

Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas Wietze de Vries

Resumen

Este artículo revisa los cambios en los arreglos de gobernabilidad de la Universidad Autónoma de Puebla en los años noventa. Después de una crisis al final de los ochenta, se emprendieron varias reformas en las estructuras de gestión. Sin embargo, argumenta el artículo, los principales cambios se debieron a que se modificaron los procesos, la definición de problemas y soluciones, y las formas de participación de los actores. Las nuevas formas de gobierno surgidas a partir de una combinación de factores internos y políticas públicas externas- se destacan por la burocratización, el desplazamiento de decisiones de órganos colegiados hacia comisiones especiales, y el incremento de los puestos directivos.

Palabras clave: reformas, gestión, formas de gobierno.

Abstract

This article explores the changes related with the governability of the Autonomous University of Puebla during the last decade of the XX century. After a crisis, at the end of the 80's, several reforms related with management structures, have been undertaken. Nevertheless, the main changes were a consequence of modifications applied in the processes, the definition of the problems, the solutions, and the ways of participation of every group and individuals. The new forms of governing, -risen from combination of internal elements and external public politics- are characterized by bureaucratization, displacement of the university boards by special commissions, and growth of directive positions.

Key words: reforms, management, ways of governing.

Introducción

Un tema central de la modernización de la educación superior en la última década ha sido la necesidad de cambiar las formas de gobierno para mejorar la gobernabilidad de las universidades. Los años ochenta mostraron que en varias universidades públicas las formas de gobierno habían caducado y que era urgente buscar otras vías para su gestión. Igualmente, durante los conflictos que se presentaron en los noventa -notablemente la huelga de la UNAM- se centró la atención en este aspecto. Gran parte del debate alrededor de la huelga concernió a la toma de decisiones, las formas de participación, el balance del poder y la democracia universitaria.

Después de una impresionante crisis al final de los ochenta, la Universidad Autónoma de Puebla emprendió una reforma y una recuperación igualmente impresionantes. Para externos e internos, se estableció en los noventa como ejemplo en cuanto al cambio organizacional¹. La BUAP logró cambios importantes sin conflictos políticos, mientras otras universidades tropezaron frente a intentos menores. Dentro de la variedad de reformas que emprendió la BUAP en los noventa, nos centramos aquí en los aspectos de la gobernabilidad y el cambio organizacional en el ámbito administrativo. ¿Cómo logró la BUAP este cambio? ¿Cómo fue posible que una universidad, que en los ochenta fue ejemplo de conflictividad, en los noventa llegó a ser ejemplo de capacidad de cambio sin conflictos políticos?

¿Cómo pensar en formas de gobierno y gobernabilidad?

El tema de las formas de gobierno lleva ya décadas en la agenda universitaria. Durante los setenta las estructuras de varias universidades públicas sufrieron importantes modificaciones, tales como la introducción del voto directo en las elecciones del rector, la paridad entre estudiantes y académicos en los consejos, y el crecimiento anárquico de la burocracia universitaria.

¹Tanto el nuevo subsecretario de la SESIC durante su visita a la BUAP en enero de 2001, como el nuevo secretario de Educación Pública en febrero de 2001 subrayaron los cambios por los que había pasado la BUAP.

Hacia finales de los ochenta varias universidades públicas entraron en crisis y grupos internos y externos empezaron a cuestionar abiertamente estas formas de gobierno (Kent y de Vries, 1994). En los años siguientes empezó a surgir un debate sobre la reforma necesaria, enfatizando cuestiones nuevas como calidad y eficiencia. El nuevo paradigma en gestión fue la orientación empresarial, centrada en la calidad y el desempeño, con énfasis en la producción de servicios y respuestas funcionales, y el retiro del gobierno a favor de mecanismos del mercado o de autogestión (Van Vught, 1989).

Así, pareciera al inicio de los noventa que más que cualquier otra reforma, la universidad necesitaba una gestión distinta. Sin embargo, esto planteó una pregunta difícil: ¿Qué forma de gobierno es la adecuada para una universidad? Aquí surge un problema importante: la literatura al respecto había hecho análisis del gobierno universitario, pero sin dar respuesta a qué forma era la más idónea. O si se quiere, había señalado que la forma idónea o idealizada era el modelo tradicional colegiado. Sin embargo, al mismo tiempo que señalaba este modelo como el más deseable, esta forma de gobernar estaba bajo el ataque de las políticas de modernización. Además, existían observaciones de que esta forma probablemente existía en algunas universidades de investigación en países desarrollados, pero que estaba prácticamente ausente en América Latina (Brunner, 1987).

