano en el tiempo, pero más amplio en su pretensión de integrar el entorno “macro” al análisis de la dinámica universitaria. De acuerdo con este segundo eje, la problemática específica del gobierno de las instituciones de educación superior ha de ser leída en el marco de una “doble transición”, tanto socioeconómica como político-institucional, por la que han atravesado los países latinoamericanos en el último cuarto de siglo. En lo que se refiere a la transición socioeconómica, los programas de ajuste y reestructuración aplicados, con particular énfasis a lo largo de las décadas de los años 80 y 90, han reemplazado al viejo modelo de desarrollo de posguerra por un esquema basado en la sistemática liberalización del mercado y la creciente privatización y transnacionalización de las economías. En este proceso, a su vez, se ha venido redefiniendo el papel del Estado como regulador de la esfera económica y en su relación con actores sociales estratégicos. Por su parte, los procesos de democratización han significado un notable cambio en el patrón legitimador de normas –escritas y no escritas– que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político tanto en la escala macro social como en diferentes instancias de la sociedad. Seguramente, a medio camino entre estas grandes transformaciones históricas, es donde convendría ubicar el

cambiante lugar que ha venido ocupando la universidad en esta renovada trama de relaciones entre Estado, el mercado y sociedad civil en América Latina.

Encuadrados, pues, en estas consideraciones, podemos puntualizar algunos rasgos muy generales que tipifican la experiencia político-institucional del gobierno universitario en América Latina. En principio, a diferencia de los directivos de las universidades norteamericanas o europeas, que juegan un papel principalmente gerencial en la vida institucional, en buena parte de nuestra región los rectores –y en menor medida los decanos– son figuras de carácter predominantemente político, que obedecen a la necesidad de mantener ciertos equilibrios internos y externos. Así, la designación o elección de la máxima figura de autoridad universitaria es siempre un complicado juego de relaciones de poder, reguladas por normas explícitas y por reglas no escritas, que suele involucrar a actores universitarios y no universitarios (partidos políticos, autoridades estatales, organizaciones gremiales, colegios profesionales).

Por otra parte, sobre un trasfondo de normas y prácticas de antigua data, las estructuras de gestión y las formas de gobierno han estado cambiando bajo el juego de nuevas políticas universitarias que introdujeron, entre otras innovaciones, la evaluación y el financiamiento selectivo (Kent, 1999; Ibarra Colado & Rondero, 2001; Acosta Silva, 2010). Como ha señalado Rollin Kent (1999), los universitarios han recibido señales claras de que no habría aumentos significativos en los subsidios ordinarios y, por lo tanto, que el crecimiento del presupuesto dependería de estrategias innovadoras que emprendiera cada institución. En este sentido, la ampliación y diversificación de fuentes de financiamiento, centradas en la multiplicidad de programas especiales, han requerido elevar la capacidad de gestión y de respuesta de las universidades para acceder a esos recursos (Porter, 2004).

Finalmente, es posible observar –de manera análoga a lo que se ha constatado en el caso de los estudios provenientes de los países centrales– una pauta recurrente en numerosas y diversas experiencias universitarias, en el sentido de un fortalecimiento paulatino de las estructuras de gestión directiva de las instituciones de educación superior en América Latina. Sin embargo, este patrón, a diferencia de las experiencias europeas o norteamericanas, no ha sido –en la mayoría de los casos– el resultado de proyectos y diseños de reorganización inspirados por teorías gerenciales, que priorizan la eficiencia y la productividad, o fruto de planificaciones estratégicas participativas de la comunidad



universitaria. Más bien, lo que diferentes investigadores han destacado es que los cambios en las estructuras y dinámicas del gobierno universitario mucho han tenido que ver con la interacción –inestable y conflictiva– entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector universitario, lo que dio lugar a una serie diferenciada de casos en los que se yuxtaponen diversos procesos de adopción, innovación y resistencia (De Vries e Ibarra Colado, 2004; Krotsch et al., 2007; Acosta Silva, 2010).

### *¿Reformando la herencia reformista? Aproximaciones al caso argentino*

Con un derrotero nacional signado por los reiterados quiebres políticos y la inestabilidad institucional, este último cuarto de siglo ha sido testigo del más largo período de vigencia del régimen democrático en nuestro país, y en este marco, las universidades públicas –y sólo a ellas nos referiremos en estos apuntes– han gozado de la más extensa etapa de práctica autónoma y cogobernada de su historia. Esta ya dilatada experiencia ha terminado por consolidar dos principios constitutivos del sentido político del gobierno universitario en la Argentina que hunden sus raíces en un lejano pasado<sup>2</sup>.

Por un lado, en el nivel de los *principios de organización* del gobierno, la estructura colegiada de ejercicio del poder, asociada a algún esquema de delegación ejecutiva (en la persona de un decano o rector) ha sido una pauta constante, que hasta encuentra asidero en la primera normativa universitaria (Ley Avellaneda, 1885). Así, este formato colegiado (asambleas, consejos superiores, consejos académicos o directivos) ha pervivido incluso a lo largo de vastos tramos autoritarios, cuando los integrantes de dichos cuerpos eran miembros surgidos por delegación y no por representación (por ejemplo, decanos como integrantes de los consejos superiores). Por supuesto, ha sido especialmente en etapas de normalización democrática –y de democracia normalizada– cuando estas distintas instancias se han abierto a la participación de representantes de los diferentes estamentos universitarios, y han marcado una acentuada impronta “inclusiva” en la tradición del cogobierno argentino, aun en una comparación con muchas otras experiencias latinoamericanas (Velásquez Silva, 2005). Queda, en todo

---

<sup>2</sup> Como señalamos en la introducción de este trabajo, dejaremos fuera de nuestra consideración el planteo de esta problemática al nivel del *gobierno del sistema* de educación superior.

caso, para el detalle histórico más fino recordar las significativas divergencias entre distintas experiencias autoritarias (por caso, la recuperación del ideario reformista por parte del golpe de 1955 frente a la trágica intervención militar de 1976), o las cambiantes y en buena medida discordantes visiones que elaboraron los dos grandes partidos nacionales respecto, tanto de la regulación del sistema de educación superior, como del sentido del gobierno de las instituciones universitarias (por caso, una lectura más “regulacionista” del sistema y un sesgo favorable a la incorporación de los trabajadores no-docentes dentro del “demos” universitario como posición más afín dentro del peronismo, frente a una defensa más “autonomista” ligada a una vindicación más fuerte del papel del sector de “graduados” dentro del radicalismo)<sup>3</sup>.

Pero desde otro ángulo, en el plano de los *principios legitimadores* del gobierno, las instituciones universitarias argentinas, en todos sus niveles, se han nutrido de un trasfondo simbólico sustentado en la pertinencia de distribuir el poder en diferentes centros y espacios de decisión, consagrando siempre alguna forma de corresponsabilidad en la conducción de las universidades. En este sentido, los fundamentos del poder político-académico han tendido históricamente a privilegiar la deliberación, el procesamiento colectivo de conflictos, la elaboración de consensos, la distribución medianamente equilibrada de responsabilidades y los controles mutuos entre distintos sectores, disciplinas y actores, antes que garantizar objetivos de eficiencia de gestión basados en estructuras más concentradas de los procesos de toma de decisiones (Chiroleu et al., 2001).

Sobre esta larga experiencia, la recuperación democrática de 1983 inscribió un intento hasta cierto punto “restauracionista” de los postulados reformistas tal como habían sido plasmados en la estructura normativa que había estado vigente en las universidades argentinas a partir de la caída del primer peronismo (1955). Pero en este regreso al pasado, a efectos de retomar una tradición simbólica y organizacional identificada con uno de los períodos más creativos de la historia universitaria local, dos rasgos político-institucionales (no plenamente originales pero sí renovados en sus alcances y sentidos) comenzaron a tener una fuerte presencia desde entonces.

---

<sup>3</sup> No está de más recordar que estos posicionamientos se invierten como un guante a la hora de entender la relación del Estado con las organizaciones gremiales: el peronismo se vuelve más “autonomista” (cuando están en juego sus *propias* estructuras sindicales) allí donde el radicalismo se revela como más “regulacionista”.

El primer rasgo se refiere a la fuerte *partidización* de la vida universitaria argentina (Krotsch, 2002), en particular en lo que hace al segmento estudiantil aunque con ímpetu desigual en los otros claustros: allí donde en períodos anteriores los cauces de participación y las banderías identitarias configuraban proyectos de amplio espectro (“humanismo” versus “reformismo”, o la confrontación “laica” o “libre”, para citar dos fracturas emblemáticas), ahora las vertientes participativas y los vehículos de identificación serán básicamente cubiertos por organizaciones partidarias<sup>4</sup>. Como lo ha destacado una nutrida bibliografía, el funcionamiento del gobierno de las instituciones universitarias está atravesado por los estrechos vínculos con el campo político partidario, en tanto y en cuanto las posiciones y lealtades se construyen por fuera de los cuerpos colegiados, al margen de los estamentos, de las pertenencia disciplinarias u organizacionales, y se ligan más a los partidos políticos hegemónicos en cada universidad (Chiroleu et al., 2001; Mazzola, 2007; Bianco, 2003 y Stubrin, 2010). Por cierto, también habrá que anotar a cuenta de esta dinámica partidista de las universidades la fragmentación política que experimentaron los partidos argentinos, especialmente entre la segunda parte de los 90 y la crisis del 2001, que desembocará, entre otros cambios, en las nuevas formas de convivencia –con débiles grados de institucionalización– de fracciones de partidos, brazos de organizaciones sociales o movimientos territoriales en la vida política actual de las universidades, en particular en las grandes universidades metropolitanas.

El segundo rasgo que corresponde destacar de la lógica de construcción del poder universitario está dado por la presencia de un alto componente *corporativo* entre los claustros que participan en la política universitaria. En tal sentido, buena parte de la dinámica que marca el ritmo de la lucha de poder en la universidad –y que hunde sus raíces en estratos más profundos de la cultura política dominante en el país– obstaculiza la posibilidad de generar lazos entre los diferentes sectores, dificulta el compromiso con intereses universitarios más generales o de más largo alcance, y privilegia líneas de fractura sobre la base de distintas modalidades de reivindicaciones estamentales de corto plazo (Suasnábar, 1999; Chiroleu et al., 2001; Naishtat y Toer, 2005; Mazzola, 2007).

---

<sup>4</sup> Una narrativa del auge, en los primeros años 80, y del posterior ocaso de las agrupaciones independientes en las grandes universidades nacionales, nos entregaría un cuadro aleccionador de los mecanismos y procesos de construcción política de las hegemonías partidarias.

En este contexto, los años 90 trajeron dos novedades al escenario universitario argentino: por un lado, un conjunto de políticas de reforma de corte “regulacionista”, centradas en la lógica de la evaluación, la acreditación y la distribución orientada del financiamiento a través de programas especiales, que a la vez que replantearán las relaciones entre Estado y universidad, avivarán diversos planteos críticos y conflictos a lo largo de todo el campo de la educación superior. Por otro, la creación de un gran número de nuevas universidades, muchas de ellas con formatos de gobierno hasta cierto punto innovadores respecto de los modelos organizacionales más clásicos, aunque con un aire de familia común con las coordinadas históricas por las que ha discurrido el gobierno universitario en el país. Entre las nuevas modalidades a destacar (aunque con antecedentes y particularidades institucionales que no viene al caso detallar ahora), señalamos el significativo fortalecimiento –normativo y práctico– de los ejecutivos unipersonales, la integración plena en los cuerpos colegiados de las autoridades con responsabilidades de menor nivel gerencial (directores de carrera o de departamento), y con ello, el mayor peso relativo del sector de profesores-investigadores frente a las representaciones de estudiantes, graduados o “no-docentes”, y en algunos casos, la introducción de mecanismos de elección directa para cargos unipersonales.

Con estos rápidos apuntes como telón de fondo, tal vez sea posible entender mejor la emergencia en los últimos años de una creciente preocupación –que entreteje los intereses académicos con el debate político– sobre el gobierno universitario. En tal sentido, junto a una amplia agenda de temas específicos (evaluación, calidad, financiamiento), lo que estratégicamente se ha comenzado a poner en entredicho es tanto la *lógica organizativa* del gobierno de las universidades públicas argentinas como sus *fundamentos normativos*.

### ***Príncipes, burócratas y gerentes: El gobierno universitario en México***

Como herencia colonial, el gobierno de la universidad mexicana se estructuró a partir de una figura fuerte como el rector y de un espacio de representación colectiva de los intereses de los universitarios con funciones de deliberación y consultas. El Claustro Universitario, como máximo órgano de gobierno, era un espacio presidido por el rector pero en el que también contaban con voz y voto los estudiantes y profesores. Sin embargo, se considera que el gobierno de la universidad era una extensión del gobierno

de la iglesia y el reino español, en la medida en que los miembros eran nombrados por el poder real. Esta estructura cerrada y controlada jerárquicamente fue afectada tanto por los movimientos independentistas como por los acontecimientos cordobeses que colocaron en el campo político latinoamericano el tema universitario. De modo que en el inicio del siglo XX los estudiantes alcanzaron la más alta participación en el gobierno de las universidades mexicanas.

En 1929 se reconoce en la Constitución la autonomía universitaria. Sin embargo, en el contexto posrevolucionario esta condición adoptó diferentes esquemas en función de la relación que las universidades establecían con el gobierno nacional y local: por un lado, el modelo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que representaba la autonomía propiamente dicha y, por otro lado, las universidades que se sumaron al proyecto del Estado revolucionario mexicano, donde la “heteronomía” fue el rasgo principal. En este contexto, el rector se convierte en una figura del poder político antes que el representante del poder de los académicos.

Recién durante los años 90 varias universidades públicas estatales (por ejemplo, las de Veracruz, Guanajuato o Guadalajara) alcanzaron la autonomía jurídica en sus respectivos contextos locales a partir de la reforma de sus leyes orgánicas, una autonomía política, académica y administrativa que durante un largo período (1930-1970) habían ejercido *de facto* más que *de jure*. Estos cambios en la condición jurídica están relacionados con el entorno de políticas de educación superior basadas en la evaluación e incentivos al desempeño institucional de las universidades.

