

# Efectos institucionales de las políticas de modernización universitaria en México: autonomía, gobernabilidad y nuevas formas de organización

Eduardo Ibarra Colado\*

## Introducción

El punto de arranque de la discusión en torno a la naturaleza y alcances de la transformación de la universidad en México podría ser ubicado en 1991. En esa ocasión, se llevó a cabo un Taller de expertos sobre política de educación superior en México (Fuentes *et al.* 1991), uno de cuyos resultados fue una propuesta de agenda para discutir las cuestiones críticas del desarrollo de la educación superior. En esos momentos se instrumentaba el Programa para la Modernización Educativa del gobierno del presidente Salinas. A poco más de diez años de distancia, comenzamos apreciar en qué ha consistido la gran transformación de la universidad y cuáles son los dilemas que aún aguardan su dilucidación.<sup>1</sup>

Si quisiéramos caracterizar este proceso, sería necesario regresar a los años sesenta, momento en el que se apreciaba ya con toda claridad la expansión de la educación superior y su paulatina diversificación (Rodríguez, 1999). Sería conveniente tener presente el esfuerzo de reordenamiento insti-

\* El autor es profesor titular "C" del Área de Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Es doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente es coordinador de la Línea en Estudios Laborales del posgrado en Estudios Sociales de la UAM-Iztapalapa. Además, es coordinador del Seminario Permanente de Estudios sobre la Educación Superior del CEIICH de la UNAM. Ha publicado diversos libros, ediciones y artículos tanto en México como en el ámbito internacional. Entre sus obras más relevantes se encuentran *La universidad ante el espejo de la excelencia* (1993, 1998), *Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir* (2000) y *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización* (2001). Es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias e investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Son cada vez más los esfuerzos por fundamentar teóricamente el análisis del cambio institucional (Acosta, 2002) y por desentrañar su naturaleza esencialmente política (Muñoz, 2002). Asimismo, se han ampliado de manera creciente los estudios que se dedican a examinar los procesos de reestructuración y cambio de las instituciones en lo particular, proporcionando con ello un conocimiento más preciso de sus realidades específicas. El lector puede consultar la bibliografía disponible al respecto en <http://www.geocities.com/ceiich01/bibliografia.htm>. Como parte de este impulso, el CEIICH de la UNAM lleva a cabo actualmente un ambicioso proyecto de auto-estudio de las Universidades Públicas Mexicanas (UPM). Sus primeros resultados comprenden investigaciones en 14 universidades públicas (Cazés, Ibarra y Porter, 2002).

tucional que se operó a partir de reformas legislativas a finales de los setenta (Villaseñor, 1988: 121-154), las cuales se mostraron como condición indispensable para operar una década más tarde la modernización del sistema universitario (Ibarra, 1993). Sin estos elementos es difícil comprender la radicalidad de los cambios operados durante los noventa, y que han abarcado cada espacio de la educación superior, incorporando nuevas prácticas y modos de conducción del sistema universitario que alentaron la creación de mercados para la regulación de los presupuestos universitarios, los ingresos de los académicos, los recursos para la ciencia y la demanda y el comportamiento de la población estudiantil (Ibarra, 2001: 325-437).

Sin embargo, la gran transformación no debe circunscribirse a normas y prácticas cotidianas desde las que se regulan la educación y la ciencia, sino a ciertos modos de existencia proyectados de manera más general en la sociedad y el mundo, desde los que se redefinen las relaciones económicas y sociales más generales. Se trata de un cambio de época en el que se producen modificaciones institucionales que la distinguen radicalmente de épocas anteriores (Ibarra, 2001: 307 n14), por lo que se ven redefinidos los campos de acción, las reglas del juego y los modos de cálculo que orientan la acción colectiva. Esto es lo que apreciamos detrás del conjunto de medidas que han instrumentado las agencias gubernamentales desde hace 3 lustros. Es precisamente lo que no debemos perder de vista, si deseamos comprender el momento que enfrenta la universidad dentro de esta corriente de cambio y los dilemas que le plantea.

En este sentido, la modernización del sistema universitario mexicano es un proceso aún inconcluso que exige transformaciones adicionales, la consolidación de avances evidentes y la rectificación de aspectos fallidos. La ANUIES proyectó hace un par de años su propia visión prospectiva en un umbral que alcanza el año 2020 (ANUIES, 2000) y que implicaría, entre otros elementos, la expansión del sistema de educación superior, consolidando su diversificación y la diferenciación del perfil y proyecto de cada institución, propiciando su incorporación a los mercados internacionales de producción y transmisión de conocimientos; la operación de mecanismos compensatorios que permitan un desarrollo más equilibrado del sistema en su conjunto, de los subsistemas y de las instituciones; la consolidación de modos de regulación basados en la operación de normas y los sistemas abstractos –p.e. programas de evaluación y acreditación– con la finalidad de constituir espacios de intercambio basados en el desempeño; el establecimiento de un sistema de financiamiento diversificado y flexible basado en la planeación y la rendición de cuentas; la transformación de las formas de organización de las instituciones con la finalidad de garantizar su capacidad de auto conducción

en contextos abiertos basados en el intercambio y la colaboración; el establecimiento de un modelo de carrera académica que consolide la profesionalización del cuerpo académico, incluyendo remuneración, formación, actualización y movilidad; la revisión y adecuación integral de la normatividad de la educación superior con la finalidad de garantizar mayor estabilidad y certidumbre de largo plazo; la consolidación de la calidad de la enseñanza mediante la revisión permanente y la flexibilización de los planes y programas de estudio, el aliento de la movilidad estudiantil y el apoyo a la permanencia de los estudiantes de escasos recursos (Ibarra, 2002).

Si bien los retos así planteados pudieran resultar claros en sus exigencias y alcances, ellos enfrentan graves dificultades al momento de su realización porque se producen en un contexto problemático, interno y externo, del que no se controlan los hilos. La transformación de la universidad en México se inscribe en un complejo contexto en el que se tensa la integración global/realidades locales, que hace sumamente arriesgado apostar a lo que finalmente tendremos como sistema universitario en el 2020. Esta es una discusión que habremos de mantener todavía por un tiempo largo, pero que puede irse esclareciendo a la luz de lo que sabemos que ya cambió y de lo que pensamos debiera conducir el porvenir de la universidad. Bajo esta lógica, en las páginas que siguen, quisiéramos plantear algunos de los rasgos más generales del contexto problemático que confronta la consolidación de un modelo de universidad, instrumentado desde finales de los ochenta, mostrando los dilemas que debemos enfrentar para contar con una nueva universidad que asuma el reto de incorporarse a las corrientes de producción del conocimiento, sin abandonar su función histórica como referente cultural básico de la sociedad.

Tales dilemas están asociados a las tendencias que apreciamos en tres niveles. En primer lugar, la modificación de la autonomía universitaria al constituirse cada vez como autonomía práctica o supervisada. En segundo lugar, la emergencia de la gobernabilidad como elemento estratégico de conducción institucional, considerando el retraimiento del Estado como garante incondicional de los recursos de las instituciones. Finalmente, las nuevas formas de organización desde las que se empiezan a operar esos modos de conducción que garantizan una actuación eficaz en la atención de las exigencias de los mercados en los que se participa. Concluiremos nuestra exposición proponiendo soluciones distintas a estos tres aspectos, propugnando con ello la transformación de la universidad para hacer frente a los desafíos que le plantean sus nuevos contextos pero sin abandonar ese com-

promiso con el desarrollo social y la equidad que le ha otorgado sentido histórico como institución en nuestro país.

