

INTRODUCCIÓN

Parece existir cierto consenso en los estudios realizados durante los últimos años sobre el sistema de educación superior mexicano, en afirmar que el análisis de las acciones y políticas educativas de nivel superior correspondientes al último cuarto de siglo, resultaron en la constitución de un periodo clave para entender los procesos de cambio institucional ocurridos en el campo de las universidades públicas, y en general, del sector educativo de ese nivel. Sea por los efectos deliberados, no deseados o perversos de las políticas públicas de la época, sea por el contexto de cambios económicos, políticos o sociales con los que interactuaron las comunidades universitarias y sus dirigentes y representantes, o por los efectos de la dinámica interna de las relaciones, estructuras y conflictos que determinaron coyunturas, decisiones y procesos relevantes en las organizaciones universitarias, el resultado fue un conjunto de transformaciones de diverso origen y alcance. En buena medida, el punto de partida de esas transformaciones –el “mecanismo de disparo” de las intervenciones públicas federales– fue la crisis del financiamiento universitario asociado a la crisis general de la economía ocurrida desde los años ochenta, que desencadenó un conjunto de acciones y decisiones encaminadas hacia la reforma de la acción pública federal, lo que incluyó por supuesto al sector de la educación superior mexicana durante los años noventa. Sin embargo, fue también el proceso de transición política hacia la democracia el elemento que influyó de manera crucial en la transformación del contexto tradicional de las universidades públicas en México.

Pero fue en el campo específico de la administración, el gobierno y la gestión de las universidades el lugar en el cual ocurrieron varias de las transformaciones más significativas de la década. En muy poco tiempo, nuevos esquemas, estilos y patrones de gestión se introdujeron y enraizaron en instituciones en las

que la politización y burocratización se habían convertido en los dispositivos centrales en los esquemas de coordinación de la administración y de la vida académica. Pero los intentos por introducir esas nuevas formas en los viejos esquemas de gestión –como el vino nuevo en odres viejos–, resultó en una mixtura compleja en cada caso, pues los intereses políticos, los intereses académicos y los intereses burocráticos enfrentaron nuevas tensiones y conflictos. En esas circunstancias, a lo largo de los años noventa –un poco antes, un poco después en cada caso institucional–, fue posible advertir la emergencia de una nueva complejidad institucional, marcada, de un lado, por el enfrentamiento entre lógicas diversas de desempeño institucional, y por el otro, por la influencia de factores externos que restringieron y modelaron en diversos grados el comportamiento institucional.

En todos los casos, la gestión y administración de los recursos se convirtió en un área estratégica para la acción institucional, en que el énfasis en el control y la regulación de ese campo explican buena parte de las tensiones, interacciones y conflictos que dominaron las relaciones entre los diversos sectores universitarios. El fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva de las universidades, se constituyó como uno de los ejes de transformación orientados por el modelo de la “universidad innovadora” o “empresadora”, como denominó Clark (1997) a las transformaciones de varias universidades europeas en los años ochenta y primeros noventa del siglo pasado. Pero el fortalecimiento de las estructuras de gestión centralizada de las decisiones estratégicas del cambio institucional, ha estado acompañada del incremento de las tensiones con las formas tradicionales del gobierno universitario en México. Las decisiones para responder a las demandas de las políticas federales por parte de las autoridades centrales universitarias, descansan cada vez más en estructuras paralelas de gobierno que no transitan por las estructuras formales constituidas en cada universidad, lo que genera una tensión creciente entre la legitimidad y la legalidad de las decisiones con la eficacia de la gestión directiva.

En este marco interpretativo, la hipótesis general en que descansa este trabajo es que esa tensión entre gestión y gobierno (o, para decirlo en términos más clásicos, entre gestión y política), ha estado determinada, para el caso mexicano, por la reconfiguración de las relaciones de poder y de la política en la universidad, lo que supone un cambio en el esquema general de la gobernabilidad preexistente en cada caso. De manera complementaria a dicha hipótesis, se considerará que el desplazamiento de la importancia política de ciertos actores

explica la transformación del esquema de gobernabilidad institucional. Específicamente, se explorará la idea de que es el incremento de la importancia de la burocracia universitaria en la gestión y administración de las universidades el factor principal de la reconfiguración del esquema del gobierno universitario.

Una sospecha acompaña también la observación de estos años de cambios, de política y políticas públicas en el campo universitario. Es la impresión de que los cambios en el perfil y la figura de los rectores universitarios representan también la magnitud y profundidad de los cambios en los gobiernos universitarios. Si se observan las biografías individuales y los contextos institucionales y locales de los rectores de muchas universidades públicas del país, se podrá advertir que a las tradicionales funciones de coordinación administrativa y representación política de sus instituciones, a las Rectorías se les cargó también de nuevas exigencias y habilidades directivas y de conducción política de las políticas. En otras palabras, al lado de las habilidades técnicas, destrezas políticas, carisma y capacidad de consenso con que debe contar un rector universitario –que son determinadas significativamente por los patrones de estructuración y movilidad política que existen en cada universidad–, se agregaron funciones “no declaradas” de las rectorías, como son la promoción e instrumentación de ciertos programas públicos al interior de las universidades, la ampliación de las capacidades de dirección y gestión intra y extrainstitucionales, la administración estratégica de acciones y planes, la elaboración de regulaciones y propuestas para mejorar la rendición de cuentas, la evaluación, la planeación institucional. El resultado de todo ello fue la creación de una figura híbrida, que combina las capacidades del político (*El Príncipe* de Maquiavelo), con el *expertise* del burócrata profesional o de sus consejeros de ocasión (fiel al modelo weberiano), y el gerente de las políticas institucionales (la figura predilecta en el campo de la Nueva Gestión Pública). Tenemos así la emergencia de príncipes que son a la vez burócratas y gerentes, políticos y administradores, relativamente hábiles en la negociación de los conflictos, y naturalmente pragmáticos para transformar los reconocimientos y logros institucionales en mecanismos de acumulación de capital político personal o grupal. Esa tendencia hacia la personalización de los procesos de cambio y de los logros institucionales, es resultado justamente de la capitalización de los reconocimientos y medallas de la “república de los indicadores” en que se ha convertido en gran medida la gestión de la educación superior. En estas circunstancias, sus perfiles de acceso y desempeño al poder

institucional, dependen en alguna medida de su capacidad para adaptarse a las nuevas exigencias de nuestros propios, peculiares, tiempo modernos.

Esa personalización de los logros institucionales está en la base de las transformaciones observables, pero no se agota en ella. La acumulación de prestigio y poder institucional de las rectorías universitarias tiene una de sus fuentes más poderosas en los reconocimientos y recompensas incorporadas en la instrumentación de las políticas públicas federales de las últimas dos décadas. Dicho de otra manera: el capital político de los máximos dirigentes tiene su origen en la acumulación de los logros institucionales universitarios (posición en los *rankings* nacionales, locales o internacionales, monto de recursos extraordinarios, presencia continua en los medios de comunicación, cantidad de programas de estudio acreditados, número de profesores miembros del Sistema Nacional de Investigadores o del Programa de Mejoramiento del Profesorado (por sus siglas, SNI y PROMEP, respectivamente), o evaluaciones de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), o de la cantidad de programas de posgrado reconocidos por el CONACYT, que se constituyen cada vez más en fuentes preciosas y quizá inevitables de personalización de la vida institucional. Esto, por supuesto, no es exclusivo de la vida política universitaria, sino que es consecuente con el fenómeno de la personalización de la política que se ha desplegado en el marco general de la sociedad del espectáculo que caracteriza a la vida social contemporánea. Ello explica también, tal vez, el hecho de que en los procesos de cambio institucional y los incentivos incorporados en las políticas, las acciones y procesos de la vida académica tradicional, habitual, de las comunidades no sean objeto ni de atención ni de reconocimientos, ni de medallas ni rituales, pues en poco contribuyen a la acumulación de capital político institucional.

Pero esas figuras, prácticas y perfiles son incomprensibles sin el contexto gubernamental institucional del cual forman parte y reflejo. Las estructuras de gobierno universitario y los esquemas de gobernabilidad institucional contruidos o reconstruidos en los últimos años, configuran las relaciones de poder que explican los cambios institucionales observados, así como los patrones de legitimidad, estabilidad y eficacia que se encuentran en la base de la vida política universitaria contemporánea. Los Rectores son, en grado variable, los centros simbólicos y prácticos de esas relaciones de poder y de las prácticas políticas que se desprenden en cada caso. El tamaño de las universidades públicas consideradas, su antigüedad, las formas de organización que asumen, tanto como las

trayectorias de sus estructuras y prácticas políticas y de gobierno, determinan en alto grado el perfil de la autoridad y de sus fuentes de legitimación, estabilidad y eficacia.

Para explorar dichas hipótesis, conjeturas y sospechas, se consideraron principalmente cinco casos específicos de universidades públicas que combinaron reacomodos en sus estructuras de gobierno y de poder con reformas institucionales de diverso alcance y origen: la Universidad de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad de Sonora, y la Universidad Veracruzana (Acosta, 2006). A partir del examen comparativo de estos casos es posible formular algunas tesis e hipótesis de trabajo para comprender de mejor modo tanto el impacto de las políticas públicas en la organización y el gobierno del sistema y de las instituciones, como el proceso de transformaciones que caracterizan a las universidades públicas en la dimensión política, de gestión y de gobierno institucional. El argumento central es que los cambios tanto en el contexto como en el entorno de las políticas universitarias en los últimos años han modificado silenciosa pero sustancialmente las formas de gobierno, de gobernabilidad y gobernanza de la educación superior mexicana.

El ensayo se divide en tres capítulos. El primero plantea el marco analítico del texto, indagando en las relaciones entre política y gobierno en el contexto universitario mexicano, enfatizando el peso de los factores contextuales en la estructuración de los vínculos entre estructuras de gobierno, actores y decisiones políticas. Aquí se desarrolla un análisis a partir del examen de las políticas nacionales de evaluación y calidad que se han instrumentado desde los primeros años noventa, la formación de las políticas públicas como redes de políticas, y sus determinaciones en la vida política universitaria.

El segundo capítulo se concentra en el análisis de las relaciones entre el orden formal y las prácticas políticas universitarias. A partir de un breve esbozo histórico de las estructuras de gobierno de las universidades públicas mexicanas, se exploran los cambios ocurridos en el concepto y las prácticas de la autonomía universitaria –eslabón fundamental en la estructuración política de las universidades–, se desarrolla también un análisis de los procesos de burocratización del cambio institucional en estas organizaciones, así como una revisión y varias reflexiones en torno a las prácticas políticas universitarias contemporáneas.

Finalmente, el tercer capítulo trata de la identificación de los impactos de las políticas y los programas federales en las relaciones entre los universitarios,

y de los “nuevos estilos” de gestión de los asuntos universitarios. Las figuras de autoridad, el fortalecimiento de las estructuras burocráticas de nivel medio y superior, la emergencia de nuevas figuras de gestión asociadas a una estructura paralela de decisiones en la universidad, así como el fenómeno de la burocratización del trabajo académico universitario, constituyen los elementos centrales de ese apartado. A partir del análisis de los casos de cinco universidades públicas mexicanas, se muestran algunas de las tensiones que ocurren en el campo de las relaciones entre los cambios institucionales, la gobernabilidad y el desempeño institucional.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBIERNO UNIVERSITARIO

Para el desarrollo del estudio, se parte de la identificación del contexto político y de políticas, tomando como unidad de análisis a las políticas públicas federales en educación superior durante el periodo 1990-2006, y algunos de sus efectos en las universidades públicas mexicanas. A partir de ahí se identifican los factores institucionales que determinan, por un lado, los núcleos específicos de decisiones y acciones de políticas, y por el otro, las relaciones de poder y las formas de gobierno, y los modelos de gobernabilidad y gobernanza institucional en cada caso. De acuerdo con la hipótesis general del proyecto, se formula como hipótesis central de trabajo que estos factores determinan en gran medida la orientación y la calidad de los procesos de cambio institucional en las universidades públicas estudiadas.

FIGURA 1. ESQUEMA DE CAMBIO INSTITUCIONAL



Como todo proceso de cambio institucional, la dimensión política de la organización y el cambio universitario es determinada poderosamente por factores externos e internos. Entre los primeros, es necesario destacar el papel de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas en el periodo de análisis, las cuales jugaron una función de incentivos en los procesos de reconfiguración de las estructuras y algunas prácticas institucionales. La lógica, o lógicas, que gobernaron la formulación de las políticas federales en el campo, combinaron exigencias de rendición de cuentas, con reclamos de eficiencia administrativa y orden financiero, control político gubernamental con autonomía académica, estimulando la producción de indicadores, procesos y procedimientos diversos de evaluación de la calidad, y complicados mecanismos de ampliación presupuestal a las universidades públicas. Como toda política pública moderna, las políticas federales actuaron en algunas condiciones como restricciones puras y duras, aunque en otros, sobre todo en el último periodo, tendieron a configurar “redes de políticas” de diversa magnitud y consistencia en los sectores en que actuaron. Para decirlo en breve, un nuevo intervencionismo estatal actuando bajo una perspectiva de redes caracteriza el periodo de las políticas instrumentadas en los últimos años, cuyos efectos han sido significativos en términos de la reorganización de las estructuras de gestión y decisión universitaria.