En este marco se han generado transformaciones en la organización del gobierno universitario que tienden a un significativo proceso de burocratización de la vida académica de las universidades (Ibarra Colado, 2001; de Vries e Ibarra Colado, 2004), así como también al fortalecimiento del núcleo directivo de la universidad, especialmente en la figura del rector y su equipo (Porter, 2004; Acosta Silva, 2010). Estos procesos se manifiestan, entre otras tendencias de cambio, por: a) la emergencia de estructuras paralelas de gobierno, de modo que los procesos de toma de decisión sobre nuevos temas no transitan por las estructuras formales constituidas en cada universidad (Acosta Silva, 2010), y se desplazan desde los órganos colegiados a comisiones *ad hoc* y adoptan un carácter más técnico que político (de Vries, 2001); b) el desplazamiento de antiguos actores estratégicos de la universidad como sindicatos,

organizaciones estudiantiles, grupos políticos partidistas (Acosta Silva, 2010; Kent, 1998; de Vries, 2001); c) el incremento de la burocracia universitaria en la gestión y administración de las universidades (Acosta Silva, 2010.), y d) cambios en el perfil y la figura de los rectores, en la medida en que se le sumaron a las tradicionales funciones de coordinación administrativa y representación política de sus instituciones, nuevas funciones 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” (Acosta Silva, 2010: 17). De este modo, emerge la figura del *gerente o rector-empresario* (Kent, 1999), o la figura del rector como *planeador académico* (Porter, 2004) o figuras más complejas como el perfil que combina las capacidades del político (*El Príncipe* de Maquiavelo), con el *expertise* del burócrata profesional (fiel al modelo weberiano) y el gerente de las políticas institucionales (la figura de la Nueva Gestión Pública) (Acosta Silva, 2010).

Por otra parte, los cambios en el gobierno universitario afectaron más el estilo de gobernar que las estructuras formales (de Vries, 2001) y cuando se produjeron cambios en las estructuras legales (como creación de juntas directivas, de gobierno o universitarias, conformadas tanto por representantes externos como internos de la universidad), estas modificaciones tendieron a fortalecer la autonomía institucional respecto del poder central; disminuir el activismo político en la designación de los rectores –tan presente en las décadas pasadas–, e incrementar la capacidad ejecutiva de las decisiones y políticas universitarias estratégicas (Acosta Silva, 2010).

En lo que respecta a la relación entre las instancias unipersonales y colegiadas, Ibarra Colado (2005) ha señalado que la universidad como corporación burocrática ha asumido formas empresariales de conducción, en las que las estructuras colegiadas de gobierno se ven desplazadas por unidades ejecutivas o en las que las figuras unipersonales adquieren mayor capacidad para direccionar los procesos de toma de decisiones. No obstante, también ha sido puntualizado que el modelo tradicional, de carácter más vertical, transitó hacia formas más horizontales pues se agregaron nuevas figuras de representación y órganos colegiados en las estructuras intermedias y bajas de la organización (Acosta Silva, 2010).

Por último, es importante destacar que la mayor presencia de prácticas empresariales y burocráticas no significa que haya desaparecido la negociación y el juego político como *modus operandi* de la vida universitaria (de Vries, 2001). Muy por el contrario, las reglas, procedimientos y tiempos de la elección rectoral, que movilizan a las fuerzas políticas desde la base de la institución, articulando un conjunto de decisiones que se van tomando en diferentes espacios y niveles de la organización del gobierno universitario, siguen presentes en el gobierno de las universidades mexicanas (Acosta Silva, 2014). Ello implica que a los viejos problemas, soluciones y prácticas políticas de la gobernabilidad universitaria, se han sumado los “nuevos” problemas de la gobernanza institucional, derivados de las formas y estilos de la coordinación gerencial aclimatados en el seno de los nuevos entornos de políticas públicas que constituyen la fuente principal de restricciones, oportunidades e incertidumbres de los gobiernos universitarios.

#### **El gobierno universitario en cuestión**

Esta rápida excursión por la discusión internacional y regional sobre el gobierno universitario nos permite ahora delimitar –aunque más no sea de manera tentativa– algunas orientaciones conceptuales a fin de enfocar los estudios de caso seleccionados, especificar el nivel de análisis en que se estudiará la problemática y precisar algunos términos del debate.

Por de pronto, la mirada analítica que anima estas notas podría ser resumida a partir de la combinación de tres perspectivas que a nuestro juicio permiten integrar el estudio interno de la universidad con la compleja vinculación con su entorno político e institucional (Cox y Courard, 1993). Cada uno de esos enfoques presta especial atención a un eje clave para comprender los problemas del gobierno de la educación superior (las políticas, los actores y las instituciones), pero en el entendido de que cada una de estas perspectivas ofrece pistas que deben ser abordadas en su compleja articulación en cada caso concreto. Por un lado, la perspectiva política del análisis de políticas públicas nos permite entender los cursos de decisiones específicas tomadas por las autoridades estatales a partir de una consideración –crítica y flexible– de la noción de “ciclo de política”, de modo de indagar en la trama socio-histórica que constituye una cuestión pública y en las relaciones de poder que la atraviesan. Por otra parte, la mirada

sociopolítica de los actores del campo universitario nos permite poner en discusión los aportes y debates entre diferentes autores centrados en el análisis de las estrategias de los actores universitarios, los patrones de representación institucional y los repertorios de prácticas políticas. Finalmente, la perspectiva organizacional orientada al análisis del cambio universitario nos posibilita comprender las dinámicas, conflictos y tensiones que recorren la universidad a partir de considerar las tendencias de crecimiento, diferenciación y complejización institucional, así como la estructura y dinámica del gobierno de las universidades.

En este cuadro, una noción como la de “configuración universitaria” –propuesta por Christine Musselin– es utilizada para designar “el marco en cuyo seno se inscriben, cobran sentido y funciona el tipo de gobierno desarrollado por los establecimientos, el estilo de conducción adoptado por la tutela y los modos de regulación internos de las disciplinas”. En otros términos, el concepto sirve para describir cómo se articulan tres formas de acción colectiva: las universidades, las autoridades tutoras (gubernamentales, ministeriales y otras) y la profesión universitaria. Desde esta visión, se desprende que ninguna de las tres formas de acción colectiva puede ser analizada en forma completamente independiente de las otras dos: “Ni las universidades, ni la tutela, ni la profesión universitaria son espacios de interacción autónomos”, pues cada una tiene sentido “en el marco mayor de las interdependencias que los unen” (Musselin, 2001). Por tanto, si bien en estas reflexiones nos concentraremos en el nivel de análisis propio del *gobierno de la institución*, y no en el del *sistema* universitario, necesariamente habrá que tener en cuenta como telón de fondo de nuestro análisis las transformaciones más generales que atraviesan el campo de la educación superior.

A partir de este primer acercamiento “macro” es necesario descender al plano del gobierno de las instituciones propiamente dichas, y aquí es oportuno recordar una serie de distinciones clave. Por un lado, desde un punto de vista organizacional, corresponderá distinguir las nociones de *gobierno*, *gestión* y *liderazgo universitario*, donde el primer término refiere a la estructura y a los procesos de toma de decisiones que definen la misión y los objetivos estratégicos de la institución, el segundo a la estructura y a los procesos orientados a implementar o ejecutar decisiones (*administración universitaria* en la caracterización más llana de Sporn (2007)), mientras que el tercero se refiere a las estructuras y los procesos a través de los cuales los individuos buscan influir en las decisiones de la institución (Peterson y Mets, 1987). Por



otra parte, en un registro más sociopolítico, abordar el gobierno universitario como objeto de estudio supone un análisis crítico de las relaciones de poder y de autoridad en la educación superior, indagando en el sentido de las prácticas, las estrategias y las vinculaciones estratégicas entre los actores universitarios. En este sentido, las nociones de *governabilidad* y *governanza* –más allá de las disputas por su unívoca caracterización– pueden abrirnos una sugerente vía de entrada a la cuestión (Aguilar Villanueva, 1988 y 2006; Acosta Silva, 2001 y 2010; Camou, 2001 y 2010; Mayntz, 2006; Samoilovich, 2008).

Sin entrar en detalles, aplicando libremente estos conceptos al ámbito de una institución de educación superior, entenderemos por *governabilidad* una propiedad, cualidad o estado de las relaciones de gobierno, definida como un equilibrio dinámico entre las demandas articuladas por los actores universitarios y la capacidad del sistema de toma de decisiones para responderlas de manera colectivamente aceptada (legítima) y eficaz. Mientras que podemos hablar de *governanza universitaria* como el entramado de reglas y prácticas (estructuras y procesos) que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica. Partiendo de la distinción de Renate Mayntz, en su acepción más amplia, la *governanza* (*governance*) hace referencia a las “diferentes formas de coordinación de la acción”, ya sea mediante jerarquías, mercados o comunidades; mientras que la noción más específica, se refiere a un tipo de proceso de toma de decisiones “opuesto al del gobierno jerárquico”, esto es, que establece un modo de ejercicio del gobierno más ligado a instancias de negociación, coordinación o cooperación entre múltiples actores de un campo de políticas (Mayntz, 2006). Con base en esta segunda acepción, autores como Aguilar Villanueva avanzan en una tesis más controvertida y desafiante que valdrá la pena considerar en nuestra exploración del campo universitario. A su entender, el punto original de este concepto “consiste en reconocer la insuficiencia del actuar del gobierno para dirigir su sociedad; dicho de otro modo, la gobernación en solitario del gobierno habría “perdido sentido y eficacia”, en la medida en que asistimos “al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea” (2006: 135/6).

Así, mientras la *governanza* tenderá a ser considerada en nuestro análisis como una trama institucional de prácticas, y la *governabilidad* como una resultante de conflictos,

consensos y equilibrios entre actores, las acciones efectivas de planeación, ejecución e implementación de decisiones por parte de las autoridades competentes, será la mediación política productiva entre ambas; esto es, la gobernabilidad no será considerada solamente como una función institucional de la “estructura de gobernanza”, sino que asumiremos que los actores sociopolíticos concretos tienen –en una configuración universitaria dada– capacidades para tomar decisiones con variables grados de autonomía, y que son capaces de transformar creativamente reglas, instituciones y situaciones.

En este contexto de interpretación utilizamos la noción de *paradigma de gobernabilidad* (Camou, 2001) para referirnos a un conjunto articulado de respuestas institucionalizadas (visiones compartidas, reglas y prácticas) que una comunidad política o institucional sustenta en pos de producir y aceptar ciertas soluciones a sus problemas de gobierno. Desde esta perspectiva, un paradigma se apoya en una serie de acuerdos y convergencias entre las élites dirigentes, ya sea por razones de “convicción” o por motivos de “oportunidad” (Hermet, 1986), que logran un grado significativo de aceptación colectiva. Esos acuerdos se construyen al nivel de la cultura política u organizacional, amalgamando ideas y valores que conforman “modelos” de orientación legitimados; al nivel de las reglas del juego político, configurando “fórmulas institucionales” (Coppedge, 1993), es decir, mecanismos para la agregación de intereses, el procesamiento de los conflictos, la deliberación pública y la toma de decisiones; y finalmente, en el plano las decisiones estratégicas, donde se construye un cierto grado de acuerdo en torno a los modos de responder los desafíos centrales de la agenda de problemas y demandas.

De este modo, tanto por transformaciones estructurales al interior de nuestra configuración universitaria, como por nuevas demandas de actores del campo de la educación superior, el clásico paradigma de gobernabilidad universitaria heredado de la tradición de la Reforma de Córdoba ha comenzado a mutar, al menos desde mediados de los años ’90, hacia “alguna otra cosa”, para decirlo con las reconocibles palabras de O’Donnell y Schmitter (1988, IV, 15) al hablar de las transiciones políticas latinoamericanas. En su base, no ha dejado de ser “reformista”, en cuanto al apego a una amplia y plural tradición legitimadora, pero está experimentado cambios en sus formas, prácticas y contenidos. Si bien su precisa caracterización requeriría de investigaciones más detalladas y extendidas, las reflexiones y conjeturas que podemos ensayar en estas

páginas pueden ofrecer un mapa útil para movernos por algunos senderos de la cambiante geografía de la educación superior latinoamericana.

## **Segunda parte. Gobernabilidad y democracia en la universidad argentina<sup>5</sup>**

—Cada cual a su sitio —gritó la reina con voz de trueno.

La gente empezó a correr en todas direcciones, estrellándose unos contra otros. Sin embargo, al cabo de uno o dos minutos de confusión, estaban arreglados, y empezó el juego.

Lewis Carroll, *Alicia en el País de las Maravillas*, VIII.

Las universidades nacionales argentinas son instituciones organizadas de acuerdo con principios académicos y democráticos. Sería fácil señalar organizaciones que son democráticas sin ser académicas (por ejemplo, los partidos políticos), o instituciones que son científicas sin estar guiadas por los principios de la democracia (laboratorios, Academias, consejos científicos, etc.). En un caso, se impone la lógica de la igualdad política, la deliberación colectiva y el voto del mayor número; en el otro se respetan las reglas propias de la producción de conocimientos, la validación del saber, la experiencia científica y las diferencias de mérito. Articular de manera equilibrada y productiva estos principios es un desafío permanente de toda universidad moderna y dinámica.

Pero las universidades son también instituciones públicas que no están, ni pueden estar, aisladas de la sociedad que las sostiene, y que le demanda cada día más calidad y pertinencia en la enseñanza que imparte, las investigaciones que desarrolla o las actividades de extensión, cooperación o asistencia técnica que realiza. Como si esto fuera poco, las grandes universidades modernas son –además– organizaciones complejas en las que es necesario compatibilizar sus objetivos académicos, científicos y culturales con la gestión eficiente y transparente de recursos, la profesionalización de sus cuadros administrativos o la coordinación de funciones diferenciadas.

---

<sup>5</sup> Agradecemos al Prof. Pedro Fiorucci (UNLP) por su asistencia de investigación y al Dr. Sebastián Varela (UNLP) por su asesoramiento metodológico; por supuesto, ninguno de ellos es responsable por eventuales errores u omisiones.

Tenemos así que la estructura y dinámica de la universidad viene definida por la articulación –tensa, compleja, conflictiva- entre estos diferentes principios, cuya permanente redefinición es objeto tanto del debate académico como de la controversia política.

En este marco de consideraciones, la siguiente premisa sirve de punto de partida de nuestro análisis: si por largo tiempo el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria, tal como fuera restaurado en los primeros años de la recuperada democracia argentina, tendió a naturalizarse en las universidades nacionales, desde hace ya varios años esa cristalización material y simbólica ha comenzado a ponerse en entredicho.