### Globalización

Es necesario comenzar ubicando la transformación de la educación superior en el escenario más amplio de la globalización, comprendida como ese profundo proceso de redefinición geopolítica del mundo a partir de la integración de mercados y la redefinición de los términos de la división internacional del trabajo. Se trata de comprender el mundo en nuevos términos, desplazando el tradicional centro de referencia analítico de la figura del Estado-nación a espacios dispersos y borrosos en los que participan distintos gobiernos, empresas y universidades, que se recomponen constantemente.

Para comprender el lugar de la universidad en el mundo, y el de las universidades mexicanas frente al mundo y a sus propias realidades locales, es necesario clarificar la nueva arquitectura global. Especulemos un poco, valiéndonos de una metáfora arquitectónica, según la cual la globalización se constituye como un edificio integrado al menos por tres pisos. Se encuentra la planta alta, en la que se producen los grandes negocios del mundo. Este es el piso de los grandes capitales transnacionales, de las tecnologías de punta y la innovación, de las formas posburocráticas de organización, la hiperflexibilidad y la virtualidad, de las relaciones en tiempo real, del trabajo de conocimiento, el éxito y los grandes salarios, en suma, es el mundo del capitalismo académico y sus nuevos productores de conocimiento.

Desde estas realidades es posible apreciar el sentido de políticas y prácticas que operan transversalmente por todo el planeta, definiendo nuevos modos de operar de la economía, el Estado y los servicios –la educación, la ciencia y la innovación tecnológica. Las políticas y programas de reestructuración de la educación superior en diversos países del mundo, aunque distintos en su conformación local y su operación específica, confluyen bajo los imperativos paradigmáticos de la privatización, la desregulación y la competitividad. La esencia de estas políticas radica en la consolidación de una estructura dual de la educación superior, en la que su sector de punta, los centros de investigación y el posgrado se articulen a las necesidades de la economía para incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad en los mercados globales (Slaughter y Leslie, 1997).

Se encuentra la planta baja del edificio, poblada por empresas satelitales que giran alrededor de su centro transnacional. La producción en masa, los grandes inventarios y el creciente trabajo precarizado de estas fábricas tayloris-

tas-fordistas es condición de existencia de las empresas de clase mundial con su pregonada flexibilidad justo a tiempo, sus cero inventarios y su trabajo de excelencia. Este es el piso de la otra educación superior, de la parte más amplia y empobrecida que no alcanza los espacios del capitalismo académico, aquella que debe enfrentar desde sus escuelas y facultades la paradójica tarea de formar a grandes contingentes de ciudadanos para el trabajo en un mundo sin trabajo, la de la enseñanza en masa que ha ido dando forma a las fábricas de conocimiento que hoy son el reverso de la moneda del capitalismo académico (Aronowitz, 2000).

Finalmente, el nuevo edificio del mundo global supone un piso inferior, oculto, húmedo y oscuro, que funciona como sótano en el que se deposita todo lo que no se utiliza, lo que no sirve o lo que estorba. Es el piso de los excluidos, de la contención y el encierro, el de las consecuencias de la adoración al consumo en un mundo donde la mayoría carece de capacidad de consumo. En este piso no hay luz ni futuro, tan sólo macanas y candados para contener las fuerzas que ponen en riesgo la estabilidad estructural del edificio global y sus marquesinas superiores.

Si nuestra metáfora genera sentido, no deberíamos preguntarnos más por nuestra pertenencia a un cierto Estado-nación y su ubicación en la antigua geografía del mundo de las bipolaridades. En su lugar la pregunta refiere a la ubicación que cada institución, grupo e individuo del mundo tiene en este edificio global, por el lugar que ocupa, por el piso que habita, por las luces que lo cobijan o las sombras que lo acechan.

Al representar la globalización de esta manera es posible interpretar el sentido de las transformaciones recientes del sistema universitario público en México y ubicar sus puntos de inserción en el edificio global, identificando así las instituciones y sujetos que podrían alcanzar pase de entrada para participar en la fiesta del piso superior, de aquellos que habrán de conformarse recogiendo lo que les caiga de la derrama de la opulencia, y de los que han quedado simplemente excluidos.

El desarrollo del sistema universitario en México ha sido ambivalente. Desde la aprobación de la última Ley Orgánica de la UNAM, en 1945, es posible apreciar logros muy significativos, pero es necesario reconocer también los graves rezagos que persisten. En tan sólo 50 años se construyó un sistema muy complejo y diversificado que pasó de 39 instituciones en 1950 a 1,250 en 1999 (ANUIES, 2000: 39). Además, en 1950 la educación universitaria pública, integrada por 16 instituciones, se presentaba casi como la única opción de estudio al alcance sólo de los hijos de las clases acomodadas; hoy, en contraste, el sistema de educación superior ofrece a sectores

más amplios de la sociedad una gama de opciones muy diversificada que incluye a las universidades públicas (45), los institutos tecnológicos (147), las universidades tecnológicas (36), las instituciones de educación normal (357), las instituciones privadas (598) y otras instituciones dependientes de la SEP y de otras secretarías de Estado (67).<sup>2</sup> Por su parte, la matrícula de educación superior se multiplicó por seis entre 1970 y 1998, registrando una tasa de crecimiento de 6.8 por ciento anual, para recibir actualmente a poco más de 2 millones de estudiantes (Elizondo y Reséndiz, 2000: 342; Fox, 2002: 37).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo que ha significado construir un sistema de estas dimensiones y complejidad en tan sólo 50 años, éste sigue siendo pequeño en tamaño, padece una desatención presupuestal estructural asociada a las crisis económicas recurrentes desde hace más de 2 décadas, cuenta con pocos grupos académicos realmente consolidados y manifiesta todavía un gran centralismo que se expresa en la amplia concentración de esfuerzos y recursos. México es un país de 102.3 millones de habitantes que cuenta tan sólo con 192,000 académicos, de los cuáles únicamente 56,500 son de tiempo completo (ANUIES, 2000: 88). De ellos, el gobierno mexicano sólo reconoce la existencia de 25,000 investigadores, de los cuales sólo poco más de 8,000 son reconocidos como investigadores de alto nivel a través del SNI (Fox, 2002: 147). La educación superior atiende en su nivel de licenciatura a un millón 768,000 estudiantes, que corresponde apenas a poco más del 18.5 por ciento de la población en edad de acceder a este nivel educativo.<sup>3</sup> De ellos, tan sólo 6.2 por ciento sigue estudios de posgrado (Fox, 2002: 37-38). Además, en la última década (1990-1999) se graduaron tan sólo 4,548 doctores, es decir, poco menos de medio millar en promedio anual (SEP-Conacyt, 2000: 56).

Por otra parte, México cuenta con pocas instituciones dedicadas a la investigación científico-tecnológica. De las universidades públicas, pocas podrían ser consideradas realmente como universidades de investigación.

<sup>2</sup>El subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, Julio Rubio Oca, informó recientemente que durante los primeros 21 meses del gobierno del presidente Fox se crearon 45 nuevas instituciones públicas de educación superior en todo el país: 14 universidades tecnológicas, 15 universidades públicas y 16 institutos tecnológicos (SEP, 2002). Con ello se espera confrontar la demanda de educación superior derivada de la presión demográfica que se mantendrá en el país al menos hasta la tercera década del siglo (Elizondo y Reséndiz, 2000: 355-362).

