

La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad

Eduardo Ibarra Colado y Norma Rondero López

Resumen

Las universidades mexicanas enfrentan el reto de transformarse radicalmente para estar en condiciones de operar en espacios cada vez más abiertos, complejos e inciertos. Los nuevos escenarios expresan un cambio de época en el que se han modificado el papel del Estado y el peso específico de las políticas públicas, para dar paso a un mayor protagonismo de las instituciones y una relevancia creciente de sus capacidades de gobierno y administración. Sobre esta base, el texto muestra la centralidad de la gobernabilidad universitaria como resultado de la operación de nuevos modos de regulación basados en criterios de mercado, y de una racionalidad administrativa que tiende a generalizarse en todos los espacios de la vida social.

Palabras clave: gobernabilidad, políticas públicas, universidades.

Abstract

The Mexican universities face the challenge of a radical transformation to achieve better conditions to operate in more open, complex and uncertain stages. The new boards reflects the change of an era in which the role of the State has been modified as well as the specific weight of the public growing relevance of its abilities to governing and managing of rule and management. The text shows the central university's governability as a result of the new ruling ways based on market criteria and on a administrative rationalization that tends to generalize in every space of the social life. Key words: governability, public politics, universities.

Las universidades en nuevos escenarios

Los estudios sobre la universidad se han centrado, a lo largo de los últimos tres lustros, en el análisis de las relaciones entre el Estado y la universidad, a través de la consideración de las políticas públicas y sus efectos, o del examen de las relaciones que mantienen entre sí agentes sociales diversos que participan en sus espacios. Se aprecia igualmente un interés marcado por la interpretación de las transformaciones del sistema universitario mexicano, considerando las grandes tendencias que se observan a nivel internacional. Finalmente, como parte de esta apretada caracterización, hay esfuerzos significativos que abordan distintas áreas problemáticas de la educación superior, como pueden ser el financiamiento, la rendición de cuentas y los procesos de evaluación, el comportamiento de la matrícula estudiantil, las relaciones laborales, y la vinculación de la universidad con la empresa y la sociedad, por señalar sólo algunos¹.

Estos esfuerzos, sin duda muy relevantes, han sido acompañados por una zona que permanece todavía en la penumbra. Nos referimos a la ausencia de investigaciones que valoren con detalle y profundidad las experiencias institucionales específicas, que son consideradas casi siempre como reflejo mecánico de esas grandes tendencias, opacando así la diversidad y complejidad propias del sistema universitario en nuestro país.

De esta manera, la explicación de las transformaciones de la universidad pareciera agotarse en sus relaciones con el Estado y en esas tendencias que pregonan una direccionalidad inescapable que asume que las cosas no pueden ser de otra manera, que no hay alternativas posibles al rumbo marcado por la época y las condiciones en las que se encuentra actualmente la universidad. Estas posturas han limitado ampliamente el necesario reconocimiento de la especificidad institucional, inhibiendo estudios que documenten los procesos de conformación y cambio de cada establecimiento en lo particular². No obstante ello, en los últimos años se observa un interés creciente por este tipo de indagaciones, que habrán de modificar drásticamente la interpretación del sistema universitario mexicano, a partir de la consideración de los ingredientes de su diversidad.

¹. Para una caracterización detallada del estado del conocimiento de los estudios sobre la universidad durante el periodo 1987-1996, véase Ibarra (2001: capítulo 2).

². Son pocas las investigaciones sobre experiencias institucionales realizadas hasta ahora en México, y las que existen se han

Las transformaciones que ha venido experimentando el sistema universitario durante la última década, están empujando a los estudios sobre la universidad a formular un conocimiento más preciso, en el que se vayan haciendo visibles cada una de las universidades públicas del país, reconociendo con detalle suficiente sus trayectorias institucionales y sus contextos problemáticos. Esto se debe a que los cambios operados han impactado como nunca antes las prácticas y formas de organización de cada institución, provocando efectos distintos en cada una de ellas, de acuerdo con su composición de fuerzas y las historias particulares que las caracterizan.

Las estrategias y políticas desde las que se regula hoy a la universidad, han ido adquiriendo su fuerza y viabilidad en el poder de sus instrumentos para afectar la naturaleza, contenido y organización del trabajo universitario. La efectividad de tales instrumentos radica en su capacidad de distanciamiento, al constituirse como normas abstractas asociadas a procedimientos estandarizados de aplicación general, y no como actos discrecionales del poder del Estado. De hecho, estos instrumentos proyectan sus exigencias como tareas auto-asumidas por las propias instituciones, para estar en condiciones de responder adecuadamente a los retos que les plantean sus nuevas realidades. Por ello, la discusión de la situación que prevalece en cada universidad se vuelve indispensable, como lo es también la consideración de lo que cada una de ellas hacen, pueden hacer o dejan de hacer, digamos, el examen de sus capacidades para conducirse libremente en escenarios gobernados por rutinas que exigen ciertos comportamientos. El énfasis se ubica hoy en la determinación de los posibles cambios que requieren sus estructuras de gobierno y administración, para generar ciertos efectos buscados en sus actividades de investigación, docencia y difusión, pero también en aquellas que se relacionan con la prestación de servicios y la vinculación.

Estas nuevas exigencias han ido transformando a la universidad en un establecimiento novedoso, en el que su autonomía para decidir cómo actuar, se ubica como elemento estratégico de su desempeño, como expresión de sus particulares formas de organización y como canal esencial para construir su legitimidad. Hoy las universidades se encuentran inmersas en un espacio de relaciones cada vez más abierto, que las obliga a competir para ganar una posición institucional que ayer podían garantizar mediante sus relaciones corporativas con el Estado. En su capacidad de conducción y toma de decisiones, en la definición de sus estrategias y programas prioritarios, y en el diseño de las normas, tecnologías y procedimientos que posibiliten su funcionamiento eficaz y oportuno, descansan sus posibilidades de inserción en las redes de producción de conocimientos, que han desbordado en definitiva las fronteras institucionales y los límites geográficos (Casas y Valenti, 2000; Etkowitz y Leydesdorff, 1997; Etkowitz, Webster y Healey, 1998).

Las decisiones de colaboración intra e interorganizacional, se han ido constituyendo progresivamente en un aspecto central de la conducción institucional, pues suponen la realización de acuerdos para la formación de y/o participación en redes, en las que cada institución, dependencia y programa, funcionan como nodos de límites borrosos y amplia movilidad (ANUIES, 2000). Estamos ante una universidad en proceso de reconversión, en la que sus formas de organización y trabajo se empiezan a modificar para alcanzar mayores niveles de flexibilidad, considerando el necesario balance entre diferenciación e integración, en el que descansan sus ventajas frente a otras instituciones, y las posibilidades de aumentar sus niveles de desempeño y sus espacios de influencia³.

concentrado en las universidades de mayor tamaño o influencia del país, predominantemente la UNAM (Durand 1997; Kent, 1990; Martínez y Ordorika, 1993); la UAM (Ibarra, 1994, 1998; López Zárate *et al.*, 2000; Marquis, 1987), la Universidad de Guadalajara (Acosta, 2000; Gradilla, 1995; Hernández, 1996, 1998) y la Universidad Autónoma de Puebla (Moreno *et al.*, 1992; Pansters, 1996). Algunos otros esfuerzos se encuentran documentados en escritos de menor alcance que, sin embargo, no dejan de ser interesantes, como por ejemplo los reunidos en Acosta (1999) y Martínez Delgado (1995).