Por su parte, la arena “interna” de la dimensión política mencionada tiene que ver con los actores y fuerzas políticas que en cada universidad impulsan modificaciones en las estructuras de gobierno, de gestión (*governance*) y de gobernabilidad institucional. Esta “vida interior” es la que define con precisión la magnitud y orientación de los cambios en la esfera política de las universidades, pues esta concentra y ordena formal y simbólicamente las prácticas políticas en la universidad. Es por ello un fenómeno elusivo, complejo, pues es el resultado de biografías personales, contextos institucionales, códigos simbólicos y prácticos de acceso y distribución del poder, estructuras preexistentes y herencias políticas, intereses, en los que la incertidumbre y el azar juegan también un rol no menor en la configuración de los arreglos y los saldos de los juegos de poder universitario.

Factores externos del gobierno y las políticas universitarias

Las políticas públicas como redes de políticas

En buena parte de la literatura sobre el Estado, luego de la segunda guerra mundial, es posible rastrear la noción de que el gobierno –como el agente principal de la conducción de los asuntos públicos– organiza su acción a partir de la elaboración e instrumentación de determinadas políticas públicas. El contexto y la estructura del Estado (y más específicamente la orientación y arquitectura del régimen político), intervienen para identificar con precisión en qué medida la acción pública es sólo una acción de gobierno, o cuánto de la acción del gobierno es producto de fuerzas públicas y sociales “externas”, es decir, efecto de las fuerzas invisibles o enguantadas del mercado, o de las asociaciones, organismos y grupos de la sociedad civil, cuya fuerza o influencia puede “colonizar” total o parcialmente la orientación o la ejecución de las políticas.

El Estado de Bienestar occidental, diseñado bajo la óptica de modelo keynesiano, implicó la centralidad del gobierno en el diseño de las políticas públicas, y sus efectos distributivos o redistributivos fueron diseñados mediante la construcción de acuerdos políticos y arreglos institucionales, dentro de los cuales la participación de partidos políticos y de sindicatos y organizaciones de masas, jugaron un papel central para imprimir un carácter universalista a la acción pública (Esping-Andersen, 1993). De esta forma, el *Welfare State* fue una invención política y socioeconómica montada sobre la base de grandes coaliciones políticas nacionales, que permitieron garantizar grados crecientes de bienestar con la estructuración y consolidación de regímenes políticos democráticos (Polanyi, 1995; Rothstein, 1998). En este contexto, la acción pública fue siempre concebida como la acción del gobierno junto con la acción de sectores no gubernamentales.

Por razones históricas derivadas de la peculiar configuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en México y en América Latina la acción pública ha sido entendida, a contraparte, fundamentalmente (y casi exclusivamente) como una acción de gobierno. La centralidad del Estado y del aparato gubernamental en la organización de las demandas ciudadanas (a través de sindicatos, partidos políticos y asociaciones de muy diverso tipo), construyó relaciones de dependencia de las organizaciones sociales y civiles con el Estado que fueron dominadas durante un largo ciclo por prácticas clientelares,

prebendarias o patrimonialistas, que fortalecieron una fórmula política basada en arreglos corporativos y una fórmula económica que legitimaba la intervención estatal en el mercado. Ello dio por resultado la constitución de regímenes nacional-populares autoritarios o semi-democráticos, que funcionaban bajo el dominio de una clara matriz “estado-centrista” (Lechner, 1999), y en los que las funciones del bienestar social fueron segmentadas y no universalistas. En esas circunstancias, la acción del Estado, a partir de las políticas públicas, fue identificada de manera común como políticas estatales, y más específicamente, como acciones gubernamentales.

Este perfil “gobiernista” de la acción pública en un contexto de baja autonomía de las organizaciones sociales y políticas, explica la concentración del poder y de los recursos (financieros, simbólicos y materiales) en las elites estatales. No obstante, la acción pública fue “colonizada” en diversos momentos y ciclos por fuerzas sociales y políticas que incorporaron sus intereses mediante diversas estrategias en las políticas y los programas gubernamentales. Algunos han hecho énfasis en las decisiones, otros en las determinaciones (externas o internas al gobierno, que incluyen desde imposiciones de organismos internacionales hasta la fortaleza de la sociedad civil nacional), algunos más en las instituciones, otros en las clases sociales, algunos más en los grupos de presión. En cualquier caso, existe la hipótesis de que, en ausencia de un marco institucional democrático de relaciones de poder, fueron las fuerzas política o económicamente organizadas, las que determinaron en cierta medida la acción del Estado.

A raíz de la crisis económica de los años ochenta, de los procesos de reestructuración y ajuste de las economías nacionales en la región, y de las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos, la estructura de las relaciones entre el Estado y la sociedad cambiaron de manera dramática. Tras las reformas de “primera” y de “segunda” generación, el tema de la nueva coordinación pública transitó de la centralidad estatal hacia esquemas dominados por el gerenciamiento (*management*) de las políticas públicas, la gobernanza (*governance*), o la nueva gestión pública (Aguilar, 2006; Repetto, 2005). La reestructuración política del sistema de partidos, fue acompañada de un desmantelamiento gradual de los enclaves corporativistas tradicionales, y paulatinamente nuevas organizaciones sociales y políticas aparecieron en el campo de la acción pública. Al cabo de un ciclo de movilizaciones y conflictos de muy diverso tipo y alcance, la democratización de los regímenes políticos latino-

americanos provocó un cambio en las formas tradicionales de la gestión política, a través de la cual cierta dinámica pluralista ha comenzado a abrirse paso en el proceso de elaboración de políticas.²

No obstante las diferencias en los matices o en los énfasis, parece existir un acuerdo común, elemental, en el sentido de que toda acción gubernamental es una acción pública, pero no toda acción pública es una acción gubernamental. Bajo este supuesto mínimo, es posible reflexionar en torno a las acciones públicas como políticas públicas, es decir, pensar a las acciones de gobierno en el marco de las transformaciones de la esfera pública, y a las políticas como expresiones complejas tanto de las acciones de gobierno como de las transformaciones de lo público.

Acción pública y acción colectiva

La reestructuración de la acción pública en los diversos marcos nacionales ha implicado nuevas formas de coordinación entre el Estado y la sociedad. La democratización de la competencia política y la alternancia en el gobierno han permitido el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, pero también han colocado nuevos desafíos a la gestión de lo público en la esfera no directamente política. En relativamente poco tiempo, la autoridad pública ha transitado de formas autoritarias y burocráticas hacia formas de negociación y colonización de los intereses privados o corporativos en muchos asuntos públicos (Cabrero, 2005; Castañeda y Cuéllar, 1998; Banco Mundial, 2007). En el marco de reformas silenciosas o deliberadas de la estructura y capacidades del Estado, ha emergido en el campo social un nuevo conjunto de prácticas y lógicas que se disputan entre tensiones y conflictos un lugar en la agenda de las políticas.

Diversas formas de acción colectiva se han configurado en esta lógica de reacomodos de lo público, y la acción pública misma se ha convertido en una

² Una intensa discusión acompañó estos cambios, que cuestiona el alcance y profundidad de la transición y el cambio político a la democracia. Y muy pronto se reconoció que no bastaba “tener una democracia para gobernar democráticamente”, lo que implicaba no solamente afianzar los procedimientos electorales y un sistema de partidos para la construcción democrática, sino que era también necesaria la “invención” de nuevas formas de gestión para la elaboración de las políticas públicas. Por otro lado, la afirmación del carácter pluralista de las formas de organización de los intereses en las sociedades locales, debe contraponerse a la persistencia de las desigualdades en la representación política de clases y grupos sociales (Camou, 2002; Lechner, *et al.*, 1999; Tulchin, 2002).

forma particular de la acción colectiva³. Ello implica el desarrollo de capacidades de coordinación sociopolítica que permitan, de un lado legitimar a la autoridad pública, pero también, por el otro lado, mejorar la eficacia de la acción pública. En escenarios dominados frecuentemente por el activismo de grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sindicatos, las agencias gubernamentales enfrentan el desafío de encontrar nuevas fórmulas de coordinación que permitan resolver los viejos desafíos de la gobernabilidad (legitimidad, eficacia, estabilidad) y los nuevos retos de la gobernanza (eficiencia, capacidad organizacional y calidad de la gestión). En estas circunstancias, la acción pública –es decir, las decisiones, las agendas y la movilización de recursos para resolver problemas colectivamente significativos– es causada o producida por movimientos de grupos y comunidades interesadas en colocar sus demandas en la esfera pública y de ahí, en la agenda de políticas públicas. Esas formas de acción colectiva tienen, en una dimensión estrictamente sociológica, un fuerte componente identitario, simbólico, que conduce a una lógica autonómica y cohesiva de sus intereses y representaciones (Melucci, 1999; Tarrow, 1997). Pero en una dimensión puramente politológica, esos movimientos de acción colectiva significan intereses agrupados, legítimos, en busca de un lugar en la esfera pública, y constituyen actores necesarios en la construcción de acuerdos y coaliciones para la acción pública (Thoenig, 1997; March y Olsen, 1997; Shepsle y Bonchek, 2005). Desde esta perspectiva, las políticas públicas (las políticas sociales, por ejemplo) pueden ser apreciadas como “bienes colectivos”, como instrumentos para el abordaje y resolución de asuntos públicos específicos que movilizan los intereses de organizaciones sociales, y que representan demandas cuya satisfacción generará potencialmente legitimidad y estabilidad a la gestión de las políticas públicas (Lynn, 1998).

Redes de políticas

El concepto de red es hoy un término multicitado en el campo de las ciencias sociales, en particular en la sociología, la ciencia política o la antropología. Se

³ No voy a profundizar aquí en las limitaciones y diferencias que puede haber entre la sociología de la acción colectiva y el análisis politológico de la acción pública. Aunque una tiene su origen tanto en el análisis de los nuevos movimientos sociales (Tarrow, 1997), como de las formas de organización de los intereses para alcanzar bienes públicos (Olson, 1992; Crozier y Friedberg, 1990), y la otra se refiere a las interrelaciones o interacciones entre el gobierno y los grupos sociales (Tarrow & Tilly, 2007), sospecho que hay una conexión empírica entre ambos mundos conceptuales, que puede ser apreciada mediante la observación de los problemas asociados a las nuevas formas de gestión pública.

utiliza tanto para explicar los vínculos entre los individuos, los grupos y las instituciones, como para enfatizar las mediaciones entre los enfoques clásicos del individualismo y el colectivismo metodológico, o para establecer las complejas determinaciones entre las dimensiones no formalizadas en la estructuración de diversas formas de la acción colectiva.

En su trabajo clásico, Rhodes (1982) hizo hincapié en las ventajas analíticas del concepto de red para el análisis de las políticas públicas. El énfasis específico que propone este autor descansa en la estructura de la distribución de los recursos, en la que participan distintas organizaciones gubernamentales y públicas, conectadas por una relación de dependencia por el acceso y control de esos recursos. Más recientemente, el propio Rhodes (2008) propone una definición precisa del concepto de “redes de políticas” como: *sets of formal institutional and informal linkages between governmental and others actors structured around shared if endlessly beliefs and interests in public policy making and implementation*. Estos vínculos formales e informales entre el gobierno y otros actores configuran y expresan intereses y creencias que se pueden traducir en determinadas políticas y decisiones públicas. La diferenciación entre los niveles de las relaciones intergubernamentales (macro), los vínculos entre el centro y la periferia del gobiernos y organizaciones políticas (nivel medio), y el de los actores particulares (micro), resulta importante para distinguir la influencia e importancia de las redes en el análisis de formulación y operación de las políticas públicas (Evans, 1998).

En otras vertientes del campo del análisis de políticas (*policy analysis*), el empleo del concepto de red tiene su origen en el supuesto de que las políticas públicas incorporan tanto en su agenda como en el diseño de las políticas y su implementación, un conjunto de intereses organizados en torno a temas generales o específicos de las políticas. Esos intereses corresponden a una pluralidad de grupos políticos o empresariales, asociaciones civiles, comunidades de ciudadanos, partidos políticos, comunidades de expertos, que compiten por incorporar algunas de sus preocupaciones privadas como asuntos de interés público. Es lo que en la literatura se denomina la “Agenda Pública” de las políticas, distinta a la “Agenda de Gobierno” y a la “Agenda Constitucional” (Aguilar, 1993; Lindblom, 1991; Majone, 1997).⁴

⁴ Coexisten aquí dos posturas teóricas encontradas: las que se podrían agrupar en las teorías del *rational choice*, y las que se encuentran dentro de la escuela del neoinstitucionalismo. Una apunta a que es el cálculo y la búsqueda de la maximización de los intereses de los actores solitarios o en colectivo, el motor de las movilizaciones para su incorporación en la agenda pública. Los enfoques neoinstitucionalistas colocan el

Desde esta perspectiva, los campos de políticas son campos de batalla, arenas de lucha política en la que se trata de imponer tanto una agenda como un conjunto de definiciones de problemas de políticas que favorezcan tal o cual tratamiento de los mismos. De ahí que los intereses en juego, y los actores que los encarnan o representan, desarrollan estrategias de formación de redes de políticas que permitan incrementar su fuerza e influencia en la definición de las políticas mismas, tanto en la fase de su diseño como de su implementación (Pressman y Wildavsky, 1998).⁵ En otras palabras, la política de las políticas (*politics of policies*) constituye el lado opaco de las políticas públicas, la caja negra de las interacciones entre intereses y actores, el lugar y el tiempo en que se configuran las políticas y se transportan intereses específicos de las comunidades y grupos involucrados. La arquitectura de las instituciones políticas nacionales, el perfil de los actores involucrados, las arenas de políticas, y la organización de la sociedad civil, constituyen factores que explican la naturaleza esencialmente política (es decir, conflictiva y compleja), de las políticas públicas (IDB, 2005).