Esta situación no puede ser desligada de un conjunto de transformaciones institucionales y políticas producidas al interior del sector universitario argentino, y en la relación de éste con el Estado y sus políticas, pero también con los nuevos desafíos operados desde el mercado, tanto a escala local como global, que han comenzado a instalar la discusión sobre el gobierno como nodo estratégico de la problemática universitaria. Los factores que concurren a esta nueva situación son múltiples, pero al menos es preciso citar los más sobresalientes. Entre ellos cabe mencionar: la interacción conflictiva definida por la intersección de un racimo de políticas de reformas, iniciadas a comienzos de los años 90, plasmadas en la Ley de Educación Superior de 1995 (LES) y continuadas hasta hoy, con la propia dinámica institucional, académica y política de las universidades, atravesadas por lógicas de adopción, adaptación y resistencia; la creación de jóvenes universidades con diferentes formas de organización del gobierno de las instituciones, muchas de las cuales se hallan inscriptas en las tradiciones políticas del peronismo universitario, escasamente representadas en las universidades de corte más antiguo del país pero que encontraron en estas nuevas instituciones espacios propicios de desarrollo y consolidación; la emergencia de vehementes y nuevas demandas provenientes de diversos actores del campo universitario, con particular referencia al segmento estudiantil, que en algunos casos han desbordado los canales institucionales de procesamiento de conflictos; y las exigencias –más generales– de diferentes actores políticos, económicos o de la sociedad civil, que han comenzado a colocar los requerimientos de eficiencia, equidad, responsabilidad y transparencia en la gestión pública como eje de sus preocupaciones (Krotsch et al., 2007).

Para analizar la dinámica de estos cambios sobre las viejas matrices del gobierno universitario en este capítulo exploramos, y arriesgamos algunas hipótesis, sobre las modificaciones estatutarias en 26 universidades nacionales<sup>6</sup>, con especial referencia a un amplio espectro de instituciones “nuevas” (creadas hacia los años ’90) y “recientes” (fundadas en la última década); tomamos como telón de fondo comparativo una selección de universidades “tradicionales” (Córdoba, Buenos Aires, La Plata y Tucumán) y un pequeño grupo de universidades que en su momento fueron consideradas “modernizadoras” (Comahue y San Luis), creadas a principios de los ’70 (Ver ANEXO con la tipología de universidades bajo estudio).

#### **Los cambios impulsados desde la “cúspide”: nueva legislación y políticas de evaluación y financiamiento**

Los años ’90 trajeron dos novedades tan controvertidas como fundamentales al escenario universitario argentino, una referida al plano del marco legal, otra en relación con las orientaciones específicas de las políticas.

En primer lugar, la sanción de la LES permitió estructurar bajo un mismo paraguas normativo el diversificado universo de la educación superior (universitaria y no universitaria, pública y privada); “jerarquizó” al sector en la estructura estatal con la creación de la Secretaria de Políticas Universitarias; y contribuyó a complejizar sus relaciones al sumar a los tradicionales cuerpos intermedios, como el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), tres nuevos organismos: el Consejo Universitario (CU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Estas mutaciones políticas e institucionales marcaron -siguiendo a Krotsch (2001)- el pasaje de una coordinación sistémica liviana y autónoma a una más densa de carácter policéntrico, que expandió la administración central aumentando sus capacidades y sus áreas de intervención en ámbitos tradicionalmente desregulados (Chiroleu e Iazzeta, 2005).

En lo que se refiere al gobierno de las universidades la LES combinó algunas prescripciones específicas, que debían ser adoptadas por los respectivos estatutos

---

<sup>6</sup> La base de datos se construyó sobre los estatutos vigentes en septiembre de 2013.

universitarios, con orientaciones generales que debían implementarse según lo que determinara cada una de las instituciones. Por ambas vías se terminó abriendo un proceso –en muchos casos conflictivo- de revisión normativa, que derivó en la configuración de distintas modalidades de organización del poder universitario. A esto se suma el hecho de que se introdujeron importantes diferencias entre el proyecto original enviado al Congreso (1994) y el que finalmente fue aprobado un año después; entre ellas corresponde destacar que el proyecto original -en la composición del *demos* universitario- otorgaba primacía a los “profesores” (y no a los “docentes” como categoría más amplia que incluye a los auxiliares), y en lo que se refiere al mecanismo de elección de autoridades unipersonales introducía el voto directo ponderado por claustro. Ambos puntos son importantes porque –más allá de lo que finalmente estableció la letra de la ley- instaló un debate crucial sobre los fundamentos mismos del gobierno universitario.

En términos muy resumidos, la LES introdujo una serie de restricciones que las universidades debían tener en cuenta a la hora de definir el diseño institucional de sus esquemas de gobierno: a) consagró la división de poderes definiendo funciones ejecutivas a cargo de las autoridades unipersonales y funciones legislativas, de definición de políticas y de control, para los órganos colegiados; b) definió la composición del *demos* con tres claustros -docentes, no docentes y estudiantes-, dejando librado a las instituciones la inclusión del claustro de graduados (con alguna restricción específica: no podían tener relación de dependencia con la universidad), así como también la forma de participación de los no-docentes; y c) reemplazó el claustro de “profesores” por la más amplia categoría de “docentes”, a la vez que estableció que su participación en los órganos de gobierno no podía ser inferior al 50%.

En segundo término, el otro vector de cambio impulsado “desde arriba” vino de la mano de un conjunto de políticas de reforma de corte “regulacionista”, centradas en la lógica de la evaluación, la acreditación y la distribución orientada del financiamiento a través de programas especiales, que a la vez que replantearán las relaciones entre Estado y universidad, avivarán diversos planteos críticos a lo largo de todo el campo de la educación superior. La orientación de las políticas instaló un modo de conducir el cambio del sistema universitario que se mantiene a pesar de que se ha planteado en los últimos diez años un discurso crítico de las reformas de los años ‘90 y la sanción de una nueva legislación ha entrado en agenda varias veces, expresando la intención de

modificar el modelo instalado en la década anterior. La continuidad de algunas de las políticas y programas paradigmáticos de aquellos años está asociada a la inclusión de una serie de ajustes producto de procesos de negociación con las universidades y grupos de actores universitarios en un contexto donde la inversión en el sector universitario y en el área de ciencia y técnica ha quebrado –hacia arriba- la tendencia de congelamiento y retraso del sector (Chiroleu e Iazzetta, 2012; Suasnábar y Rovelli, 2012; Marquina, 2012).

En este sentido, el gobierno de las universidades ha sido influido no sólo por las disposiciones de la legislación nacional, sino también por el impacto de las políticas universitarias inauguradas en los '90. Al respecto, una serie de indagaciones sobre las dinámicas generadas en las instituciones a partir de estas iniciativas postulan que las mismas han contribuido a modificar las estructuras y lógicas de funcionamiento del gobierno así como también han otorgado nuevos sentidos a las prácticas de las autoridades unipersonales en la medida en que son interlocutores privilegiados y se convierten en actores clave del proceso de implementación de políticas (Atairo, 2007). Por otro lado, se ha considerado que las nuevas estructuras burocráticas y tecnoburocráticas creadas para la implementación de “programas especiales” modifican la estructura del gobierno con la emergencia de una “doble línea” de gestión y conducción, incidiendo significativamente en el proceso de toma de decisiones (Suasnábar, 1999). Es así que en líneas generales, las políticas han afectado el rol de las autoridades unipersonales en tanto los sistemas de evaluación y acreditación les exigen llevar adelante los procesos controlando los núcleos de oposición, liderando el trabajo de equipos técnicos así como también involucrando a la comunidad y, finalmente, gestionando los planes de mejora que ayuden a superar las debilidades detectadas. A su vez, los nuevos mecanismos de financiamiento basados en un amplio margen para su gestión generan complicaciones de distribución interna que deben sortear los rectores y decanos, lo que se suma a la diversificación de fuentes que implica promover el desarrollo de actividades de carácter emprendedor que parecieran en un principio estar lejos de las actividades tradicionales de las universidades (Sánchez Martínez, 2012). Esta complejidad en el rol de las autoridades directivas de diferentes niveles de gestión tiene como contraparte que las gestiones obtienen un alto grado de legitimidad en tanto llevan a cabo estas políticas con éxito (Álvarez de Campos, 2007).

### **Los cambios impulsados desde la “base” del sistema: el reclamo por mayor democratización del gobierno universitario**

Aunque las transformaciones de fondo que animan los cambios en las formas de gobierno universitario en la Argentina responden a un conjunto múltiple y complejo de causas, algunas de ellas de larga data, la escenificación pública de sus más agudos problemas es mucho más reciente. En tal sentido fue recién en los últimos años cuando se instaló en la agenda universitaria argentina el reclamo por una “(mayor) democratización” de las instituciones académicas<sup>7</sup>. Esta demanda –en el marco de cuestionamientos más amplios a la Ley de Educación Superior, como así también al plexo normativo de distintas universidades nacionales- tuvieron su expresión más significativa en los conflictos generados en torno a las elecciones de autoridades universitarias en varias instituciones de educación superior (valgan como ejemplo, los casos de la UBA y Comahue en el año 2006, o los casos de la UNLP y la UNR al año siguiente). Estos conflictos, que tuvieron un fuerte protagonismo de las agrupaciones estudiantiles, pusieron en el centro de la escena el reclamo por la “mayor democratización” del gobierno de las instituciones, y en algunos casos, derivaron en modificaciones estatutarias que incorporaron cambios sustantivos en materia de gobierno. Así, por ejemplo, en el caso del Comahue, cuyo estatuto se reformó en 2009, se introdujo el claustro único docente (conformado por profesores y auxiliares), mientras que en caso de La Plata, cuyo estatuto se modificó en 2008, la participación de los profesores en los Consejos Directivos se redujo del 50 al 44%.

Como han resaltado distintos autores, estos reclamos surgieron a partir de diversos cuestionamientos sobre la composición y el funcionamiento de los cuerpos colegiados, la modificación del mecanismo de acceso a los cargos unipersonales de gobierno (elección directa o indirecta), o la incorporación de nuevos estamentos de la propia comunidad universitaria en el marco de lo reconocido por la LES. En particular, los sectores estudiantiles han hecho hincapié en la sobre-representación del claustro de profesores (o del claustro docente) sobre el resto de los claustros (Kandel, 2005), pero también los docentes y graduados han expresado su insatisfacción por el bajo grado de “ciudadanía” universitaria, que afecta más a algunas instituciones que a otras (Unzué, 2002).

---

<sup>7</sup> Hablamos de una “mayor” democratización en el entendido de que los principios del gobierno reformistas están fundados en una concepción y en una práctica de carácter democrático.



En términos generales, estas demandas han apuntado a redefinir las reglas que determinan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder entre los propios actores del campo universitario. Esta puesta en cuestión del “régimen político” (O’Donnell et al., 1998) de las instituciones de educación superior abarca aspectos propios del *sistema de gobierno* (la relación entre las funciones legislativas y ejecutivas en los procesos de toma de decisiones) como las relativas al *sistema electoral* (el conjunto de dispositivos que definen la transformación de votos en posiciones de gobierno). Así, por ejemplo, se ha propuesto la modificación del sistema de elección de autoridades (de sistemas indirectos de elección a sistemas directos), la conversión de los sistemas de mayoría en sistemas proporcionales en la elección de representantes a los órganos de gobierno o la transformación de espacios académicos consultivos en órganos decisorios.

Por otro lado, se ha propuesto incluir otros *actores* universitarios (y no universitarios) en los órganos de gobierno, a la vez que se ha planteado modificar el peso relativo de algunos claustros siguiendo un criterio de mayoría numérica. Un ejemplo de esta vertiente democratizadora se refiere a la incorporación del impropio llamado claustro “no-docente” (personal de administración y servicios). Esta propuesta goza de creciente aceptación en la medida en que se piensa en el aporte positivo que el personal de administración y servicios –con mayor experiencia y jerarquía- puede ofrecer a la mejora de la gestión universitaria, e incluso se ve sustentada por la experiencia internacional según el formato de los llamados *Consejos de Administración*. Pero también se ha propuesto incorporar (o se han incorporado) a los órganos colegiados los académicos elegidos como directores de carrera o de centros de investigación, tal como ocurre en algunas universidades nacionales, en numerosas universidades extranjeras, y como lo ha previsto el artículo 53 de la LES. Asimismo, se ha venido avanzando en diferentes propuestas y decisiones para incorporar a sectores sociales que se hallan *fuera* de las instituciones a una activa participación *dentro* de la vida universitaria, a través de la creación de *Consejos Sociales*, con la finalidad de alcanzar una más estrecha vinculación de las casas de altos estudios con el medio social (art. 56 de la LES).

En lo que se refiere a las representaciones actuales de claustro, se ha puesto énfasis en la necesidad de repensar la participación de graduados, auxiliares docentes y Jefes de Trabajos Prácticos, a partir de reevaluar su papel –cada vez más significativo- en la producción, transmisión y aplicación del conocimiento. Tanto por su creciente rol en la docencia en condiciones de masificación de la enseñanza universitaria, por el desarrollo

de la carrera de investigación o por el imperativo de tener una mayor sintonía entre el debate académico y los cambios en el mundo profesional, se ha destacado la propuesta de aumentar el peso específico de este claustro. Aunque sin duda el caso más notorio se refiere al reclamo, por parte de las dirigencias políticas estudiantiles, de un “aumento de la representación” del claustro de alumnos, que en sus versiones extremas reclaman para el sector el reconocimiento de su mayoría numérica en términos de primacía en las esferas de gobierno.

En definitiva, la discusión sobre el mayor o menor grado de democratización en la universidad ha conducido a poner en el centro del análisis la definición del *demos* universitario, esto es, el estatuto de ciudadanía que caracteriza a los actores del campo de la educación superior, y que definen el ámbito de sus derechos y obligaciones políticas: ¿Quién elige y quién puede ser elegido? ¿Bajo qué reglas y condiciones? ¿Cuáles son las relaciones de proporción que han de guardar los diferentes sectores? ¿Con qué alcances y límites pueden ejercer sus respectivas responsabilidades en el gobierno de las instituciones? Un breve repaso histórico nos permitirá comprender mejor las respuestas a estas cuestiones tal como se han producido en los últimos años.

#### **Los ciclos de expansión universitaria y los nuevos esquemas de gobierno**

El sistema universitario argentino estuvo conformado hasta 1955 por siete universidades, momento en que se inicia el primer proceso de creación de nuevas instituciones dirigido por dos lógicas: modernización en el sector público al crearse universidades orientadas por modelos académicos alternativos a los tradicionales, y por otro lado, diversificación sectorial en tanto se generaron las condiciones políticas para la emergencia y rápida expansión del sector privado (art. 58° de la Ley Domingorena: 14.557). Para 1970 el sistema universitario estaba conformado por treinta universidades, en ese momento se inicia el segundo ciclo de intensa creación de instituciones que, a diferencia del anterior, fue netamente de carácter público. Esta política de expansión estuvo orientada tanto por ideas que asociaban desarrollo y universidad, como por la voluntad de desconcentrar la matrícula de las universidades metropolitanas y contener la fuerte presencia contestaria del movimiento estudiantil. Valga como referencia que las universidades públicas creadas bajo la Ley 17.245 (1967), durante la dictadura del Gral. Onganía, tenían un diseño de gobierno netamente contrario a la tradición reformista, ya

que excluía la participación de alumnos o graduados en las instancias de decisión y el órgano central de gobierno estaba conformado solo por los decanos.