³. Es necesario aclarar que la flexibilización de las estructuras no supone la eliminación de la burocracia sino su recreación. De hecho, la rigidez burocrática ha encontrado sus posibilidades de reconfiguración, gracias a dos estrategias básicas. Por una parte, mediante la incorporación creciente de sistemas automatizados de información, que desplazan ciertas tareas rutinarias del trabajo humano. Por la otra, a través del traslado de una parte significativa del control burocrático del trabajo al trabajador mismo, que se ocupa de mantener sus propios registros y sistemas de información, y de operarlos al funcionar como terminal de enlace en los sistemas de relaciones en los que participa. Este hombre/archivo/tecnificado, que se mueve atornillado a sus objetos nómadas (Atali, 1992: 67-90), a su teléfono celular y su computadora portátil, encadenado permanentemente al ciberespacio, requiere cada vez más de su propio manual de operación. La agenda electrónica, prótesis que amplía inimaginablemente su memoria para poder actuar sin omitir detalle, respondiendo justo a tiempo, siempre de acuerdo con las circunstancias, *just doing it*. Para una discusión al respecto, recomendamos el texto fundamental de Heydebrand (1989) y la estupenda revisión

En estos nuevos escenarios, *las universidades están siendo obligadas a ser libres* (Rose y Miller, 1992), es decir, a confrontar 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. Este proceso implica la redefinición precisa del proyecto institucional a partir de la identificación de sus fortalezas y de la consideración del medio en el que debe operar; en consecuencia, se produce la recreación de su identidad como institución social, para estar en condiciones de aprovechar las ventajas que ha ido acumulando en las distintas etapas de su desarrollo, gracias a sus condiciones locales concretas y a las historias particulares que le han otorgado sus rasgos de filiación. Se trata de la reinención del imaginario social de la universidad, que desplaza paulatinamente su función como referente cultural básico de la sociedad, para erigirse como corporación burocrática al servicio de sus finalidades más específicas.

En su conjunto, los cambios operados en las universidades en lo particular, proyectarán, cada vez con mayor precisión, un nuevo patrón de división del trabajo, basado en la creciente diferenciación de la educación superior según la misión institucional, el tipo de programas que se ofrecen, los “clientes” que son atendidos, y las formas de organización adoptadas⁴.

En este contexto nos proponemos establecer el peso específico que ha venido adquiriendo la *governabilidad de la universidad*, que promete constituirse como una de las agendas de discusión más relevantes en el campo de los estudios sobre la universidad, a lo largo de la primera década del nuevo milenio. Al destacar la relevancia definitiva de esta renovada preocupación, lo hacemos con la intención de ir delineando algunos elementos que permitan el análisis y la visualización de nuevas formas de organización, para consolidar la capacidad de gobierno de las instituciones y sus comunidades, en los turbulentos escenarios en los que se reinventan el Estado y la sociedad.

La observación de la diversidad de estrategias, programas y formas de organización en instituciones que se mueven en contextos problemáticos contrastantes, nos ayudará a ir construyendo un mapa más complejo de la geografía de la universidad, desde la que sea posible detallar su topografía, su diversidad climática y las características específicas de su fauna y flora. En otros términos, en lugar de seguir analizando a “la universidad” sólo desde su consideración general como sistema unitario, requerimos de nuevos enfoques y modelos para reconstruir ese sistema universitario general, a partir de la identificación de las instituciones particulares que lo integran y de las diferencias que suponen las condiciones locales en las que cada una de ellas opera. Tales condiciones, es necesario enfatizarlo, afectan en buena medida el perfil de su desempeño y los fundamentos de su legitimidad.

Nuestra intención es incitar al debate de una cuestión que está adquiriendo cada vez mayor importancia y que ocupa un lugar central en los procesos de reforma que cada una las circunstancias, *just doing it*. Para una discusión al respecto, recomendamos el texto fundamental de Heydebrand (1989) y la estupenda revisión en torno a los nuevos paradigmas gerenciales y las formas post-burocráticas de organización realizada por Clarke y Clegg (1998: 9-59). de las universidades mexicanas enfrentan en lo particular. El reto es mayúsculo porque nos exige pensar en singular, pero insertando nuestra pieza de análisis en el rompecabezas más general de las transformaciones en curso.

en torno a los nuevos paradigmas gerenciales y las formas post-burocráticas de organización realizada por Clarke y Clegg (1998: 9-59).

⁴. La diversificación de las opciones de formación a través de programas con orientaciones distintas y duraciones variables, por ejemplo, se empieza a proyectar como parte de estas nuevas realidades. Lo mismo sucede con la composición y funciones de los órganos de gobierno de las instituciones, que en algunos casos han incorporado ya a agentes externos con una amplia participación en la toma de decisiones (ANUIES, 2000; Reséndiz, 2000). Esta diferenciación dará lugar, en poco tiempo, al diseño de estrategias de mercado, apoyadas en los medios masivos de comunicación, mediante las cuales las instituciones intentarán proyectar su particular imagen de marca, para captar los nichos o segmentos de su interés.

Neoliberalismo y nuevos modos de regulación estatal

Los cambios que ha experimentado la universidad no son privativos de México⁵. Ellos obedecen al advenimiento de una nueva época de la modernidad, que se expresa en la transición de un modo de racionalidad representado por el taylorismo-fordismo y el Estado del bienestar, a otro en el que se universaliza la administración de cada resquicio de la sociedad bajo el paradigma empresarial y la liberalización de las actividades humanas, modificándose radicalmente los modos de regulación estatal⁶. Se trata de un proceso en el que las prácticas neoliberales se generalizan, para dar forma a organizaciones cuya viabilidad descansa en sus habilidades de auto-conducción. Por ello, lo mismo en Estados Unidos y Canadá que en Europa, Australia o América Latina, se discute y analiza el surgimiento de una nueva universidad, que se apoya como nunca antes en sus capacidades de gobierno y administración.

Pero, ¿qué debemos entender por *neoliberalismo*? Este es uno de esos términos que, debido a su empleo indiscriminado, ha perdido su significado preciso. Nosotros no asumimos el concepto sólo en su dimensión teórica, tal como lo ha definido el pensamiento económico para representar un proyecto de organización social basado en el supuesto de la auto-regulación (Gamble, 1996); tampoco lo consideramos únicamente en su dimensión político-ideológica, es decir, como forma de representación de un proyecto de sociedad respaldado por distintas opciones políticas. Por el contrario, entendemos el neoliberalismo, primordialmente, como ese *conjunto de prácticas que persiguen objetivos específicos, y que son consolidadas o modificadas a partir de procesos de reflexión, análisis y cálculo*. Se trata de maneras de hacer, de principios y métodos de racionalización que conducen las acciones de gobierno de la sociedad en su más amplia acepción, esto es, como acciones o prácticas en las que lo que está en juego es la *conducción de conductas*, que se desprende del balance siempre contingente entre fuerzas diversas (Foucault, 1999a; Gordon, 1991)⁷.