El pluralismo político y social es el combustible más potente en la formación de agendas públicas y redes de políticas. Esto supone algún grado de autonomía de los ciudadanos y en general de los gobernados respecto del gobierno y del Estado. Sin embargo, en sociedades cruzadas por la desigualdad social y económica, esa autonomía tiende a ser un privilegio, por lo cual la representación de los intereses tiende a concentrarse en aquellas organizaciones y activistas capaces de construir representaciones políticas de intereses sociales. La desigualdad del ingreso económico supone entonces, en cierto grado, la desigualdad en la representación política.

Comunidad de políticas y redes de políticas

Pero es preciso distinguir entre aquellas redes intelectual y técnicamente asociadas a determinados campos de políticas, y aquellas redes interesadas y po-

acento no tanto en el interés sino en las reglas y procedimientos establecidos o acordados para el diseño de las políticas públicas.

⁵ De hecho, el trabajo clásico de estos autores sobre el análisis de la implementación de políticas públicas, mostró, mediante el estudio comparado de varios programas públicos en los Estados Unidos durante los años sesenta del siglo pasado, que el problema de implementación es esencialmente un problema de "acción colectiva conjunta" entre gobiernos, grupos de interés y organizaciones de ciudadanos. Este es uno de los trabajos pioneros que mostró a los analistas y teóricos de las políticas la importancia de la implementación como parte sustantiva del ciclo de políticas, y el carácter "interaccionista" de toda política pública.

tencialmente involucradas en los contenidos y en las acciones mismas de las políticas públicas. Es decir, distinguir entre las "comunidades de políticas" y las "redes de políticas". La primera se refiere a aquellos grupos de expertos interesados en la definición de las cuestiones o asuntos estratégicos de las políticas (*issues*), analistas de políticas que participan en la identificación de problemas, bajo el axioma de que "quien define, decide". Las redes de políticas son aquellas que se integran por activistas, gobiernos locales, partidos políticos, empresas, grupos de presión u organizaciones cívicas comprometidas con el tratamiento de asuntos de su interés particular. En este sentido, las redes adquieren visibilidad y peso específicos bajo las forma de coaliciones de políticas, cuya función esencial es asegurar y mantener la implementación de las políticas en determinado tiempo y circunstancias (Parsons, 2007).

Las comunidades de políticas han dominado tradicionalmente la tematización de las políticas públicas, y eso revela su influencia en la definición y orientación de la acción pública. Académicos, expertos y consultores (los nuevos consejeros de "príncipes" nacionales o locales) conforman las figuras principales que participan activamente en la definición de los asuntos críticos de las agendas de políticas. Las formas de organización gubernamental para su intervención en la acción pública determinan en buena medida el grado de influencia de estas comunidades, y son el tipo de relaciones que establecen con actores no gubernamentales las que conforman los "juegos" de la acción pública. En cualquier caso, los actores gubernamentales actúan en un entramado de redes organizacionales, intergubernamentales, y redes de políticas públicas en arenas específicas de la acción pública (Bryson y Crosby, 1992).

Por otro lado, hay que distinguir entre redes y coaliciones de políticas. Si bien es cierto que toda política pública requiere de coaliciones de políticas, también es preciso reconocer que no toda acción pública requiere de redes de políticas. Es decir, la formulación de una agenda y de políticas correspondientes requieren, en su diseño e implementación, de agentes y actores que "vigilen" y acuerden los ritmos, modalidades y circunstancias en que puede ser instrumentada una política pública (Sabatier, 1988). En este sentido, la política es un componente crucial, estratégico, de toda política pública, y los "políticos de las políticas" a los que se refiere Hecló (1993), juegan un papel importante en la promoción de las propuestas de políticas y la articulación de las coaliciones correspondientes.

Pero existen acciones públicas que pueden o no depender de redes de políticas ni ser provocadas o constituir efectos de movimientos de acción colectiva.

Tienen que ver con aquellas acciones rutinarias que disponen de instrumentos, reglas y recursos que han probado su eficacia en el pasado relacionados con aspectos cotidianos de la vida pública (alumbrado, recolección de basura, seguridad pública, educación, etc.). Ahí donde surgen conflictos asociados a nuevas necesidades de atención o a una mejor distribución o reorganización de los recursos públicos, es cuando se forman movimientos de acción colectiva que organizan las demandas y representan intereses específicos que llaman la atención gubernamental para emprender o reformular acciones públicas. Nos encontramos en este caso con experiencias donde la acción colectiva es un fenómeno ligado a emergencia de nuevas políticas públicas y a la acción pública misma (Hardin, 2007; Font, 2001).

Gobernabilidad, gobernanza y coaliciones de políticas

Pero las políticas públicas implican también la existencia de estructuras y prácticas asociadas a determinados esquemas de gobernabilidad, que explican las capacidades de gobernanza (*governance*) en los distintos campos de la acción pública. Por gobernabilidad se entiende aquí la definición clásica, como la capacidad de respuesta que poseen los sistemas de gobierno para atender las demandas sociales (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Esta capacidad es una construcción esencialmente política, que tiene que ver con el perfil del régimen político (*political system*), en el cual se elaboran e implementan las políticas públicas (*policies*), la agenda de las políticas y su instrumentación. Las estructuras de acceso y distribución del poder (poderes ejecutivo, legislativo y judicial), los mecanismos de selección de funcionarios y gobernantes (procesos electorales), las formas de agregación de los intereses políticos (partidos, sindicatos, organizaciones civiles y representativas), las formas parlamentarias o presidenciales de organización del poder político, son factores que modelan y restringen la acción y las políticas públicas generales, sectoriales o territoriales.

Las instituciones, en tanto conjunto de reglas, actores y estructuras de acción individual o colectiva (Acosta, 2002), constituyen “filtros” para la distribución pública de recursos, competencias y poderes, y juegan un papel central en el ordenamiento político en el cual se vuelve “gobernable” la vida social. La tendencia incesante hacia la formalización e institucionalización de los comportamientos políticos y sociales, implica generar las condiciones para elevar los umbrales de la gobernabilidad, y con ello, las capacidades institucionales del sistema político y

de gobierno para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos (Camou, 2001). En un contexto de democratización de la vida política en una sociedad, esas capacidades institucionales que hacen posible elevar el grado de gobernabilidad implican considerar esencialmente la capacidad de gobernar fundamentalmente por la vía de las políticas (*policies*), y en menor escala por el empleo de los recursos tradicionales de la política (*politics*), propios de los regímenes autoritarios o semidemocráticos (Ingram y Schnider, 2008; Aguilar, 2005).

En esta misma perspectiva analítica, el tema de la gestión (*management*) de los recursos reaparece como un problema ya no técnico (de administración) o político (de gobernabilidad) sino de “gobernanza” institucional, es decir, como un problema de coordinación entre el gobierno del sistema o de las instituciones con otros actores externos al mismo (Aguilar, 2006). La capacidad para coordinar las acciones se coloca entonces como un desafío estratégico para conducir a las organizaciones y a los individuos: en la medida en que se fortalece esa capacidad se asiste a una transición entre las viejas formas de administración tradicional orientadas generalmente hacia el aseguramiento de mecanismos de control político o hacia dotar de rutinas –herramientas técnicas– a las burocracias públicas para estabilizar el flujo de recursos y decisiones, hacia formas *gerenciales* de coordinar las acciones públicas. Esas formas se orientan a satisfacer las demandas de los esquemas real o tendencialmente pluralistas y democráticos, en los que el Estado es un actor estratégico pero no exclusivo en la provisión de recursos, soluciones o decisiones, y en las que se reconoce la necesidad de que actores no gubernamentales o privados participen en la construcción de políticas públicas (*ibidem*).

El análisis de las políticas públicas supone entonces una doble perspectiva para la comprensión del diseño e implementación y evaluación del *policy process*. De un lado, una perspectiva estrictamente política (o politológica) del proceso, relacionado con los problemas de *gobernabilidad* de las políticas; por el otro, tiene que ver con los problemas de la organización y coordinación técnico-administrativa de las políticas, la *gobernanza institucional*. El gobierno (sus estructuras, sus formas organizativas y normativas, sus capacidades y restricciones) se convierte entonces en la unidad de análisis central para examinar cómo los esquemas políticos (de gobernabilidad) y los esquemas organizacionales (de gobernanza), incorporan actores, rutinas, reglas y patrones que “traducen” las políticas públicas en ámbitos específicos. Desde esta perspectiva, la administración (es decir la ejecución de las decisiones de políticas) y la propia gestión de la organización gubernamental (es decir, los procedimientos de conducción

de los recursos asociados a la implementación de las acciones de las políticas), configuran un conjunto de estructuras de acción colectiva en el campo institucional que permiten explicar las distintas combinaciones de efectos deseados, inesperados y perversos que tienen las mismas políticas públicas en casos institucionales diferentes.⁶ El análisis de las burocracias constituye entonces una dimensión especialmente importante para comprender cómo, en el caso de los gobiernos universitarios, la administración y la gestión de las políticas forman parte de las estructuras de gobernabilidad y gobernanza institucional.

Redes de políticas y capital social

Uno de los aspectos centrales de los vínculos entre las políticas, la acción pública y las redes descansa en la estructuración y formación de capital social, es decir, en la capacidad de crear relaciones de confianza en las estructuras de intercambio socio-político. El concepto supone redes de confianza entre los ciudadanos y entre los ciudadanos, sus organizaciones y los gobiernos, porque ello permite disminuir de manera significativa los “costos de transacción” de la acción pública, lo que tiene efectos positivos en la vida económica, política y social (Putnam, 1993; 2001).⁷ La hipótesis general sobre la que descansa el argumento es que las redes de políticas son una expresión del capital social preexistente o consecuente en cada organización, comunidad o grupo (Tilly, 2005). A diferencia del concepto de “redes políticas”, que concentran su atención en los actores y fuerzas que influyen en la determinación de las estructuras y orientaciones de la acción estrictamente política, el concepto de “redes de políticas” atiende a la

⁶ Aunque los conceptos de “administración” y “gestión” suelen ser empleados como sinónimos en el análisis de las organizaciones (entendidas como “estructuras procedimentales”, “estructuras de ejecución de las decisiones”, etc.) desde la perspectiva de la gobernabilidad y la gobernanza de las políticas públicas dichos conceptos se asemejan más a las formas burocráticas de organización del gobierno, que involucran actores, reglas y estructuras con intereses propios, capaces de influir de manera significativa en el rumbo u orientación de las políticas en la vida de las instituciones. Al respecto *cfr.* Los textos de B. L. Friedman (2008: 482-492), B. G. Peters (1999) y B. Bozeman (1998).

⁷ El concepto de confianza tiene por lo menos dos grandes acepciones. Una es una perspectiva normativa en la que se visualiza como un acto moral, de lealtad y compromiso cívico a otros individuos, a las organizaciones o a las instituciones democráticas. La otra concepción coloca la definición como un cálculo racional que los individuos realizan para maximizar sus intereses y minimizar los costos de la acción colectiva. Estas visiones culturalistas o racionalistas de la confianza están en la base de la discusión académica e intelectual que los trabajos citados de Putnam han despertado en las ciencias sociales durante los últimos años. Para una revisión de este debate, *cfr.* Aguilar Rivera (2006).

estructuración de los vínculos entre las políticas públicas y los actores que intervienen para determinar el perfil de la agenda, la implementación o la evaluación de las políticas (Peters, 1999). Burocracias, líderes políticos, representantes de organizaciones civiles o empresariales, configuran interacciones con redes organizadas de poder que marcan zonas de influencia, objetos de atención pública y diseño de políticas. En este sentido, la acción pública conducida por las políticas contribuye a estimular, abordar o reducir la influencia de las redes organizadas de poder en la orientación de las propias políticas.