El tercer ciclo de expansión institucional se produce a partir de 1989, cuando se implementan un conjunto de políticas dirigidas a reformar el sistema universitario. Comienza así una política de expansión del sistema mediante la creación de nuevas instituciones públicas así como también de universidades privadas, al levantarse la suspensión que existía desde 1973 sobre el Poder Ejecutivo. El lado (no tan) oculto de esta expansión tenía como correlato generar mejores condiciones para la implementación de las políticas de reforma dentro del Consejo Interuniversitario Nacional, al crearse universidades que tuvieron rectores “organizadores” afines del Partido Justicialista, reduciendo así el poder relativo de las grandes universidades tradicionales que desde la normalización universitaria se identificaban con la Unión Cívica Radical (o sus aliados), fuertes opositores a las políticas universitarias del menemismo (García de Fanelli, 1997).

**Cuadro 1**  
**Universidades por sector institucional. Año 55/70/80/03/13.**

Sector	Antes de 55	1970	1980	1995	2003	2013
Universidades Públicas		+3	+16	+10	+2	+9
	7	10	26	36	38	47
Universidades Privadas		+20	+4	+22	+1	+8
	-	20	24	46	47	55
Total	7	30	50	82	85	102

Fuente: De 1955 a 1974 CANO, D. (1985), *La Educación Superior en Argentina*, Buenos Aires, Flacso. De 1986 a 2013 MECyT. SPU. SIU

Este ciclo recibe un nuevo impulso hacia el 2007 con la creación de instituciones de carácter público que se acelera en el 2010, fundándose otras nueve universidades nacionales que vuelven a concentrarse en el conurbano bonaerense<sup>8</sup>. Si bien se reconoce una continuidad en la lógica subyacente de estas creaciones a partir de los años ‘90, asociadas a intereses político-partidarios de base territorial (Rasetti, 2012; Marano, 2013), las últimas se realizan en un momento donde las políticas universitarias se presentan como expresión antagónica de aquellos años, inscribiéndose discursivamente

<sup>8</sup> Al momento de escribirse estas páginas hay otras 6 universidades que ya cuentan con media sanción del Congreso Nacional.

en las necesidades del desarrollo local así como también en la inclusión social y educativa (Marano, 2013). Por su parte, estas *recientes* universidades innovan en la organización académica y presentan estructuras duales que combinan escuelas y departamentos, o escuelas e institutos, y su abanico disciplinar se constituye especialmente con las disciplinas del área de las ciencias sociales y humanas.

La creación de este gran número de nuevas universidades, con formatos de gobierno hasta cierto punto innovadores respecto de los modelos organizacionales más clásicos, aunque con un cierto aire de familia con las coordenadas históricas por las que ha discurrido el gobierno universitario en el país, pone de manifiesto el modo como el viejo paradigma reformista de gobernabilidad democrática ha dejado de ser el único referente institucional en el campo de la educación superior en la Argentina actual.

**Entre la innovación y los viejos aires de familia: formatos de gobierno de las universidades *nuevas y recientes***

La investigación académica y la controversia política de la última década ha vuelto a considerar tanto los *principios organizativos* básicos del gobierno de las universidades como los *fundamentos legitimatorios* que otorgan sentido al acceso, la distribución y el ejercicio del poder en las instituciones de educación superior. Al configurar lo que hemos denominado paradigmas de gobernabilidad, estos componentes centrales conformados por las “fórmulas institucionales” para la toma de decisiones y por los “modelos (simbólicos) de orientación” de la práctica política, rigen la dinámica de poder de la vida universitaria. En otros términos, el campo universitario no sólo está atravesado conflictivamente por un abigarrado espectro de cuestiones en debate, de manera mucho más sensible lo que ha empezado a estar afectado –con especial énfasis en algunos casos notorios de universidades nacionales– es el sistema maestro de cualquier institución: la definición acerca de *quién* está autorizado a tomar decisiones y *cómo* ha de hacerlo.

Ilustramos aproximativamente estos cambios explorando las innovaciones estatutarias en 26 universidades nacionales. Se trata de un estudio sobre los “diseños institucionales” del gobierno universitario que prioriza una mirada sobre lo formal, sin desconocer la importancia que tiene el análisis de las reglas no escritas para comprender las prácticas políticas cotidianas que dan sentido al orden institucional. La decisión de

realizar esta indagación inicial en base a los estatutos tiene su fundamento en la intención de abordar una gran cantidad de casos en pos de conocer la tendencia que estas nuevas creaciones incorporan en el sistema universitario. Asimismo, revisar la normativa permite aproximarse a los nuevos acuerdos colectivos que se están produciendo en las universidades públicas argentinas orientados por la idea de que las cosas deberían ser diferentes.

El argumento central de esta parte señala que, en el marco de una “configuración universitaria” en la que se redefinen los alcances y límites de la autonomía de las instituciones de educación superior en relación con el Estado, los diseños institucionales de los sistemas de toma de decisiones siguen una pauta de creciente heterogeneidad, trastocándose los equilibrios de poder a favor de figuras unipersonales, así como también modificándose la distribución de poder relativo al interior de los cuerpos colegiados. Estas orientaciones generales pueden ser resumidas en las cinco tendencias que se analizan a continuación.

#### *Desconcentración a nivel central de funciones en nuevos órganos de gobierno*

Dentro de los esquemas tradicionales, las universidades creadas en los últimos años conservan algunas viejas estructuras para el nivel central del gobierno e innovan especialmente a nivel de las unidades académicas menores, en razón de diversas modalidades de organización académica. Así, a los tradicionales Consejos Académicos y Consejos Directivos, se suman órganos colegiados tales como los Consejos Departamentales, Consejos de Instituto, Consejos Consultivos de Escuela, etc.

Pero algunas de ellas incorporan innovaciones en sus estructuras de gobierno central, distanciándose de la tradición argentina y acercándose a los modelos de los países desarrollados. Las nuevas estructuras más especializadas están orientadas a desconcentrar la alta cantidad de temas académicos, administrativos o financieros que tramita un solo espacio de gobierno como primera o segunda instancia, para otorgarle (en principio) una mayor dinámica a la gestión cotidiana de la institución. Es así que conservan la instancia de Asamblea pero conforman tres espacios colegiados a nivel central con funciones especializadas, lo que lleva a redefinir la composición proporcional de los distintos sectores en estos cuerpos colegiados. Por ejemplo, una universidad establece el “Consejo de Programación y Gestión Estratégica”, el “Consejo

de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil” y el “Consejo de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología”; mientras que otra institución conserva el Consejo Superior con funciones tradicionales pero agrega tres órganos de gobierno asociados a las funciones de la universidad -docencia, investigación y extensión- dando origen al “Consejo Académico”, el “Consejo de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica y Creación Artística”, y “Consejo de Extensión”.

***Cambios en la composición sectorial: la inclusión del claustro no-docente y de actores de la sociedad civil***

En materia de composición sectorial del gobierno universitario, Argentina se encuentra entre los países más inclusivos de América Latina (Velázquez Silva, 2005) al reconocer el derecho legítimo de participar del gobierno de la institución a los profesores, estudiantes, graduados y, con la última legislación nacional, a los no-docentes. En cuanto a los últimos dos claustros, la legislación habilita la posibilidad de que sean las propias universidades las que opten por incorporar el claustro de graduados así como también determinar el alcance de participación del claustro no-docente. En el marco de las opciones que habilita la LES, jóvenes universidades han optado por incorporar el cuarto estamento en el gobierno de la universidad reconociendo como legítima la participación de los administrativos y el personal de apoyo a la actividad académica en la toma de decisiones, mientras que solo la mitad ha optado por conservar al claustro de graduados recuperando la tradición reformista del '18.

Por otro lado, la legislación nacional establece que los estatutos podrán prever la constitución de un Consejo Social como espacio para establecer una mayor vinculación con la sociedad, y posibilita que, a través de un representante, formen parte de los órganos colegiados de la institución. La participación de actores externos a la universidad se ha plasmado en 15 universidades creadas en el último cuarto de siglo, de las cuales 10 tienen un representante que forma parte de la Asamblea Universitaria. Si bien estos cambios modifican elementos de la forma de gobierno tradicional, cuantitativamente tienen una baja representación (entre el 1 y 6%), aunque en una universidad -que se constituye como excepción- alcanza el 29%.

***Cambios en el sistema electoral y nuevos requisitos de acceso***

En los últimos años el tradicional mecanismo indirecto de elección de autoridades unipersonales ha sido puesto en cuestión tanto desde la “cúspide” como desde la “base” del sistema, bajo el supuesto de que la elección directa aumenta el grado de legitimidad del rector y le otorga mayor capacidad para dirigir la universidad de manera eficaz (Mazzola, 2007). Estos cambios cuestionan uno de los rasgos principales que hacen al sistema de gobierno con tendencia parlamentaria, acercándolo a esquemas más presidencialistas. Como ya se adelantó, el proyecto original de la LES incluía en su articulado la elección directa como mecanismo de selección de las autoridades unipersonales, y aunque esto no fue recogido por la letra final, el debate instalado dio lugar a que 9 universidades consideradas *modernizadoras* modificaran la senda de acceso a dichos cargos (La Pampa, Luján, Misiones, Río Cuarto, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Cuyo). En cambio, sólo una universidad *nueva* y dos *recientes* han adoptado el mecanismo directo de elección de autoridades con voto ponderado de los claustros.

En paralelo con estas modificaciones, también hay notorios cambios en los estatutos respecto de *quién* debe conducir la casa de estudios. Los requisitos se han ampliado y flexibilizado trastocando la idea de que los rectores debían elegirse *entre* los profesores titulares de la universidad, bajo la creencia de la figura rectoral como un *primus inter pares* que los colocaba en un lugar de escaso poder para la conducción pero con el reconocimiento honorífico de haber sido elegido por la comunidad académica. La legislación nacional actual establece como requisitos mínimo “ser o haber sido profesor por concurso de una universidad nacional”, exigencia que se encuentra mayoritariamente en los estatutos analizados. En un número menor de casos se conserva la idea tradicional, pero en un número igual se establece como requisito poseer solo título de grado universitario. Esto último habilita a que el recorrido previo a acceder al cargo máximo para conducir y representar una universidad nacional, no sea ni realizado en la propia institución ni necesariamente en el sector público. Además de estos cambios, en algunos pocos estatutos se incluye como requisito poseer *experticia* en la gestión universitaria. En otros términos, existe una incipiente tendencia a abandonar un perfil rectoral como *primus inter pares*, cuyo cargo condensaba el capital cultural y simbólico de toda una trayectoria académica, pero ejercía sus funciones con un alto componente de amateurismo.

*La composición proporcional del demos universitario: el dominio de los directivos*

La LES reemplaza el claustro de “profesores” (los más altos cargos de la jerarquía en la enseñanza) por el de “docentes” y establece que debe tener la mayor representación relativa, que no podrá ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la totalidad de sus miembros. Con la excepción de una, todas las universidades creadas a partir de los años ‘90 conforman el cogobierno con el claustro docente que incluye a profesores y auxiliares<sup>9</sup>.

En el Consejo Superior de casi el total de universidades los docentes participan en un rango que va desde 30 al 60%, mientras que ese mismo rango de participación lo tienen en la mitad de los órganos colegiados de las unidades académicas (Facultades, escuelas, departamentos). Además en este último nivel el porcentaje de participación presenta puntuaciones extremas: tenemos universidades en que el claustro docente participa con el 13% mientras que en otras universidades participa en un 86%. En este sentido, la composición de los órganos colegiados de las unidades académicas menores muestran una gran variabilidad: en algunas universidades el equilibrio de poder se inclina hacia los docentes a medida que descendemos a los espacios colegiados de las unidades académicas menores, mientras que en otras casas de estudio la proporción de docentes disminuye respecto del nivel central.

**Cuadro 2**

**Representación porcentual de los docentes en los órganos colegiados en las universidades nuevas y recientes.**

RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	-	2*	1
20 – 29	1	3	-
30 – 39	9	2	6
40 – 49	8	4	8
50 – 59	2	5	5
60>	-	4	-

<sup>9</sup> De las que implementaron el “claustro docente”, menos de la mitad (8) mantienen una distinción interna entre profesores y auxiliares.

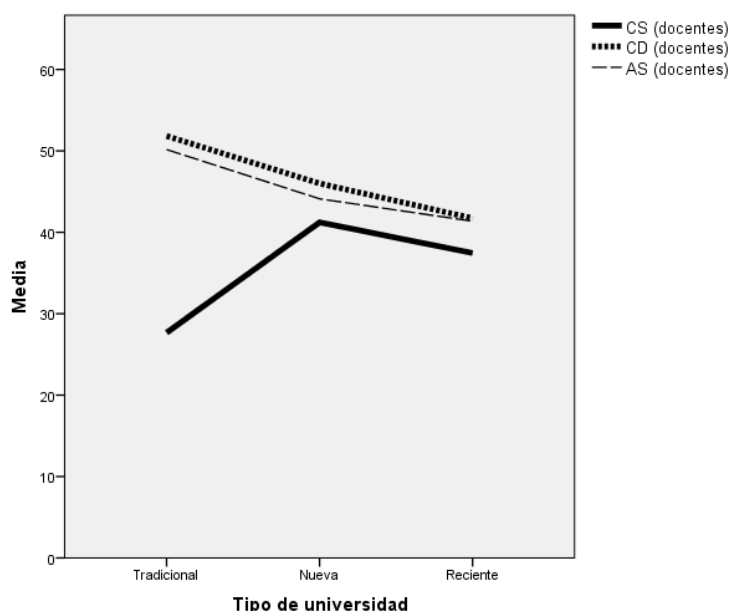


**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la normatividad de cada una de las universidades disponibles en sus páginas web. \*Una de estas dos universidades tiene valor 0 porque el único espacio de gobierno colegiado es a nivel central: el consejo superior.