Un segundo hallazgo sobresaliente de los análisis de las formas de gobierno universitarias era que no funcionaban como empresas. Los estudios en el terreno de la teoría de las organizaciones retrataron a las universidades como organizaciones sumamente difíciles de gobernar, describiendo su organización como compuesta por “botes de basura”, como “anarquías organizadas” (Cohen y March, 1974) o “burocracias profesionales” (Mintzberg, 1979). La universidad se caracterizaba por ser un sistema “flojamente acoplado”, donde las diferentes partes funcionaban con alta independencia, sin que hubiera un centro real para la toma de decisiones (Weick, 1976). Para agravar aún más las cosas, al interior de la institución diferentes modelos de toma de decisiones _el colegiado, el político, el burocrático_ parecían competir, dando lugar a modelos híbridos (Birnbaum, 1988).

Una vez descritos o condenados así los arreglos de gobernabilidad en la universidad, se calmó la atención teórica para el tópico _las teorías mencionadas datan de los setenta e inicio de los ochenta_ hasta que en los noventa se reanudó el debate con nuevos términos, como la universidad emprendedora y la planeación estratégica. No obstante, en el caso de la universidad emprendedora, Clark (1998) señala que las universidades ejemplares desarrollaron mayor capacidad de dirección, pero que esta habilidad no se caracterizó por alguna forma particular.

Cabe preguntarse entonces, tras los cambios en los noventa: ¿Siguen las universidades siendo anarquías organizadas o botes de basura? ¿Se volvieron más burocráticas, más colegiadas o más políticas? ¿Nació algo nuevo? ¿Se volvieron más racionales o empresariales?

Ahora bien, hay una consideración importante antes de entrar en materia: el término de gobernabilidad implica más que las estructuras formales de gobierno: se refiere a la operación de políticas internas, a la participación, a la formulación de objetivos, a la resolución de conflictos. Kooiman (1993: 258) define gobernabilidad como: “el padrón o la estructura que emerge en un sistema socio-político como resultado o producto ‘común’ de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los actores involucrados. Este padrón no puede ser reducido a un actor o un grupo de actores en particular”.

Discutir la gobernabilidad requiere entonces ver no sólo las estructuras formales, sino en la operación cotidiana, analizar aspectos como las posiciones de actores, la toma de decisiones, la adaptación y el cambio frente a demandas del entorno. Exploramos estos aspectos acerca de la BUAP en los noventa.

Un resumen de cambios estructurales

Hacia finales de los ochenta, la BUAP sufrió una crisis que puso en debate sus formas de gobierno. La universidad se destacaba por la total ausencia de reglas vigentes: la Ley Orgánica databa de 1963 y no contemplaba prácticamente ningún aspecto de las estructuras nacidas en los setenta y ochenta al calor de las luchas entre facciones políticas (de Vries y Moreno, 1996). El término “anarquía organizada” resultaba sumamente sugerente aunque quizá demasiado benévolo para describir la situación interna.

La crisis de 1989 dio lugar a una nueva Ley Universitaria y un nuevo estatuto orgánico, ambos aprobados en 1991. Los principales arreglos introducidos con la nueva reglamentación enfocaron las estructuras de gobierno, reflejo de que se consideraba que ahí estaba el problema central. Los cambios incluyeron la votación ponderada para la elección del rector y de los directores de unidades académicas, con menos peso para los estudiantes y el personal administrativo y más poder para los directores y los académicos (de Vries, 2001).

La nueva ley introdujo varios cambios en las estructuras formales. Se crearon las vicerrectorías de docencia, de investigación y de extensión. Posteriormente, en 1994, se establecieron la vicerrectoría de presupuesto, planeación e investigación institucional, y la de estudiantes (misma que desapareció en 1998). En las vicerrectorías de docencia, de investigación y de extensión se establecieron consejos por función, integrados por académicos, lo que significó la apertura de nuevos espacios de deliberación.

Los noventa iniciaron así con varias reformas a las estructuras de gobierno. Sin embargo, la reforma estructural no fue tan revolucionaria: la nueva ley formalizaba en gran parte una estructura que había nacido sobre la marcha en años anteriores _promoviendo las secretarías académica y de investigación a vicerrectorías_ y el nuevo organigrama seguía la lógica de las funciones tradicionales de docencia, investigación y extensión. Al mismo tiempo, tanto el Consejo Universitario como los Consejos de Unidad continuaron siendo formalmente los órganos máximos de sus respectivos niveles. Igualmente, el gabinete del rector siguió siendo nombrado libremente por el responsable en turno.

Más que los arreglos estructurales formales, hubo varios cambios que contribuyeron a la introducción de un nuevo estilo de gobernar: cambió el tipo de decisiones que circulaba dentro de la nueva estructura, la forma de definir los problemas y la forma de decidir y los actores.

Cambios en la operación cotidiana

En cuanto a una parte del aparato administrativo destaca su burocratización. En instancias como la dirección escolar, la dirección de recursos humanos y el área financiera, se introdujeron reglamentos y procedimientos burocráticos al estilo weberiano. Además de la nueva reglamentación contemplada en la nueva Ley Orgánica, se elaboraron manuales internos de operación. El resultado fue que la universidad logró controlar procesos básicos: la introducción de un examen de admisión y de un reglamento escolar permitió controlar el ingreso y la permanencia de estudiantes, agilizó notablemente los trámites de inscripción y titulación, e hizo posible saber por primera vez cuántos estudiantes tenía la universidad. El control sobre la planta académica permitió hacer un uso más racional de los recursos humanos, acabando en gran parte con el ausentismo. La reglamentación financiera facilitó saber con qué ingresos contaba la BUAP y en qué se aplicaban.