Así, la característica primordial del neoliberalismo se encuentra en la *estructuración de los posibles campos de acción de los agentes sociales*, apoyada en formas de conocimiento que permiten su constante valoración: se trata de la imposición o negociación de modos de cálculo y de ciertas reglas y prácticas que orienten la acción colectiva. El establecimiento de estos campos facilitará algunas formas de acción por encima de otras, permitiendo responder a las presiones y demandas del mercado y la política, según la interpretación de los agentes con mayores márgenes de influencia.

Estas reglas y prácticas posibilitan el enlazamiento contingente entre las acciones de un Estado gubernamentalizado y los modos de existencia de las instituciones y los sujetos que integran a la sociedad (Rose, 1993). El Estado obedece crecientemente a una racionalidad política basada en la administración, que le permite actuar en la sociedad como dispositivo de organización. En estas condiciones, la eficiencia se ha convertido en una forma privilegiada de hacer política, pues de ella depende cada vez más su legitimidad (Ibarra y Montaña, 1992: 60; también Clarke y Newman, 1997). Por su parte, la sociedad se organiza con la mediación del Estado, pero también más allá de ella, al crear y operar organizaciones muy diversas, que le permiten actuar libremente con la intención de realizar sus finalidades específicas.

⁵. Existe un conjunto de obras que reúnen textos dedicados a analizar las modificaciones enfrentadas recientemente por los sistemas de educación superior de distintos países. Entre ellas se encuentran Albatch, Berdahl y Gumpert (1999), Jary y Parker (1998), Neave y Van Vught (1994a, 1994b), Currie y Newson (1998), Teather (1999) y Henkel y Little (1999). El caso de México ha sido también ampliamente documentado. Entre las obras colectivas más recientes podemos recomendar Cazés, Ibarra y Porter (2000) y Casanova y Rodríguez (1999, 2000).

⁶. Entendemos por *modos de racionalidad* a las formas de pensamiento y representación acerca de las acciones de gobierno, son sistemas de pensamiento coherentes sobre “cómo gobernar”; ellos dan forma al imaginario social del gobierno en distintos lugares y momentos históricos específicos, orientando la acción bajo ciertas reglas, prácticas y modos de cálculo. Para una discusión al respecto, véase Dean (1997: 181-187)

⁷. Al hablar de *gobierno* no estamos pensando únicamente en las acciones del Estado; el gobierno se presenta en toda relación en donde una de las partes desea imponer una cierta conducta a la otra, pero donde la otra tiene la posibilidad de actuar reconduciendo la relación. Como señala Foucault: “‘Gobierno’ no se refería únicamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados; más bien designaba el modo de dirigir la conducta de individuos o grupos: el gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos. No sólo cubría las formas instituidas y legítimas de sujeción económica o política, sino también modos de acción, más o menos pensados y calculados, destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos.” (Foucault, 1988: 239)

Por tanto, el neoliberalismo no supone, como comúnmente se afirma, que el Estado deje de intervenir en la economía o que disminuya su presencia en la sociedad, sino más bien, por el contrario, que sus modos de regulación se modifican para obedecer a nuevas formas de pensamiento y representación basadas en la administración (Weiss, 1998)⁸. A nivel económico, el Estado ha realizado procesos de reestructuración para ajustar el tamaño de su aparato, ha desincorporado a un gran número de sus empresas conservando sólo las que considera de carácter estratégico por razones de soberanía o seguridad, ha implantado acciones para desregular la economía, y ha fomentado una mayor participación de la sociedad. Sin embargo, basado en los conocimientos técnicos que le proporciona la teoría económica y la información estadística que elaboran sus agencias, conserva el manejo pleno de las variables macroeconómicas con la finalidad de dar estabilidad y certidumbre a los inversionistas. En suma, el Estado se convierte en el guardián del funcionamiento del mercado, esto es, en el agente promotor y organizador de la competencia que vigila que cada participante respete las reglas del juego del mercado.

En el ámbito de lo social, las acciones del Estado también se modifican, pues éste debe intervenir crecientemente para posibilitar la creación de nuevas agencias y estructuras de regulación, basadas en criterios de mercado. Ellas son consideradas como las mejores fórmulas para conducir a las poblaciones hacia el disfrute de nuevas economías y mayores niveles de bienestar. Se trata de organizar nuevos modos de regulación que funcionan a través de sistemas y entidades privadas para aprovechar, se afirma, su mayor flexibilidad, sensibilidad y dinamismo (Blundell y Robinson, 2000: 17)⁹.

Las políticas de educación, salud y vivienda, por ejemplo, adoptan modalidades de regulación voluntaria basadas en programas que fomentan la participación y el autocontrol social (Bascones, 1997). De lo que se trata es de crear formas competitivas de regulación que se rigen por el valor de cambio de los productos que cada participante ofrece. En estos espacios institucionalizados que funcionan como mercados, el desempeño se erige como su norma de diferenciación, determinando con esa “justicia neutral” que se forma a partir de la demanda de los consumidores, las posiciones que cada participante debe ocupar.

El caso de la universidad es ilustrativo de los cambios en los modos de regulación estatal. En la época del Estado intervencionista, digamos desde los años sesenta y hasta la crisis de inicios de los ochenta, la universidad vivió momentos de amplia discrecionalidad, pues no tenía que rendirle cuentas a nadie y no se preocupaba demasiado por medir y ponderar su desempeño. Tampoco le interesaba lo que las demás instituciones hicieran, ni se preocupaba grandemente por lo que sucedía más allá de los muros de sus instalaciones. Las instituciones se constituían como espacios cerrados, en donde los agentes participantes se disputaban sus proyectos, bajo las reglas impuestas o negociadas sólo al interior. De hecho, esta época ha sido adecuadamente caracterizada como la época de la expansión no regulada (Gil, 1994), que conoció un crecimiento poco planeado de la educación superior, en el que las instituciones se establecieron y desarrollaron atendiendo a condiciones locales concretas, y a contingencias políticas que afectaban al régimen estatal en funciones. Estos modos de funcionamiento consolidaron un sistema de intercambios políticos en el que la universidad se presentaba como arena de disputas, quedando sus finalidades académicas siempre en un segundo plano.

⁸. La reestructuración del Estado y la gerencia pública ha dado lugar a lo que se conoce como la Nueva Administración Pública (*New Public Management*), la cual asume que el Estado puede ser manejado como un negocio que se encarga de la gestión de los problemas de la sociedad. Estas posturas se encuentran adecuadamente representadas por Crozier (1989), Kliksberg (1989) y Osborne y Gaebler (1994).

⁹. La auditoria se ha constituido a lo largo del último cuarto de siglo, como una de las tecnologías de regulación privadas que ha adquirido mayor relevancia en todo el mundo, pues ella se utiliza crecientemente para evaluar y certificar cada una de las actividades del Estado y la sociedad, dando lugar a la emergencia de la llamada “sociedad auditada” (Power, 1997). Su popularidad se encuentra en esa capacidad indirecta y distante de certificación, que es ejercida por una tercera parte, reconocida por poseer un alto nivel de conocimientos especializados que garantizan su objetividad. Esta tendencia se ha expresado en el campo de la educación superior a través de la puesta en operación de sistemas de evaluación y rendición de cuentas antes prácticamente inexistentes (Neave, 1990).