A pesar de la gran variación en la participación en los cuerpos colegiados, al comparar el porcentaje de representación de los docentes en espacios colegiados de las universidades creadas en las últimas dos décadas respecto de las *tradicionales* seleccionadas para el estudio, se puede observar que cuanto más antigua es la universidad, mayor es la representación de los docentes en el Consejo Directivo y en la Asamblea: más del 50% en promedio en las tradicionales y cerca de 40% en las instituciones noveles. En cambio, a nivel del Consejo Superior, se observa una dinámica diferente, las universidades *nuevas* muestran un aumento de la representación de los docentes respecto de las *tradicionales*, y las *recientes* muestran una baja en la representación sin alcanzar el porcentaje de las *tradicionales* menor al 30%.

**Gráfico 1**

**Representación del claustro de docentes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.**



En cuanto a la representación que tienen los directivos en las Asambleas de las jóvenes universidades, los datos muestran un rango amplio que va del 3% al 50%, marcando los valores extremos las universidades que han adoptado los mecanismos de elección directa de las máximas autoridades por lo que parecería no haber relación entre el porcentaje de representación de los directivos en la Asamblea y el mecanismo de elección del rector.

La amplitud del rango evidencia una variabilidad en la distribución del poder en los espacios de gobierno. A partir del Cuadro 3 es posible observar que en cinco universidades, los directivos participan con un porcentaje significativo -entre el 40 y el 60%- en las Asambleas que tienen como funciones principales la reforma del estatuto y la elección del rector. En el Consejo Superior, órgano que toma decisiones sobre el conjunto de la institución, los directivos representan entre el 30 y 40% en la mitad de las universidades. Mientras que al pasar a los órganos colegiados de las unidades académicas menores se observa la más alta variación: de 0 al 80%. En tres universidades los directivos -en general los directores de carreras- representan entre el 30 y el 40%, y en cuatro universidades entre el 50 y el 80%. Es decir, que en un conjunto importante de instituciones existe una clara inclinación del sistema de poder hacia el predominio de los directivos.

### Cuadro3

#### Representación porcentual de los directivos en los órganos colegiados en las universidades *nuevas y recientes*

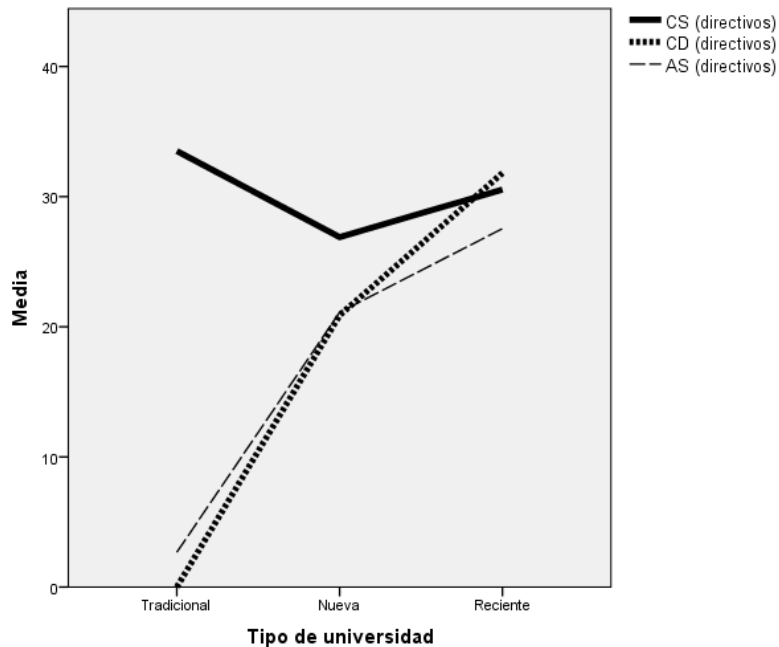
RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 20	2	10	9
20 – 29	8	3	6
30 – 39	10	3	-
40 – 49	-	-	3
50 – 59	-	1	2
60>	-	3	-

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

Como se puede observar en el Gráfico 2, esta situación se distancia bastante de la representación que los directivos tienen en los órganos colegiados como la Asamblea y los Consejos Directivos de las universidades *tradicionales* donde en su mayoría es igual a cero. Es decir, cuando más antigua es la universidad, menor peso en promedio tienen los directivos en el Consejo Directivo y en la Asamblea. La diferencia que existe entre los Consejos Directivos -que es cero- y la Asamblea -que en promedio es menor al 5%-, es producto de que en dos de las universidades tradicionales los consejeros superiores, entre ellos los decanos, participan junto a los consejeros directivos del órgano supremo de la universidad. De allí también que la presencia de los directivos en los Consejos Superiores parece no marcar diferencia entre las viejas y las nuevas universidades. Esto está asociado a que tradicionalmente los decanos han sido miembros natos de dicho espacio.

**Gráfico 2**

**Representación de directivos en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.**



En cuanto a la participación estudiantil en los órganos de gobierno de las universidades fundadas a partir de los '90, los datos muestran nuevamente una gran diversidad. Sólo en dos universidades los estudiantes representan en la Asamblea alrededor del 30%; en el resto de las instituciones tienen una representación menor. Como se observa en el

cuadro, en ocho universidades los estudiantes representan entre el 20 y el 30%, en siete entre el 10 y el 20%, y en las tres restantes menos del 10%.

En cuando al órgano colegiado de nivel central, la representación estudiantil tiene un rango amplio que va desde el 9% al 30%, aunque casi el 75% universidades se ubican entre el 10 y el 20%. Al bajar a los órganos de gobierno de las unidades académicas menores el rango varía entre 0 y 33% evidenciando una gran variedad de modos de distribución del poder, aunque la mayoría se ubica entre el entre 10 y 20%.

#### Cuadro 4

##### Representación porcentual de los estudiantes en los órganos colegiados

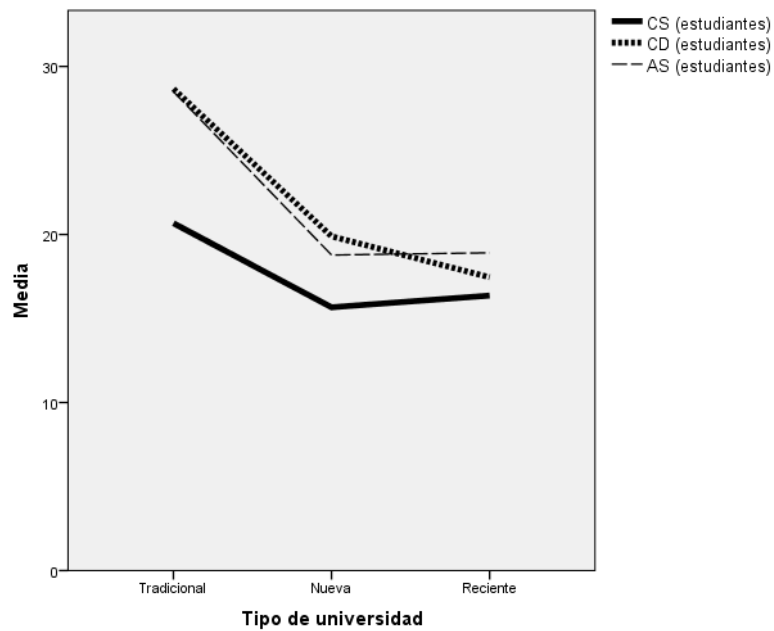
RANGO	CONSEJO SUPERIOR	CONSEJO DIRECTIVO	ASAMBLEA
< 10	2	4	3
10 – 19	14	8	7
20 – 29	4	5	8
30 – 39	-	3	2

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

Estos datos, al igual que los anteriores, se distancian de las proporciones que existen en los órganos colegiados de las universidades *tradicionales* que se han seleccionado para realizar la comparación. En el Gráfico 3 se observa claramente que en las *tradicionales* otorgan más representación a los estudiantes en todos los órganos colegiados, especialmente en el Consejo Directivo y la Asamblea con un promedio de representación de casi un 30%, que baja en torno al 20% en las universidades creadas en la última época.

#### Gráfico 3

Representación del claustro de estudiantes en los tres órganos de gobierno en las universidades tradicionales, nuevas y recientes.



#### *Centralización, división de funciones, planificación y evaluación de la gestión institucional*

Los “diseños institucionales” de las universidades *recientes* evidencian nuevas configuraciones en el equilibrio entre el “centro” (rectorado) y la “periferia” (facultades, escuelas, departamentos): el poder que tradicionalmente tenían las unidades académicas menores se está desplazando hacia el nivel central. Este proceso de centralización se produce en algunas de estas universidades a través de: a) las designaciones de autoridades directivas de los niveles menores de la organización, y en algunos casos de representantes de órganos colegiados, por parte del nivel central b) la adopción de funciones asesoras de los órganos de gobierno de las unidades menores, c) la coordinación de la programación general de la universidad en los niveles centrales de gobierno y la aprobación de plantas docentes y/o de investigadores de las unidades académicas menores.

Por otro parte, en los estatutos se hace efectivo lo estipulado por la legislación nacional que establece funciones normativas generales para los órganos colegiados y funciones ejecutivas para los órganos unipersonales, instaurando una división de poderes que trastoca la fusión existente en los órganos colegiados que caracterizaba al clásico *sistema de gobierno* universitario de tendencia parlamentaria. El cambio supone una ampliación de las atribuciones para el rector respecto de las tradicionales que han sido las de presidir y ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados centrales, las de orientación administrativa como la presentación de proyectos de presupuestos, además

de tener la potestad de designar a su gabinete sujeto a la aprobación del cuerpo colegiado.

En función del relevamiento realizado es posible sostener que en varios estatutos de las universidades *recientes*, los rectores tiene atribuciones sobre cuestiones de índole académica en tanto “propone” al órgano colegiado central para su aprobación la creación o supresión de programas de docencia de grado y de postgrado; la creación o supresión de Departamentos, Escuelas de Docencia e Institutos de Investigación; la aprobación de los planes de estudio; el establecimiento de prioridades para la investigación científica y tecnológica. En lo que respecta al ingreso, inscripción, permanencia y promoción de los alumnos, en algunos casos propone al órgano colegiado y, en otros casos, es una atribución propia del rectorado. Asimismo los rectores tienen atribuciones sobre cuestiones de índole *institucional* como proponer un plan estratégico para su aprobación por el órgano colegido central y controlar su ejecución, y sobre cuestiones de *gestión académica* como coordinar las actividades de enseñanza e investigación.

Mientras que el órgano colegiado central conserva las atribuciones legislativas en tanto dictamina sobre normas de orden general y atribuciones de control sobre algunas de las decisiones de los rectores. En este sentido, la división de funciones se produce dentro del mismo esquema de pesos y contrapesos que constituyen el sistema de gobierno propio de las universidades nacionales. Aunque en algunas universidades el rector tiene la posibilidad de votar en los órganos colegiados sobre las diferentes cuestiones, además del voto que tradicionalmente tenía en caso de empate, profundizando así la ampliación de sus atribuciones.

Finalmente, se observa la introducción en los estatutos de terminología que surge en los años ‘90 y que expresan un cierto consenso respecto a la incorporación de la Planificación y la evaluación como herramientas fundamentales para la gestión de la universidad. En particular, la planificación aparece como una atribución de la Asamblea y del Consejo Superior (u órganos afines) bajo diferente terminología “metas plurianuales”, “planes estratégicos”, “plan estratégico plurianual”.

Estos nuevos términos en la letra de los estatutos tal vez no digan mucho sobre el funcionamiento concreto de las estructuras e instrumentos de gestión en las universidades, pero a nuestro juicio expresan un revelador desplazamiento semántico,

esto es, político, sobre los nuevos principios organizacionales y legitimatorios que están comenzado a regir el proceso de toma de decisiones en las universidades argentinas.

### **Tercera Parte. Gobernabilidad, gobernanza y democracia en las universidades públicas mexicanas**

En la República de los Lobos/ Nos enseñaron a aullar  
Pero nadie sabe/Si nuestro aullido es amenaza, queja,  
Una forma de música incomprensible/Para quien no sea lobo;  
Un desafío, una oración, un discurso,  
O un monólogo solipsista

José Emilio Pacheco, “En la República de los Lobos”

El lenguaje de la política es el lenguaje del deseo y la aversión, de la preferencia y la elección, de la aprobación y de la reprobación, del elogio y la condena, de la persuasión, el mandato, la acusación y la amenaza.

Michael Oakshott, “El estudio de la ‘Política’ en una universidad. Un ensayo sobre lo apropiado”

Los gobiernos nacionales en México 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 mexicanas –el sector tradicionalmente más poderoso en el campo de la educación superior en este país- comenzaron a experimentar diversas presiones, restricciones y demandas para reformar sus orientaciones, sus estructuras, sus rutinas y prácticas institucionales.

Diversos grupos dentro de las universidades impulsaron 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 abundante retórica de la calidad y la excelencia académica. Los usos patrimonialistas y prebendarios de los recursos universitarios se mezclaron con 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.

Para plantearlo en los términos de nuestro ensayo, las universidades públicas experimentaron una significativa transformación en sus relaciones de poder, tanto en la dimensión interna como externa. A lo largo de más de dos décadas (1990-2012) es posible observar una tensión creciente entre los procesos tradicionales de la gobernabilidad y los nuevos esquemas de gobernanza institucional. Desde el punto de vista del poder institucional, los ejes de concentración y de ejercicio del poder desplazaron los viejos equilibrios entre legitimidad, eficiencia y estabilidad institucional. En ese marco, el gobierno de las universidades, como núcleo político de la organización, alteró sus pautas de comportamiento institucional para desarrollar nuevas capacidades, a través de una re-estructuración de los ámbitos de gestión y administración de los recursos, los decisores y las decisiones. Analíticamente, el gobierno institucional universitario puede ser explorado en dos dimensiones. De un lado el esquema de gobernabilidad; por el otro, la dimensión de la gobernanza institucional. El primero refiere a las relaciones legítimas de poder que configuran 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. Los esquemas de gobernabilidad se expresan en las redes organizadas de poder que habitan los espacios, acuerdos y arreglos institucionales, los dispositivos de control institucional, las que detonan de cuando en cuando conflictos y pleitos de diversa índole, y frente a las 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.

La gobernanza institucional, por su parte, es la dimensión de la coordinación institucional, el ámbito de la gestión y organización, en la que el gobierno universitario contribuye a definir los objetivos de la acción colectiva, y determina, junto con otros actores internos y externos a la universidad, las líneas de acción y del desarrollo institucional. La capacidad directiva, el liderazgo, la capacidad adaptativa frente a las exigencias, las incertidumbres y los desafíos externos, forman parte de las prácticas de gobernanza institucional del gobierno universitario.