<sup>3</sup>El gobierno calcula esta cifra considerando el grupo de población de 19 a 23 años de edad. Además, el Segundo Informe de Gobierno del presidente Fox señala que en su conjunto, la educación superior atiende a 2'147,000 estudiantes, considerando los niveles de técnico superior universitario o profesional asociado, licenciatura y posgrado (especialidad, maestría y doctorado), y los subsistemas de universidades, institutos tecnológicos, escuelas normales y universidades tecnológicas e instituciones particulares (Fox, 2002: 37).

Los esfuerzos en la materia se concentran en la UNAM, la UAM, el Cinvestav, el IPN, los 28 centros SEP-CONACYT (CONACYT 1998) y algunos otros centros de investigación del sector público. México destinó en 2001 el 0.42 por ciento del PIB como gasto federal en ciencia y tecnología (Fox, 2002: 146; SEP-Conacyt, 2000: 185, 234).

Finalmente, según datos oficiales, se afirma que la iniciativa privada participa en México con 25 por ciento del gasto nacional en ciencia y tecnología. Aunque el dato apunta a la inversión del sector privado en investigación y desarrollo experimental (IDE), éste se realiza sólo por las 300 empresas privadas más grandes de México, que corresponden al 0.01 por ciento del total. En la mayoría de las empresas predominan todavía los esquemas de transferencia de tecnología chatarra que no se utiliza más en las empresas de punta (Gómez Mena, 2002; Fox, 2002: 154; también SEP-Conacyt, 2000: 29).

El estado que guarda la educación superior y la ciencia fue sintetizado recientemente en los siguientes términos:<sup>4</sup>

El gasto público por alumno en educación superior disminuyó, a precios constantes de 2000, de 22,756 pesos en 1982 a 17,482 en 2002. Además, considerando al conjunto de los países de la OCDE, México es el país con menor inversión en educación superior por estudiante. Su gasto anual equivale a menos de la mitad del promedio de los países de dicha organización y a una quinta parte del que se ejerce en Estados Unidos. La matrícula de las universidades se mantuvo estancada en el curso de la última década frente a la triplicación de ésta en las universidades privadas. La gravedad de este panorama se expresa mejor si consideramos la tasa bruta de escolarización, que se ubica, según la fuente, entre el 15 y el 19 por ciento en 2000, en contraste con el 23 por ciento en República Dominicana, 29 por ciento en Barbados, 30 por ciento en Costa Rica, 31 por ciento en Panamá y Chile, y 36 por ciento en Argentina. Esta brecha se amplía frente a países como Corea del Sur con una tasa del 68 por ciento, Estados Unidos con 81 por ciento y Canadá con 87 por ciento. Además, como evidencia de la limitada capacidad de desarrollo del país, México cuenta con 214 científicos e ingenieros en labores de investigación y desarrollo por cada millón de habitantes, frente a 532 de Costa Rica, 660 de Argentina, 2,193 de Corea del Sur, 2,719 de Canadá, 2,831 de Alemania y 3,676 de Estados Unidos. Un punto culminante de esta situación se refiere al creciente endeudamiento de la mayoría de las universidades públicas del país, con lo que se pone en cuestión su viabilidad.

<sup>4</sup>En el foro "Hacia una política de Estado para la educación superior en México", organizado por la Universidad Autónoma de Zacatecas, se estableció el siguiente panorama.

Sin duda estas cifras muestran un panorama poco alentador, que reafirma un lugar marginal de las universidades mexicanas en los nuevos mercados de producción y transmisión de conocimientos, teniendo en consideración la división internacional del trabajo universitario en el mundo global, la producción de conocimientos de punta, la formación de los cuadros dirigentes del Estado y las empresas concentradas en los países del centro (Europa y Estados Unidos). En contrapartida, la transferencia, adaptación y consumo de los conocimientos de punta producidos en los nuevos centros globales de producción de conocimientos y la formación de los cuadros técnicos y profesionales requeridos, para operar las estructuras burocráticas de las empresas y el sector público, quedan reservados a las instituciones de educación superior orientadas a la formación de técnicos, profesionales asociados y licenciados.

A estas alturas debemos plantearnos una pregunta crucial: ¿las transformaciones que han experimentado la educación superior y la ciencia permiten suponer que México logrará insertarse en un plazo razonable en los circuitos internacionales de producción y transmisión de conocimientos o ellas apuntan a reforzar su papel subordinado centrado en la transferencia de tecnología y la formación de cuadros medios técnicos y profesionales?

Lo que resulta claro a estas alturas es que en México el avance más significativo a lo largo de la última década ha sido la transformación de la estructura institucional de la educación superior, la ciencia y sus modos de regulación. Esta nueva conformación es condición necesaria para pensar en remontar los rezagos acumulados y estrechar, al final de la primera década del siglo, las distancias que nos separan de los centros de enseñanza e investigación de punta en el mundo. Sin embargo, si no se cuenta con recursos oportunos y crecientes y una política de Estado, que ubique a la educación y a la ciencia como la más alta prioridad nacional, seguramente los esfuerzos emprendidos terminarán en nuevos fracasos. En otros términos, es necesaria una definición clara de la posición que se desea jueguen la educación y la ciencia de México en el ámbito internacional y de las acciones que la traduzcan realmente en hechos.

Sin duda hay avances al respecto en diversos ámbitos. Ya es posible apreciar algunos espacios institucionales en los que empieza a operar un modelo de producción de conocimientos más vinculado a la aplicación, de corte transdisciplinario e innovativo (Gibbons *et al.*, 1997), que se verán fuertemente reforzados en los próximos años en el marco del Tratado de

Libre Comercio (Denman, 2002; Casas, 2001).<sup>5</sup> La conformación paulatina de redes basadas en el intercambio y la colaboración (Leydesdorff y Etzkowitz, 2002), de nichos que comienzan a pelear por ganar derecho de piso en la parte más alta del edificio global, no debe, sin embargo, orientarse únicamente por las fuerzas del mercado, el intercambio y la acumulación. Nuevamente aquí resulta fundamental una decisión clara del gobierno y la sociedad para conducir un proyecto nacional de educación y ciencia que privilegie simultáneamente el desarrollo económico del país y combata las grandes desigualdades que mantienen al país como una sociedad de pobres.<sup>6</sup>

El “capitalismo académico” en México,<sup>7</sup> si bien incipiente, ha sido impulsado desde hace poco más de una década a partir de políticas y programas que alientan la articulación de la investigación y el posgrado a la economía en un marco de desregulación y competitividad. Hay una serie de medidas que apuntan en esta dirección. Primero, la consolidación de la ya señalada estructura dual de la educación superior como sistema diversificado y complejo en el que se distinguen la formación de profesionales para el mercado de trabajo, por una parte, y la investigación científico-tecnológica y el posgrado, por la otra. También la operación de mecanismos de financiamiento extraordinario a concurso para favorecer a los centros de investigación que mejor se adapten a los requerimientos científico-tecnológicos que reclama el desarrollo económico del país y la modernización de su planta industrial.<sup>8</sup> Paralelamente, la operación de programas para garantizar la ampliación del cuerpo académico de las universidades públicas mexicanas, garantizando su profesionalización mediante su habilitación

<sup>5</sup> Esta discusión en torno al proceso de conformación de redes de conocimiento e innovación en México y su relación con la universidad apenas inicia y habrá de ocupar nuestra atención de manera creciente. El lector puede apreciar los primeros resultados de investigación al respecto en nuestro país en los trabajos reunidos en Casas y Luna (1997), Casas y Valenti (2000) y Casas (2001).

