

Acosta Silva, Adrián (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México: ANUIES.

LOS RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE

Con este libro, Adrián Acosta hace un recuento de un tema que hasta hace poco más de una década había sido poco abordado en el análisis de las universidades: el del gobierno, del poder y de la toma de decisiones en las instituciones de educación superior. Fue él quien colocó en la agenda del estudio de la educación superior mexicana la importancia de tratar, con rigurosidad y objetividad, el gobierno y gestión de las universidades, aspecto siempre presente pero que en los últimos 20 años ha adquirido nuevas formas, ha enfrentado desafíos, ha dado lugar a nuevas modalidades de conducción de la universidad, al surgimiento de redes de relación entre los diferentes actores institucionales—internos y externos—, a la asunción por parte de los rectores de funciones “no declaradas” en la reglamentación, y a toma de decisiones que rebasan las formas establecidas en las legislaciones universitarias y ponen en entredicho los mecanismos formales institucionales. Revela el fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva de las universidades y las tensiones y conflictos que ha provocado al interior de las instituciones.

Es importante la obra de Adrián Acosta porque logra hacer una síntesis del tema después de múltiples acercamientos teóricos y estudios de casos publicados en revistas de prestigio, la edición de varios libros y la difusión apasionada del tema en varios congresos. Ha despertado el interés del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), al financiarle una parte de su

Romualdo López Zárate es profesor del Área de Sociología de las Universidades, Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México. CE: lzt@correo.azc.uam.mx

investigación y, abriendo brecha, propició que otros hayamos tenido también la oportunidad de que el Consejo nos apoye en el desarrollo de otras investigaciones relacionadas con el tema.

También vale la pena resaltar el que Adrián esté desarrollando su trabajo en una de las universidades públicas más importantes e interesantes, desde muchos puntos de vista, de nuestro país: la Universidad de Guadalajara, en donde a la par de dar cuenta de sus vicisitudes y logros a lo largo de los últimos tres lustros, ha encontrado la serenidad y profundidad para analizarla con objetividad y, tal vez, su experiencia como profesor, investigador y directivo ha sido fuente de algunas de sus inquietudes.

Su análisis supera y trasciende los calificativos fáciles y juicios apresurados al calor de las coyunturas políticas e institucionales que cotidianamente se presentan en las universidades para dar cuenta, en una visión de dos décadas, de los cambios ocurridos en el ámbito de la gestión de las universidades. En efecto, afirma Adrián, que:

[...] algunas de las transformaciones más significativas de la década han ocurrido precisamente en el campo de la administración, el gobierno y la gestión de las universidades y particularmente en un nuevo rol que están jugando los rectores y su equipo cercano tanto en la relación con los funcionarios del gobierno federal y estatal, como con los actores de su comunidad.

Y este proceso lo aborda no como un juicio moral sobre lo que debiera ser, sino como una descripción rigurosa de lo que está pasando, más allá de los diferentes resultados (positivos o negativos) que este proceso está generando. No es un juicio sobre posibles desviaciones con respecto a un modelo ideal, ni de revelar perversiones deliberadas de los actores, ni exhibir la posible corrupción de grupos en el poder. Su pretensión es describir las novedosas prácticas políticas de los sectores dirigentes en las universidades para cumplir de la mejor manera posible el objeto y función de la universidad. Las nuevas prácticas surgen y se desarrollan en un contexto donde se advierte una presencia preponderante del gobierno federal expresada en las políticas públicas surgidas en la década pasada y continuadas y ampliadas en la presente. Esas nuevas prácticas colisionan con zagas institucionales acuñadas a lo largo de los años, con una legislación redundante y anacrónica, en lo que se refiere a la gestión, y con las tradicionales

y emergentes “acciones colectivas” de académicos maduros, de estudiantes inquietos y trabajadores inconformes.