Pero la estructuración misma de las redes de políticas depende del marco institucional que inhibe o incentiva la participación de las redes. El capital social, que se desprende de la confianza en las relaciones entre los ciudadanos y con el gobierno, requiere de la institucionalización de reglas y procedimientos que garanticen nuevas formas de gestión de lo público. Y ese marco institucional parece estar mostrando sus insuficiencias para enfrentar los desafíos de nuevas formas de diseños de las políticas en que los ciudadanos y sus organizaciones puedan incorporarse en su vigilancia o en los resultados de sus aplicaciones. En un contexto general de desencanto con la política y con las democracias realmente existentes en México y en América Latina, la desconfianza en las instituciones y procedimientos de la democracia ha degradado los niveles de capital social que requiere la acción pública y la elaboración de las propias políticas públicas (PNUD, 2004; BID, 2005).⁸ Toda forma de coordinación pública requiere en esencia de estrategias socialmente cooperativas para la consecución de fines significativos para la colectividad, en donde la acumulación de confianza es uno de los requisitos para establecer un marco adecuado de cooperación y coordinación de acciones públicas. La creación de una institucionalidad formal e informal que contribuya a la generación de confianza y de capital social para el fortalecimiento de la acción del Estado y la gestión de lo público, se consti-

⁸ Este fenómeno es lo que ha sido considerado en ambos documentos como una expresión de la “paradoja latinoamericana”: a pesar de que se han consolidado los procedimientos democráticos electorales y se han edificado sistemas de partidos estables y competitivos, donde la alternancia en el poder es una expresión del funcionamiento político de las democracias, se ha extendido una sensación de frustración y desencanto de los ciudadanos por el rendimiento del régimen político democrático y de sus principales actores, los partidos políticos. La complejidad del fenómeno, sin embargo, no es solo debido al decepcionante desempeño político de las democracias, sino también al bajo crecimiento de las economías y a los pobres resultados de las intervenciones públicas en los temas de desigualdad social y distribución del ingreso. En esas circunstancias, la gestión pública enfrenta un clima de escepticismo y desconfianza que dificulta la elaboración de políticas públicas y los niveles de coordinación y cooperación de la acción pública.

tuye en estas condiciones como uno de los desafíos estratégicos en el diseño y gestión de las políticas públicas nacionales y locales.

La consideración del tema de la confianza en la elaboración de políticas es particularmente pertinente para el caso de la educación, pues, en buena medida, en el caso de la experiencia mexicana de los últimos años –al igual que la educación superior en el campo internacional–, la desconfianza hacia las universidades ha sido el motor o el combustible de buena parte de las políticas y los programas públicos implementados en la educación superior (De Boer, 2002). El impulso a las políticas de evaluación y calidad que se encuentran en el centro del nuevo modelo de intervenciones públicas en el sector, surgió más que nada de la necesidad de vigilar, controlar y supervisar las prácticas y los procesos administrativos y académicos de las universidades públicas desde los primeros años noventa, lo que explica el fenómeno de sobre regulación que caracteriza al sistema educativo público de nivel superior en México. La distinción entre financiamiento público ordinario y extraordinario que comenzó en los años ochenta en el dilatado marco de la crisis económica y financiera de las universidades, y que permitió el fortalecimiento del financiamiento federal a las universidades, significó también un fortalecimiento de las capacidades de intervención y regulación del gobierno federal y sus agencias respectivas en el campo de la educación superior universitaria, de la ciencia y de la tecnología (Acosta, 2002). Los años noventa consolidaron esa tendencia de concentración del poder federal y una consiguiente debilidad de las universidades públicas para eludir compromisos y responsabilidades contraídas antes, durante y después de los procesos de evaluación de su desempeño. El resultado global es que, de manera silenciosa, la autonomía tradicional de la universidad cambió de significado y de prácticas, disminuyendo la capacidad de las universidades de determinar sus orientaciones y procesos, y fortaleciendo el piloto gubernamental del sistema. El “gobierno de la chequera” sentó sus reales en las políticas públicas del sector (Hood, 1990; De Vries, 2001).⁹

⁹ Cuando me refiero a la “autonomía tradicional” de las universidades entiendo las autonomías que se desarrollaron a lo largo de casi 7 décadas del siglo xx en América Latina, y que tuvieron su punto de arranque con el “Movimiento de Córdoba” de 1918 en Argentina. Esa autonomía significaba un arreglo institucional entre las universidades públicas y los Estados nacionales basada en tres principios generales: el autogobierno universitario (que implicaba no solamente el derecho de los universitarios a elegir a sus propias autoridades y estructuras de gobierno, sino también prácticas de co-gobierno entre estudiantes, profesores y directivos), la autodeterminación académica y administrativa de la vida universitaria, y la libertad de cátedra y de investigación institucional. Esa autonomía, en un contexto de conformación de

Los efectos de estos factores en los esquemas de gobernabilidad y la gobernanza universitaria, apuntan hacia una tensión permanente en términos de que, mientras que el capital académico y administrativo de las universidades públicas muestra una clara tendencia hacia un incremento, existe una contra tendencia hacia el estancamiento o una clara disminución del capital social universitario. Es decir, mientras que de un lado se acreditan programas, se incorporan una mayor cantidad de profesores calificados o reconocidos (mediante la obtención de reconocimientos como el de “Perfil Promep”, o el ingreso al SNI), se incrementa el número de publicaciones y se alcanzan mejores porcentajes de eficiencia terminal o se presumen cantidades importantes de procesos administrativos certificados con ISO’s nacionales o internacionales, la confianza de los profesores y estudiantes entre ellos y hacia las autoridades parece debilitarse. En estas circunstancias, la noción misma de “comunidad universitaria” que opera bajo un régimen de autonomía académica, y que incentivó durante un largo periodo prácticas de cooperación interuniversitaria, parece estar dando lugar a prácticas que no favorecen la cooperación sino la competencia, por lo cual la confianza, el capital social universitario, tiende a debilitarse.¹⁰

Las universidades en la era de la evaluación y la calidad

Como ha sido documentado con alguna amplitud, uno de los rasgos de la “nuevas políticas” de la educación superior mexicana es el claro activismo gubernamental federal. Desde finales de los años ochenta y primeros años noventa, cuando en el contexto del gobierno salinista (1989-1995) se identificó la necesidad simbólica, política y práctica de un mayor protagonismo federal en la transformación de las instituciones de educación superior –y en particular en las universidades públicas–, hasta el ciclo del foxismo (2000-2006), las agencias educativas federales han lanzado un conjunto de iniciativas dirigidas a provocar

regímenes nacional-populares tendencialmente autoritarios o no democráticos, implicaron un conjunto de presiones y tensiones que propiciaron periodos de inestabilidad y crisis en las propias universidades, que significaron una suerte de equilibrios inestables entre los intereses gubernamentales y los universitarios. Sin embargo, los principios generales de la autonomía fueron en gran medida preservados como reglas de desempeño del arreglo institucional “autonomista” (Acosta, 2007).

¹⁰ Esta tendencia no solamente ocurre en México ni tampoco exclusivamente en las universidades. Algunos lo han atribuido a los efectos globales que ha traído consigo el “capitalismo académico” (Slaughter y Leslie, 1997), mientras que otros encuentran sus orígenes en el desvanecimiento de las prácticas asociativas y cooperativas que caracterizan a las sociedades democráticas (Putnam, 2000).

cambios en las universidades públicas. Actuando con el poder de la chequera, más que por disposiciones ideológicas, políticas o normativas, el gobierno federal ha establecido buena parte de las reglas con las que operan los cambios y los presupuestos asignados a cada bolsa de dinero y recursos. Pero, además, bajo el paradigma general de la rendición de cuentas como la nueva luz del norte de la acción pública, y la concepción de que las universidades son “instituciones de servicio público” (Braun y Merrien, 1999: 13-14), se han establecido diversas acciones para evaluar, acreditar y mejorar la calidad de sus procesos y resultados. Esto es parte de lo que puede ser denominado como el neo-intervencionismo gubernamental en el campo de la educación superior (Acosta, 2002).

Esto no supone que en el pasado no se ejercieran diversas formas de control y presión por parte del gobierno federal o los gobiernos estatales hacia las universidades, que significaron, entre otras cosas, la sumisión política de las autoridades universitarias o el condicionamiento de los recursos públicos al cumplimiento de programas o de intereses gubernamentales específicos. De hecho, buena parte del funcionamiento de las universidades en la época de lento crecimiento (1930-1950) y en la expansión acelerada o “anárquica” (1950-1980), estuvo enmarcado en prácticas de *trade-off* entre los gobiernos y las universidades de recursos públicos por legitimidad política, en la que la autonomía universitaria fue siempre una autonomía acotada por la vía de las restricciones financieras, políticas o las amenazas de intervención de la fuerza pública. Sin embargo, este esquema de control y tensión entre el gobierno y las universidades

(El “viejo intervencionismo”) se basaba fundamentalmente en un esquema de intercambios políticos sin políticas públicas, en el que los recursos en juego (financiamiento y legitimidad) formaban parte del esquema de control político dominante en el régimen político corporativo-autoritario surgido de la Revolución Mexicana.¹¹

Este esquema es justamente el que el salinismo desea modernizar, al intentar transitar del juego de los arreglos políticos a los arreglos del juego por políticas públicas, y los efectos de este nuevo intervencionismo federal han sido varios. Uno de ellos –acaso el principal– tiene que ver con la modificación de la noción y el papel mismo de la autonomía universitaria. Luego de un largo ciclo en el cual la autonomía de la universidad significaba básicamente autogobierno, autonomía en la gestión y aplicación del presupuesto, y autodeterminación

académica (Levy, 1987), desde los primeros años noventa la autonomía se ha transformado de manera significativa a partir de condicionamientos presupuestales de diverso tipo, que han implicado transformaciones en las formas de organización y gestión universitarias. El mayor de estos cambios tiene que ver con el ámbito de las decisiones técnicas, académicas y financieras de cada universidad, donde la diversificación de bolsas de financiamiento federal explica el robustecimiento de una burocracia profesional dedicada a la gestión de dichos recursos, que adquiere una centralidad creciente en la toma de decisiones de las Rectorías universitarias, y que genera una tensión permanente y en ocasiones creciente con los tradicionales órganos de gobierno universitario (De Vries, 2001; López Zárate y Casillas, 2004). Por otro lado, las formas de coordinación impuestas o negociadas a las universidades públicas han implicado una reforma “suave” a las prácticas autonómicas de la universidad, en las que se ha introducido una sobre regulación del trabajo académico y administrativo de las organizaciones y del personal académico.

Pero el impacto mayor del nuevo intervencionismo tiene que ver con la manera en que los recursos federales moldean o inducen cambios en los comportamientos de los académicos universitarios. Y hay aquí un enorme territorio por explorar sistemática y comparativamente. Las exigencias por elevar la calidad de la educación superior universitaria han significado en lenguaje burocrático federal, entre otras cosas, la exigencia de académicos de tiempo completo más y mejor calificados, es decir, académicos con algún posgrado, de preferencia el doctorado.¹² Esto ha inducido a la creación de programas *ad hoc* en las propias universidades públicas, dirigidas al autoconsumo de sus propios profesores, lo que ha estimulado viejas prácticas de endogamia universitaria en este nivel. Pero además, ha estimulado un floreciente mercado de especialidades, maestrías y doctorados en las regiones, que rápidamente han sido ofertados por la universidades privadas de cada zona, que diseñan programas de posgrado adecuados a las limitaciones de tiempo y capacidades de los “clientes”, que suelen ser los profesores de las universidades públicas locales. Esta es una vuelta de tuerca –una más– al deterioro de la calidad de la educación superior, es decir,

¹¹ De hecho, uno de los “subprogramas estratégicos” sexenales ha sido el del “Perfil Promep”, que está dirigido a reconocer individualmente a los profesores con posgrado de las universidades. Y el “Perfil De-seable” de este programa considera al doctorado como el “grado máximo de habilitación”. Quién resulte evaluado en este nivel se hace acreedor de un apoyo “por única ocasión” de 40 mil pesos, que deberá utilizar para equipo de cómputo, mobiliario o bibliografía.

¹² Esta interpretación parte del texto clásico de Olac Fuentes Molinar (1983) sobre el tema.

a la proliferación de programas académicos de dudosa consistencia académica que cuentan con un mercado seguro y creciente, dadas las exigencias de obtención de títulos por parte de los profesores de tiempo completo y de asignatura de las instituciones públicas.¹³

Otra dimensión de la “nueva autonomía” universitaria en el campo estrictamente académico tiene que ver con el comportamiento de los propios docentes e investigadores de las universidades. En el transcurso de la implementación de las políticas de estímulos, los profesores han establecido estrategias para acceder a los recursos asociados a los programas, lo que ha generado prácticas de simulación, cooperación y productivismo para acumular puntos, de acuerdo con los indicadores propuestos por los propios programas. En estas circunstancias, el “soborno de los incentivos” ha configurado un escenario donde los intercambios estrictamente académicos están subordinados al interés pragmático de acumular el mayor número de puntos en el menor tiempo posible (Acosta, 2004; Díaz-Barriga, 2005). La “acumulación originaria” de capital académico es insuficiente para transitar por los programas de estímulos, y lo que se observa es una tendencia creciente hacia un productivismo cuya gestión corre a cargo de los propios individuos. Poco a poco, la academia universitaria ha resentido los efectos de la “burocratización de todo dominio”, esa vieja maldición weberiana.

Pero otra de las consecuencias del nuevo intervencionismo estatal tiene que ver con la obsesión por el control de los insumos, los procesos y los resultados de las acciones gubernamentales en la educación superior. De esta obsesión –y sus respectivas traducciones institucionales en cada universidad– se alimenta el llenado masivo de formatos, informes, evaluaciones, autoevaluaciones, producción de indicadores, documentos, reuniones, talleres, seminarios. El activismo de los funcionarios gubernamentales y universitarios se ha respaldado en programas, metodologías y enfoques que han alcanzado un insospechado grado de sofisticación, alimentado en su mayor parte por consultores locales e internacionales que han incorporado a las universidades públicas entre el tipo de organizaciones que conforman sus carteras de clientes y proveedores –parte de lo que se ha denominado como la “empresarilización” de la universidad (Ibarra,

¹³ Este fenómeno coloquialmente se denomina como el de la creación de instituciones “patito”, de “garaje” o de “cochera”. El terminajo –obviamente peyorativo– se refiere a la degradación de las condiciones en que se ofrecen estudios superiores y de posgrado en todo el país, por establecimientos e instituciones públicas y privadas que compiten por un mercado de demandantes producido fundamentalmente por las propias universidades públicas.