En cambio, a partir de los años ochenta, y sobre todo en la década de los noventa, la universidad inicia una etapa de reordenamiento institucional conducido decididamente por el Estado. Las agencias gubernamentales, y otros organismos de carácter autónomo creados ex profeso, se han encargado de diseñar, poner en operación y supervisar 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 funciona como herramienta de regulación de las conductas, pues garantiza la movilización de los agentes para cumplir adecuadamente las finalidades establecidas. Las universidades, y cada uno de sus integrantes en los ámbitos de actuación que les corresponden, serán responsables de decidir cómo cumplir con tales finalidades, a fin de atender adecuadamente las exigencias que les plantean los mercados en los que participan. Estos nuevos modos de operar basados en la contabilidad escrupulosa del desempeño, se afirma, permiten eliminar las consideraciones de orden político, evitando excepciones o tratos preferenciales que se aparten de la norma”¹⁰

En este nuevo escenario, el concepto de autonomía resulta crucial, pero entendido ya no como principio de autodeterminación que conduce a la independencia académica, administrativa y legislativa de la universidad (Barros Sierra, 1997), sino básicamente como la responsabilidad de las instituciones y los individuos sobre su propia conducción y desempeño. Se trata de una autonomía operativa o práctica que debe ubicarse en los campos de acción que garantizan la regulación a distancia ejercida por el Estado. Este principio normativo, ahora desnormativizado, alcanza su traducción operativa en la gobernabilidad institucional, es decir, en la capacidad de las universidades para conducir las conductas de sus comunidades, a fin de cumplir cabalmente con sus fines. Ella supone, entre otros aspectos, capacidad de decisión, manejo eficiente de recursos y programas, diseño de sistemas y procedimientos de regulación, y delimitación de proyectos institucionales legítimos que otorguen identidad.

Estamos frente a una nueva gobernabilidad que afecta los espacios más cotidianos de actuación; ellos se rigen por los modos de cálculo de los mercados universitarios que ha ido creando el Estado para regular el acceso a los recursos, la captación de alumnos, la realización de acuerdos de intercambio y colaboración, y la oferta de servicios. Se trata, en síntesis, de nuevos modos de regulación de los individuos y las instituciones, que ‘fomenten desempeños eficientes a fin de atender los mandatos de sus mercados’.¹¹

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 actos. La libertad adquiere también una forma esencialmente operativa, como esa capacidad de actuar atendiendo a identidades construidas que indican, mediante sus reglas, prácticas y modos de cálculo, qué significa “ser universidad”, “ser académico ser estudiante”. En este nuevo contexto, la autonomía es fruto más de la disciplina que de la libertad, más de la auto-conducción responsable que de la determinación de los propios modos de existencia que se desean experimentar, más de la operación de una libertad práctica que de la autodeterminación ética de las instituciones y los sujetos.

¹⁰. No se trata aquí de debatir cuál de las dos configuraciones presenta mayores virtudes o costos menores, cuál de las dos autonomías, la normativa o la operativa, nos parece más adecuada, o si la libertad no regulada de ayer es preferible a la libertad supervisada de hoy. Sin duda habrá en ambos casos argumentos a favor y en contra, y experiencias que avalen cada una de tales vías. Lo que nos interesa, más allá de nuestras preferencias personales, es reconocer a la universidad que tenemos en México hoy, esa que está operando bajo un nuevo modo de racionalidad sustentado en la administración, produciendo economías y costos ocultos muy diversos que es necesario analizar. Este esfuerzo interpretativo de experiencias institucionales específicas, es condición indispensable para pensar en la construcción de una universidad, que nos permita superar sus extremos de laxitud absoluta y de Fiscalización vertical e indiscriminada, imaginando nuevas opciones de futuro o utopías, que debemos edificar como comunidades activas y reflexivas que luchan por una libertad sin calificativos.

¹¹. Debemos enfatizar que los programas operados por el Estado a lo largo de la última década, establecen nuevas prácticas que se sustentan en un modo de racionalidad neoliberal. Tal es el caso de los procesos de evaluación de la educación superior y de cada una de sus instituciones y programas, de los programas de remuneración extraordinaria del personal académico, de los concursos de selección para el ingreso al bachillerato y la licenciatura o para certificar el egreso, y de la asignación de recursos a la ciencia, por señalar los más significativos. Más allá de las especificidades de cada uno de estos programas, el lector debe observar que todos ellos funcionan bajo la misma lógica, que todos ellos impulsan ciertas prácticas desalentando otras, y que obedecen a la creación de mercados que fomentan el individualismo y la competencia, trastocando así las identidades de instituciones y sujetos. Para una exposición detallada al respecto, véase (Barta (2001: capítulo 5).

En suma, podemos afirmar que la nueva universidad se encuentra asociada al diseño de modos distantes y despersonalizados de regulación y conducción, que operan la normalización de los comportamientos, garantizando así la producción de economías que de otra manera no se producirían. La efectividad de estas nuevas prácticas y las técnicas administrativas en las que se apoyan, descansan en el empleo de conocimientos especializados que suponen un manejo sistemático de estadísticas, y la representación de la realidad de las instituciones mediante sistemas y modelos que amplían las posibilidades de intervención.

De las políticas públicas a la gobernabilidad universitaria

La modificación en los modos de regulación del Estado supone 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 diversas agencias gubernamentales y otros organismos autónomos, 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 competencia mediante 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 de 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 gobernabilidad 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.

Ya indicamos que el análisis de políticas públicas influyó ampliamente las agendas de investigación de la educación superior a lo largo de la última década¹². 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 está modificando su perfil y su peso relativo, como resultado de las propias transformaciones en las prácticas y los modos de reacción del Estado. 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. Sin embargo, 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 y a sus formas de organización, y a la consideración de los contextos problemáticos en los que ellas deben operar. Para establecerlo en otros términos, debemos apreciar los campos de fuera en los que se articulan las acciones de la institución, estableciendo las condiciones de existencia de muy diversos modos de racionalidad, en circunstancias históricas particulares. Asimismo, es necesario reconocer que vivimos ya los tiempos de la universidad gubernamentalizada, 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. Su capacidad emprendedora, esto es, sus habilidades para gobernarse conduciendo 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.

¹². Entre los aportes más recientes en el campo de análisis de políticas públicas se encuentran los textos 'reunidos en Valenti y Mungaray (1998) y Balán (2000).

Como ya señalamos, la universidad está obligada a ser libre; ella 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. Tales instrumentos permiten monitorear a distancia la actuación de los individuos 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 plantación 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 y poder ganar. 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 gobernabilidad universitaria? Primero que nada, se trata de una capacidad práctica que posibilita la conducción de la institución y sus comunidades. Ella se basa en conocimientos y autoreconocimientos 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, y se extiende a los procesos de toma de decisiones, el diseño de sus estructuras de autoridad, y el 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 con 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 diversos¹³.

¹³. Las formas de organización, y sus estilos asociados de dirección y liderazgo, han sido caracterizadas usualmente bajo uno de cuatro i-modelos: a) el modelo burocrático, que se apoya en la autoridad legal racional y una estructura jerárquica altamente formalizada; b) el modelo cògial, 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 modelopolítico, que supone la negociación entre grupos de interés que representan proyectos y valores distintos. Es necesario notar que estos modelos no se presentan nunca de manera pura, ni abarcan a la totalidad de la institución: en las organizaciones se gestan formas híbridas que determinan capacidades específicas de gobierno y administración; ellas se traducen en variaciones en las formas de organización -algunas más rígidas y autoritarias, otra más flexibles y colectivas- según el espacio institucional y la función de la que se trate. Para una exposición de los modelos de gobernabilidad anotados, el lector puede acudir a Ciark (1 99 1), Baldrige, et al (1 99 1) y Rhoades (1 992). Para una exposición más amplia y sugerente de las estructuras organizativas, véase Mintzberg (1 99 1).