<sup>6</sup> No podemos dejar de mencionar que el gobierno del presidente Fox reconoció la existencia en el país de 53.7 millones de pobres (Sedesol, 2002: 15), cifra considerada por algunos investigadores como conservadora (véase la columna semanal de Julio Boltvinik que aparece los viernes en *La Jornada*), pero que muestra la gravedad del problema que confronta el país en materia de equidad y justicia social.

<sup>7</sup> Este término fue propuesto por Sheila Slaughter y Larry Leslie (1997) para indicar el uso que las universidades hacen del capital humano de sus académicos con el propósito de incrementar sus ingresos. En este sentido, el capitalismo académico supone el conjunto de iniciativas y comportamientos económicamente motivados de la universidad y sus miembros, para asegurar la obtención de los recursos externos que requiere para sostenerse y seguir funcionando (Ibarra, 2002b).

<sup>8</sup> Entre tales fondos se encuentran el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), el Fondo de Inversión para Programas Evaluados por Organismos Acreditadores (FIUPEA), el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI), y el Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas Estatales.

académica formal<sup>9</sup> y el apoyo a estudiantes de escasos recursos para favorecer la equidad educativa e impulsar su formación de posgrado.<sup>10</sup> Finalmente, la aprobación de la Ley de Ciencia y Tecnología y la nueva Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (*Diario Oficial*, 2002). En este caso, se espera consolidar un sistema de regulación de la producción científico-tecnológica para incorporar el desarrollo tecnológico a los procesos de producción como imperativo para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional.

Tomando en cuenta este contexto de integración diferenciada, valdría la pena apreciar el sentido que ha venido adquiriendo la autonomía universitaria y la manera en la que ésta se ha traducido en formas específicas de conducción y gobierno de las instituciones, orientadas crecientemente por criterios de eficiencia administrativa y el imperativo de responder con efectividad a las demandas del mercado de conocimientos. En este proyecto se intenta imponer una universidad que se orienta esencialmente por las fuerzas del mercado sin considerar suficientemente su compromiso con el desarrollo y la equidad social. Ello conduce a una nueva disputa por la universidad, en la que se tensan, cada vez con mayor fuerza, su sentido sustantivo como institución social inalienable con el impulso insistente de modelos que funcionan bajo esquemas de comercialización diseñados para privatizar y vender los productos del trabajo universitario. Sin embargo, más allá de estos puntos extremos, lo que se aprecia es una mezcla variable en la que ni la universidad vinculada a la sociedad ha sido totalmente desterrada, ni la nueva universidad vinculada al mercado se ha logrado imponer del todo.

La búsqueda de un modelo que logre equilibrar y manejar las tensiones entre mercado y sociedad se constituye así en imperativo para articular una nueva institución que se pueda insertar en las corrientes de producción de conocimiento, sin sacrificar por ello su compromiso con el bienestar de la sociedad. Desafortunadamente, como veremos enseguida, las tendencias más visibles parecen inclinar la balanza a favor del mercado.

<sup>9</sup>En este caso se encuentran el Programa de Mejoramiento del Profesorado de las instituciones de educación superior (PROMEP), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), los Proyectos de Investigación Científica Básica (PICB), los Fondos Sectoriales y Mixtos de Apoyo a la Ciencia y Tecnología, el Programa de Fortalecimiento Académico para la Realización de Estancias Posdoctorales y Sabáticas, el Fondo para la Creación de Cátedras Patrimoniales de Excelencia, y el Fondo para Retener en México y Repatriar a los Investigadores Mexicanos.

<sup>10</sup>En esta dirección se creó recientemente el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) y el Programa para la Movilidad en la Educación Superior en América del Norte que otorga apoyos para realizar estancias de estudiantes de educación superior en las instituciones participantes de México, Estados Unidos y Canadá. Por su parte, a nivel de formación de posgrado se encuentran el Programa de Becas de Estudios de Posgrado del Conacyt, el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP).

## Autonomía

Como ya indicamos, la última década del siglo xx marcó para la universidad una de las transformaciones más significativas de su historia. Los cambios operados en tan sólo 10 años impactaron como nunca antes las prácticas y formas de organización y gobierno de cada institución. Las estrategias y políticas del gobierno para conducir al sistema universitario, ya no sólo desde su constitución como totalidad o agregación, sino también desde la diferenciación que se desprende de la contabilidad de la actuación de cada una de sus instituciones (Ibarra, 2001: 268), muestran la capacidad de las nuevas tecnologías de regulación neoliberal para afectar en los hechos, y de manera cotidiana y directa, la naturaleza, contenido y organización del trabajo universitario. Su efectividad descansa en su capacidad de distanciamiento al imponer normas abstractas asociadas a procedimientos estandarizados de aplicación general, que funcionan como mecanismos de inducción de ciertas conductas o respuestas. De hecho, estas tecnologías operan normalizando comportamientos que son periódicamente monitoreados, facilitando la institucionalización de rutinas de evaluación y la rendición de cuentas que las instituciones incorporan dentro de sus programas como tareas auto asumidas, que facilitan su adaptación a las exigencias cambiantes que les plantea su medio.

Estos nuevos modos de regulación no hacen sino proyectar una condición más general de la modernidad en la que la *administrativización* de la sociedad ha alcanzado, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información, niveles hasta hace poco difícilmente imaginables. El registro, transmisión y procesamiento de información han permitido diferenciar y clasificar, propiciando el reordenamiento de cada una de las instituciones a partir de lo que indican sus propios números. A lo largo de la última década, las agencias gubernamentales y otros organismos de carácter autónomo, creados *ex profeso*, se han encargado de diseñar y poner en operación nuevos *mecanismos de conducción a distancia*, que funcionan mediante la evaluación periódica de los productos de cada institución, programa o individuo. La competencia por recursos limitados facilita la regulación de las conductas, pues induce a las instituciones y sus comunidades a cumplir adecuadamente las funciones asignadas y los compromisos asumidos, proyectando su incumplimiento como una falta sólo imputable a la propia institución.

La operación de la regulación del sistema universitario, bajo estas nuevas normas y reglas de cálculo, ubica en el centro de las disputas el sentido que se le otorga a la autonomía y los medios para garantizarla, pero también las formas de organización que las instituciones se dan con la finalidad de

acrecentar su gobernabilidad.<sup>11</sup> El concepto de *autonomía* resulta crucial, pero entendido ya no como principio de autodeterminación que conduce al establecimiento de sus finalidades y proyectos,<sup>12</sup> sino básicamente como la *responsabilidad de las instituciones y los individuos sobre su propia conducción y desempeño para atender las demandas –expresadas en normas o estándares de rendimiento– que les plantee su medio externo*. El concepto de autonomía adquiere un nuevo sentido que enfatiza su carácter esencialmente operativo o práctico, ya que las universidades se ven obligadas, cada vez con mayor insistencia, a enfrentar los desafíos que implica el hacerse cargo de sí mismas en espacios abiertos, dependiendo fundamentalmente de sus propias realizaciones. En adelante, las instituciones tendrán que desarrollar sus habilidades para actuar, aprovechando las oportunidades que les brinda un medio ambiente crecientemente competitivo, complejo y muy dinámico. Se trata de una *autonomía operativa o práctica* que, más que plantearse sus propios desafíos, debe responder a los retos que le impone su medio externo. Y ello, insistamos, con la mediación del Estado, que estructura los campos de acción de la universidad, al diseñar mecanismos de regulación a distancia que limitan en los hechos los grados de libertad de la institución y sus comunidades. Utilizando la denominación propuesta por Hunter (1994: 74), estamos ante una universidad que goza de “libertad supervisada” (*supervised freedom*) gracias a la operación de instrumentos vinculantes como el financiamiento, la auditoría e inspección.