2005)–. Todo ello tiene que ver, más que con la rendición de cuentas (el paradigma invocado por el propio gobierno federal para argumentar su activismo), con el control burocrático sobre las universidades y sobre los académicos, que ha confeccionado una extraña mezcla de resultados no deseados o perversos en la gestión universitaria, que van desde sospechas sobre la manipulación de la información institucional hasta la certeza sobre el fortalecimiento del fenómeno de sobreburocratización de la vida académica universitaria.¹⁴

Finalmente, el intervencionismo ortodoxo también está provocando la reaparición de viejas tensiones entre las comunidades académicas universitarias. Estas tensiones tienen que ver con la defensa de los principios tradicionales de autonomía universitaria y libertad académica, pero también con la necesidad de revisar críticamente las intervenciones gubernamentales en la vida universitaria. Marginalmente, ello también ha provocado la repolitización de algunas zonas de la vida institucional, que implica la negociación de las políticas institucionales en los ámbitos disciplinares de la vida académica. En algunas universidades, estas figuras y voces están articulando un campo de críticas a programas como el de los cuerpos académicos desde muy diversos intereses y puntos de vista. Unos relacionados con un malestar genuino en torno a dichas iniciativas y los altos costos que pagan los académicos, otros inducidos por la ira, la frustración o la envidia, algunos más motivados por el afán protagonista y de búsqueda o consolidación de posiciones políticas internas entre los académicos. Nada más ni nada menos de lo que ha ocurrido siempre en los patios interiores de la vida académica de las universidades, pero que ahora resurge con cierta fuerza a la sombra de los efectos de los programas de estímulos y de formación de los cuerpos académicos.¹⁵

¹⁴ Las sospechas de la manipulación de la información se basan en la posibilidad de que los funcionarios medios de las universidades, ante la presión por entregar buenos resultados a sus superiores, agregan o inventan información sobre los indicadores exigidos por las autoridades federales. No es desconocido el hecho de que, por ejemplo, para el caso de los cuerpos académicos, en sus primeras versiones, se crearon “cuerpos fantasma” por parte del funcionariado local responsable de este campo, dado el enorme desconocimiento o desinterés de los académicos. El tema de la confianza de la información está, por supuesto, en el centro de este polémico asunto.

¹⁵ Este fenómeno tiene un linaje antiguo en las universidades, y supone comportamientos de competencia por el prestigio entre intereses legítimos que configuran la lucha por el poder entre los académicos. Es un torneo en que los “prácticos” y los “eruditos” (como los denomina Brennan), solos u organizados, suelen entretarse para bloquear, conquistar puestos, recursos o reconocimientos materiales o simbólicos que les permitan acrecentar su influencia en las decisiones institucionales. Es interesante cómo las exigencias de los programas de estímulos desencadenan en ocasiones una conflictividad peculiar en nuestras universidades, entre los académicos y los administradores, o entre los propios académicos.

En otras palabras, las nuevas políticas han tenido efectos políticos en las universidades, al incorporar en su instrumentación diversas reacciones de los actores académicos. Si toda política pública es intrínsecamente conflictiva (tanto por la escasez de recursos como por los esquemas de distribución de los mismos), en las universidades los sectores académicos han experimentado una suerte de “vacío” de representación de sus intereses y demandas en la configuración de las políticas, pues no se sienten suficientemente representados por las organizaciones sindicales pero tampoco por las autoridades universitarias. Con el incremento de los programas de estímulos, la incorporación de nuevos profesores e investigadores en la dinámica de crecimiento de las plantas académicas, el deterioro de los salarios y el envejecimiento relativo del profesorado universitario, la conflictividad política se ha incrementado de manera silenciosa pero continua en muchas universidades. Esta es, por supuesto, una conjetura que merecería un estudio específico.

En este contexto general, los efectos de las políticas públicas han configurado un panorama de claroscuros en los diversos contextos institucionales específicos (De Vries y Álvarez, 2005). Así, mientras que las agencias del gobierno federal han incrementado su grado de influencia en las decisiones de las universidades, éstas han reducido, proporcionalmente, sus “grados de libertad” académica, financiera y administrativa. Por otro lado, mientras que la exigencia por la rendición de cuentas ha propiciado en algunos casos un manejo más riguroso de la información institucional, muchas veces también ha significado la construcción de información adecuada a las necesidades, que suple la inexistencia o la ignorancia en torno a múltiples cuestiones específicas de las universidades. El extraño retorno de la planeación estratégica en el campo de la gestión universitaria ha significado también un fortalecimiento del funcionariado medio y alto que se encuentra en tensión con una base académica tradicionalmente débil. Estas tensiones y contradicciones están configurando un recrudecimiento de la desconfianza entre funcionarios y académicos, lo que implica un desmesurado incremento de los “costos de transacción” que supone la implantación de los programas federales de estímulos en cada caso y en todo el país. En otras palabras, la generalización de la desconfianza es un supuesto y un efecto de la acción gubernamental y de la gestión universitaria.

Racionalidad, instituciones y orden formal

La universidad es una institución social cuya dimensión organizacional descansa en la estructuración de un orden formal, simbólico y práctico. En tal sentido, es una entidad que representa el acoplamiento de un orden racional moderno, burocrático, que estructura ciertas relaciones de poder entre sus autoridades y sus comunidades de profesores, estudiantes y trabajadores administrativos, en el que coexisten diversas lógicas de acción individual y colectiva, formas de representación del poder, y prácticas políticas diversas, encontradas y a menudo conflictivas. Los juegos de intereses, las ideologías, las pasiones y los cálculos alimentan la dinámica institucional produciendo arreglos, conflictos, reformas, conservadurismos y zonas más o menos amplias de incertidumbre, que modulan de varias formas la vida política interna.

Para tratar de explorar y comprender esta dinámica, es preciso identificar las relaciones entre la racionalidad, las institucionalidad y el orden formal que caracteriza a las sociedades contemporáneas, para lo cual, en esta sección se hace un breve recorrido por algunas de las escuelas, autores y enfoques, para identificar y contrastar, desde una perspectiva fundamentalmente sociológica, algunas de las aproximaciones teóricas clásicas y contemporáneas en torno a las relaciones entre racionalidad, diseño institucional y orden formal en las organizaciones modernas.

En particular, se trata de explorar las tensiones entre las formas de racionalidad individual y de racionalidad colectiva expresada, o impuesta, en las instituciones y en el perfil del orden social en que reposa dicha institucionalidad. Para ello, se examinan obras de autores clave de la teoría social moderna como Herbert Simon, Douglass North, Jon Elster, James Buchanan, Michel Crozier y Erhard Friedberg, y Anthony Giddens, con el propósito de analizar algunas de sus aproximaciones a las cuestiones señaladas. Más que ofrecer una visión integrada, completa, de los trabajos de estos autores, se pretende aquí dibujar los trazos gruesos del mapa teórico que puede ser construido en base a los autores y los temas señalados. El propósito es ofrecer una ventana analítica útil para comprender la complejidad de la vida institucional de organizaciones como la universidad.

La cuestión central que orienta este ejercicio puede ser formulada de la manera siguiente: ¿qué tipo de relación existe entre los procesos de constitución de la racionalidad de los individuos y los procesos de construcción de la (s) racionalidad (es) colectiva (s)? Si el orden social no es la simple suma de las pre-

ferencias y expectativas individuales, ¿cómo y a través de qué formas se constituye el orden público en las sociedades contemporáneas?, ¿qué papel juegan las instituciones en la estructuración de las relaciones sociales en contextos donde la cohesión social parece desvanecerse aceleradamente? Las universidades, en tanto instituciones sociales dedicadas a la organización del conocimiento, ¿de qué manera ordenan su vida político-académica?, ¿cómo estructuran sus relaciones internas de poder?

La perspectiva analítica parte fundamentalmente tanto de las teorías de la elección racional (Elster, Buchanan) como las del neoinstitucionalismo (North). El método de exploración consiste en la revisión de algunas de las obras de esos autores, con el objeto de identificar sus perspectivas en torno a tres puntos de análisis específicos: 1) los vínculos entre la racionalidad individual y la colectiva, 2) la relación entre éstos procesos con la acción colectiva y la construcción del orden social, y 3) el papel de las instituciones y la lógica de sus transformaciones en las sociedades contemporáneas.

¿Racionalidad individual vs. racionalidad colectiva?

Los diversos enfoques derivados de la teoría de la elección racional parten de un supuesto muy poderoso y analíticamente seductor: los individuos actúan en la vida social de manera racional, es decir, reflexiva, donde calculan los riesgos y los beneficios que les puede traer una acción determinada. Este supuesto es la herencia fundamental que los economistas clásicos y en general los pensadores modernos, transmitieron a las ciencias sociales. La imagen del individuo maximizador, informado, capaz de interactuar con el medio y con otros individuos, es la seductora figura que desde la economía pasó a la sociología, a la filosofía o a la ciencia política, para explicar la conducta de los individuos en sociedad, o para explorar la mejor manera de que las sociedades podían estructurarse para agregar los diversos perfiles de preferencias de múltiples individuos particulares.¹⁶

Desde estos enfoques, en la política y en la economía los individuos crean formas de elección colectiva para tomar decisiones: el voto para decisiones políticas, el mercado para decisiones económicas (Arrow, 1951). Alrededor de estas

¹⁶ Los trabajos clásicos de autores como Arrow (*Social Choice and Individual Values*, 1951), y de Olson (*The Logic of Collective Action*, 1971), están en la base de este poderoso supuesto y sus consecuentes reformulaciones. Para un análisis profundo de la teoría de la elección racional y sus diferentes tradiciones, *cf.* Cook, Karen S. y Levi, Margaret (eds.), *The Limits of Rationality*, The Chicago University Press, 1986.

acciones se ha edificado un denso tejido institucional con el objeto de incentivar a los individuos a decidir sobre ciertas alternativas, pero también con el objeto de fijar límites o constreñimientos a las acciones individuales en el espacio público. De esta forma, se trata de lograr conductas cooperativas de los individuos que eliminen o disminuyan la posibilidad de lo que Mancur Olson ha denominado como el problema del gorrón (*free-rider problem*)¹⁷.

Pero este sentido de las instituciones de normar y estandarizar conductas, descubierto ya por Durkheim en el siglo XIX, se basa en la imagen de un individuo –consumidor o ciudadano– que posee ciertos atributos básicos que permiten el funcionamiento relativamente estable tanto de su comportamiento como el de las instituciones. Dichos atributos pueden ser resumidos en la imagen de un individuo de racionalidad “absoluta”, informado, de preferencias estables, conocedor de todas las alternativas posibles, capaz de decidir mediante la existencia de un criterio “objetivo” en la sociedad. Este es el punto de partida de las formulaciones de Simon.

Contra estas formulaciones basadas en modelos de racionalidades absolutas, Simon descubre que la información es escasa y cuesta, que los criterios de elección son débiles y variables, que varía la capacidad para generar un inventario exhaustivo de alternativas, y que la necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica en quien decide. Para él, en consecuencia, más que racionalidades “absolutas” existen racionalidades “limitadas”, que operan con un cúmulo de restricciones y fronteras de acción y reflexión de los individuos. El objetivo del individuo ya no es el de “maximizar” sus decisiones, sino lograr umbrales mínimos de satisfacción (Simon, 1955). Desde esta perspectiva, las instituciones cumplen una función decisiva al proporcionar un marco confiable para efectuar los cálculos de racionalidades limitadas. En palabras de Simon, “las instituciones nos proporcionan un medio estable que ofrece por lo menos un mínimo de racionalidad posible” (Simon, 1989: 101). Sin embargo, las instituciones operan, al igual que la racionalidad limitada de los individuos, con restricciones y capacidades limitadas para resolver los problemas regulares de la sociedad. Si bien es cierto que ayudan a reducir la complejidad para tomar decisiones de los individuos, también es cierto que ellas reflejan problemas

¹⁷ Para este autor, el problema del “gorrón” (o “polizón”) consiste en que en las grandes organizaciones existen estructuras de acción colectiva que frecuentemente incluyen a los individuos a no participar pero sí beneficiarse de los resultados de dichas acciones. Son conductas “no cooperativas” que suboptimizan el desempeño de las organizaciones o los grupos.

como la búsqueda de consenso democrático para cuestiones social o políticamente controvertidas, la coexistencia de valores múltiples, o las condiciones de incertidumbre que rodean las decisiones colectivas.