Externamente, la gobernabilidad universitaria supone el manejo de las relaciones de la institución y sus comunidades con su medio externo, 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 estructurales más flexibles y compartidos, que permitan explotar economías y complementariedades imposibles de alcanzar de manera individual (Grandorj y Soda, 1995). 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, y 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. En términos generales, es posible identificar algunos rasgos del tipo de gobernabilidad universitaria que se está conformando bajo los modos de racionalidad neoliberal y que obedece a lo que podríamos denominar como su proceso de empresarialización (Ibarra 2001- capítulo 3)¹⁴. El primero tiene que ver con la conformación de un nuevo tipo de funcionario universitario, que se caracteriza por su amplia capacidad administrativa y, en cierto sentido, por la reivindicación de su derecho de dirigir. Se trata de verdaderos ejecutivos identificados con el perfil del emprendedor de excelencia, que asume riesgos y se la juega (Du Gay, 1996). Además, la alta dirección se autoproclama como la única fuerza capaz de impulsar el cambio o de conducir los grandes proyectos (Meister, 1998: 61).

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 operan los proyectos de la dirección institucional. 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 y conducir a la institución. Para contender con estos inconvenientes, se crean mecanismos selectivos de consulta dirigida, en los que los procedimientos establecidos por la dirección, determinan 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 clave de este proceso de conducción se encuentra en el desplazamiento de la materia consultada por el procedimiento de participación.

¹⁴. “Algunos autores han descrito este fenómeno utilizando otras denominaciones como ‘capitalismo académico’ (Slaughter y Leslie, 1997), ‘corporación universitarias’ (Meister, 1998; Readings, 1997), ‘universidad empresarial’ (Clark, 2000) y ‘universidad empresa@’ (Marginson y Considine, 2000). Nosotros preferimos hablar de empresarialización de la universidad, porque nos permite enfatizar 1-)s procesos que han llevado a la universidad a adoptar discursos y prácticas surgidos en el seno mismo de la empresa, y que la conducen por los senderos de la eficiencia y la productividad. Para apreciar este proceso mimético, basta confrontar los rasgos de la gobernabilidad universitaria en el neoliberalismo, con las recomendaciones que Peter E Drucker ha realizado en las empresas sobre el arte de gobernar (Stein, 1999).

Otro rasgo importante tiene que ver con el manejo financiero de la universidad, 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 da lugar a una mayor centralización en el manejo de los recursos, lo que permite a su vez altos grados de discrecionalidad en su ejercicio y asignación. Además, empiezan a operar mecanismos de control centralizado de los recursos que se apoyan en sistemas de información en red, de los que dependen los procedimientos de transferencia y reasignación. Por tanto, la determinación de los presupuestos y su manejo se constituyen como herramientas esenciales de gobierno de la universidad, pues permiten diferenciar los proyectos en función de las prioridades institucionales y la funcionalidad que presentan para atender las demandas de su medio. Estas formas de operar establecen los márgenes de libertad en el trabajo y restringen muchas veces la innovación.

Finalmente, la nueva universidad incorpora modalidades de organización que propician, a la vez, una mayor flexibilidad y un mayor control. Este delicado balance persigue una producción institucional, en la que los individuos y grupos realicen sus actividades determinando libremente las mejores formas para realizarlas, pero siempre dentro de los marcos institucionales diseñados para tal efecto. Las normas y reglamentos formalmente establecidos funcionan como límites de la acción. Sin embargo, la universidad gubernamentalizada opera otro tipo de límites de orden práctico, que se encuentran asociados al diseño de mercados internos artificiales. Los programas de asignación de recursos financieros a concurso, los estímulos económicos extraordinarios o la asignación de becas y otros apoyos, propician la normalización de comportamientos, garantizando flexibilidad en el desempeño y disciplina en el trabajo. Estas nuevas prácticas reducen los espacios de actuación únicamente a lo permitido, provocando una disminución paulatina de la participación de las comunidades académicas que se concentran crecientemente en su quehacer, ejerciendo esa autonomía práctica que les otorga un sentido figurado de autodeterminación. La gobernabilidad se va convirtiendo en un problema de funcionarios expertos, que establecen las condiciones para el diseño de los programas institucionales prioritarios, determinando muchas veces sus espacios y modalidades de realización. Ello impacta, sin duda alguna, el contenido y organización del trabajo universitario, que debe obedecer a normas contables externamente establecidas, marcando sus tiempos de realización. En suma, la nueva universidad parece estar orientada por esa tendencia hacia la gubernamentalización 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.

En México, a lo largo de la última década se ha avanzado en el establecimiento de las condiciones que hacen de la gobernabilidad institucional un factor esencial de supervivencia. Si bien, esta capacidad se muestra incipiente en la mayoría de las instituciones, se aprecian ya algunas universidades con mayores niveles de actuación frente a otras que permanecen como entidades pasivas bajo esquemas reactivos ante su medio.¹⁵ Asimismo, hay áreas de las instituciones en las que la gobernabilidad es alta, como por ejemplo, en lo referente a la gestión de los recursos financieros o la conducción de los cuerpos académicos, frente a otras en las que se aprecian carencias importantes que pueden conducir a conflictos severos e inmovilidad institucional, tal como sucede en muchas universidades con la operación de sus órganos colegiados, la reorganización de las estructuras administrativas o la conducción de la participación estudiantil. No ampliar la capacidad de gobierno de las instituciones, o dejar de atender sus zonas de evidente rezago, podrían poner en riesgo su viabilidad, conduciéndolas a situaciones de ingobernabilidad.

Este esbozo inicial nos ha permitido apreciar algunos problemas asociados a la gobernabilidad universitaria, y su relevancia de acuerdo con los alcances y efectos que puede acarrear. Sin embargo, hacen falta estudios de experiencias institucionales específicas, para determinar con mayor precisión y detalle, las formas de gobierno y administración que caracterizan a las universidades mexicanas, y para ponderar sus consecuencias. Esta tarea que apenas se inicia, exige esfuerzos de formulación teórica que permitan abordar el estudio sistemático de las universidades en sus nuevos escenarios.

¹⁵. En un estudio reciente, Acosta (2000) analiza los procesos de reforma emprendidos por las universidades de Guadalajara, Sonora y Puebla, y muestra cómo cada una de ellas fueron el resultado de la formación de coaliciones que asumieron como propias las políticas de modernización, implantándolas en condiciones locales específicas bajo nuevos esquemas de coordinación institucional. Estas experiencias, consideradas como exitosas por su autor, muestran trayectorias distintas relacionadas en cada caso con los mecanismos de conducción operados, las formas organizativas asumidas y la capacidad de gobierno acumulada.