Para el caso de las universidades mexicanas, tanto la gobernabilidad como la gobernanza institucional se han modificado significativamente en los últimos años. Tanto en el eje de concentración del poder como en el eje del ejercicio del poder, han ocurrido desplazamientos que van de la democratización colegiada a la centralización ejecutiva, y de la personalización de la autoridad a la expansión de los cuerpos tecnoburocráticos. Esas trayectorias han modificado las nociones y prácticas tradicionales de la autonomía universitaria, modificando los esquemas de gobernabilidad y de la gobernanza institucional. Como en el caso de las universidades públicas argentinas, nuevas tensiones y dilemas han surgido producto tanto del cambio en los estilos de conducción como en las fórmulas de la gobernabilidad universitaria. ¿Cuál es la magnitud e intensidad de cambios en las dos dimensiones? Para tratar de responder a esta pregunta se ensayará un argumento básico: 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 y de gestión ocurridas al interior de las comunidades universitarias. La hipótesis principal es que las transformaciones en la organización del gobierno universitario han significado principalmente una burocratización de la vida académica de las universidades mexicanas.

Para explorar estas ideas y conjeturas, se examinan de manera general en este texto al universo de 37 universidades públicas que configuran el subsistema universitario

público mexicano<sup>10</sup>. A partir de una descripción y análisis de sus estructuras de gobierno, la composición de sus órganos colegiados y unipersonales, sus procedimientos de elección, se discuten algunas relaciones, determinaciones e incertidumbres que rodean la concentración y el ejercicio del poder en las universidades públicas mexicanas.

### **Política y gobierno universitario**

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. Otros (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, la 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 el gobierno y la política en las universidades. Por su lado, los enfoques “politicistas” tienden hacia la sobre-determinación de los grupos y los liderazgos políticos internos, colocando el énfasis en el anecdotario institucional, las sagas 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.

---

<sup>10</sup> Para los fines de este ensayo, este subsistema está integrado por 31 universidades públicas estatales, más universidades locales recientemente creadas como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), las universidades nacionales-federales (UNAM, UAM, UA de Chapingo, U. A. Antonio Narro), y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), que para fines prácticos opera como una universidad pública nacional y federal.

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; Stompka, 1995).

Aquí distinguiremos 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 del sistema y el gobierno de las universidades**

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 período. 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? Nuestro argumento central 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 le 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. La relación entre el gobierno y la autoridad de la organización universitaria con el comportamiento institucional general, a través de los procesos de gobernabilidad y de la gobernanza parece explicar esa distancia entre las políticas públicas y los resultados y las prácticas universitarias realmente existentes. 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 y gobernanza institucional de las universidades mexicanas, por lo que conviene detenerse brevemente en la explicación de dichas influencias antes de analizar las transformaciones iniciadas desde los años noventa del siglo pasado.

En tal sentido, 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 doscientos cincuenta años<sup>11</sup>.

Esta estructura de gobierno, cerrada y controlada jerárquicamente, garantizó durante un largo período la estabilidad institucional de la universidad colonial. Sin embargo, con los movimientos de independencia y los conflictos intereclesiásticos, la universidad comenzó un largo período 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 período del porfiriato. Al finalizar el siglo XIX y al comenzar el nuevo siglo 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

---

<sup>11</sup> El período se estima a partir de la creación de la Real y Pontificia Universidad en 1553 (antecedente remoto de la UNAM) hasta el año de 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 de 1810.

toma de decisiones (Garcíadiego, op. cit.). Los Colegios, Institutos y Seminarios que en los siglos XVI al XIX marcaron los antecedentes de varias las actuales universidades públicas mexicanas, se transformaron al calor de los cambios políticos y sociales que iniciaron el nuevo 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.

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; 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, op.cit).

Particularmente luego 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 período 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, las universidades se consolidaron como espacios privilegiados de reconocimiento social y político, lo que las hizo instituciones muy 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 la legitimación de los intereses de las elites regionales. 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 proceso de diferenciación inter-elitista expresado en la creación de dos grandes orientaciones en conflicto. Una de ellas fue la que se puede denominarse como el compuesto por las “elites de privilegio”; la otra estará compuesta por los grupos que conformarán las “elites representativas” (Loaeza, 1988 y 2008)<sup>12</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.

Pero este marco en las relaciones entre Estado y universidad comenzará a alterarse profundamente en el tránsito que va de los años '80 a los '90, junto con la crisis socioeconómica, el proceso de transición democrática y el giro hacia las políticas “neoliberales” del gobierno mexicano. Así, 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 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 aún no se evalúa con detalle el impacto de esas políticas, es posible afirmar que en términos de la autonomía universitaria esos cambios modificaron sustancialmente la noción de autonomía con la que varias generaciones de universitarios habían conocido.

---

<sup>12</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).



El condicionamiento de los recursos, reconocimientos y honores a los individuos, grupos e instituciones significó que las universidades se sujetaron a la lógica de los incentivos, es decir, a la posibilidad de mejorar los ingresos personales e institucionales 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” (Slaughter y Leslie, 1999) había tocado a las puertas de las universidades mexicanas y latinoamericanas.

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 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.

### **El cambio como burocratización**

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 la demandas del mercado (es decir, tanto por la oferta de egresados como por la demanda de los empleadores) significó la hiper-concentración de la matrícula en algunas instituciones universitarias, y en algunas carreras y disciplinas (derecho, medicina, administración). 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 los proyectos como 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 instrumentos como los programas SUPERA y hoy, con mucha claridad, el PROMEP).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> FOMES: Fondo para la Modernización de la Educación Superior. SUPERA: Programa de Superación Académica. PROMEP: Programa de Mejoramiento del Profesorado. 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, Adrián 2000 *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (México: FCE).

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 la 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, 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>14</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 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 período) 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 capaces 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>15</sup>. Lo ocurrido en la

---

<sup>14</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 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 del posgrado (Clark, 1997). En contraparte, el modelo profesionalizante de universidad (menor 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.

<sup>15</sup> En ese año, un movimiento estudiantil que se opuso al incremento de las cuotas (o aranceles) escolares universitarias paralizó las actividades de la universidad durante casi 10 meses. El conflicto culminó con la

Universidad de Buenos Aires en 2006, 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 en México han significado un reacomodo de los grupos internos de las universidades respecto a los partidos políticos y los nuevos oficialismos. 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 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 del 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

---

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.

los servicios de educación superior que ofrecen las universidades públicas. La necesidad de nuevos arreglos institucionales en este campo, que concilien dos legitimidades de historia y origen distinto –la legitimidad de gobiernos electos democráticamente para intervenir en los asuntos públicos, y la legitimidad de las universidades para autoevaluarse y autogobernarse- 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 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 universidades. 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, de 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>16</sup>.

---

<sup>16</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

Así, en el período de expansión de la educación superior universitaria ocurrido entre 1940 y 1990, encontramos tres grandes tipos de gobiernos universitarios, 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 las entidades respectivas (López Zárate, 2003; Acosta, 2000)<sup>17</sup>.

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 subordinados*), abiertos (*Unicéfalo*) o semiabiertos (*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, fórmulas burocráticas. Si se observa el caso mexicano, existe una transición de los modelos de gobierno universitario entre 1990 y el año 2010, en que se traslada de los gobiernos unicéfalos y subordinados hacia modelos bicéfalos (Cuadro 5).

### Cuadro 5

#### Tipología de gobiernos universitarios según elección de rector, 1990-2010.

Tipo de gobierno	Procedimiento de elección	Fórmula de gobernabilidad	N°universidades	N°universidades
------------------	---------------------------	---------------------------	-----------------	-----------------

los gobiernos universitarios de instituciones como la Universidad de Buenos Aires, la UNAM o la Universidad de Guadalajara.

<sup>17</sup> La tipología está inspirada en el texto de de Boer (2002).

			(1990)	(2010)
Unicéfalo	Abierto	Política/burocrática	27	20
Bicéfalo	Semiabierto	Colegiada/burocrática	3	16
Subordinado	Cerrado	Política/jerárquica	7	1
Total			37	37

Fuente: Acosta Silva, Adrián 2010 *Príncipes, gerentes y burócratas. El gobierno de las universidades públicas en México* (México:ANUIES/UDUAL)2ª. Ed.

En los años ochenta, la mayor parte de los gobiernos universitarios funcionaban con estructuras en las cuales predominaron los Consejos Generales Universitarios como órganos máximos de gobiernos, 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 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, tuvieron hasta los años ochenta 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 7 universidades públicas conservaban mecanismos subordinados a los gobiernos estatales o federal en la elección del rector, dado el régimen de no autonomía o semi-autonomía 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 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, donde disminuyen las formas unicéfalas de gobierno y aumentan 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 (U. de G., 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.

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 despolitizara muchas de las decisiones que estaban subordinadas a los intereses en juego de la vida universitaria. Estos supuesto explican el hecho de que durante los años noventa 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 actores externos a la universidad, cuyo buen nombre, honorabilidad o prestigio garantizaba 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 2010, las universidades que cuentan con una estructura bicéfala de gobierno son 16, mientras que las que son unicéfalas suman un total de 20, mientras que una sola conservaba su característica subordinada (el IPN). Lo significativo de estos datos es que varias universidades unicéfalas cambiaron su estructura hacia organizaciones bicéfalas en los años noventa y 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.

De otro lado, el tiempo político de la acción de las redes universitarias está gobernado de manera estratégica por los períodos de administración de las rectorías de las universidades. Aquí, la mayor parte de los rectores son electos por un período de 4 años (casi el 70% de los rectorados universitarios están ubicados en ese rango), mientras los que duran 3 o 6 años conforman respectivamente el 12 y el 16% del total. 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.

**Cuadro 6**  
**Años de duración de los rectorados universitarios (2010)**

<b>Universidades</b>	<b>3 años*</b>	<b>4 años*</b>	<b>6 años**</b>
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 5 de los 6 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 ex alumnos o empresariales, son contempladas en algunos 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<sup>18</sup>.

Esa composición ha garantizado históricamente la legitimidad, la estabilidad y, en alguna medida, la eficacia del funcionamiento institucional. Es un arreglo institucional (*cogobierno*) orientado a garantizar las condiciones de la representatividad democrática de los profesores y estudiantes en la vida universitaria. Ello no obstante, también se ha convertido frecuentemente en un esquema que inhibe o bloquea las respuestas de la autoridad universitaria frente a los requerimientos externos de calidad, evaluación y financiamiento. En otras palabras, las exigencias de la gobernabilidad institucional comenzaron a experimentar una tensión creciente con las exigencias de la gobernanza institucional, es decir las relacionadas con la coordinación y la gestión de los asuntos

<sup>18</sup> Para un descripción de las formas de integración y composición de los máximos órganos de gobierno de las universidades públicas en México, cfr. Acosta Silva, Adrián 2010, op. cit, Tabla 2: 86-90)

universitarios, derivadas en buena medida de la lógica racionalizadora de las políticas públicas federales instrumentadas desde los años noventa.

Frente a ello, fue posible advertir dos tipos de respuestas institucionales, dirigidas a mejorar tanto las condiciones de la gobernabilidad como las de la gobernanza universitaria.

1. Universidades que dejaron intactas las estructuras de la gobernabilidad basadas en el co-gobierno universitario tradicional, pero cuyas autoridades centrales (rectorías) crearon unidades especializadas de apoyo para la gestión de los recursos y la producción de indicadores de calidad para competir por las recompensas, recursos e incentivos asociados a las políticas de educación superior.
2. Universidades que decidieron incorporar a los directivos universitarios entre los miembros del máximo órganos de gobierno institucional, para fortalecer la eficacia, la capacidad de gestión y coordinación de la autoridad central del Rector.
3. Universidades que combinan tipos 1 y 2.

De acuerdo con los datos del cuadro 3, la composición de los consejos universitarios de las 37 universidades públicas consideradas, en 25 de ellas se observa que los directivos tienen entre el 25 y el 50% de los puestos de representación, mientras que en otros 9 casos se tiene el 25% o menos, y solo en 3 los directivos representan entre el 50 y el 75% de la representación total en los máximos órganos de gobierno. De acuerdo a los dos tipos de reformas consideradas más arriba, se puede afirmar que existe una notable tendencia hacia la participación de los directivos en los consejos universitarios, una tendencia claramente dirigida para fortalecer la capacidad de gestión y dirección de la autoridad central universitaria. Sin embargo, es necesario anotar que en no pocos casos, es posible advertir procesos de concentración y ejercicio del poder dirigido hacia el fortalecimiento de las figuras unipersonales (la personalización del poder), que se combina con la centralización ejecutiva, y un debilitamiento de la democratización colegiada que se combina con la tecno-burocratización modernizadora (o gerenciamiento institucional).

**Cuadro 7**  
**Tipología de gobiernos universitarios 1 y 2 a partir de la participación de directivos en los órganos de gobierno.**

% de participación de los directivos en los máximos órganos de gobierno	Universidades	Tipo
25% o menos	9	1
Entre 25 y 50%	25	Combinan 1 y 2
Más de 50%	3	2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Acosta Silva, 2010.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad y la gobernanza institucional, esos datos muestran una clara tendencia hacia el incremento de la legitimidad del consejo universitario con la capacidad de gestión y coordinación de la autoridad universitaria. Dado en la mayor parte de las universidades los directivos son nombrados por el Rector, y suelen pertenecer a las distintas redes organizadas del poder institucional, la autoridad política del rector se fortalece, teóricamente, por partida doble: de un lado legitimando sus decisiones por el máximo órgano de gobierno; por el otro, fortaleciendo su capacidad gerencial y burocrática (Acosta Silva, 2014).

#### **Cuarta parte: reflexiones finales**

Una mosca viene a posarse sobre la mano manchada y yerta del General... Observenlá –indica el General-. Vean esos ojos... Son ojos muy extraños, de cuatro mil facetas... A mi abuela Dominga le impresionaban mucho. Juan, me decía: ¿Qué ve una mosca? ¿Ve cuatro mil verdades, o una verdad partida en cuatro mil pedazos? Y yo nunca sabía qué contestarle...