En suma, esta nueva “autonomía responsable” supone la existencia de universidades y comunidades que pueden actuar con libertad, pero respetando en todo momento los marcos instituidos que se han establecido para conducir sus acciones. Se trata de un concepto en el que la naturaleza, con-

<sup>11</sup> Utilizamos el término *governabilidad* en lugar del concepto de gobernación o *governance* para enfatizar que su sentido se encuentra en la capacidad para construir consensos entre fuerzas que dan lugar a un ejercicio del poder eficaz y legítimo. Camou (2001) ha discutido esta noción aclarando su sentido preciso y los alcances analíticos que supone.

<sup>12</sup> El sentido sustantivo de la autonomía implica el derecho de la comunidad universitaria a elegir sus propias autoridades, la libertad de cátedra e investigación, la designación de profesores mediante procedimientos académicos, la aprobación por la universidad de sus planes, programas y proyectos y la elaboración y administración de su presupuesto. Sin embargo, como tal, ella nunca se ha concretado plenamente constituyéndose como reiterada promesa incumplida del poder del Estado a la universidad. Como lo ha señalado Raúl Domínguez, “La autonomía universitaria en México, y en particular en la UNAM, se ha constituido como una práctica *sui generis*, con un sentido y con limitaciones precisas, en donde determinados resquicios facultan una prerrogativa de decisión de última instancia que corresponde al poder central en las condiciones en las que éste fue concebido y concretado dentro del esquema republicano” (Domínguez, 2002: 85). El financiamiento insuficiente ha funcionado de manera efectiva como mecanismo de subordinación de la universidad “autónoma” en momentos críticos y frente asuntos considerados como de importancia crítica. Para una discusión al respecto véase Domínguez (2000).

tenido y organización del trabajo universitario son removidos del control de la institución para quedar en adelante bajo la tutela de organismos externos que dictarán el qué y el cómo hacer el trabajo. Insistamos que esta condición resulta fundamental cuando los bienes producidos en la universidad son apropiados de manera privada e intercambiados en el mercado. Este mismo proceso de subordinación se ha producido en el interior de las instituciones, en donde las comunidades académicas se han visto despojadas del control de su trabajo, con lo que la libertad de cátedra, investigación y el sentido de la definitividad han sido removidos o, cuando menos, trastocados en los hechos. La clave de esta remoción, como hemos venido insistiendo, se encuentra en la evaluación y su consecuencia, el acceso o no a recursos extraordinarios que se asignan considerando estándares de desempeño determinados externamente.

El ejercicio de la autonomía así considerada –digamos como norma desnormativizada– se ha empezado a traducir en un modo de gobierno y gestión institucional muy semejante al empresarial, establecimientos en los que se desarrollaron los saberes y tecnologías de la administración moderna con la finalidad de garantizar la cooperación del trabajo, acrecentando su rendimiento y disciplina (Braverman, 1975; Ibarra, 2001: 165-166). Un siglo después de que Taylor aplicara su sistema de racionalización y control del trabajo fabril, las universidades empiezan a operar tecnologías y programas similares con la finalidad de garantizar que sus comunidades cumplan –como si no lo hubieran hecho en el pasado– con las finalidades que les ha encomendado “la sociedad”, esa entidad abstracta medida como capacidad de consumo.<sup>13</sup>

### Gobernabilidad

La modificación de los modos de regulación del Estado ha implicado un desplazamiento de la centralidad de las políticas públicas, que van cediendo su lugar a los problemas de gobernabilidad institucional. Tales políticas han ido modificando su naturaleza y contenido, pues suponen cada vez menos el diseño de acciones directas del Estado y más el establecimiento de programas que son entregados para su operación a diversos organismos autóno-

<sup>13</sup> Sería posible apreciar un gran número de paralelismos entre la administración científica de principio del siglo xx y la administración de las universidades de principios del siglo xxi. En ambas se aprecia una conducción detallada del trabajo, la apropiación sistemática del producto y la remuneración individualizada basada en el desempeño. Hemos proporcionado algunos elementos al respecto en Ibarra (2001: 225-226).

mos, generalmente privados. Se trata de la conformación de redes de organizaciones que se encargan de regular las actividades de las universidades a partir de la evaluación de sus resultados. Ellas administran los programas así diseñados, contando siempre con la participación activa de las instituciones, sobre la base de una normatividad explícita y de reglas del juego que establecen con claridad los términos y consecuencias de tales relaciones basadas en el desempeño. Dado que las universidades son, cada vez más, las responsables de sus propias acciones, la *governabilidad institucional* se constituye como eje fundamental para operar bajo el nuevo modelo. Si las instituciones no asumen su nueva identidad como establecimientos activos que persiguen sus propias finalidades específicas, difícilmente podrán funcionar bajo los mecanismos de conducción que han sido establecidos, poniendo en riesgo con ello su viabilidad e incluso su existencia misma.

El análisis de políticas públicas influyó ampliamente las agendas de investigación de la educación superior a lo largo de la última década. Sin embargo, su relevancia como enfoque explicativo ha ido cediendo su lugar a favor de aproximaciones que ubican como su eje articulador a los problemas de gobierno y administración. No estamos afirmando que la política pública deje de tener importancia, sino que se están modificando su perfil y su peso relativo, como resultado de las propias transformaciones en las prácticas y los modos de regulación. Sin duda, las políticas públicas seguirán conservando un lugar relevante para comprender la acción estatal, sus cambios recientes y sus efectos a nivel institucional; ellas nos dirán qué hace o cómo actúa el Estado frente a la universidad. No obstante, será necesario ir más allá si deseamos comprender con precisión y detalle la dinámica que orienta las estrategias y acciones que posibilitan a cada institución la realización de sus propios proyectos y los efectos que ellos producen en el sistema universitario nacional.

Para estar en condiciones de interpretar adecuadamente la dinámica institucional de las universidades, será necesario abordar de manera sistemática el análisis de sus capacidades de buen gobierno, que se asocian a sus prácticas administrativas, a sus formas de organización y a la consideración de los contextos problemáticos en los que ellas deben operar. Asimismo, es necesario reconocer que vivimos ya los tiempos de la universidad gubernamentalizada (Foucault, 1991), de esa corporación burocrática que ha asumido formas empresariales de conducción de las que depende y sobre las que descansan los términos de su actuación. Sus habilidades para gobernarse –regulando las conductas de sus comunidades bajo ciertos proyectos explícitamente definidos– se constituye como elemento estratégico, en la medida

en la que no se cuenta más con un Estado proteccionista, que otorgaba ciertos beneficios a cambio de esa lealtad política hoy presumiblemente en desuso.

Como ya señalamos, la universidad está siendo obligada a ser libre (Rose y Miller, 1992). Debe dejar de depender del Estado para asumir a plenitud las responsabilidades que implican su conducción y desempeño. Para certificar el ejercicio responsable de tal libertad, se utiliza el término de *accountability*, que se inscribe en la lógica de la rendición de cuentas ante agencias especializadas, mediante el uso de indicadores de desempeño.<sup>14</sup> Tales instrumentos permiten monitorear a distancia la actuación de los individuos, los programas y las instituciones, poniendo en operación controles basados en el mercado.