Hacia el estudio de la gobernabilidad en la nueva universidad

En una caracterización por demás general, podemos afirmar que el estudio de la gobernabilidad universitaria ha seguido usualmente una de dos rutas. Por una parte, se encuentran las aproximaciones que la abordan como un problema técnico, que implica el diseño de estructuras a partir de análisis de las condiciones de las instituciones y sus contextos específicos, así como su seguimiento para reajazar los ajustes y adecuaciones que exijan las circunstancias. Por la otra, tenemos a quienes han abordado el problema desde sus dimensiones política y cultural, considerando la estructura normativa y de representación, mediante la que se canaliza la participación y se regulan los conflictos de los distintos sectores de la comunidad”.¹⁶

Como se ha podido apreciar a lo largo de estas páginas, nosotros hemos asumido una aproximación distinta, que recrea los planteamientos foucaultianos en torno a la gubernamentalidad (Ibarra, 2001, capítulo 4)¹⁷. La novedad de este concepto se aprecia en las posibilidades que brinda para examinar la gobernabilidad universitaria, a partir de la articulación de saberes y poderes desde los que se constituye la subjetividad. Se trata de una aproximación que centra su atención en el examen de las prácticas de gobierno, considerando, a la vez, la reflexión que se despliega sobre los modos de racionalidad que tales prácticas suponen.

Así, la “guberna + mentalidad” articula el arte de gobernar con las mentalidades de gobierno. Como arte de gobernar, ella comprende las acciones desplegadas para facilitar la conducción de conductas. Este conducir significa encabezar o dirigir siempre de acuerdo con ciertas normas y finalidades. Su base de legitimidad descansa en la creencia de que los comportamientos pueden ser regulados y moldeados racional o deliberadamente, y que hay agentes que han sido encargados de esta regulación, constituyéndose como depositarios de buen gobierno. Por su parte, como mentalidad de gobierno, la gubernamentalidad expresa esas formas de pensamiento que posibilitan y dan forma a las acciones de regulación y conducción. Se trata de saberes que determinan qué significa “buen gobierno” y, por consiguiente, cuáles deben ser los límites de su intervención, teniendo siempre como referente el complejo balance entre soberanía y libertad individual. Estas mentalidades dan forma al imaginario social, que representa de cierta manera el ejercicio del poder sobre los otros, en un momento histórico específico. En suma, este conjunto de verdades asumidas expresa los modos de racionalidad en los que se fundan las acciones de gobierno, permitiendo comprender los modos de operación de los dispositivos desde los que se conducen las conductas y reinventan las identidades.

Es de esta manera como hemos podido repensar a la universidad, reconociéndola como espacio institucionalizado en el que se producen relaciones mediadas por prácticas administrativas, que determinan la capacidad de acción de agentes diversos, en su empeño por realizar sus propias finalidades. Lo que nos hemos planteado es el examen de las relaciones de poder como formas de gobierno para encauzar las conductas, mostrando los procesos de conformación y cambio de sus saberes y prácticas más específicos. La consideración de la gobernabilidad universitaria desde esta perspectiva, supone la identificación de al menos cinco ejes fundamentales que, articulados entre sí, han estado jugando a lo largo de nuestra exposición:

¹⁶.El lector puede apreciar distintas caracterizaciones de los estudios sobre gobernabilidad universitaria en Casanova (1999), Ordorika (1999) y Pallán (1998).

¹⁷.Aunque no es este el lugar apropiado para discutir los fundamentos teóricos de la propuesta foucaultiana, conviene establecer lo que el pensador francés entendía por gubernamentalidad: ‘Con la palabra ‘gubernamentalidad’ quiero decir tres cosas. Por ‘gubernamentalidad’ entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, por ‘gubernamentalidad’ entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de este tipo de poder que se puede llamar el ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que por ‘gubernamentalidad’ habría que entender el proceso o, más bien, el resultado de proceso por el que el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en los siglos XV y XVI en Estado administrativo, se vio poco a poco ‘gubernamentalizado’” (Foucault, 1999b: 195).

1. Campos de fuerzas. El estudio de la gobernabilidad universitaria debe descansar en la reconstrucción de los campos de fuerzas que integran a los agentes que se relacionan con la universidad. El examen de la configuración de los campos de fuerzas sólo es posible a través del reconocimiento de sus zonas de visibilidad, esos espacios en los que pueden ser observadas las relaciones de poder en su haciéndose permanente. Se trata de la reconstrucción de diagramas de inteligibilidad, que nos permiten reconocer y representar los límites de los campos de acción y sus zonas estratégicas, identificando las posiciones que van adquiriendo los agentes conforme se desarrollan las relaciones. En otros términos, estos diagramas nos permiten apreciar a la universidad a partir de lo que es reconocido como sus problematizaciones, de esos aspectos críticos que dan lugar a las disputas que los agentes mantienen entre sí. Asimismo, tales diagramas nos indican quiénes gobiernan y cómo lo hacen, y quiénes son gobernados y cómo aprecian los programas y acciones que los afectan. En suma, se trata de la reconstrucción de las relaciones de autoridad-obediencia-resistencia en determinados campos de acción.
2. Estrategias. La gobernabilidad universitaria encuentra su direccionalidad en las estrategias diseñadas para conducir las relaciones entre la institución y los agentes que participan o se relacionan con ella. Se trata de esa meta-visión desde la que se va delineando un cierto proyecto institucional, que conducirá a la configuración de un escenario que permita traducir tal proyecto en acciones prácticas. Las estrategias no son, en este sentido, el resultado de un ejercicio técnico basado en cierta racionalidad instrumental; por el contrario, ellas sintetizan cierto balance de fuerzas que se plantea como central el problema del gobierno de los otros, es decir, la dificultad que implica conducir las conductas en espacios específicos altamente contingentes.
3. Programas. Las estrategias adquieren su forma verbal en los programas y las metas, como esa voluntad de verdad desde la que se actúa y reflexiona. Los programas deben ser comprendidos como la expresión institucionalizada de las relaciones entre fuerzas, en circunstancias históricas particulares. Son la manifestación concreta de un momento en las relaciones entre agentes sociales diversos; sus términos y juegos discursivos expresan la imposición o negociación de ciertos modos de cálculo, y de reglas y prácticas que orienten la acción colectiva.¹⁸ El examen de los programas y metas de gobierno nos permite apreciar las nuevas prácticas que se desean imponer, para garantizar ciertos comportamientos en cada una de sus zonas de visibilidad.
4. Prácticas. La condición operativa de todo gobierno, plasmada en sus estrategias, programas y metas, nos conduce al necesario análisis de las prácticas, es decir, a la consideración detallada del cómo del poder (Foucault 1985). Se trata de comprender cómo se gobierna, considerando los modos específicos de operar, en los que la forma es fondo. Las disciplinas juegan un papel esencial, pues indican las rutinas que rigen la realización del trabajo y determinan su desempeño. Las cosas deben ser realizadas de cierta manera, respetando ciertas normas, ajustándose a los procedimientos, apoyándose en ciertas tecnologías.¹⁹ A su vez, las prácticas establecen mecanismos de diferenciación que permiten ubicar a individuos y agentes en posiciones distintas, estableciendo los términos de la cooperación en el trabajo y las complementariedades entre cada posición o espacio. Tales prácticas operan decisiones previas que establecen quién o quiénes tienen derecho de gobernar y quién o quiénes son sujetos de las acciones de gobierno. En su balance, estos “cómos” y estos “quiénes”, nos permiten apreciar las capacidades de gobierno de la institución, pues ellos traducen cierto orden legislativo en prácticas de gobierno con ciertos niveles de eficacia y legitimidad.