Así, un aspecto sobresaliente en los noventa fue la exitosa burocratización en el sentido weberiano: hubo una normalización de procesos administrativos básicos, mediante la introducción de reglamentos y criterios, lo que implicó un freno a procesos clientelares y la reducción de los márgenes para la discreción. En comparación con otras épocas, el avance fue impresionante e introdujo una nueva estabilidad en la institución. Durante los primeros años de los noventa, tanto los informes del rector como los académicos y los estudiantes señalaban como hito de la reforma que los salarios se pagaban puntualmente y los trámites de inscripción se realizaban en tiempos razonables.

Un segundo cambio importante se dio en la composición de actores en el aparato administrativo. La oficina administrativa tradicional tenía un jefe, quizá un subjefe, y luego varios trabajadores administrativos. El jefe y subjefe solían provenir del ámbito académico, atendiendo temporalmente una función administrativa, aunque “temporal” podría ser por varios años. Nombrados libremente por el rector, podrían cambiar según las correlaciones políticas, y generalmente había una renovación de puestos directivos con cada cambio de rector. El aparato tradicional se caracterizaba así por tener una “base pesada” de personal administrativo sindicalizado. El cambio principal en los noventa fue el incremento de puestos de funcionarios, provenientes del ámbito académico, mientras se dio una disminución del personal administrativo de base. Entre 1989 y 1993, el número de puestos directivos en la administración central aumentó de 94 a 196 para luego estabilizarse (de Vries, 1996). El incremento en el número de puestos directivos contrasta con la ausencia de crecimiento en otros ámbitos: en los noventa, la planta académica dejó de crecer, mientras la matrícula en licenciatura bajó de 66 mil a 28 mil entre 1989 y 2000.

Adicionalmente, los puestos directivos empezaron a tener una mayor remuneración que los académicos. Si en los ochenta un funcionario recibía una pequeña compensación adicional a su salario base de académico mientras ocupaba el puesto, en los noventa los salarios de funcionarios llegaron a duplicar los ingresos percibidos por académicos de tiempo completo.

Se creó así un aparato administrativo distinto en varios aspectos: hubo un incremento en personal con mayor preparación (en años de estudio, no necesariamente en el área administrativa específica) desplazando al personal administrativo tradicional. Se creó al mismo tiempo un circuito más amplio de oportunidades para académicos dedicados a la política y más oportunidad para el rector en turno para compensar lealtades. Se estableció también una nueva relación entre administración y academia: difícilmente se podía definir el aparato administrativo como “función de apoyo” soportada por trabajadores manuales de rango “secundario”. Con el incremento del ingreso de académicos en el aparato administrativo se introdujo más igualdad de posiciones pero también nuevos conflictos y distancias, nuevas envidias y otros conflictos de valores. Se crearon así nuevas escalas de prestigio, se aumentó la movilidad en la administración, se introdujo también más incertidumbre por los cambios de funcionarios y a veces conflictos al interior de dependencias administrativas entre facciones de funcionarios.

Este cambio no afectó todas las instancias administrativas por igual. Direcciones tradicionales, como la dirección escolar o la de recursos humanos se continuaron caracterizando por tener un gran número de personal administrativo tradicional. Sin embargo, en otras oficinas prácticamente dejó de haber personal administrativo clásico, siendo ahora casi todos funcionarios, jefes y subjefes. Esto implica que en los noventa hubo cierta burocratización, con la introducción de reglas y reglamentos, pero al mismo tiempo se redujo el número de burócratas (en el sentido de personal permanente, de carrera, con saberes específicos administrativos). Y aunque pareciera que con esto los académicos llegaron al poder, lo que nació de facto fue una nueva estructura de oportunidades políticas.

Con lo anterior, la nueva estructura administrativa no destaca principalmente por su racionalidad burocrática: permanecen problemas de coordinación entre las diferentes dependencias, a veces por motivos políticos. Además, el costo de esta nueva estructura es muy alto, ya que incrementó el número de directivos, quienes ganan más que los académicos o que el personal administrativo tradicional. Esto apunta a que los cambios no fueron inspirados en primer lugar por consideraciones de eficiencia. Entonces, ¿cuál puede haber sido la lógica de la reforma?

Hood señala que a lo largo de la historia juegan tres conjuntos de valores centrales para la gestión pública: parsimonia y economía; igualdad, rectitud u honestidad; confiabilidad y mantenimiento del sistema, con capacidad de adaptarse a condiciones cambiantes (Hood, 1991). A la luz de estos valores, los cambios en los noventa en la BUAP buscaron ante todo restablecer la confiabilidad y viabilidad de la administración. Los cambios en los noventa fueron inspirados por razones de viabilidad del sistema, más que por eficiencia o productividad.