Así consideradas, las instituciones no son resultado de la agregación de preferencias individuales, ni su diseño corresponde estrictamente a necesidades perfectamente identificadas para incrementar la eficacia de las decisiones de los ciudadanos o de los consumidores. Se trata más bien de construcciones sociales “meta-individuales”, que poseen una lógica de funcionamiento propio que trasciende a los individuos y que los condiciona. Son formas de racionalidad “colectiva” que subordinan los comportamientos individuales a determinados fines colectivos o sociales. Las instituciones presentan así, un doble rostro, conflictivo y en permanente tensión: de un lado, favorecen la reducción de las dificultades individuales para tomar decisiones; por el otro, restringen las opciones y encauzan el tipo de decisiones que deben tomar los individuos. El núcleo explicativo de este doble rostro institucional está en el problema del poder. Como veremos más adelante, la relación entre la racionalidad individual y las formas de racionalidad colectiva que expresan las instituciones –por ejemplo, el Estado–, están mediadas, como acertadamente lo argumentaba el viejo pero siempre pertinente Weber, por una relación de poder.

Racionalidad, acción colectiva y orden social

Las delicadas redes del poder proporcionan a los individuos referentes de unidad y cohesión que permiten el funcionamiento regular del orden social, pero a la vez señalan los caminos regularizados por los que pueden transitar las acciones colectivas. Para examinar esta cuestión se analizan en este apartado tres textos con el objeto de identificar algunos de los puntos que involucra la imagen anterior. Dichos textos son los de Crozier y Friedberg (1990), de Elster (1992) y de Buchanan (1994).

Las obras parten de tres cuestionamientos aparentemente distintos. Elster se pregunta sobre qué es lo que mantiene unidas a las sociedades; Crozier y Friedberg se cuestionan en torno a las condiciones y el precio que implica la acción colectiva u organizada de los hombres; Buchanan indaga en torno a la relación posible entre los métodos de la economía y la toma de decisiones públicas.

Estos cuestionamientos dan origen a una argumentación diferente en cada caso respecto a las complejas relaciones entre la racionalidad del actor y los li-

mites del sistema, entre las formas y mecanismos de la cooperación social y las interacciones entre los individuos y entre los agrupamientos sociales, entre el papel del Estado en la cohesión social y el papel de las motivaciones individuales en la creación y recreación cotidiana del orden social.

Un reconocimiento común articula los tres cuestionamientos citados: el individuo forma parte de un mundo que le es dado, en el cual nace y crece en continua interacción. Es un mundo (o sistema, en palabras de Crozier y Friedberg) que impone al individuo restricciones y reglas de comportamiento, que, por lo tanto, no son elegidas por él.¹⁸ Sin embargo, existen márgenes de acción que permiten al individuo actuar racionalmente dentro o al margen de dichas reglas y restricciones.

Así, mientras que para Crozier y Friedberg (1990: 27) siempre existe un margen de “libertad irrenunciable” en el actor, ejercida en el marco que proporciona el sistema social en el cual se ubica históricamente aquel, para Elster (1992: 232) la acción del individuo en sociedad resulta de la combinación de decisiones racionales, instrumentales, guiadas por el interés del individuo y la presión que ejercen las normas sociales vigentes en una agrupación o conjunto de agrupaciones sociales, en tanto que para Buchanan la existencia de reglas públicas y privadas que restringen la acción del individuo, implica el reconocimiento simultáneo de que dichas reglas constituyen “absolutos relativamente absolutos”, y la elección de una estrategia diferenciada por parte del individuo en cuanto ciudadano para “jugar” en el ámbito de lo público y de lo privado (Buchanan, 1994: 24).

Racionalidad

El concepto de racionalidad en Buchanan (1994: 33) gira esencialmente en torno a la noción de *homo economicus* que construyeron los economistas clásicos. En esta noción se concibe a los individuos actuando por intereses propios en aras de alcanzar un resultado. Esto significa que los individuos son “maximizadores” de utilidades subjetivas, que actúan racionalmente en condiciones restrictivas dadas, no elegidas. En tal perspectiva, se hace necesario “modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, es-

¹⁸ Este reconocimiento es formulado por Giddens en una de sus *nuevas reglas* cuando señala que “los hombres producen la sociedad, pero lo hacen como actores históricamente situados, no en condiciones de su propia elección”. (1987: 164).

trechamente definidos en términos de posiciones de riqueza, medibles, tanto predecibles como esperadas”

Pero para Buchanan, este aspecto es insuficiente para explicar la cuestión de la elección pública, por lo cual el postulado del *homo economicus* debe combinarse con el paradigma de la política como intercambio, de lo cual surge una “teoría económica de la política”, en la cual los intereses de los actores organizados se intentan maximizar bajo ciertas condiciones. La elección pública es una función de estos intercambios, que produce ciertos resultados orientados por la combinación más eficiente de los intereses expresados. Dicho tipo de elección surge fundamentalmente de un acto de voluntad de los actores involucrados, una suerte de “contrato social” con el cual se maximizan los intereses de los involucrados, cuya resolución puede escalonarse en el tiempo.

Partiendo de una definición similar de racionalidad (entendida como racionalidad instrumental), Elster camina, sin embargo, en otra dirección. Para él, la cooperación (o la falta de ella), es el concepto mediante el cual puede analizarse y comprenderse la acción colectiva. Dicha cooperación es analizada por Elster utilizando dos instrumentos conceptuales: la Teoría de la decisión racional y la teoría de las normas sociales. En especial, en *El cemento...* sostiene que las normas sociales “suministran un tipo importante de motivación para la acción, motivación que no puede reducirse a racionalidad, ni a ninguna otra forma de mecanismo racional” (Elster, 1992: 29).

Para Elster, las motivaciones y las creencias preceden generalmente a la acción racional, motivaciones y creencias que son provistas por la sociedad. La racionalidad individual opera bajo el influjo de tales elementos, aunque eso también incluye el modificarlos. En tal perspectiva, la decisión de cooperar o no es racional en función tanto de las motivaciones de la acción como de la presión que ejercen las normas sociales sobre el individuo.¹⁹ En síntesis, Elster propone una combinación posible entre el *homo economicus*, guiado por la racionalidad instrumental, y el *homo sociologicus*, guiado por las normas sociales.²⁰

¹⁹ Giddens (1984) propone una distinción similar a la de Elster, cuando señala que deben distinguirse la racionalización y la motivación de la acción. La primera significa la reflexión que el individuo hace sobre las razones que motivan la acción, en tanto que la segunda alude a las razones mismas que motivan la acción. De manera simplificada, puede decirse que la racionalización es un proceso *ex-post* en la acción, en tanto que la motivación es un procedimiento *ex-ante* del mismo.

²⁰ Por “normas sociales” Elster (1992: 128) entiende “la propensión a sentir vergüenza y a prever sanciones aplicadas por los demás al pensamiento de comportarse de manera indebida”.

Crozier y Friedberg definen la racionalidad del actor como una “racionalidad limitada”, concepto que toman de los trabajos de March y Simon. El planteamiento de fondo es que el actor opera bajo límites objetivos y subjetivos, que le impiden decidir libre e irrestrictamente sobre múltiples asuntos de su vida pública y, en menor escala, privada. Para ellos, el actor decide de manera secuencial, nunca tiene completamente claros sus propios objetivos ni una estrategia coherente para realizarlos. Sin embargo, su comportamiento es siempre activo (incluso la pasividad es considerada como una elección) y posee un sentido más o menos definido por el propio actor. Desde la perspectiva de los autores, en resumen, no existe un comportamiento “irracional” del actor.

Acción colectiva

La acción colectiva es producida, según Buchanan, por los intercambios o acuerdos que establecen los miembros de una comunidad significativa de personas. Este intercambio es esencialmente voluntario y no coercitivo, y en tal perspectiva los insumos del intercambio son las diversas preferencias individuales, procesadas por la interacción entre los individuos, y que producen resultados específicos.

La acción colectiva siempre ocurre en el marco de reglas estructuradas, sean formales o informales. El individuo que toma decisiones elige entre estrategias para actuar dentro de las reglas del juego político (“intraconstitucionales”), y puede también, eventualmente, seleccionar un conjunto distinto de reglas o reformar las existentes (elección “entre constituciones”). En tal sentido, Buchanan (1994: cap. 3) aboga porque la acción colectiva que encarna en ciudadanos concretos se oriente hacia una perspectiva “constitucionalista”, que permita modelar y reformar constantemente los principios bajo los cuales se desarrollan los procesos políticos de una sociedad.

Para Elster, un problema de acción colectiva puede formularse como “la no cooperación de n personas en un juego”. Cada actor puede elegir entre la cooperación y la defección en los asuntos de la acción colectiva, y ambas elecciones tienen efectos en las características y el rumbo de dicha acción. Los individuos se organizan colectivamente para conseguir el acceso a determinados bienes públicos, y el problema de la acción colectiva incluye el análisis de los beneficios directos que un agente obtiene al participar colectivamente (“beneficios egoístas orientados hacia el éxito”) (Elster, 1992: 40).

Por acción colectiva Elster entiende “la elección por todos o por la mayoría de los individuos de la línea de acción que, cuando es elegida por todos o por la mayoría de los individuos, conduce al resultado colectivamente mejor” (Elster, 1990: 44). Esta línea es la que denomina también como “conducta cooperativa” de los individuos en sociedad.

Crozier y Friedberg (1990: 17) definen –aunque de manera sucinta– a dicha acción como la “acción organizada de los hombres”. En la perspectiva de éstos autores, la acción colectiva es un constructo social surgido del interés de los hombres por enfrentar los efectos no deseados, “contraintuitivos” o “perversos” de las acciones humanas. Por consecuencia, la acción colectiva y la organización son nociones complementarias, son “dos facetas indisociables de un mismo problema: el de la estructuración de los campos dentro de los cuales se desarrolla la acción, toda la acción”.

Orden social

Para finalizar este apartado, abordaré brevemente la noción del orden social, que explica el papel y la orientación de instituciones como la universidad. Para Elster, existen zonas de la sociedad más cohesionadas que otras, creándose así “agrupaciones jerárquicas de interacción”. Los “campos culturales” (cuyos vehículos principales son las tradiciones y las normas sociales) y la figura del Estado se superponen a las sociedades, dotando a éstas de delimitaciones y configuraciones precisas. Elster señala que el Estado es generalmente el responsable del orden social, con un poder legítimo.

Elster (1992: 285) responde a su pregunta esencial de saber qué une a las sociedades, distinguiendo la existencia de tres clases de motivaciones: “a) la envidia, b) el oportunismo o autointerés con dolo, y c) los códigos de honor o la capacidad de hacer amenazas y promesas creíbles”. Estas tres variedades de motivaciones constituyen “el cemento de la sociedad”.

Buchanan no se interesa en explicar el orden social, sino en cómo el individuo actúa políticamente dentro de la sociedad. Sin embargo, puede inducirse que considera que el paradigma de los intercambios que propone está en la base de la construcción del orden social. Más concretamente, este autor hace énfasis en adoptar una perspectiva “constitucionalista”, formalista, del orden social, para consolidar o transformar dicho orden. Reglas y normas sociales, intencionalidades y racionalidad individual, tienen sentido para el orden social si el

individuo deja de actuar simplemente al interior de las reglas del juego existentes, y dirige su atención y sus acciones a la revisión permanente de las reglas del juego mismas. Tal es la perspectiva de la “elección pública” de Buchanan.

Crozier y Friedberg, por último, tampoco tratan en el texto citado el problema del orden social, pero ofrecen algunas pistas sugerentes al respecto. Su formulación central gira alrededor de los conceptos de “cooperación” e “incertidumbre”. El primero –parecido al empleado por Elster–, alude a la integración de los comportamientos individuales por dos vías: la “sumisión impuesta o consentida” o la “negociación y regateo” implícita o explícita para efectuar dicha cooperación. El segundo concepto, surge de la constatación empírica de que la existencia de reglas e instituciones formales no garantiza la predicción de comportamientos inflexibles de los actores individuales en la interacción continua. Existen márgenes de incertidumbre que son la fuente de la negociación entre los actores, del juego del poder en una organización. Estas incertidumbres generan tensiones entre los individuos y se materializa en “reglas de juego” formales o informales. Ello está en la base de los “sistemas de poder” que existen en toda organización.

Las dimensiones de la política y el cambio institucional

En *La construcción social de la realidad*, Berger y Luckmann (1991: 76 y ss.) señalan que las instituciones implican “historicidad y control”. Es decir, las instituciones son productos sociales históricos, construidos a lo largo de un complejo proceso de habituación y rutinización de acciones, que es inseparable del proceso de normalización y control social de esas acciones.

Las instituciones materializan la normatividad formal e informal existente en un orden social determinado. Constituyen espacios materiales y simbólicos que permiten ordenar las prácticas sociales y, a la vez, establecer pautas de acción y límites precisos a las conductas de grupos e individuos. Estimular y restringir, promover y sancionar, vigilar y castigar, formar consensos y aplicar coacciones, son las dos caras que muestra el funcionamiento de la institucionalidad en el orden social moderno, es decir, el que surge con el capitalismo.

¿Qué es lo que hace cambiar a las instituciones? ¿Cómo se articulan los procesos de estabilidad y cambio en ellas? ¿Qué relación existe entre los cambios sociales y los cambios institucionales? Estas son las preguntas que guían el presente apartado. Para su desarrollo revisaré las perspectivas analíticas de algunos de

los textos de Douglas C. North, de Anthony Giddens y, nuevamente, de Crozier y Friedberg al respecto. El propósito es ofrecer un vistazo general hacia algunos de los marcos analíticos desde los cuales han sido abordados los problemas del cambio social e institucional en el ámbito de las ciencias sociales.