Este cambio es de la mayor relevancia, pues devuelve a los agentes de la universidad un papel protagónico más allá de la presencia del Estado y sus tradicionales instancias de planeación y coordinación. Serán las universidades que alcancen su refundación como entidades activas y propositivas, las que se encuentren en mejores condiciones de integrarse a sistemas de relaciones abiertos y cambiantes, en los que será necesario arriesgar para enfrentar los desafíos. Volvamos a insistir: la universidad debe actuar hoy en un escenario en el que se están modificando los modos de regulación estatal, a favor de una participación creciente de la sociedad bajo esquemas de corresponsabilidad.

¿Qué debemos entender por *governabilidad universitaria*? Se trata de una capacidad práctica que posibilita la conducción de la institución y sus comunidades. Ella se basa en conocimientos y autorreconocimientos que permiten apreciar las fortalezas institucionales para, sobre tal base, definir proyectos viables mediante los cuales se puedan aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas realidades. Ella es la capacidad de actuar eficaz y legítimamente, y de sumar voluntades en torno a un proyecto que sintetice la identidad de la institución como cuerpo unitario. Ella se expresa tanto en las normas y reglas que conducen las acciones de su comunidad, como en las relaciones que la universidad mantiene con su medio.

Internamente, la gobernabilidad tiene que ver con el manejo cotidiano de la institución: ella parte de la determinación de su misión y los propósitos que le otorgan direccionalidad. Se extiende a los procesos de toma de

<sup>14</sup> El término de *accountability* resulta significativo pues su significado se inscribe en la lógica de la *contabilidad*, mostrándose como una de las tecnologías liberales de gobierno más utilizadas en la actualidad. Esta tendencia hacia la universalización de la “rendición de cuentas” ha conducido a identificar una nueva configuración de la sociedad y el Estado en términos de su función evaluadora (Power, 1997).

decisiones, al diseño de sus estructuras de autoridad y al alcance y modalidades de sus particulares formas de organización. Supone también ciertas prácticas que amplían o inhiben su capacidad de intervención y respuesta, permitiendo el diseño de estrategias cuya efectividad descansará en la flexibilidad de sus estructuras. Ella abarca ciertos estilos de dirección y el establecimiento de normas y rutinas para potenciar el trabajo, favoreciendo la integración. La estructura juega un papel fundamental al cumplir funciones de mediación, que permiten canalizar las tensiones y conflictos entre los distintos agentes participantes. En este sentido, la capacidad de conducción de la institución en sus contextos problemáticos depende en un alto grado de sus estructuras de gobierno y administración, pero también de la habilidad para anticipar las contingencias que la amenazan y para contender contra ellas.

La gobernabilidad proporciona además el escenario institucional en el que se desarrolla el trabajo universitario, desde las funciones docentes y las actividades de investigación, hasta las tareas de difusión o los programas de intercambio y vinculación. Asimismo, ella afecta actividades administrativas especializadas como la recaudación de fondos, la planeación financiera, el manejo de las relaciones laborales y la gestión de programas institucionales diversos.<sup>15</sup>

Externamente, la gobernabilidad universitaria supone el manejo de las relaciones de la institución y sus comunidades con su medio, propiciando potencialidades que de otra manera no se presentarían. Las relaciones con las agencias del Estado y las entidades privadas de regulación ocupan un lugar esencial, pues de ellas depende la valoración del desempeño y el acceso a recursos extraordinarios. Por su parte, las relaciones con empresas y organismos de la sociedad se expresan en la capacidad para establecer acuerdos y llevarlos a efecto. Estas relaciones exigen nuevas habilidades para estar en condiciones de incorporarse a redes de producción y transmisión de conocimientos, que exigen la articulación de los sistemas de gobierno de la institución con aquellos más generales que regulan las relaciones de tales conjuntos organizacionales. Por ejemplo, la creciente participación en proyectos conjuntos y programas de colaboración va exigiendo nuevos arreglos estruc-

<sup>15</sup> Generalmente se caracterizan las formas de organización a partir de cuatro modelos ideales, a saber: *a*) el *modelo burocrático*, que se apoya en la autoridad legal racional y una estructura jerárquica altamente formalizada; *b*) el *modelo colegial*, que se caracteriza por una toma de decisiones cooperativa no jerárquica y un alto nivel de autodeterminación; *c*) el *modelo profesional*, que descansa en la autoridad de los expertos y en una organización del trabajo horizontalmente diferenciada; y *d*) el *modelo político*, que supone la negociación entre grupos de interés que representan proyectos y valores distintos. Para una discusión al respecto, véase Baldrige *et al.* (1991).

turales más flexibles y compartidos, que permitan explotar economías y complementariedades imposibles de alcanzar de manera individual. Estos nuevos arreglos imponen restricciones a la actuación interna que deben ser negociados, tarea nada sencilla si no se cuenta con prácticas de gobierno que faciliten la comunicación y permitan la generación de consensos.

En suma, el grado de gobernabilidad de una universidad puede ser valorado a partir de la consideración de su desempeño y estabilidad, de su capacidad de respuesta y adaptación, de la cohesión que alcanza su comunidad mediante su identificación con el proyecto de la institución. En este sentido, eficacia y legitimidad se constituyen como los elementos básicos de la fórmula de la gobernabilidad.

### Formas de organización

La relevancia, que adquieren las formas de gobierno y administración, se encuentra en su capacidad para traducir operativamente un proyecto institucional que orienta acciones y conductas que impactan a la sociedad, produciendo ciertos efectos, además de definir particulares modos de existencia de individuos y comunidades. Como una primera aproximación, es posible identificar algunos de los rasgos de lo que denominaremos como la *universidad empresarial* (Clark, 1998), que se empieza a prefigurar para muchos como la forma “apropiada” de gobierno de las instituciones universitarias. Este modelo refuerza esa autonomía práctica que ubica a las instituciones como ejecutoras de programas que responden esencialmente a demandas externas.

La característica primordial de la universidad empresarial se encuentra en la adopción sistemática de las formas de organización, los instrumentos y tecnologías de gestión y los juegos retóricos de la gran corporación, bajo la premisa de que una universidad no es esencialmente distinta de la empresa y que, por lo tanto, puede ser manejada de la misma manera. Ello ha derivado en la identificación de las finalidades sustantivas de la institución en términos de “misión” y de las acciones de sus directivos, como traducción de estrategia, programas, objetivos y metas susceptibles de evaluación. Se habla entonces de la “necesidad imperiosa” de identificar un “portafolio de productos y servicios”, lo suficientemente atractivo para captar la atención de los mercados y la preferencia de los consumidores. Asimismo, frente a las exigencias de adaptación y cambio, supone la adopción de las recetas administrativas de moda –estamos pensando, por ejemplo, en la calidad total o la reingeniería– y la aplicación de programas estandarizados de evaluación como el iso-9000 (Clarke *et al.*, 2000).

La universidad empresarial se encuentra dirigida por un nuevo tipo de funcionario universitario, que se caracteriza por su amplia capacidad de gestión y, en cierto sentido, por la reivindicación de su derecho de dirigir. Asume que la conducción de la universidad es un asunto de expertos, por lo que es necesario delimitar y diferenciar los espacios de actuación de la dirección institucional, de aquellos directamente relacionados con las funciones académicas y de los que tienen que ver con el manejo administrativo rutinario de la institución. El ámbito esencial de actuación de tal dirección institucional centralizada se ubica en las relaciones que mantiene con su medio externo, definiendo la misión y las estrategias de la universidad, estableciendo los acuerdos de intercambio y colaboración, atendiendo los problemas que se deriven de un mercado muy competido, incierto y dinámico. Su eficacia se mide a partir de los procedimientos estandarizados de evaluación y la rendición de cuentas; el ascenso político de los gerentes universitarios se logra a través de una buena gobernabilidad asentada en la administración, el control centralizado y el desempeño eficiente.