Cambios en las decisiones

Otra modificación que se produjo en los noventa fue que la definición de los problemas _y la subsiguiente toma de las decisiones_ cambiaron de carácter: los problemas adquirieron definiciones más operativas, se volvieron más desagregadas y, ante todo, prevaleció una definición técnica antes de política. La pregunta básica en los noventa llegó a ser cómo hacerlo, más que preguntarse si se debía hacer o no. En comparación con los ochenta, hubo mucho menos debate ideológico. Un ejemplo es el nuevo lema de la universidad: “excelencia académica con compromiso social” que se rodeó por mucho menos discusión ideológica que el lema de los setenta y ochenta: “universidad crítica, democrática y popular”. La diferencia radica en el tipo de documentos que acompaña a cada lema: en el caso de los setenta, se trataba de una declaración política, con pocas indicaciones sobre cómo poner la visión en práctica, lo cual en la operación cotidiana implicaba que prácticamente cualquier acción cabía dentro del lema. En el caso de los noventa, se elaboró un plan de desarrollo que estipulaba metas, estrategias y acciones, sin mucha discusión ideológica (*cfr.* Plan de Desarrollo, 1994).

La toma de decisiones cambió a la par de la nueva visión de los problemas. Con una definición operativa, muchas decisiones dejaron de circular por los consejos y se desplazaron hacia comisiones *ad hoc*, reuniones con directores, grupos de trabajo a veces con asesores externos, centrados ante todo en la solución de problemas. El efecto también se produce al revés: al no poner los problemas a discusión en los consejos, se evitó que adquirieron un contenido predominantemente político.

Destaca en este sentido la operación o implementación de los programas centrales del gobierno federal como el FOMES, el PROMEP o las becas al desempeño. En cada uno de estos casos, se formaron grupos de trabajo, con la participación de académicos y funcionarios, para operar un programa específico. Igualmente para programas internos, como la revisión curricular, el sistema de tutores o la reforma del tronco común, se crearon grupos semi-permanentes de trabajo. Estas tareas solían ser discutidas en los distintos consejos en los ochenta, llevando a largas discusiones, mientras en los noventa se operan sin mucha discusión.

En cuanto a la participación, hay un cambio a lo largo de los noventa: durante la gestión de José Doger (de 1991 a 1997) las reformas emprendidas dentro del Plan de Desarrollo, el Proyecto Fénix, tuvieron como característica la implementación vertical: las principales propuestas “el examen de admisión, el sistema de créditos, el Proyecto Fénix mismo” fueron elaboradas por un pequeño grupo de asesores externos, en colaboración con cuatro funcionarios universitarios, e implementadas verticalmente por decisión del rector. Con el cambio de rector en 1997, la operación de las reformas cambió hacia comisiones, con el fin de crear puentes entre la administración y las unidades académicas y de ampliar la participación. Desaparecieron los asesores externos, salvo para hacer recomendaciones.

Sin embargo, a lo largo de los noventa, prevalece una estructura más “empresarial” en el sentido ejecutivo. Hay varios cambios que apuntan hacia un modo empresarial de organización. En lo que se refiere a las jerarquías y la toma de decisiones, destaca el nacimiento de grupos de tareas para objetivos específicos.

Se caracterizan por su instalación *ad hoc*, sin posición específica dentro de la jerarquía institucional, y porque su funcionamiento se guía por objetivos específicos.

Al mismo tiempo, se observa el surgimiento del *manager* moderno, cuyo prestigio se basa en la implementación de las iniciativas de modernización y la obtención de fondos. La habilidad de introducir políticas y obtener fondos cuenta más que el prestigio académico o las habilidades administrativas burocráticas. Esto se relaciona con lógicas de organización guiada por estrategias y objetivos, particularmente la implementación de políticas que surgieron externamente.

Surgieron nuevos actores en los noventa, dentro de una lógica empresarial. Resalta la contratación de expertos externos o internos, de equipos de asesores, para el diseño de políticas internas y propuestas de reforma. Se trata de personas con contratos especiales, por determinadas obras, y con honorarios especiales. En aspectos financieros, se observa un cambio hacia la asignación de fondos por objetivos, con cierta libertad para las unidades de formular sus propias estrategias, pero con un control del manejo financiero.

Estos cambios dieron lugar a un proceso que parece contradictorio: se dio una descentralización administrativa de las diferentes tareas, mediante un nuevo organigrama y la asignación de tareas a grupos *ad hoc*. Al mismo tiempo, se produjo una centralización del poder político y concentración de decisiones básicas en un equipo ejecutivo reducido. Pero no hay tanta contradicción: el mejor control de procesos básicos permite descentralizar estos procesos, y mantener supervisión sobre los mismos.