Tomás Eloy Martínez, *La novela de Perón*

Desde las postrimerías del siglo XX una ola de cambios de distinta intensidad y dirección viene recorriendo el mundo universitario. En esta nueva trama de relaciones que han venido configurando Estados, mercados y sociedades civiles a escala global, tanto en los países centrales como en las naciones periféricas, las universidades están buscando un nuevo lugar. La importancia estratégica de las instituciones de educación superior en las emergentes sociedades (capitalistas, desiguales, democráticas) del conocimiento, se funda no sólo en su papel formativo, crítico y cultural, sino también porque se constituyen en imprescindibles actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación orientado al desarrollo. En este marco, se están reescribiendo también las reglas que definen el acceso, la distribución y el ejercicio del poder *dentro* de las instituciones académicas, a la vez que se rediseñan los patrones de gobernabilidad y gobernanza *entre* ellas y el conjunto de la sociedad.

La experiencia internacional indica diversas formas de acoplamiento entre los cambios de las políticas universitarias y las transformaciones en los procesos de organización y gestión de los gobiernos universitarios. En buena parte de Europa, diversas reformas en el acceso, el currículum, y el financiamiento universitario se colocaron en el centro de las tareas de gestión y gobierno tanto de los sistemas como de las instituciones. En particular, el *Proceso de Bolonia* iniciado en 1999 se constituyó como el más ambicioso intento continental de “isomorfismo mimético” (Powell y DiMaggio, 1999) para generar transformaciones en la organización y la gestión de los gobiernos universitarios, orientadas hacia el establecimiento de mecanismos de movilidad estudiantil y la estandarización de acreditación y equivalencias académicas generales entre programas de estudio de pregrado.

De este modo, dos coordenadas principales parecen encuadrar los nuevos vientos de cambio en los países centrales. Por un lado, se recorta en el horizonte una significativa vindicación de la *autonomía*, no solamente como clásica garantía de la libre circulación de ideas, proyectos y conocimientos, sino como condición necesaria para moverse en un entorno socioeconómico, político y cultural más complejo, cambiante e incierto. Por otro lado, se evidencia una fuerte *orientación gerencialista*, la cual combina, al menos, tres rasgos principales: i) el fortalecimiento de las autoridades ejecutivas, tanto en términos de liderazgos personales como en lo que se refiere a la participación de comisiones u organismos tecnoburocráticos especializados; ii) la búsqueda de recursos externos y su aplicación eficiente (“hacer más con menos” es la consigna de la hora); y

iii) el debilitamiento relativo –o en todo caso, la circunscripción estricta a tareas propias de su especialidad– de las instancias de deliberación y de las modalidades de decisión colegiadas, donde han tenido preponderancia histórica las categorías de actores universitarios de raíz académica. Como ha sido señalado, al proponerse un balance de las transformaciones del gobierno universitario en un conjunto de instituciones europeas, el cambio...

“...fortalece las posiciones de autoridad (rectores, decanos, directores de departamento) con la implantación de órganos específicos de gobierno ejecutivos dotados de amplios poderes, aumenta la participación en ellos de miembros externos a la universidad y se circunscribe la participación representativa de los colectivos universitarios. Se cambian las formas de designación de los órganos unipersonales y se profesionalizan las funciones ejecutivas. La mayor autonomía revaloriza la capacidad de intervención de los académicos en aquellos ámbitos que les son propios, y se ensayan fórmulas de equilibrio entre la necesaria cohesión y la obligada descentralización” (Samoilovich, 2008: 68).

Ahora bien, para el ámbito latinoamericano, dominado por la experiencia histórica de la Reforma Universitaria, cabe preguntarse: ¿Cuál ha sido el impacto de esas transformaciones contextuales e institucionales en los estilos y patrones de gestión y gobierno de las universidades? ¿Es posible identificar tipologías de esos cambios? ¿Cómo se relacionan los diversos estilos de gestión y gobierno universitario con el comportamiento institucional de las universidades?

Haciendo una gruesa simplificación, que ignora peculiaridades nacionales o acentos locales, volvemos a encontrar aquellos ejes de transformación, aunque con modalidades y entonaciones propias, atravesados por viejos adeudos de sistemas desiguales, por fuertes resistencias y por demandas novedosas de distintos actores del campo universitario. Si en los países centrales los programas de aseguramiento de la calidad o los controles de transparencia y responsabilización pública, sobre los que se asientan los nuevos sentidos de la autonomía universitaria, se fundan en una trama institucional más sólida y reconocida, sostenida por prácticas que recorren todo el plexo de la sociedad, en América Latina esa construcción ha sido más bien fruto de la iniciativa –cuando no de la mera imposición– de las políticas estatales. Como lo ha mostrado desde hace tiempo una nutrida bibliografía, el tránsito del antiguo Estado, ya sea “benevolente” o despótico “interventor”, a sus formas actuales de Estado democrático “regulador” o

“evaluador” (Brunner, 1990; Krotzsch & Puiggrós, 1993), ha contribuido a modificar la “configuración universitaria” latinoamericana, y con ella, los nuevos alcances, límites y posibilidades de la autonomía institucional. Pero en el trayecto, muchos de los objetivos que decían animar las nuevas iniciativas se fueron desnaturalizando por las propias formas de intervención estatal, a través de procesos de elaboración de políticas públicas de baja calidad institucional. De este modo, allí donde el funcionamiento autónomo de las universidades había desembocado en situaciones de virtual aislamiento, fragmentación del sector o bajo nivel de *accountability*, muchas de las decisiones dirigidas a corregir esas falencias incurrieron en un vicio diferente: abundaron políticas inestables, inconexas o erráticas.

La otra pauta emergente que se observa en diversas experiencias universitarias latinoamericanas se refiere al progresivo fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva frente a los más tradicionales cuerpos colegiados de matriz académica y configuración democrática. Pero aquí también el cotejo con la experiencia de los países centrales nos entrega una imagen diferenciada. En principio porque a esta tendencia se le oponen contracorrientes que reclaman mayor participación democrática de diferentes sectores en los cuerpos de decisión universitaria. A su vez, si el patrón de fortalecimiento ejecutivo en los casos europeos o norteamericano ha sido resultado de proyectos y diseños de reorganización, las transformaciones en las estructuras y dinámicas de los gobiernos universitarios en buena parte de los países latinoamericanos ha sido fruto, más bien, de la interacción inestable y conflictiva entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector de educación superior.

En el marco de estas consideraciones, este ensayo ha tratado de ofrecer –todavía de manera muy provisoria- una interpretación de los cambios y desafíos que enfrenta el gobierno democrático de las universidades públicas latinoamericanas. Partimos de la sospecha según la cual el viejo paradigma reformista de gobernabilidad universitaria, cuya vigencia tendió a naturalizarse en las universidades públicas de la región por largo tiempo, desde hace ya varios años ha comenzado -material y simbólicamente- a ponerse en entredicho. Y proseguimos nuestra exploración presentando una hoja de ruta tentativa, centrada en el análisis de la dinámica específicamente política que –a nuestro juicio- está animando este conjunto de mutaciones. De acuerdo con esta argumentación, en los últimos años se ha venido constituyendo un campo de tensiones que atraviesan



los gobiernos universitarios en América Latina articuladas sobre los ejes estratégicos de la concentración y el ejercicio del poder. En ese territorio –que no se deja cartografiar con mapas sencillos- se debaten las fuerzas que empujan la centralización ejecutiva contra las tendencias que reclaman una mayor democratización colegiada, y se contraponen también las posturas que privilegian la personalización política de las funciones directivas contra las lógicas que impulsan una creciente tecno-burocratización “modernizadora”.

\*\*\*

Para el caso argentino, el examen realizado en el segundo capítulo nos muestra la necesidad de pasar de una consideración en singular –“el” gobierno de las universidades nacionales- a una visión en plural, mucho más matizada y compleja de realidades diferenciadas, que día a día se están transformando ante nuestros ojos. En particular, nuestra exploración ha mostrado diversos cambios en la composición sectorial del gobierno de las instituciones (participación del claustro no-docente o creación de Consejos Sociales). También se registran modificaciones en la composición proporcional del cogobierno (en las universidades más jóvenes tiende a favorecer a los directivos, pero en las *tradicionales* el panorama es más diferenciado, sobre todo por la disminución en algunos casos del peso relativo de las más altas jerarquías docentes en relación a otros sectores con representación estamental). Asimismo, emergen nuevos perfiles que identifican a la función rectoral (más allá del clásico *primus inter pares* académico), a la vez que se amplían sus atribuciones: buena parte de los diseños institucionales analizados prescriben un *sistema de gobierno* que amplía el poder de los rectores en tanto la división de poder entre legislativos y ejecutivos les otorga mayores incumbencias en cuestiones de orden académico e institucional. A esto se suman las transformaciones en algunos *sistemas electorales* que introducen mecanismos de elección directa, y aunque no constituyen una práctica dominante, aparecen en el horizonte como un modo alternativo de construcción institucional del poder. En conjunto, sobre el telón de fondo de las viejas postales universitarias argentinas, vistas como repúblicas letradas de orientación *parlamentaria*, comienzan a recortarse los contornos de instituciones que responden a formatos y a prácticas más cercanas a los modelos *presidencialistas*.

Por su parte, las ideas, las formas de aproximación y los datos mostrados en la tercera sección pretenden ofrecer algunas claves interpretativas sobre lo ocurrido en la esfera del gobierno y el poder en las universidades públicas mexicanas en el último cuarto de siglo. Todo indica que se ha desplegado una tensión institucional que apunta hacia la configuración de distintos dilemas de gobernabilidad y diferentes dilemas de gobernanza institucional. También se puede afirmar que ello ha traído consecuencias en las formas de distribución, concentración y ejercicio del poder institucional. Factores externos e internos han contribuido a esas configuraciones complejas, que en no pocas ocasiones se resuelven en forma conflictiva, como hemos visto en los últimos años en México.

Ello no obstante, parece necesario indagar más profundamente en las relaciones entre el gobierno de las universidades y las formas del comportamiento institucional. Aunque la experiencia apunta a que los cambios en las formas de gobierno y en los esquemas de gobernabilidad y gobernanza institucional tienen un efecto importante, o significativo, en el comportamiento de la organización universitaria, aún no sabemos bien el grado de influencia que han tenido las reformas (o no-reformas) del gobierno universitario en el desempeño institucional. En otras palabras, la relación entre el gobierno de la universidad con el desempeño de la organización es una hipótesis que se fortalece, pero que aún hay que demostrar con mayor evidencia empírica y desde una perspectiva comparada.

\*\*\*

A partir de estas consideraciones centradas en los dos casos nacionales analizados, podemos efectuar ahora una última mirada al multifacético paisaje latinoamericano. Las implicaciones de nuestro examen confirman algunos hallazgos previos registrados en la literatura especializada, pero también permiten identificar puntos por investigar en el tema del gobierno, el poder y la gestión institucional universitaria.

Como señalamos al inicio de este ensayo, las universidades públicas en América Latina han experimentado diversos procesos reformadores a lo largo de su historia. Dichos procesos han tenido como contexto sus relaciones con el Estado y con la sociedad, y su foco socio-institucional en el principio de la autonomía universitaria. En más de un sentido, la reforma universitaria de 1918 definió en términos generales el sentido de las reformas del largo siglo XX latinoamericano: autonomía, cogobierno colegiado,

autodeterminación académica, financiamiento público, libertad académica y de investigación, politización institucional, organización corporativa. Esos rasgos se acentuarían o disminuirían en cada universidad dependiendo de sus contextos socio-históricos específicos, pero en su conjunto constituyen los rasgos básicos del rostro institucional de la universidad latinoamericana a lo largo de casi toda la pasada centuria.

Pero es a partir de la década de los ochenta y noventa cuando estos rasgos, y los procesos y discursos reformistas que los animaron, fueron paulatinamente sustituidos por una serie de cambios cuyo origen se sitúa esencialmente en los entornos de políticas de las universidades públicas. En la era de las políticas de la evaluación, de la calidad y de los financiamientos públicos diferenciados, condicionados y competitivos, los contextos sociopolíticos de las universidades determinaron nuevas reglas del juego para el desarrollo universitario. La figura del “Estado planificador” fue sustituida por la del “Estado evaluador”, y más recientemente, en algunos países aparece la silueta de un “Estado gerencial”.

A lo largo de las transiciones recientes, las fórmulas de la gobernabilidad y los esquemas de la gobernanza universitaria fueron modificados significativamente. Los años de incertidumbres, de nuevas agendas de políticas públicas y cambios contextuales económicos, políticos y sociales, influyeron en las transformaciones de los comportamientos institucionales universitarios. Las históricas determinaciones autonómicas basadas en la representatividad democrática de los distintos sectores de la universidad en la conducción de las universidades, condujeron en muchos casos a un “endurecimiento” de los intereses de los actores internos (profesores, estudiantes y administradores) que se combinaron con el fortalecimiento de los núcleos directivos y ejecutivos de las propias universidades. El paradigma de la responsabilidad social (*responsiveness*) de la universidad basada en la confianza estatal y societal respecto de la capacidad autonómica universitaria para auto-organizarse y para responder a las demandas de sus entornos, fueron sustituidas a lo largo de los años noventa por el paradigma de la rendición de cuentas (*accountability*), basado en la desconfianza de los gobiernos y de ciertos sectores sociales hacia las universidades, y en la producción institucional de indicadores, evidencias y compromisos universitarios para el desarrollo de las políticas públicas.

En este contexto, en los últimos años parecen haberse producido cambios en los fundamentos mismos de la legitimidad institucional. De la legitimidad sociopolítica y académica de los años de la expansión y masificación de la universidad, pasamos a la legitimidad burocrática-administrativa de los años de la diferenciación y diversificación de la oferta de los sistemas de educación superior. La revisión de los casos de las universidades públicas de México y Argentina nos indica la tendencia hacia el fortalecimiento de un esquema de gobernabilidad que conserva en muchos casos sus tradiciones colegiadas y representativas, pero que coexiste con esquemas de gestión y gobernanza crecientemente basados en el fortalecimiento de los núcleos ejecutivos y directivos de las universidades.

Desde el punto de vista del poder institucional, es posible advertir un desplazamiento a lo largo de los ejes de concentración y ejercicio del poder que planteamos como esquema analítico al principio de nuestro ensayo. Desde esa perspectiva pudimos identificar diversos tipos de combinaciones en el comportamiento institucional, que van desde aquellos que personalizan el ejercicio del poder y lo combinan con la centralización ejecutiva, hasta aquellos casos donde la democratización colegiada coexiste con la tecno-burocracia modernizadora o “gerencial”; pero también existen casos donde la centralización ejecutiva se combina con estilos gerenciales de conducción institucional, o universidades donde la democratización colegiada va de la mano con la personalización política. El mundo de la política y el gobierno universitario es una casa de muchas puertas y ventanas, y las combinaciones empíricas de las coordenadas de interpretación que propusimos a lo largo de este trabajo nos muestran una complejidad significativa que elude cualquier esfuerzo de simplificación taxonómica.