Las complejidades del cambio

El cambio social y el cambio de las instituciones han sido tema recurrente en la historia de la teoría social. Sin embargo, ha sido frecuentemente un problema implícito, subyacente, en los cuerpos teóricos que intentan explicar los fenómenos de la sociedad. En buena parte de ellas –como se mostrará más adelante–, ha dominado una perspectiva evolucionista (con vertientes voluntaristas o deterministas) que supone, a su vez, una visión teleológica del desarrollo social.

Una fuente importante de tal perspectiva abreva de la sociología clásica. Comte y Spencer imprimieron a sus formulaciones un par de ideas implícitas y complementarias: la de que la sociedad se desarrolla de manera progresiva y por etapas, y la de que el desarrollo social es análogo al desarrollo de los organismos. Durkheim adopta esta perspectiva, pero la matiza y le añade un elemento crucial: la explicación del “motor” o la causa que provoca el progreso social. Para él, dicho elemento lo constituye la creciente diferenciación de la sociedad provocada por la acelerada expansión de la división del trabajo en la sociedad. Esa diferenciación y diversificación creciente de las sociedades occidentales debilita aceleradamente los vínculos tradicionales de la cohesión social (los lazos comunitarios, familiares y religiosos), y provoca la aparición de comportamientos anómicos en la sociedad, cuyo ejemplo más extremo es el suicidio. En ese contexto, el papel de nuevas instituciones (el Estado, la escuela) es crucial para proveer de sentido de pertenencia, identidad y cohesión social a los individuos y a los grupos.²¹

Estas perspectivas evolucionistas de las sociedades contribuyeron no solamente al desarrollo de una perspectiva sociológica sino que también ofrecieron una visión comprehensiva y analítica sobre la complejidad de los problemas de la modernidad social. Pero esas perspectivas presentan algunas limitaciones importantes. Como lo han señalado autores como Eisenstad (1970: 44), dos son

²¹ Una excelente recuperación y análisis de los textos clásicos de Comte, Spencer y Durkheim puede encontrarse en Aron (1996).

los obstáculos con los que se toparon los viejos modelos evolucionistas: 1) La tesis del desarrollo lineal de las sociedades humanas y de las “etapas” fundamentales del desarrollo universal, y 2) su incapacidad para concretar satisfactoriamente las características sistemáticas de las sociedades o instituciones en evolución, así como los mecanismos y procesos de cambio a través de los cuales se efectúa la transición entre una y otra “etapa”.

Marx nunca abandonó completamente esta perspectiva evolucionista. Aunque el eje de su explicación de la causalidad de los cambios es radicalmente diferente de los que proceden de la sociología y la economía clásicas –al argumentar que el cambio social es producido por la dialéctica que ocurre entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción–, su concepción de la historia como un proceso que tiene una finalidad (el comunismo como el fin de la “prehistoria” humana y como el comienzo de una nueva historia), está impregnada de la misma idea de que las sociedades evolucionan hacia una determinada dirección.

Esta perspectiva se encuentra también presente en el funcionalismo y el estructuralismo, sobre todo en lo que respecta a las teorías de la “modernización”. Dicho en términos muy generales, la noción de que lo antiguo, lo tradicional, es lo opuesto a lo nuevo, a lo moderno, sirve de base a un análisis donde el cambio de lo viejo a lo nuevo es entendido como “inherente” a todas las sociedades humanas, y que dicho cambio adopta una tendencia general hacia el progreso o el desarrollo.

La aparición de nuevas teorías en el campo de las ciencias sociales ha partido de una crítica a estas concepciones del cambio social e institucional. Desde el enfoque sistémico hasta la teoría de juegos, desde los enfoques del *rational choice* hasta la teoría crítica, las nuevas corrientes han tratado de explicar estos fenómenos ofreciendo nuevas perspectivas que, sin romper totalmente, en algunos casos, con la perspectiva evolucionista, han tendido a explorar con mucha más profundidad los secretos del cambio social y sus relaciones con otros fenómenos como el poder, las estructuras económicas, o la lógica de las organizaciones.

Situado en una perspectiva neoinstitucionalista, y aplicando un análisis diacrónico de las estructuras económicas de la sociedad, para Douglas North (1984: 11) dos son los ingredientes esenciales que intervienen en el cambio institucional: las organizaciones políticas y la ideología.

Por “cambio institucional”, North entiende la manera en que se crean las instituciones y la forma en que se modifican y destruyen con el paso del tiempo. Las instituciones, a su vez, son definidas como “el conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad” (1984: 227-228).

La obra de North se basa en el postulado de maximización individualista de la teoría económica clásica. Este supone que los individuos, en ausencia de cualquier tipo de limitación, maximizan en todos y cada uno de los márgenes de acción; son por lo tanto estas restricciones institucionales las que hacen posible la organización humana, al limitar ciertos tipos de comportamiento. “En ausencia de cualquier tipo de restricción, dice North, nos encontraríamos ante una jungla hobessiana y la civilización sería imposible” (1984: 229).

Pero las instituciones no sólo constriñen a los seres humanos, sino que también incentivan el intercambio humano tanto en términos políticos como económicos y sociales. En un marco institucional dado, los individuos optan o eligen ciertas decisiones para maximizar sus beneficios teniendo siempre en cuenta al otro y a las reglas y normas (que incluyen a las constituciones formales pero también a las costumbres y convenciones sociales), que sancionan su propio comportamiento. Al definir las instituciones como “constreñimientos que los seres humanos se imponen a sí mismos”, North cierra el círculo de la teoría de la elección racional proveniente del cuerpo teórico de la economía (North, 1990).

Sobre esta concepción, North señala las funciones esenciales de las instituciones: a) reducir la incertidumbre proporcionando una estructura estable para la cotidianidad de las interacciones humanas, b) definen y limitan el juego de las elecciones humanas, y c) afectan el desempeño de la economía por sus efectos sobre los costos de intercambio y producción.

Los cambios institucionales dan forma a la manera en que las sociedades se desarrollan a través del tiempo. En consecuencia, estos cambios aparecen como claves para comprender el cambio social o, más precisamente, el cambio histórico de las sociedades. Los cambios pueden ser consecuencia de modificaciones en las reglas, o en los constreñimientos informales, o en los mecanismos que buscan mayor efectividad en el cumplimiento de las leyes que rigen a una sociedad.

Para North, los resultados de los cambios institucionales están dados por: 1) el espacio dado por la relación simbiótica entre las instituciones y las organi-

zaciones desarrolladas como consecuencia de la estructura provista por las mismas instituciones, y 2) por el proceso de retroalimentación por el cual los seres humanos perciben y reaccionan a los cambios en el “set” de oportunidades.

El incremento de los cambios tiene una de sus fuentes principales en la percepción de las empresas o de las organizaciones políticas y económicas de que ellas podrían mejorar su posición relativa si alteran la existencia del marco institucional en algún margen. La percepción depende fundamentalmente de dos factores: a) la información que reciben, y b) la manera en que la procesan.

Esta percepción supone una distinción importante entre instituciones y organizaciones. Las primeras son para North las estructuras generales de acción (que pueden ser formales o informales, como por ejemplo las Constituciones políticas de un país o las costumbres fuertemente arraigadas que implican una regulación simbólica del comportamiento social, aún más fuerte en ocasiones que la estructura formalizada), mientras que las segundas son “agencias” específicas del marco institucional como los cuerpos políticos (partidos políticos), los cuerpos económicos (empresas) o los cuerpos educativos (escuelas). Las organizaciones son, para North, “los mayores agentes de cambio institucional”.

El cambio se combina, en una perspectiva diacrónica, con la estabilidad de las instituciones. Dicha estabilidad se produce por la articulación de las reglas constitucionales con los códigos éticos y morales asociados a ellas. “Esta combinación, añade North, produce patrones innatos de comportamiento que... tienden sólo a cambiar de forma gradual” (North, 1984: 231).

Cambios institucionales y sistema político y económico

El impacto de los cambios institucionales en el conjunto del sistema político y económico es indirecto y complejo. Por ello conviene examinar brevemente las formulaciones de North al respecto.

Para este autor, un sistema político-económico se compone de una serie de instituciones complejas que guardan una relación específica entre ellas. Las reglas constitucionales son las limitaciones organizativas fundamentales de dicho sistema. Su objetivo es la maximización de la utilidad de los gobernantes mediante la especificación subyacente de la estructura de derechos de propiedad y el control de la fuerza coercitiva.

Desde esta óptica, las instituciones son concebidas como “filtros” en un doble sentido: como estabilizadores de la relación entre los individuos y el

“stock de capital” (que incluye recursos materiales pero también ideológicos, de conocimiento, tecnológicos, etc.), y como dispositivos que regulan la relación entre el “stock de capital” y el funcionamiento de la economía. Las instituciones concebidas como filtros son esencialmente conservadoras, dado que suministran estabilidad a la sociedad y la seguridad del ingreso de los grupos dominantes. Sin embargo, señala North, “la introducción del tiempo es una influencia desestabilizadora sobre las instituciones porque los individuos son mortales y el stock de capital cambiante”.

Todo ello sugiere –concluye North en *Estructura y cambio...*– que “cuando más rápidos sean los cambios de stock de capital mayor será la inestabilidad del sistema institucional existente. En este esquema, las revoluciones son más probables en épocas de cambios rápidos del stock de capital que están mejorando el bienestar de los gobernados y, por lo tanto, debilitando radicalmente al gobernante respecto de su gobernados”. En esas circunstancias, la legitimidad y el reconocimiento del orden social y sus instituciones entra en conflicto con las nuevas demandas e intereses que surgen con el proceso de cambio de los niveles de capital acumulado, y ello requiere de un nuevo diseño institucional que sea capaz de garantizar que los conflictos y las tensiones emergentes puedan ser resueltos eficazmente en el marco de las instituciones existentes, reformando las que operan, o creando nuevas instituciones.

Anthony Giddens, en *The Constitution of Society*, ofrece un marco analítico global para el examen del cambio social e institucional. De manera específica, en el capítulo 5 de este texto (“Change, Evolution and Power”), Giddens proporciona una serie de pistas teóricas e hipótesis en torno a las relaciones entre el cambio social y el poder en la sociedad. Nos detendremos brevemente en dichas formulaciones.

Giddens parte de una revisión crítica de las concepciones que han dominado la explicación del “sentido de la historia” en las cuales se enmarcan los análisis del cambio social en las diversas tradiciones teóricas de las ciencias sociales.

Los conceptos de “evolución” y “adaptación”, constituyen los términos claves de estas tradiciones. La deconstrucción de estos conceptos (y los cuerpos teóricos en que se respaldan) es una operación que efectúa Giddens para proceder a una “reconstrucción de la naturaleza del poder como inherente a la constitución de la vida social” (Giddens, 1984: 227), y sus efectos sobre el cambio de las sociedades.

Varias corrientes (que van desde el materialismo histórico hasta la sociología clásica de Comte o Spencer) coinciden en la postulación de que existe cierta

legalidad en el desarrollo histórico-social que determina una direccionalidad general de los cambios sociales. Para el marxismo, el motor principal del cambio social es la expansión de las fuerzas productivas dentro de un tipo dado de sociedad. Para los organicistas, una metáfora de los cambios en la naturaleza podría ser aplicada a la vida social, por el hecho de que al interior de ellas se encuentran los elementos de su propia transformación.

Giddens ataca cualquier forma de pensamiento evolucionista en la teoría social. Dicho pensamiento se basa en dos tesis centrales: 1) que las sociedades tienden a adaptarse a un medio, y 2) que los seres humanos tienen una tendencia transhistórica a mejorar sus condiciones materiales de existencia. La construcción teórica de estas perspectivas, tiende entonces a la simplificación de las causas del cambio social (al identificar un mecanismo exclusivo de los cambios), y la búsqueda de un fin o sentido de dichos cambios.²²

Giddens señala, en síntesis, cuatro características de las perspectivas evolucionistas:

- 1) Existencia de una continuidad conceptual con la evolución biológica.
- 2) El evolucionismo social tiende más a adecuar la progresión del cambio respecto de ciertos criterios previamente diseñados, que a especificar, por ejemplo, mecanismos concretos del cambio.
- 3) Una secuencia de escenarios de desarrollo social (los tres estadios o los modos de producción) es especificada, en la cual el mecanismo de cambio está vinculado al reemplazo de ciertos tipos o aspectos de la organización social por otros.
- 4) La identificación de un mecanismo de cambio social significa explicar el cambio en alguna dirección, lo cual se aplica al espectro total de la historia humana, no como un mecanismo único sino como el dominante (Giddens, 1984: 231).²³

²² Esta idea es desarrollada por Giddens en *A contemporary critique of historical materialism* (1982). Utilizaré en lo subsiguiente la crítica que Erik Olin Wright hace a ese texto (1984).