Una mayor presencia de prácticas empresariales y burocráticas sin embargo no significa que el modo político desapareció. Las consideraciones del poder son centrales, el juego político sigue siendo el *modus operandi* legítimo de actores en la BUAP. No cambió su lógica básica, en el sentido de la búsqueda de poder e influencia mediante alianzas y lealtades (en vez de la eficiencia administrativa o la excelencia académica). Sin embargo, el campo político sufrió importantes modificaciones. El cambio en las formas de operación implicó que hubiera menos lugar para la política en su forma tradicional, que se basaba en corrientes políticas que agrupaban estudiantes, académicos y administrativos en grupos amplios. Desaparecieron estas grandes alianzas que operaban a través del sindicato o los puestos de mando en diferentes niveles. Se acotó el espacio para los actores y se excluyeron actores del juego, tras las reformas legislativas y los cambios en la operación cotidiana. La participación se delimitó a los académicos de tiempo completo _tanto los que laboran como académicos como aquellos que ocupan puestos de funcionarios_ y la interacción se desplazó de los consejos a grupos de trabajo.

El juego político cambió también de carácter en otros sentidos. En la literatura, los gobernantes suelen aparecer como los iniciadores del cambio, mientras los académicos aparecen como actores que se resisten al cambio. Sin embargo, esta óptica sería demasiado simplista. En los noventa, parte de los académicos se resistió frente a los cambios en las formas de gobierno, pero al mismo tiempo los nuevos arreglos abrieron espacios para otros que activamente participaron en la toma de decisiones y lograron mejorar su posición en el tablero político o académico. Igualmente, las reformas implicaron que algunos viejos hacedores de política quedaran en el segundo plano, causando resistencias dentro de la administración.

Otro cambio fue el surgimiento de los directores académicos como intermediarios entre la administración universitaria y los intereses académicos, entre la gestión central y intereses gremiales. Aumentó su peso por cambios en la Ley Orgánica, pero también por la operación de la planeación, ligada a PROMEP y FOMES, relacionado con la organización de cuerpos académicos dentro de PROMEP, y otros procesos como la definición de cupos de primer ingreso, la creación de nueva oferta o la revisión de la planta académica.

No desapareció la tensión entre la representación corporativa y la jerarquía del saber, o entre los valores políticos y los prestigios basados en el conocimiento. Aun así, hay una cierta transición de gobernabilidad tradicional política a una centrada en el académico, pero no un esquema tradicional de órganos representativos, sino grupos de trabajo donde participan académicos y funcionarios.

Al mismo tiempo, el modo burocrático sigue teniendo un papel importante. Aunque existe mucha retórica sobre la necesidad de establecer una gestión moderna, muchos esfuerzos de mejorar a la administración van en el sentido de mejorar la coordinación, de acoplar más las diferentes instancias administrativas, de fortalecer las estructuras centrales. En la práctica, predominan esfuerzos de instalar una gestión por expertos, controlados por reglamentos, con una separación entre el dinero y el puesto, un proceso muy parecido al modelo descrito por Weber. Una diferencia en comparación con los ochenta es que la estructura está más abierta a influencias externas a la organización, lo cual lleva a la creación de múltiples burocracias al interior de la institución y a que los habitantes de la jerarquía continuamente modifiquen los procedimientos. Esto da lugar a una burocracia más dinámica. Sin embargo, sigue siendo más importante el cumplimiento con las reglas y los procedimientos, que la eficiencia o la satisfacción del cliente. Además, aunque no desapareció el manejo político y surgieron prácticas empresariales, destaca que en los noventa la universidad dedicó continuos esfuerzos a los aspectos legales y formales de la organización. Entre 1963 y 1991, la BUAP no modificó la ley orgánica y carecía de reglamentos internos. En los noventa, la ley aprobada en 1991 fue modificada en 1998, y se elaboraron numerosos manuales de procedimiento.

El impacto de políticas pública sobre la gobernabilidad y las formas de gobierno

Ahora bien ¿hasta dónde los cambios en los arreglos de gobernabilidad se deben a las políticas públicas de los noventa? En el caso de la BUAP, la influencia parece ser fuerte.

Un primer cambio importante al inicio de los noventa fue que la BUAP cambió de una mirada hacia el interior hacia una atención para las políticas que se estaban produciendo en su exterior. El cambio se evidenció en el posicionamiento que adoptó el entonces rector, José Doger: mientras que en su campaña en 1990 todavía opinaba que la evaluación externa era un ataque contra la autonomía, en su primer informe de 1991 definió al FOMES como de suma importancia para la reforma universitaria (Doger, 1990, 1991).

En los años siguientes, la BUAP dedicó muchos esfuerzos a la obtención de recursos adicionales federales. En efecto, las políticas externas empezaron a funcionar como herramientas para el cambio interno y como razón de ser para la administración central. En los informes de los rectores a lo largo de la década, siempre se destaca el éxito de la BUAP en cuanto a los programas especiales.