¹⁸.Uno de los pocos esfuerzos realizados para analizar los juegos discursivos que acompañan y son parte de los procesos de transformación de la universidad, se encuentra en el libro de Navarro (1998), que examina con agudeza crítica el discurso modernizador que acompañó al proceso de reforma de la Universidad de Guadalajara, plasmado textualmente en su Plan Institucional de Desarrollo 1995-2001.

¹⁹.Pensemos por un momento, para esclarecer esta formulación, en todo lo que, en términos de disciplina, suponen el ejercicio presupuestal, la evaluación del desempeño, o la toma de decisiones colegiada, por citar sólo algunos ejemplos.

5. Efectos. Las acciones de gobierno producen siempre ciertas economías y negatividades. Ellas son relativas, pues afectan de maneras distintas a los individuos y agentes, según la posición que ocupan en un momento determinado. Tales efectos, positivos y negativos, consolidan o reconfiguran los campos de fuerzas y las estrategias de los participantes. Se trata de ciclos de relaciones que funcionan a partir de la acción reflexiva de los agentes, que revisan sus programas y modos de hacer, en función de sus resultados. Por consiguiente, la gobernabilidad universitaria se presenta como campo contingente de relaciones, que supone la recomposición de las relaciones entre fuerzas y sus zonas de visibilidad, pudiendo conducir, inclusive, a la modificación radical de las prácticas de gobierno y sus modos de racionalidad.

Estos ejes nos permiten explicar trayectorias institucionales particulares que deben ser reconstruidas empíricamente, rebasando con ello los argumentos típicos de antaño, en los que la totalidad era explicada bajo un sólo principio o una inescapable lógica general. En su lugar, debemos trabajar sobre enfoques teóricos, que amplíen nuestras posibilidades de interpretación de las capacidades de gobierno y administración de las instituciones, en sus contextos problemáticos específicos.

A lo largo de estas páginas hemos querido mostrar la relevancia que ha venido adquiriendo la gobernabilidad universitaria y la necesidad de su estudio bajo esquemas interpretativos que faciliten un reconocimiento singular de las experiencias institucionales específicas. Este modo de aproximación facilitará el reconocimiento de la complejidad del sistema universitario mexicano a partir de los ingredientes de su diversidad. Sabemos que esta propuesta inicial debe enfrentar la prueba de su aplicación. Mientras esto sucede, resulta esencial seguir discutiendo las implicaciones que las transformaciones recientes de la universidad han acarreado en términos de su gobernabilidad. De ello depende la visualización de nuevos futuros en los que el gobierno de la universidad llegue a constituirse, verdaderamente, como potenciación de la libertad sin calificativos de su comunidad.

ACOSTA SILVA, Adrián (coord.) (1999). *Historiasparáletas. -Un. cuarto de siglo de las universidades públicas en México, 1973-1998*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 339 pp.

ACOSTA SILVA, Adrián (2000). *Estado, políticas y universidades en un período de transición*, México, Universidad de Guadalajara/Fondo de Cultura Económica, 357 pp.

ALTBACH, Philip G., Robert O. Berdahl y Patricia J. Gurnport (eds.) (1999). *American Higher Education in the Twenty-first Century. Social, Political, and Economic Challenges*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 484 pp.

ANUIES (2000). *La educación superior en el Siglo XXI.- líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México, ANUIES, 260 pp.

ATTALI, Jacques (1992). *Milenio*, Barcelona, Seix Barraj, 109 pp.

BALÁN, Jorge (coord.) (2000). *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final del milenio*, México, CRIM-UNAMI Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 356 pp.

BALDRIDGE, J. Victor, David V. Curtis, George P. Ecker y Gary L. Riley (1991). "Alternative Models of Governance in Higher Education", pp. 30-45, en M. W. Peterson, E. E. Chaffec y T. H. White (eds.), *Organization and Governance in Higher Education. An ASHE Reader*, Meedham Heights, Ginn Press.

BARROS SIERRA, Javier (1997). "La autonomía universitarias", *Política y cultura*, 5(9): 103-104.

BASCONES, Luis Miguel (1997). *La exclusión participativa. Pobreza, gobierno y saber en el Programa Nacional de Solidaridad*, Madrid, Universidad Complutense, 57 pp.

BLUNDELL, John y Colin Robinson (2000). *Regulation Without the State*, Londres, Institute of Economic Affairs, 93 pp.

CASANOVA CAPDIÉL, Hugo (1999). "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", pp. 13-33, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno (Tomo 11)*, México, CESU-UNAM/Portúa.

- CASANOVA CARDIEL, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (coords.) (1999). Universidad Contemporánea. Política y Gobierno (Tomo 11), México, CESU-UNAMI Porrúa, 589 pp. ,
- CASANOVA CARDEL, Hugo y Roberto Rodríguez Gómez (eds.) (2000). Diversidad y convergencia. Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior, México, CESU-UNAM, Col. Pensamiento Universitario, Tercera Época, Núm. 90, 212 pp.
- CASAS, Rosalba y Giovanna Valenti (coords.) (2000). Dos des en la vinculación de las universidades a la producción la formación de recursos humanos y las capacidades de investigación, México, IIS-UNAMIUAM-Xochimilco/Plaza y Valdés, 272 pp.
- CAZES MENACHE, Daniel, Eduardo Ibarra Colado y Luis Porter Galetar (coords.) (2000). Reconociendo a la universidad, sus transformaciones y su porvenir. I. Estado, universidad y sociedad, entre la globalización y la democratización; II. Evaluación, financiamiento y gobierno de la universidad.- el papel de las políticas, III Los actores de la universidad- ¿unidad en la diversidad?; IV La universidad y sus modos de conocimiento: retos del porvenir, México, CEIICH-UNAM, 222, 170, 218 y 286 pp.
- CLARK, Burton R. (1991). El sistema de educación superior.- una visión comparativa de la organización académica, México, Nueva Imagen/Universidad Futura/ UAM, 421 pp.
- CLARK, Burton R. (2000). Creando universidades innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación, México, UNAM/Porrúa, 276 pp.
- CLARKE, John y Janet Newman (1997). The Managerial State: Power, Politics, and Ideology in the Remaking of Social Welfare, Londres, Sage, 176 pp.
- CLARKE, Thomas y Stewart Clegg (1998). Changing Paradigms: The Transformation of Management Knowledge for the 21st Century, Londres, Harper Collins Business, 502 pp.
- CROZIER, Michel (1989). Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio, México, Fondo de Cultura Económica, 269 pp.
- CURRIE, Jan y Janice Newson (eds.) (1998). Universities and Globalization: Critical Perspectives, Thousand Oaks, Sage, 339 pp.
- DEAN, Mitchell (1997). Critical and Effective Histories: Foucault Methods and Historical Sociology, Londres, Routledge, 237 pp.
- DU GAY, Paul (1996). "Making Up Managers: Enterprise and the Ethos of Bureaucracy", págs. 19-35, en S. R. Clegg y G. Palmer (eds.), The Politics of Management Knowledge, Londres, Sage.
- DURAND PONTE, Víctor M. (coord.) (1997). La evaluación en la UNAM. Organización institucional y planes de estudio, México, CESU-UNAM/Porrúa, 246 pp.
- ETZKOWITZ, Henry, Andrew Webster y Peter Healey (eds.) (1998). Capitalizing Knowledge: New Intersections of Industry and Academia, Albany, State University of New York Press, 278 pp.
- ETZKOWITZ, Henry y L. A. Leydesdorff (eds.) (1997). Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations, Londres, Pinter, 184 pp.
- FOUCAULT, Michel (1985). "Cómo se ejerce el poder", en La Cultura en México, suplemento de la revista Siempre, marzo, núm. 1204: 39-47.
- FOUCAULT, Michel (1988). "El sujeto y el poder", pp. 227-244, en H. L. Dreyfus y P. Rabinow, Michel Foucault.- más allá del estructuralismo y la hermenéutica, México, IIS-UNAM.
- FOUCAULT, Michel (1999a). "Nacimiento de la biopolítica", pp. 209-215, en M. Foucault, Estética, ética y hermenéutica, Barcelona, Paidós.
- FOUCAULT, Michel (1999b). "La 'gubernamentalidad'", pp. 175-197, en M. Foucault, Estética, ética y hermenéutica, Barcelona, Paidós.
- GAMBLE, Andrew (1996). Hayek: The Iron Cage of Liberty, Hong Kong, Westview Press, 221 pp.