Da por entendido que los sectores dirigentes de las universidades, señaladamente el rector, tienen la intención y convicción de mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen. Pero para alcanzar ese objetivo hay múltiples caminos y formas no siempre coincidentes. Y es aquí donde surgen las luchas entre varios grupos que legítimamente, o no, pugnan por preservar una forma específica de hacer las cosas. Coincidiendo con el fin, los grupos difieren en las prioridades institucionales, en la asignación de recursos, en la selección del cuerpo directivo, en la transparencia en la rendición de cuentas, en la forma y conducción de los órganos colegiados de gobierno, en la asunción de diversas medidas administrativas de evaluación y control. Así, se convierte la universidad en una arena pública donde se confrontan estas diferentes visiones que tienen líderes, grupos de apoyo; grupos que entran en conflicto y a la vez establecen alianzas, propician acuerdos. Estos grupos y sus líderes se mueven en varias lógicas: la propiamente académica, la burocrática y la estrictamente política. Su acción genera tensiones, conflictos entre ellos no tanto sobre los fines institucionales (retóricos al fin y al cabo) sino de las modalidades y mecanismos para alcanzarlos. Se trata entonces, dice Adrián, de “estudiar el poder y las políticas universitarias desde los anteojos de la ciencia política, para entender las peculiaridades ambigüedades y tensiones que habitan la producción de la conflictividad y el consenso en la universidad” (p. 109).

La fortaleza del análisis es que está soportado en un consistente marco de referencia, tomado de las teorías políticas y aplicadas coherentemente a las situaciones de las universidades públicas, en una copiosa información institucional, en una perspicaz observación del acontecer en las universidades y en el estudio a profundidad de cinco de ellas.

El título es más que sugerente: Los rectores son príncipes, gerentes y burócratas como resultado de una tendencia hacia la personalización, en la figura del rector, de los procesos de cambio y de los logros institucionales... Los rectores son una figura “híbrida que combina las capacidades del político (*El Príncipe* de Maquiavelo) con el *expertise* del burócrata profesional o de sus consejeros de ocasión (fiel al modelo weberiano) y el gerente de las políticas institucionales (la figura predilecta en el campo de la Nueva Gestión Pública)” (p. 17).

El argumento central es “que los cambios tanto en el contexto como en el entorno de las políticas universitarias en los últimos años han modificado silenciosamente pero sustancialmente las formas de gobierno, de gobernabilidad y gobernanza de la educación superior mexicana” (p. 19), que esta modificación ha sido guiada por una “lógica pragmática, de adaptación hacia las exigencias y propuestas de programas federales” (p. 142) que ha propiciado el tránsito de “una autonomía sin adjetivos a una autonomía regulada cada vez más por el Estado o por el mercado” (p. 74)

Este conjunto de modificaciones han dado lugar a: un proceso paulatino de adaptación a las nuevas reglas del juego establecidas por las políticas públicas federales sin que el análisis de ese proceso y las decisiones consecuentes pasen por los órganos tradicionales de gobierno; a un nuevo modo de gestión, calificada como estratégica, que recae en la persona del rector y de un nuevo grupo de administradores expertos en el manejo de las herramientas y formatos, hábiles para manipular indicadores y con ello dotar a los rectores de un nuevo vocabulario que los dota de una capacidad de negociación con los administradores de los recursos; a un estilo de gobernabilidad gerencial que “instruye” a los académicos y a la administración a acatar las nuevas disposiciones y a conseguir los resultados prometidos en un tiempo preciso so pena de no hacerse acreedores a nuevos recursos económicos. Pero lo más relevante es que después de sujetarse a todo este proceso, Adrián concluye con lo que me parece más significativo: “es difícil demostrar que exista una relación directa entre las reformas administrativas y organizacionales del gobierno universitario con la mejoría en la calidad del desempeño institucional” (p. 143).

La conclusión es para meditarla en todo su significado y consecuencias para la vida institucional. En efecto, notamos y observamos cambios en las universidades en el transcurso de los últimos años: mejores instalaciones; mayor acceso a medios modernos de comunicación; diversificación de programas de estudio sobre todo en posgrado; número creciente de revistas; más profesores con doctorado, de tiempo completo, con el perfil PROMEP y pertenencia al SNI; más procesos administrativos certificados por los ISOs, reformas administrativas y organizacionales, distintos modos de gestión. Y vale la pena preguntarse si todo este cambio ha tenido impacto, por ejemplo, en la incorporación de más jóvenes a las universidades públicas. ¿No será que bajo el criterio de una supuesta exigencia de calidad estamos excluyendo del acceso a la educación supe-

rior pública a una proporción muy elevada de jóvenes? (el crecimiento de los profesores con todas esas características no se acompaña con un incremento similar a la matrícula y egreso). ¿No será que tenemos más profesores con mejores indicadores sin que ello redunde en una mejor preparación de nuestros estudiantes? ¿No será que las políticas de becas y estímulos han beneficiado a los profesores como individuos sin que ello redunde en un beneficio institucional? En todo lo anterior no tenemos respuesta, pero sí sabemos que las reformas administrativas han generado mayor burocracia, concentración de poder y menoscabo de la función de los órganos colegiados sin que podamos demostrar que ello ha redundado en una mejor calidad.