Amén del éxito en estos programas, la atención para los acontecimientos en el entorno político modificó las estructuras y las operaciones internas. Las crecientes demandas externas en cuanto al seguimiento financiero de programas como FOMES y PROMEP se tradujo en la necesidad de elaborar reportes trimestrales, exigencias de auditoría, formulación de proyectos y la organización de nuevos procesos internos. Parte importante de la burocratización en la BUAP que señalé anteriormente se relaciona directamente con las exigencias externas. Igualmente, el desplazamiento de la toma de decisiones desde los órganos colegiados hacia grupos *ad hoc* fue una respuesta práctica a la necesidad de elaborar y poner en práctica proyectos específicos dentro de plazos cortos.

Otro aspecto clave de las políticas es que brindaron varios soportes para el cambio interno, o que brindaron una justificación externa y un reconocimiento de los cambios en la BUAP. A lo largo de los noventa, incrementó el subsidio en términos generales, aunque con vaivenes, hubo éxito en fondos especiales, hubo ingresos adicionales para académicos mediante becas, más oportunidades de estudiar posgrados. Al mismo tiempo, no hubo exigencias de despedir personal o de cerrar programas, ni necesidad de reestructuraciones dolorosas. Hubo una normalización de la vida académica, por lo cual la resolución de conflictos *aspecto clave para la gobernabilidad* fue mucho más fácil que durante los ochenta. En resumen, en los noventa se brindaron muchas oportunidades de recursos adicionales, y las nuevas formas de gestión interna permitieron que la BUAP aprovechara mejor estas oportunidades que otras universidades. En este sentido, las políticas externas brindaron legitimidad a las nuevas estructuras internas.

La mayor atención a las demandas exteriores contribuyó así de manera importante a las modificaciones en la gestión interna. La administración central empezó a funcionar más como intermediario entre demandas externas y procesos internos, lo cual es un cambio importante en comparación con los ochenta, cuando la mirada fue hacia el interior. Este cambio en la lógica, no obstante, no siempre crea formas más racionales: la universidad también se modificó para incorporar las irracionalidades del exterior. El fuerte aumento en el número de puestos directivos se puede leer en esta luz: la universidad creó una estructura menos eficiente en términos financieros, pero con más capacidad de responder a las demandas del exterior. Pero esto también implicó en ocasiones que los proyectos elaborados se definían más en función de lo que estaba dispuesto financiar el gobierno que con base en necesidades internas. Implicó también que se dio un fuerte impulso a la reglamentación financiera y la contabilidad, pero que en otros ámbitos se evitó concientemente poner asuntos en la agenda porque implicarían posibles conflictos tanto al interior como con el exterior. Un ejemplo en este sentido es que la BUAP continúa operando sin reglamento académico.

Conclusiones

Después de una década de reformas ¿cuáles fueron los principales cambios y qué lecciones podemos derivar de ellos?

Un primer aspecto es que la reforma de la administración universitaria llegó a ser un punto central en los noventa, pero la reestructuración implementada no fue el producto de un diseño de reorganización inspirado por las teorías gerenciales. Fue producto de los acontecimientos políticos y administrativos, de una adaptación funcional frente a presiones internas y externas. Si bien se produjo una incorporación de aspectos empresariales, la tendencia central fue la burocratización, sin que desapareciera el modo político. En los noventa “los procedimientos correctos” prevalecieron sobre consideraciones de “eficiencia”. Durante los noventa, la tendencia en la BUAP ha sido el desarrollo de una nueva capacidad de gestión, no la creación de un aparato más reducido pero más eficiente. Muchas reformas no se realizaron para mejorar la eficiencia, sino por cuestiones de poder político y de legitimidad.

Las reformas requieren, por lo menos en teoría, la existencia de una visión a largo plazo. Sin embargo, el cambio principal en cuanto a gobernabilidad ha estado en que la universidad se fijó en las herramientas del gobierno, más que en las funciones futuras de la universidad. Así, se implementaron varios rediseños que se acercan mucho a las ideas centrales de burocracia weberiana que a una estructura empresarial.

El principal vehículo para la reforma parece estar en rediseñar los programas políticos, no en una nueva estructura. Las reformas buscaron cambiar el modo _no necesariamente la naturaleza_ del involucramiento de la administración central, cambiando esquemas internos de operación e introduciendo ahorros en las políticas, haciendo los procesos más ágiles y más controlables. El principal cambio se dio en las alianzas, en la definición de decisiones y soluciones, en la organización de procesos de toma de decisiones y en la definición de participantes y sus ámbitos de poder.