Por otra parte, se aprecian innovaciones en las formas de organización que suponen nuevos arreglos estructurales, en los que las formas democráticas o colegiadas de gobierno se ven paulatinamente desplazadas por –o subordinadas a– estructuras ejecutivas que conducen los proyectos estratégicos de la universidad. La toma de decisiones colegiada es apreciada crecientemente como obstáculo para la buena marcha de la institución, ya que la discusión en colectivos amplios y muy diversos, acompañada muchas veces de la movilización de activistas, dificulta grandemente una aplicación directa y expedita de los criterios de racionalidad administrativa que se utilizan para medir el desempeño. Para enfrentar estos inconvenientes, se propone reducir el tamaño de los órganos colegiados y orientarlos hacia funciones de carácter consultivo que retroalimenten la política global de la universidad, diseñada por los órganos personales encargados de la dirección institucional. Asimismo, se propone crear comisiones *ad hoc* para analizar temas concretos y operar mecanismos selectivos de *consulta dirigida* en los que se controlan los tiempos, modalidades y alcances de la participación. En este caso, se produce un efecto de legitimidad inducida, en la medida en la que la participación así operada valida los resultados de la consulta. La efectividad de este proceso de conducción se encuentra en el desplazamiento del contenido y la finalidad de la consulta, que son sustituidos por un procedimiento de participación que alienta un sentimiento de “haber sido tomados en cuenta”.

Otro rasgo importante de la universidad empresarial tiene que ver con su manejo financiero, que es considerado como asunto exclusivo de expertos, encargados de diseñar estrategias de captación de recursos que fortalezcan la independencia y capacidad de acción de la institución. Esto supone un manejo centralizado de los recursos, pues amplía los márgenes de negociación de la dirección institucional con cada uno de los sectores de la universidad, propiciando un control más eficaz y una colaboración más expedita. Empiezan a operar mecanismos de control de los recursos mediante sistemas de información en red, que permiten un seguimiento detallado, puntual e instantáneo del ejercicio del gasto, con lo que se pueden detectar anomalías y realizar ajustes desde las oficinas centrales de la institución. Además, el presupuesto se consolida como herramienta fundamental de gobierno, pues permite diferenciar proyectos en función de las prioridades institucionales y de la funcionalidad que representen para atender las demandas del mercado.

Finalmente, la universidad empresarial incorpora modalidades de organización que propician, a la vez, una mayor flexibilidad y un mayor control. Este delicado balance persigue una conducción institucional, en la que los individuos y grupos lleven a cabo sus actividades, determinando libremente las mejores formas para realizarlas, pero siempre dentro de los marcos institucionales diseñados para tal efecto. Los reglamentos y políticas formalmente acordados, que funcionan como límites de la acción, son complementados con el diseño de mercados internos artificiales que fomentan la competencia y la productividad: los programas de asignación de recursos financieros a concurso, los estímulos económicos extraordinarios, la asignación de becas y otros apoyos en función del rendimiento propician la normalización de comportamientos, garantizando una mayor flexibilidad y disciplina en el trabajo. Estas nuevas prácticas reducen los márgenes de la comunidad para confrontar las decisiones de la dirección institucional, pues de ella dependen la asignación presupuestal y el otorgamiento de las remuneraciones extraordinarias. Como consecuencia, la universidad empresarial ve disminuida la participación de académicos y estudiantes, que se concentran crecientemente en sus *quehaceres*, ejerciendo esa autonomía práctica que les otorga un sentido figurado de autodeterminación.

Desde esta perspectiva, en suma, el gobierno y la conducción de la universidad se van convirtiendo en un problema de funcionarios expertos, que definen las condiciones para el diseño de los programas institucionales prioritarios, determinando muchas veces sus espacios y modalidades de realización. Esto impacta, como hemos venido insistiendo, la naturaleza, contenido y organización del trabajo universitario, que debe ajustarse a las normas

contables externamente establecidas y a los tiempos que se derivan de los procedimientos de evaluación. Esta “nueva universidad” muestra esa tendencia hacia la administrativización como clave de gobernabilidad, es decir, hacia ese predominio de los saberes y prácticas propios de las empresas para el diseño y conducción de las instituciones, sus programas y sus recursos.

## Conclusión

Frente a esta posibilidad que empieza a vislumbrarse en algunas de las instituciones de nuestro país, es necesario restituir un sentido más pleno a la *autonomía universitaria como la capacidad de una comunidad para definir su rumbo y operarlo con independencia*. Esto supone, por una parte, que la universidad conserve el control sobre sus finalidades y sus proyectos, y por la otra, que se le garantice el acceso a los recursos económicos necesarios para posibilitar su plena realización. Desde esta perspectiva, en claro contraste con el modelo de universidad empresarial, las comunidades juegan aquí un papel central, ya no sólo como ejecutoras de programas venidos de fuera, sino esencialmente como participantes activas en el diseño de las tareas y proyectos sustantivos de la institución. En un arrebató utópico nos atrevemos a delinear algunos elementos que podrían conducirnos a negociar una *universidad participativa que contemple el ejercicio de la autonomía* como la posibilidad de formular proyectos y contar con las condiciones para su cumplimiento; *que posibilite la construcción de espacios de realización para todos*, propiciando su vinculación a partir de la colaboración reflexiva de las comunidades que los impulsan; *que sostenga su legitimidad en su carácter incluyente, descentralizado y plural*, siempre más allá de misiones institucionales estrechas o de proyectos prioritarios mal entendidos; *que se mantenga como dispositivo socialmente auto regulado*, en la medida en la que las relaciones entre los grupos y sectores de su comunidad funcionen como mecanismo institucional eficaz para acordar y/o modificar las normas mínimas de convivencia; *que funcione con transparencia* al hacer visibles las actuaciones de todos bajo sistemas de rendición de cuentas sancionados colectivamente, fortaleciendo la confianza en los otros mediante el cumplimiento escrupuloso de las finalidades acordadas.

Para avanzar hacia un modo de organización de la universidad basado en el ejercicio de esta autonomía sustantiva y, en consecuencia, de la participación plural de la comunidad, es necesario construir y garantizar cuando menos cuatro condiciones fundamentales:

1. *El establecimiento de una política de Estado para la universidad* que la proteja de las crisis económicas y las decisiones coyunturales, que le otorgue esta-

bilidad y certidumbre de largo plazo. Ello exigiría la determinación de un porcentaje del PIB como asignación mínima para promover la educación y la ciencia; la revisión del marco legislativo del sistema universitario para eliminar las ambigüedades en temas clave como los de la autonomía, la gratuidad y el financiamiento, considerando para ello la participación amplia de las instituciones y sus comunidades.

2. *La asignación de recursos económicos extraordinarios* que atiendan los rezagos acumulados y garanticen la realización continuada de los proyectos institucionales que compensen tales rezagos. Ello exigiría el diseño y operación de programas de financiamiento extraordinario, manejados por organismos independientes del gobierno, para atender las carencias en regiones e instituciones históricamente desatendidas.