Para finalizar, cabe destacar que las reflexiones presentadas en estas páginas están muy lejos de toda pretensión de cerrar un debate con la enumeración de conclusiones terminantes; más bien, nuestra intención ha sido la de ofrecer un espectro de cuestiones abiertas al análisis, la discusión y la investigación, que debería enriquecerse con nuevos trabajos, tanto en términos de estudios de caso a nivel nacional, como de esfuerzos comparativos a escala regional.

De este modo, estudios empíricos más precisos permitirán corroborar, corregir o incluso desechar, algunas de las claves de lectura esbozadas en este ensayo. Pero de algo

estamos más seguros: la problemática del gobierno universitario ha comenzado a ocupar un lugar estratégico en la agenda de la educación superior –y con ello, en la agenda política– de América Latina.

AAS, DA y AC

Guadalajara (México) y La Plata (Argentina)

Septiembre 30 de 2014.

\* Adrián Acosta Silva es Profesor-investigador titular en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, es coordinador académico de la unidad de educación en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la U. de G. Ha sido profesor del Doctorado en Ciencias Sociales y en el Doctorado en Educación del CUCSH- U. de G.

\*\* Daniela Atairo es investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Profesora del Departamento de Ciencias de la Educación de la misma facultad.

\*\*\* Antonio Camou es investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, profesor del Departamento de Sociología de la misma facultad y docente de postgrado en la Universidad de San Andrés.

## Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián 2000 *Estado, políticas y universidades en un período de transición* (México: Fondo de Cultura Económica /Universidad de Guadalajara).
- ..... 2001 “Gobierno y Gestión universitaria” en *Revista de Educación Superior* (ANUIES, México) N°118.
- ..... 2010 (2009) *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (México: ANUIES)
- .....2014 “Gobierno universitario y comportamiento - institucional: la experiencia mexicana, 1990-2012” en *Revista Bordón* (Madrid, España), Enero-marzo, N° 66 (1), pp.31-44
- 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: México) N° 65.
- ..... 2006 *Gobernanza y gestión pública* (México, Fondo de Cultura Económica).
- Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers).
- Álvarez de Campos, M. Soledad 2007 “Acreditación de las carreras de Medicina: ¿Formalismo o mejora institucional?” Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Aron, Raymond 1996 *Las etapas del pensamiento sociológico* (Argentina: Ed. Fausto).
- Askling Berit and Henkel, Mary 2000 “Higher Education Institutions” in Kogan, Maurice; Bauer, Marianne; Bleiklie, Ivar and Henkel, Mary (eds) *Transforming higher education. A comparative study* (London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers).
- Atairo, Daniela 2007 “Estado, universidad y actores: complejidad y entrecruzamiento de lógicas e intereses. La implementación del Fondo de Mejoramiento de la Calidad de

la Educación Superior en la Universidad Nacional de La Plata”, Tesis de Maestría, FLACSO- Argentina.

-..... y Camou, Antonio 2011 “La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación” en Raquel San Martín (editora) *Entre la Tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Buenos Aires: Universidad de Palermo – UNESCO-UNU).

-Baldridge, J. Victor 1971 *Power and Conflict in the University* (New York: John Wiley).

-..... 1977 *Alternative Models of Governance in Higher Education*. In Peterson, M. (ed.) 1986 (1983) *ASHE Reader on Organization and Governance in Higher Education* (Washington D.C: ASHE- George Washington University).

-Bianco, Ivone 2003 “La gestión en el espacio organizacional universitario. Mecanismos de lucha y negociación entre los órganos [uni] personales y colegiados”, ponencia presentada en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, Universidad Nacional de Tucumán.

-Boer, Harry de 2002 “Trust, the Essence of Governance?” in Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academia Publishers).

-Bottomore, Tom 1993 *Elites y Sociedad* (Madrid: Talasa Ediciones), 2º edición.

-Bonvecchio, Claudio 1991 *El mito de la Universidad* (México: Siglo XXI Eds.)

-Brunner, José Joaquín 1990 *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos* (México: Fondo de Cultura Económica).

-Camou, Antonio 2001 *Los Desafíos de la Gobernabilidad* (México, FLACSO-IISUNAM).

-..... 2010 “Estado, democracia y gobernabilidad”, en Programa de formación en “Gobernabilidad, democracia y políticas públicas”, Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad y Democracia, OUI/COLEGIO DE LAS AMERICAS. Disponible en: [www.oui-iohe.org](http://www.oui-iohe.org)

- Chiroleu, Adriana; Iazzetta, Osvaldo y otros 2001 “El ejercicio de la autonomía y el Cogobierno en las Universidad Nacional de Rosario” en Chiroleu, Adriana (comp.) *Repesando la Educación Superior* (Rosario: Editora UNR).
- ..... 2012 “La universidad como objeto de política pública durante los gobierno de Kirchner” en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).
- Clark, Burton 1991 (1983) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
- ..... 1997 *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia* (México: Porrúa/ UNAM).
- Coppedge, Michael 1993 “Institutions and Democratic Governance in Latin America”, (University of North Carolina), March 11-13, mimeo.
- Cox, Cristian 1993 “Políticas de Educación Superior : categorías para su análisis”, en Courad, Héran (ed) *Políticas comparadas de Educación Superior* (Santiago de Chile: FLCASO).
- De Vries, Wietze 2001 “Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas” en la *Revista de la Educación Superior* (México: ANUIS), N°118.
- DiMaggio, Paul y Walter W. Powell 1999 *El Nuevo Institucionalismos en el Análisis Organizacional*, (México: Fondo de Cultura Económica).
- El-Khawas, Elaine 2002 “Governance in US Universities: aligning internal dynamics with today’s Need in Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academics Publishers).
- García de Fanelli, Ana María 1997 *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. (Buenos Aires: CEDES), Documento 117.
- Garcíadiego, Javier 1996) *Rudos contra científicos. La Universidad Nacional durante la Revolución Mexicana* (México: El Colegio de México/UNAM).



- Grediaga, Rocío, J. Raúl Rodríguez y Laura E. Padilla G. 2004 *Políticas públicas y cambios en la profesión académica en México en la última década* (México:ANUIES).
- Hallú, Rubén 2008 “La autonomía universitaria” en *Revista Universidades* (México: UDUAL), N° 36, enero-abril.
- Hermet, Guy 1986 “¿Cómo nacen las democracias?” en *Revista Vuelta* (México), N° 112.
- Ibarra Colado, Eduardo 2001 “Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas” en *Revista de la Educación Superior* (México) N° 118.
- ..... 2001 *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, (México: UNAM-UAM-Unión de Universidades de América Latina).
- ..... y Rondero, Norma 2001 “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad” en *Revista de la Educación Superior* (México: ANUIES) N° 118.
- ..... y de Vries, Wietze 2004 “La gestión de la universidad” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) N° 22.
- .....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* (México: ANUIES) N° 134.
- Kandel, Victoria 2005 *Participación estudiantil y gobierno universitario Nuevos actores – Viejas estructuras*, Tesis de Maestría, FLACSO/Argentina
- Kent, Rollin 1999 “Cambios emergentes en las universidades públicas ante la modernización de la educación superior” en Casanova Cardiel, Hugo y Rodríguez Gómez, Roberto (1999) *Universidad Contemporánea. Política y gobierno* (México: Porrúa).
- Kogan, Maurice and Hanney, Steve 2000 “The impact of policy changes on institutional government” in Kogan Maurice and Hanney, Steve (eds.) *Reforming higher education* (London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers)
- Krotsch, Pedro 1993 “Organización, gobierno y evaluación universitaria” en Puiggrós, Adriana y Krotsch, Pedro (org.) *Universidad y evaluación. Estado del debate*, Cuadernos, (Buenos Aires: Aique Grupo Editor SA).

- .....2001 “Entrevista” en *Revista Fundamentos en Humanidades* (Argentina, San Luis), vol. II, Nro. 3.
- .....2002 “Una universidad partidizada no le da confianza a la sociedad”, *Clarín*, 25 de agosto.
- .....2006 “Debate en la UBA: Mesa Debate sobre el Estatuto Universitario” (Buenos Aires: Facultad de Ciencias de la UBA) 24 de mayo. Disponible en: [http://www.fcen.uba.ar/lpdecano/asamblea2006/debate\\_estatuto.pdf](http://www.fcen.uba.ar/lpdecano/asamblea2006/debate_estatuto.pdf)
- ....., Camou, Antonio y Prati, Marcelo 2007 *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (Buenos Aires: Prometeo).
- Levy, Daniel 1987 *Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Loeza, Soledad 1988 *Clases medias y política en México. La querrela escolar 1959-1963* (México: El Colegio de México).
- ..... 2008 “La rebelión de las elites” en Loeza, Soledad *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México* (México: Ed. Planeta).
- López Zárate, Romualdo 2003 *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior* (México: ANUIES).
- Marano, Gabriela 2012 “Las sedes o extensiones áulicas como formas de expansión universitaria” en *Revista Pensamiento Universitario* (Ed. Prohistoria, Rosario) N° 14.
- Marquina, Mónica 2012 “¿Hay una política universitaria K? Posibles respuestas a partir del análisis del financiamiento” en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).
- Mayntz, Renate 2006 “Governance en el Estado moderno” en *Revista Postdata* N° 11.
- Mazzola, Carlos 2007 *La república universitaria. Elección directa en la Universidad Nacional de San Luis* (San Luis: Nueva editorial universitaria UNSL).
- Mignot Gérard, Stéphanie 2003 “Who are the actors in the government of French universities? The paradoxal victory of deliberative leadership” in *Higher Education*, (Netherlands) N°45.

-Musselin, Christine 2001 *La larga marcha de las universidades francesas* (Francia: PUF) (Trad. Esp. CONEAU).

-..... and Mignot-Gérard, Stéphanie 2002 “The recent evolution of French University” in Amaral, Alberto; Jones, Glen and Karseth, Berit (eds) *The governing higher education: national perspectives on institutional governance* (Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academics Publishers).

-..... 2010 “Las reformas universitarias en Europa: orientaciones comparables con variaciones nacionales” en *Revista Pensamiento Universitario* (Rosario: Ed. Prohistoria) N° 13.

-Naisthat, Francisco y Toer, Mario 2005 *Democracia y representación en la universidad. El caso de la Universidad de Buenos Aires desde la visión de sus protagonistas* (Buenos Aires: Ed. Biblos).

-Nisbet, Robert 1990 *La formación del pensamiento sociológico*, 2 vols. (Argentina: Amorrortu Editores).

-O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe & Whitehead, Laurence 1988 *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (Buenos Aires: Paidós).

-Pérez Rasetti, Carlos 2012 *La expansión de la educación universitaria: políticas y lógicas*, en Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento)

-Peterson, Marvin y Mets, Lisa 1987 “An evolutionary Perspective on academic governance, management and leadership” in Peterson, Marvin y Mets, Lisa (eds.) *Key Resources on higher education governance, management and leadership* (London: Josser-Bass Publishers).

-Porter, Luis 2004 “La planeación de la autoridad. La planeación de la libertad. Inconsistencias e incompatibilidades del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) N° 22.

-Samoilovich, Daniel 2008 Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina en Gazzolla, Ana Lucía y Didriksson, Axel (eds) *Tendencias de la Educación Superior en América Latina* (Caracas: IESALC-UNESCO).

-Sánchez Martínez, Eduardo 2011 “Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un context de creciente complejidad” en Raquel San Martin (ed.) *Entre la Tradición y el cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (Argentina: Universidad de Palermo – UNESCO-UNU).

-Slaughter, Sheila and Leslie, Larry 1997 *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press).

-Sporn, Bárbara 2007 “Governance and Administration: organizational and structural trends” en Forest, James and Altabch, Philip. (eds.) *International Handbook of Higher Education* (Holanda: Ed. Spinger).

-Stubrin, Adolfo 2009 “Panorama comparativo entre las políticas universitarias durante el período democrático 1983-2008”. Disponible: [http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion\\_funcionarios/panorama\\_comparativo08.pdf](http://www.unne.edu.ar/institucional/documentos/formacion_funcionarios/panorama_comparativo08.pdf)

-Suasnábar, Claudio 1999 “Resistencia, cambio y adaptación en las universidades nacionales. Problemas conceptuales y tendencias emergentes en el gobierno y la gestión académica” en Tiramonti, Guillermina; Suasnábar, Claudio y Seoane, Viviana (eds) *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, (La Plata: Universidad Nacional de La Plata).

-..... y Rovelli, Laura (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. en Chiroleu, Adriana; Marquina, Mónica y Eduardo Rinesi (comp.) *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades* (Los Polvorines: UNGS).

-Sztompka, Piotr 1995 *Sociología del cambio social* (Madrid: Alianza Universidad Textos).

-Unzué, Martín 2002 “Algunas reflexiones sobre los problemas en la definición del *demos* universitario”, ponencia presentada en el Tercer Encuentro: *La Universidad como Objeto de Investigación*. Universidad Nacional de La Plata- 24-25 de octubre.

-Velásquez Silva, David 2005 *Gobierno de las Universidades de América Latina. Derecho universitario comparado*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú: Comisión de Coordinación de Reforma Universitaria).



## **Anexo**

### UNIVERSIDADES PÚBLICAS ARGENTINA BAJO ESTUDIO

#### **Universidades “Tradicionales”**

Universidad Nacional de Córdoba (1613), Universidad de Buenos Aires (1821), Universidad Nacional de La Plata (1905), Universidad Nacional de Tucumán (1921).

#### **Universidades “Modernizadoras”**

Universidad Nacional de Comahue (1971), Universidad Nacional de San Luis (1973).

#### **Universidades “Nuevas”**

Universidad Nacional de la Matanza (1989), Universidad Nacional de Quilmes (1989), Universidad Nacional de General Sarmiento (1992), Universidad Nacional de San Martín (1992), Universidad Nacional de la Patagonia Austral( 1994), Universidad Nacional La Rioja( 1994), Universidad Nacional de Lanús (1995), Universidad Nacional de Tres de Febrero (1995), Universidad Nacional de Villa María (1995).

#### **Universidades “Recientes”**

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Bs As (2002), Universidad Nacional de Chilecito (2003), Universidad Nacional de Río Negro (2007), Universidad Nacional del Chaco Austral (2007), Universidad Nacional de Avellaneda (2009), Universidad Nacional de José Clemente Paz (2009), Universidad Nacional de Moreno (2009), Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009), Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009), Universidad Nacional del Oeste (2009), Universidad Nacional Arturo Jauretche (2010).