Si la reforma es considerada como un cambio en las reglas del juego, o de la estructura del poder político, se deriva que cambios en la base de la institución son de igual importancia que cambios en la cúpula. Desde este punto de vista, algunas reformas en la base implicaron cambios importantes en la balanza del poder. Durante los noventa, parte de los académicos de tiempo completo obtuvieron más poder dentro de sus unidades académicas, así como los directores (aunque con diferencias entre escuelas). En varias escuelas se produjo un cambio en el sentido que las credenciales académicas se empezaron a traducir en poder político, ayudado por políticas externas como PROMEP y FOMES. Estos cambios en las escuelas son importantes, aun cuando no son tan visibles: no hubo reforma de estructuras formales como en la administración central. Sin embargo, forman parte del cambio de reglas de juego, permitieron que la operación cotidiana cambiara de consejos a grupos de trabajo y que se limitara la participación de actores en procesos. Implicaron que ciertos discursos y formas de operar se volvieran obsoletos, como las asambleas o la presión del sindicato. Esto no implica la ausencia de conflictos y resistencias. Sin embargo, se produjo una base para poder cambiar ciertas reglas, de gobernar en un estilo distinto, donde también cuenta, evidentemente, la memoria institucional acerca de los conflictos en los ochenta. El resultado de estos cambios en “la base” es que las nuevas querellas políticas no han sido traducidas en los viejos términos. Hay beneficiarios académicos de los cambios en los noventa, por lo menos en términos del poder.

Sin embargo, lo que destaca en los noventa es que la gestión central mostró poca capacidad de cambiar los niveles inferiores, de remodelar el funcionamiento de las escuelas y facultades o la organización académica. Si bien inspiraron o promovieron cambios, tuvieron poca influencia sobre la implementación o los resultados. Pero esta limitación del poder quizá no es tan grave como parece. La reforma “continua” de la universidad quizá no modificó los procesos básicos, pero dio una identidad interna (la universidad de excelencia, con más capacidad de reformarse que otras) y una nueva presentación hacia el exterior. Quizá lo sorprendente sea que la imagen de cambio permanente hacia el exterior de hecho se traduce en una creciente estabilidad interna, donde procesos centrales no son cuestionados. Es una universidad que necesita cuestionarse menos porque ya efectuó cambios, ya se reorganizó y superó los problemas del pasado. En efecto, logró superar problemas del pasado mediante la estabilidad.

Después de todo, la universidad sigue siendo un sistema flojamente acoplado. Hay distancias entre las escuelas, y entre la gestión y el mundo académico. Pero se acortaron estas distancias en varios aspectos: hay más coordinación entre dependencias administrativas y más control sobre lo que sucede en las escuelas.

Las escuelas y facultades, además de que son entidades que funcionan de manera independiente, también tienen diferentes niveles de desarrollo, distintas necesidades, y en cada una es difícil planear ya que parte del desarrollo se da por avances de la ciencia, por distintas respuestas al entorno o a otras unidades. Hay múltiples objetivos, incluso dentro de cada escuela o facultad. Pero hay más interacción entre administración central y unidades académicas, más que en el pasado cuando predominaba la política de amplias alianzas. Hay entonces diferentes grados de acoplamiento: siguen las distancias entre niveles, pero hay mucho más control sobre procesos básicos por parte de la administración central.

Igualmente, la universidad no deja de ser una burocracia profesional. Ser burocracia profesional también implica que cada objetivo, producto o programa académico está íntimamente relacionado con la carrera y el puesto de trabajo de personas. Así, reorientar la producción implica pérdida de algo acumulado durante décadas. Cada cambio también involucra cuestiones éticas y principios. El reordenamiento de los noventa implicó que se acercó más a una burocracia profesional, cuando aumentó la influencia de los académicos de tiempo completo, al mismo tiempo que otros sectores fueron excluidos del debate. Sin embargo, al mismo tiempo se redujo la importancia de los órganos colegiados.

También hubo cambios que modifican aspectos como la anarquía organizada o los botes de basura. El desplazamiento de las decisiones desde los órganos colegiados hacia grupos de trabajo modificó la lógica interna. Con un creciente énfasis en la operación o la implementación, no es primordialmente una toma de decisiones al estilo de botes de basura, donde los problemas, soluciones y actores circulan libremente y se encuentran azarosamente. Más bien, la operación de grupos de trabajo y comisiones apunta hacia procesos donde hay cierta claridad acerca del problema, del plazo en que se debe resolver, de las soluciones aceptables, y de los actores indicados. En el fondo, los grupos tienen dos objetivos: atender el problema mediante propuestas de acción, y establecer consensos básicos para que sea aceptada la solución (crear legitimidad). La racionalidad sigue limitada, pero el proceso es mucho más organizado. Dentro de la analogía de los botes de basura, habría que constatar que en los noventa se pusieron en operación nuevas reglas, como la separación de tipos de basura, la introducción de rutas específicas para el camión y nuevos criterios para el acceso de cierto tipo de pepenadores.