- GIL ANTÓN, Manuel (coord.) (1994). Los rasgos de la diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos, México, UAM-Azcapotzalco, 294 pp.
- GORDON, Colin (1991). "Governmental Rationality: An Introduction", pp. 1-51, en G. Burchelli, C. Gordon y P. Miller (eds.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Londres, The University of Chicago Press.
- GRADILLA DAMY, Misael (1995). El juego del poder y del saber.- significación, norma y poder en la Universidad de Guadalajara. Socioanálisis de una institución en conflicto, México, El Colegio de México, 410 pp.
- GRANDORI, Anna y Giuseppe Soda (1995). "Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms", *Organization Studies*, 16(2): 183-214.
- HENKEL, Mary y Brenda Little (eds.) (1999). *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 357 pp.
- HERNÁNDEZ YÁÑEZ, María Lorena (1996). Actores y políticas para educación superior, 1950-1990. Su implementación en la Universidad de Guadalajara, México, ANUIES, 155 pp.
- HERNÁNDEZ YÁÑEZ, María Lorena (1998). El diseño gubernamental del programa Carrera docente y su implementación en la Universidad de Guadalajara.- un estudio de caso, Aguascalientes, Tesis para obtener el grado de Doctora en Educación, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 473 pp.
- HEYDEBRAND, Wolf V. (1989). "New Organizational Forms", *Work and Occupations*, 16(3): 323-357.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1994). La UAM, políticas gubernamentales y cambio institucional, México, Área de Estudios Organizacionales, UAM-Iztapalapa, Serie: Reportes de Investigación, 87 pp.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1998). "La Universidad Autónoma Metropolitana y los límites de la modernización. Análisis de las significaciones de una experiencia institucional aparentemente exitosa (1974-1992)", pp. 243-348, en E. Ibarra (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, México, UAM-Iztapalapa.
- IBARRA COLADO, Eduardo (2001). La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización, México, DGP-UNAMIFCPYS-UNAMI ANUIESIUAM-I, en prensa.
- IBARRA COLADO, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992). "Teoría de la Organización y Administración Pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecho relación", *Gestión y Política Pública*, 1(1): 49-75.
- JARY, David y Martin Parker (eds.) (1998). *The New Higher Education.- Issues and Directions for the Post-Dearing University*, Staffordshire, Staffordshire University Press, 358 pp.
- KENT, Rollin (1990). Modernización conservadora y crisis académica en la UNAM, México, Nueva Imagen, 207 pp.
- KLIKSBERG, Bernardo (1989). ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, México, Fondo de Cultura Económica, 103 pp.
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo, Oscar M. González Cuevas y Miguel Ángel Casillas Alvarado (2000). Una historia de la UAM.- sus primeros 25 años (2 Vols.), México, UAM, 633 pp.
- MARGINSON, Simon y Mark Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*, Sydney, Cambridge University Press, 272 pp.
- MARQUIS, Carlos (1987). Democracia y burocracia universitaria. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, UAM-Azcapotzalco, 151 pp.
- MARTENEZ DELGADO, Manuel (coord.) (1995). Pluralidad y universidad, México, La Jornada Ediciones/UAZ, 266 pp.
- MARTÍNEZ DELLA ROCCA, Salvador e Imanol Ordorika Sacristán (1993). UNAM.- Espejo del mejor México posible. La universidad en el contexto educativo nacional, México, Era, 115 pp.

- MEISTER, Jeanne C. (1998). *Corporate Universities.- Lessons In Building A World- Class Work Force*, Nueva York, McGraw-Hill, 297 pp.
- MINTZBERG, Henry (1991). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel, 561 pp,
- MORENO BOTELLO, Ricardo, Rollin Kent Serna y Héctor M. Álvarez López (1992). *La educación superior en Puebla 1970-1990*, México, CEU/.UAP, 172 pp.
- NAVARRO, Miguel Ángel (1998). *Lenguaje, ideología y administración educativa*, México, ANUIES/Universidad de Guadalajara, 222 pp.
- NEAVE-, Guy (1990). “La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental, 1986-1988”, *Universidad Futura*, 2(5): 4-16.
- NEAVE, Guy y Frans A. Van Vught (comps.) (1994a). *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Barcelona, Gedisa, 414 pp.
- NEAVE, Guy y Frans A. van Vught (eds.) (1994b). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, Oxford, Pergamon Press, 322 pp.
- ORDORIKA, Imanol (1999). “Poder, política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma de la UNAM)”, PP. 155-191, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad Contemporánea. Política y Gobierno (Tomo 11)*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 502 pp.
- PALLÁN FIGUEROA, Carlos (1998). “Democracia y gobernabilidad en la educación superior: la búsqueda del equilibrio”, *Revista de la Educación Superior*, 27(108): 95-124.
- PANSTERS, Wil (ed.) (1996). *La mirada del fénix. Universidad y sociedad en Puebla, 1880-1990*, Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- POWER, Michael (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*, Londres, Oxford University Press, 183 pp.
- READINGS, Bill (1997). *The University in Ruins*, Cambridge, Harvard University Press, 238 pp.
- RESINDIZ NOÑEZ, Daniel (2000). *Futuros de la educación superior en México*, México, Siglo XXI, 141 pp.
- RHOADES, Gary (1992). “Governance: Models”, pp. 1376-1384, en B. R. Ciark, y G. R. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford, Pergamon Press.
- ROSE, Nikolas (1993). “Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism”, *Economy and Society*, 22(3): 283-299.
- ROSE, Nikolas y Peter Miller (1992). “Political Power Beyond the State: Problematics of Government”, *British Journal of Sociology*, 43(2): 173-205.
- SLAUGHTER, Sheila y Larry L. Leslie (1997). *Academic Capitalism.- Politics Policies, & the entrepreneurial University*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 276 pp.
- STEIN, Guido (1999). *El arte de gobernar según Peter F Drucker*, Barcelona, Gestión 2000, 238 pp.
- TEATHER, David C. B. (ed.) (1999). *Higher Education in a Post-Binary Era: National Reforms and Institutional Responses*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 271 pp.
- VALENTI, Giovanna y Alejandro Mungaray (coords.) (1998). *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.
- WEISS, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 260 pp.