He narrado el principio y el final, lo emocionante de la obra es cómo va entretejiendo la argumentación para fundamentar sus conclusiones.

Son muchos los temas que aborda Adrián en su libro y no quiero repetir lo que él menciona. Sólo destacaré uno que me parece relevante: el origen de las políticas públicas instrumentadas a partir de los noventa. Él lo explica de la siguiente forma: uno de los aspectos centrales de la relación entre las políticas, la acción pública y las redes, descansa en la formación de capital social, es decir “en la capacidad de crear relaciones de confianza en las estructuras de intercambio socio-político” (p.32). Este capital social, entre gobierno e instituciones, se fue perdiendo en los años ochenta, a tal grado que “[...] la desconfianza hacia las universidades, por parte del gobierno federal, ha sido el motor o combustible de buena parte de las políticas y los programas públicos implementados en la educación superior” (p. 34).

Esta desconfianza, añado, no sólo era del gobierno hacia las instituciones sino de buena parte de la sociedad civil. Un alto funcionario del gobierno de la SEP, decía en 1987, que si en algo hay un consenso en la sociedad es que en la calidad de la enseñanza que se da en las universidades es deficiente. El gobierno consideró que estaba obligado a intervenir y regular la educación superior para recuperar la confianza social y del gobierno federal ante la supuesta o real incapacidad de que las universidades, autónomamente, lo pudieran hacer. Y el gobierno lo hizo. Esta intervención silenciosa, paulatina, pero insistente y constante está haciendo a un lado los organismos tradicionales de decisión de las universidades, por poco eficaces, y ha urgido a las autoridades, especialmente al rector, a ser los interlocutores con el gobierno para instrumentar las políticas y dotarlas de legitimidad ante la sociedad.

Hay investigadores que afirman que los cambios en los modos de gestión de las universidades públicas se deben al paradigma neoliberal de la economía. Adrián afirma: a pesar de que hay factores externos, son las configuraciones políticas y de gobierno internas a la universidad las que explican la intensidad y duración de dichas influencias externas. En especial la capacidad institucional de formular políticas de cambio:

[...] es el resultado de la acumulación del poder institucional en las rectorías universitarias y en los órganos de gobierno más importantes de la estructura de autoridad en las universidades, una capacidad que puede analizarse como una relación entre la eficiencia gubernamental universitaria y la legitimidad de la autoridad y de las decisiones que se toman (p. 101).

Efectivamente, concuerdo con Adrián en que hay una tendencia, obligada o acordada entre las autoridades internas y las presiones de los funcionarios federales, a relegar a los tradicionales órganos colegiados en la toma de decisiones en la universidad. Añadiría que contribuye a que se dé este fenómeno la disfuncionalidad y los problemas de operación de estos mismos órganos. Es decir, no sólo hay una tendencia e intención de hacerlos a un lado sino que hay problemas de funcionamiento interno de estos órganos que refuerzan y justifican su desplazamiento.

Príncipes, burócratas y gerentes es una obra que obliga a reflexionar sobre los supuestos beneficios de las políticas públicas federales para la educación superior y a poner en la balanza sus efectos colaterales principalmente en el campo de la gobernanza institucional. Se aprecia la tendencia a un nuevo tipo de rector, más administrador que académico; un tránsito de la histórica autoridad institucional distribuida entre diferentes órganos unipersonales y colegiados a la autoridad concentrada en el rector; la irrupción de nuevos agentes universitarios, los gestócratas, que desplazan a los académicos; nuevas formas de relación de las universidades con los funcionarios estatales y federales orientadas por la eficiencia y la competencia por recursos; una recomposición de los grupos de poder que aspiran a dirigir las instituciones. No se pretende, según aprecio, descalificar todas estas nuevas manifestaciones sino de impulsar y continuar los estudios y análisis sobre la gobernanza universitaria para tratar de construir, colegiadamente, un sistema de gobierno adecuado a las universidades y a su nuevo entorno.