Al mismo tiempo, el plan de desarrollo no aparece como el eje principal de la reforma. Aparece en ocasiones como referencia para justificar cambios, pero el contenido es desconocido por la mayoría. Destaca que la mayor parte de las reformas propuestas en los planes de desarrollo se quedaron en la parte administrativa, con severos problemas para modificar la cotidianidad académica, la cual cambia mucho más lenta. Así, la flexibilidad que prometió el sistema de créditos no se dio y permanece el sistema tradicional de escuelas, facultades e institutos. Cambiar esto quizá no se pueda resolver con un plan maestro, sino con cambios graduales. Evidencia que un plan puede funcionar como detonador, pero que cualquier plan maestro enfrenta problemas serios en la práctica, difícil de prever o planear.

La experiencia de la BUAP sugiere que para una universidad, que atiende muchos objetivos a la vez, la forma de adaptación permanente, donde la administración central ocupa el papel de mediador entre lo interno y externo, quizá es más eficaz que la planeación estratégica formal, que presupone acuerdos o claridad sobre metas, objetivos y cambios futuros en el entorno. Varios éxitos de la BUAP, como el lugar destacado en PROMEP o FOMES, se deben a adaptaciones efectivas a condiciones no previstas en el plan de desarrollo.

Otra observación es que el gobierno universitario, en la práctica, es una abstracción, tal como “estado” o “gobierno”. Se compone por múltiples partes, y las racionalidades colectivas e individuales no coinciden siempre. En efecto, habría que constatar que dentro de los esquemas de análisis resulta difícil decir si la BUAP se volvió más burocrática o más política. En la práctica, los departamentos tienen lógicas diferentes, y los actores tienen distintas perspectivas. La óptica de los problemas del tesorero es distinta a la del vicerrector de docencia.

El predominio de una u otra forma también depende mucho de los tópicos en debate y del momento político.

La universidad puede moverse durante semanas como organización burocrática hasta que se presenta un tópico que moviliza actores por razones políticas, notablemente cuando se acerca una elección. Hay ciertos ritos, mitos y procedimientos que parecen inevitables, como los enroques en el gabinete del rector cuando se acercan las elecciones, ver elecciones parciales como parte de un juego político más grande, observar no sólo el trabajo realizado por cada quién, sino su fuerza política, sus seguidores, sus posibles intenciones para ocupar cuotas del poder.

Hay incluso cambios en la actuación de un mismo funcionario, que puede dedicarse a cumplir como burócrata sus funciones formales, pero extender su actuación como operador político, interviniendo en la lucha política. No es raro encontrar dentro del equipo del rector diferentes visiones de lo que es o debe ser la universidad. Incluso, se pueden encontrar visiones distintas dentro de un mismo documento como el informe anual del rector, donde se hace referencia a la excelencia y al mérito, pero también a que el artículo tercero de la Constitución establece el derecho a la educación gratuita.

El éxito de la BUAP en los noventa tiene así algunos aspectos sorprendentes: se estableció una mayor gobernabilidad mediante la burocratización de diferentes áreas, el desplazamiento de decisiones de órganos colegiados hacia comisiones especiales, y el crecimiento de puestos directivos. Cabe preguntarse, a partir de esta experiencia en qué consiste la modernización de la gestión: en que se resuelven viejos problemas mediante nuevas formas y estructuras, o en que se atienden nuevos problemas mediante estructuras tradicionales?

Referencias

- Birnbaum, R. (1988). *How Colleges Work* , San Francisco, Jossey-Bass.
- Brunner, J.J. (1987). *Universidad y Sociedad en América Latina* , México, SEP-UAM-A.
- Clark, B.R. (1988). “The Entrepreneurial University: Demand and Response” *Tertiary Education and Management* , Vol 4, N°1.
- Cohen, M.D. y J.G. March (1974). *Leadership and Ambiguity: the American College President* , Nueva York, McGraw-Hill.
- De Vries, W. (2001). *El exorcismo de diablos y ángeles. Los efectos de políticas públicas sobre el trabajo académico* , Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, México.
- De Vries, W. y R. Moreno (1996). Historia de una crisis autónoma: la BUAP de 1975 a 1990”, en W. Pansters (coord.), *La mirada del fénix* , Puebla, BUAP.
- De Vries, W. (1996). “Políticas públicas y funcionarios modernos”, *Perfiles Educativos* , N° 71, enero-marzo.
- Doger Corte, J.(1990). “Discurso de toma de posesión”, BUAP, mimeo.
- Doger Corte, J.(1991). *Informe de labores 1991* , BUAP.
- Hood, C. (1991) “A public Management for all Seasons?” *Public Administration* , 60.
- Kent, R. y W. De Vries (1994). “Evaluación y financiamiento de la educación superior en México”, *Universidad Futura* , Vol 5, No 15.
- Kooiman, J. (1993). “Findings, Speculations and Recommendations”, en J. Kooiman (ed.) *Modern Governance* , Londres,Sage.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations* , Estados Unidos, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Van Vught, F. (1989). “Creating Innovations in Higher Education”, en *European Journal of Education* , Vol. 24, N° 3.
- Weick, K.E. (1976). “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, en *Administrative Science Quarterly* , 21.