3. *El ejercicio de la autonomía al margen de la regulación del Estado* para garantizar que las comunidades de cada institución decidan efectivamente los términos específicos y los alcances de sus proyectos. Esto exigiría la adopción de procedimientos de evaluación sustentados en los compromisos académicos acordados por la institución y sus comunidades; el reconocimiento de la evaluación como mecanismo de retroalimentación de la actuación institucional y, en consecuencia, la eliminación de todo posible castigo financiero ante un presunto resultado negativo; la operación de órganos colegiados autónomos conformados de manera plural y equilibrada para conducir la rendición de cuentas sin la intervención del gobierno, con la mayor transparencia.

4. *La consolidación de una comunidad de núcleo duro* sustentada en la profesionalización de la carrera académica y la formación de equipos de trabajo que permitan potenciar los proyectos de docencia, investigación y difusión. Se exigiría la ampliación del número de profesores de tiempo completo sobre los de medio tiempo y los de asignatura; la consolidación de los programas de formación y actualización del personal académico de carrera; el establecimiento de un modelo de regulación académico-laboral sustentado en una remuneración adecuada y estable, y en el reconocimiento de la trayectoria académica de largo plazo.

Los rasgos y las condiciones de posibilidad de esta universidad verdaderamente autónoma, apoyada en la construcción de una gobernabilidad participativa como expresión de un amplio pacto social a favor de la educación y la ciencia, deben ser asumidos como una provocación inicial que persigue orientar la reflexión de la situación de las universidades públicas mexicanas en la actualidad y de los efectos particulares que han experimentado al empezar a operar bajo los nuevos modos de regulación estatal.

## Bibliografía

- ACOSTA Silva, Adrián (2002), “Las dimensiones sociológicas y políticas del cambio institucional”, pp. 17-41, en A. Acosta (coord.), *Ensayos sobre cambio institucional*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- ANUIES (2000), *La educación superior en el Siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES, 260 p.
- ARONOWITZ, Stanley (2000), *The Knowledge Factory: Dismantling the Corporate University and Creating True Higher Learning*, Boston, Beacon Press, 217 p.
- BALDRIDGE, J. Victor *et al.* (1977), “Alternative Models of Governance in Higher Education”, pp. 2-25, en G. L. Riley y J. V. Baldrige (eds.), *Governing Academic Organizations. New Problems, New Perspectives*, Berkeley, California, McCutchan Publishing Corporation.
- BRAVERMAN, Harry (1975), *Trabajo y capital monopolista. La degradación del trabajo en el siglo XX*, México, Nuestro Tiempo, 513 p.
- CASAS, Rosalba (coord.) (2001), *La formación de redes de conocimiento: una perspectiva regional desde México*, México, Anthropos/IIS-UNAM, 381 p.
- \_\_\_\_\_ y Giovanna Valenti (coords.) (2000), *Dos ejes en la vinculación de las universidades a la producción: la formación de recursos humanos y las capacidades de investigación*, México, IIS-UNAM/UAM-Xochimilco/Plaza y Valdés, 272 p.
- \_\_\_\_\_ y Matilde Luna (coords.) (1997), *Gobierno, academia y empresas en México: hacia una nueva configuración de relaciones*, México, IIS-UNAM/Plaza y Valdés, 346 p.
- CAZÉS MENACHE, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar (coords.) (2002), *Geografía política de las Universidades Públicas Mexicanas: claroscuros de su diversidad*, 2 Tomos, México, CEIICH-UNAM, Colección Educación Superior, en prensa.
- \_\_\_\_\_, Raúl Delgado Wise, Axel Didriksson Takayanagui, Eduardo Ibarra Colado y Javier Fuentes Maya (2002), *Declaración de Zacatecas*, Zacatecas, 23 de agosto, [<http://www.aeo-uami.org/ibarra/declaretecas.htm>].
- CLARK, Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford, Pergamon Press, 160 p.
- CLARKE, Thomas, Stewart R. Clegg y Eduardo Ibarra Colado (2000) “Estudios organizacionales y paradigmas gerenciales: elementos esenciales de una nueva retórica”, *Denarius*, 1(1): 121-158.
- Conacyt (ed.) (1998), *Historia de las instituciones del Sistema SEP-CONACYT*, México, SEP-CONACYT, 620 p.
- CORTÉS CÁCERES, Fernando *et al.* (2002), *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, México, Sedesol, 31 p.
- DENMAN, Brian (2002), “Globalisation and Its Impact on International University Cooperation”, *Globalization*, 2(1): Winter [iuiicode: <http://www.icaap.org/iuiicode?193.2.1.4>].
- Diario Oficial* (2002), “Ley de Ciencia y Tecnología; Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, 5 de junio, pp. 176-202.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Raúl (2000), “Los sofismas del financiamiento universitario”, pp. 15-78, en H. Casanova y R. Rodríguez (eds.), *Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior*, México, CESU-UNAM.
- (2002), “La reforma universitaria: el sentido del cambio”, pp. 81-103, en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- ELIZONDO Alarcón, Jorge y Daniel Reséndiz Núñez (2000), “Cultura, educación, ciencia y tecnología”, pp. 331-397, en J.A. Millán y A. Alonso (coords.), *México 2030: nuevo siglo, nuevo país*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, Michel (1991), “La gubernamentalidad”, pp. 9-26, en J. Varela (ed.), *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta.
- FOX QUESADA, Vicente (2002), *Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno 2002*, México, Presidencia de la República.
- FUENTES MOLINAR, Olac, Sylvia Ortega y Manuel Gil (coords.) (1991), “Universidades. La agenda política de los noventa”, *Universidad Futura*, 3(8-9): 3-34 .
- GIBBONS, Michael et al. (1997), *La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas*, Barcelona, Pomares-Corredor, 235 p.
- HUNTER, Ian (1994), *Rethinking the School: Subjectivity, Bureaucracy, Criticism*, Singapore, Allen & Unwin, 204 p.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1993), “Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la conformación de un nuevo modelo”, pp. 117-182, en E. Ibarra (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México, UAM-Izta-palapa.
- (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, DGEP-UNAM/FCPYS-UNAM/UAM-I/ANUIES, Colección Posgrado, núm. 16, 524 p.
- (2002a), “La ‘Nueva Universidad’ en México: transformaciones recientes y perspectiva”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7(14): 75-105.
- (2002b), “Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada (Algunas notas y reacciones a *Academic Capitalism* de Slaughter y Leslie)”, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, vol. XXI, núm. 2(122): 147-154.
- LEYDESDORFF, Loet y Henry Etzkowitz (2001), “The Transformation Of University-industry-government Relations”, *Electronic Journal of Sociology*, 5(4): [iuiicode: <http://www.icaap.org/iuiicode?1.5.4.1>] .
- MUÑOZ GARCÍA, Humberto (2002), “La política en la universidad y el cambio institucional”, pp. 39-80, en H. Muñoz (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- POWER, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Londres, Oxford University Press, 183 p.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto (1999), “Planeación y política de la educación superior en México”, pp. 195-231, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno (Tomo II)*, México, CESU-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- ROSE, Nikolas y Peter Miller (1992), “Political Power Beyond the State: Problematics of Government”, *British Journal of Sociology*, 43(2): 173-205.

- SEP (2002), "Entrarán en operación 28 instituciones públicas de educación superior en el presente ciclo escolar", *Boletín de Prensa*, núm. 212, SEP, 5 de septiembre.
- SEP/CONACYT (2000), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas: México 1999*, México, SEP/CONACYT, 86 p.
- SLAUGHTER, Sheila y Larry L. Leslie (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies, & the Entrepreneurial University*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 276 p.
- VILLASEÑOR, Guillermo (1988), *Estado y universidad (1976-1982)*, México, UAM-X/Centro de Estudios Educativos, 380 p.