²³ Es particularmente relevante la crítica que hace Giddens al materialismo histórico respecto del conjunto de las concepciones evolucionistas en las ciencias sociales. Sin dejar de reconocer que el “hallazgo” de Marx respecto del papel de las fuerzas productivas en el desarrollo social es un punto de partida esencial del análisis histórico-social, Giddens señala que en dicha concepción subyace una perspectiva evolucionista emparentada con la de la sociología clásica.

“stock de capital” (que incluye recursos materiales pero también ideológicos, de conocimiento, tecnológicos, etc.), y como dispositivos que regulan la relación entre el “stock de capital” y el funcionamiento de la economía. Las instituciones concebidas como filtros son esencialmente conservadoras, dado que suministran estabilidad a la sociedad y la seguridad del ingreso de los grupos dominantes. Sin embargo, señala North, “la introducción del tiempo es una influencia desestabilizadora sobre las instituciones porque los individuos son mortales y el stock de capital cambiante”.

Todo ello sugiere –concluye North en *Estructura y cambio...*– que “cuando más rápidos sean los cambios de stock de capital mayor será la inestabilidad del sistema institucional existente. En este esquema, las revoluciones son más probables en épocas de cambios rápidos del stock de capital que están mejorando el bienestar de los gobernados y, por lo tanto, debilitando radicalmente al gobernante respecto de su gobernados”. En esas circunstancias, la legitimidad y el reconocimiento del orden social y sus instituciones entra en conflicto con las nuevas demandas e intereses que surgen con el proceso de cambio de los niveles de capital acumulado, y ello requiere de un nuevo diseño institucional que sea capaz de garantizar que los conflictos y las tensiones emergentes puedan ser resueltos eficazmente en el marco de las instituciones existentes, reformando las que operan, o creando nuevas instituciones.

Anthony Giddens, en *The Constitution of Society*, ofrece un marco analítico global para el examen del cambio social e institucional. De manera específica, en el capítulo 5 de este texto (“Change, Evolution and Power”), Giddens proporciona una serie de pistas teóricas e hipótesis en torno a las relaciones entre el cambio social y el poder en la sociedad. Nos detendremos brevemente en dichas formulaciones.

Giddens parte de una revisión crítica de las concepciones que han dominado la explicación del “sentido de la historia” en las cuales se enmarcan los análisis del cambio social en las diversas tradiciones teóricas de las ciencias sociales.

Los conceptos de “evolución” y “adaptación”, constituyen los términos claves de estas tradiciones. La deconstrucción de estos conceptos (y los cuerpos teóricos en que se respaldan) es una operación que efectúa Giddens para proceder a una “reconstrucción de la naturaleza del poder como inherente a la constitución de la vida social” (Giddens, 1984: 227), y sus efectos sobre el cambio de las sociedades.

Varias corrientes (que van desde el materialismo histórico hasta la sociología clásica de Comte o Spencer) coinciden en la postulación de que existe cierta

legalidad en el desarrollo histórico-social que determina una direccionalidad general de los cambios sociales. Para el marxismo, el motor principal del cambio social es la expansión de las fuerzas productivas dentro de un tipo dado de sociedad. Para los organicistas, una metáfora de los cambios en la naturaleza podría ser aplicada a la vida social, por el hecho de que al interior de ellas se encuentran los elementos de su propia transformación.

Giddens ataca cualquier forma de pensamiento evolucionista en la teoría social. Dicho pensamiento se basa en dos tesis centrales: 1) que las sociedades tienden a adaptarse a un medio, y 2) que los seres humanos tienen una tendencia transhistórica a mejorar sus condiciones materiales de existencia. La construcción teórica de estas perspectivas, tiende entonces a la simplificación de las causas del cambio social (al identificar un mecanismo exclusivo de los cambios), y la búsqueda de un fin o sentido de dichos cambios.²²

Giddens señala, en síntesis, cuatro características de las perspectivas evolucionistas:

- 1) Existencia de una continuidad conceptual con la evolución biológica.
- 2) El evolucionismo social tiende más a adecuar la progresión del cambio respecto de ciertos criterios previamente diseñados, que a especificar, por ejemplo, mecanismos concretos del cambio.
- 3) Una secuencia de escenarios de desarrollo social (los tres estadios o los modos de producción) es especificada, en la cual el mecanismo de cambio está vinculado al reemplazo de ciertos tipos o aspectos de la organización social por otros.
- 4) La identificación de un mecanismo de cambio social significa explicar el cambio en alguna dirección, lo cual se aplica al espectro total de la historia humana, no como un mecanismo único sino como el dominante (Giddens, 1984: 231).²³

²² Esta idea es desarrollada por Giddens en *A contemporary critique of historical materialism* (1982). Utilizaré en lo subsiguiente la crítica que Erik Olin Wright hace a ese texto (1984).

²³ Es particularmente relevante la crítica que hace Giddens al materialismo histórico respecto del conjunto de las concepciones evolucionistas en las ciencias sociales. Sin dejar de reconocer que el “hallazgo” de Marx respecto del papel de las fuerzas productivas en el desarrollo social es un punto de partida esencial del análisis histórico-social, Giddens señala que en dicha concepción subyace una perspectiva evolucionista emparentada con la de la sociología clásica.

En lugar de estas tesis y perspectivas, Giddens ofrece una visión del cambio social basada en lo que él llama transiciones episódicas y límites en el tiempo y el espacio. “Los episodios”, escribe Giddens, “se refieren a los procesos de cambio social que tienen una dirección y una forma definidas y en las que se producen transformaciones estructurales definidas”. Lo esencial es que la diferenciación y la dinámica de este cambio son específicas de cada episodio, de cada forma históricamente específica de transición social. No hay “episodios de episodios”. Los límites en el tiempo y el espacio se refieren a la “existencia simultánea de varios tipos de sociedad en una transición episódica”. En lugar de una teoría de la evolución social, Giddens concibe, pues, el cambio social como una serie de transiciones cualitativamente distintas que implican formas superpuestas de sociedad y que no tienen un modelo o lógica global de desarrollo (Olin, 1984: 149).

Los dos conceptos mencionados por Giddens, entonces, suponen un proceso histórico habitado por transiciones concretas, específicas, que no son ni etapas ni estadios de desarrollo que se dirigen hacia un fin determinado. Es decir, Giddens aboga por un análisis libre de connotaciones teleológicas, que deje de mirar en cada transición un eslabón de la cadena de la historia.

Pero los conceptos mencionados forman parte de un cuerpo teórico más amplio que Giddens ofrece para analizar el cambio social. En tal sentido, forman parte de él otros tres conceptos generales: el de “estructuras principales” (orientados hacia el examen de los modos de articulación institucional), el de “sistemas intersociales” (que alude hacia una especificación de las relaciones que se establecen entre totalidades societales), y el de “tiempo mundial” (que atiende el contexto global que rodea los procesos de cambio social) (Giddens, 1984: 239. Trad. del autor).

Por otro lado, Giddens señala que en los procesos de producción y reproducción de las estructuras de dominación es generado el poder. El cambio social es, a su vez, un proceso de lucha por el acceso a los recursos que constituyen dichas estructuras de dominación, los cuales son de dos tipos: los de asignación (o distributivos) y los de autoridad.

Los primeros están constituidos por los aspectos materiales del medio ambiente, el significado de la producción y reproducción material (instrumentos de producción, tecnología), y los bienes producidos (por la interacción de los anteriores). Los recursos de autoridad son: la organización social del tiempo y el espacio, la producción/reproducción del cuerpo (organización y rela-

ción de los seres humanos en mutua asociación), y la organización de las oportunidades de vida (capacidades de autodesarrollo y autoexpresión) (Giddens, 1984: 258).

A Crozier y Friedberg, la mayor parte de las teorías del cambio les parecen “profundamente falsas”, pues se basan en supuestos voluntaristas y/o deterministas. Estos supuestos se sobreponen frecuentemente al concebir en la coherencia (o en la búsqueda de ella) de los sistemas el mecanismo que permite o determina el cambio social e institucional de los sistemas sociales. Desde esta perspectiva, diversas corrientes suponen –y muchas veces sin hacerlo de manera explícita–, que la coherencia es la “ley” del sistema, y si este principio cambia, ello acarreará, forzosamente, un cambio en todo el sistema. Estas teorías (entre las que se encuentran corrientes tanto marxistas como liberales), comparten un mismo rasgo: no considerar al cambio como un problema, pues, según ellas –afirman los autores– “el cambio es la consecuencia de una lógica externa al hombre, ni importa si ésta es de orden económico, ecológico, biológico, cultural o moral...” (Crozier y Friedberg, 1990: 310).

Considerar el cambio como un problema implica la formulación de dos grandes cuestiones interrelacionadas: de un lado, preguntarse a qué grado y en qué condiciones las tensiones que hasta cierto momento permitieron el reforzamiento de un sistema de acción pueden, en otro momento, explicar su explosión; de otro lado, si cambio significa crisis y ruptura, indagar si la propia crisis de un sistema de acción implica o no, necesariamente, un cambio.²¹

Para ellos, el cambio no es “ni una etapa lógica de un desarrollo humano ineluctable ni la imposición de un modelo de organización social mejor por ser más racional, ni incluso el resultado normal de las luchas entre los hombres y las de sus relaciones de fuerza. Es ante todo la transformación de un sistema de acción.” (Crozier y Friedberg, 1990: 314. Subrayado del autor).

Ello significa, pues, que para que haya cambio es preciso que se transforme todo un sistema de acción, es decir, “que los hombres pongan en práctica nuevas relaciones humanas y nuevas formas de relación social”. El núcleo duro de los cambios se encuentra en la reestructuración de los juegos que dirigen las relaciones sociales y forman el tejido social de las instituciones. Esta reestructuración implica no la alteración de algunas de las reglas del juego que existen

²¹ Por sistema de acción, Crozier y Friedberg (1990: 201) se refieren a “sistema de acción concreto”, el cual es definido en el mismo texto citado como el “continente que hace posibles conflictos, negociaciones, alianzas y juegos entre los juegos contenidos en este conjunto”.

en un sistema de acción concreto, sino esencialmente el cambio en la naturaleza del juego mismo.

Por estas razones es que los autores atribuyen al cambio un carácter sistémico, es decir, “contingente al sistema de acción que elabora y al cual se aplica”.

En este punto, los autores profundizan en un aspecto que no tocan ni North ni Giddens: el de las dificultades que implica un esfuerzo de cambio voluntario o dirigido de una organización o de un conjunto organizado. Esta dimensión –el cambio como fenómeno sistémico, que implica una reforma a un sistema de acción concreto o institución–, permite identificar las relaciones existentes entre los cambios organizacionales que ocurren en las diversas instituciones, y el orden social (o sistema) en el cual se desarrollan dichos cambios.

Crozier y Friedberg distinguen dos problemas a este respecto: el de la elaboración del proyecto de cambio y el de poner en marcha el cambio, una vez que éste se haya decidido. Ambos enfrentan los siguientes obstáculos específicos: resistencia al cambio, imposibilidad de obtener información no deformada en torno a la decisión de reformar un sistema, o las posibilidades de actuar a priori en el proceso de cambio o, por el contrario, a posteriori, ajustando gradualmente la conducta de los actores.

En vista de estas dificultades, se señala que el cambio implica un lento proceso de aprendizaje de nuevas formas de acción colectiva.

El cambio no puede ser... consecuencia de remplazar un modelo antiguo por un modelo nuevo concebido con anterioridad por cualquier consejero técnico; es el resultado de un proceso colectivo a través del cual se movilizan, incluso se crean, los recursos y las capacidades de los participantes necesarios para constituir nuevos juegos cuya puesta en marcha, libre, no restringida, permitirá que el sistema se oriente o se reoriente como un conjunto humano y no como una máquina (Crozier y Friedberg, 1990: 320).

Los autores señalan una dimensión relevante de todo proceso de cambio: el aprendizaje colectivo de nuevos modelos de juego, es decir, el descubrimiento o incluso la creación y adquisición, por parte de los actores involucrados, de nuevos modelos relacionales, nuevos modos de razonamiento, en suma, de nuevas capacidades colectivas.

A manera de conclusiones, los autores señalan dos observaciones finales en torno a los procesos de cambio:

- 1) La capacidad de la sociedad o de todo un conjunto humano que debe cambiar se determina por la “riqueza” y la “superabundancia”, no sólo ni esencialmente materiales, sino relacionales e institucionales. Es decir, los autores plantean que las sociedades u organizaciones que han logrado acumular una cierta cantidad de recursos institucionales y que disponen de una gran flexibilidad y descentralización de las decisiones, tienen mayores posibilidades de inventar algo nuevo. Ello implica que dichas sociedades están “maduras” para el cambio. Caso contrario, sociedades o instituciones con menos recursos y fuertemente integradas a un esquema rígido y centralista, tienen menos posibilidades de innovación.
- 2) Todo aprendizaje social, colectivo, implica una ruptura y una crisis para quienes lo viven. Desde esta perspectiva, los cambios no son nunca unidireccionales ni progresivos, sino que también llevan el riesgo de la regresión. Para que una ruptura tenga, por el contrario, fenómenos positivos de aprendizaje, es preciso que en cualquier momento intervenga una responsabilidad humana individual (un líder, en términos de los autores), que oriente o induzca un sentido al cambio.

La compleja institucionalidad de la universidad

En este marco analítico, la universidad refleja de manera peculiar las tensiones que atraviesan a todas las instituciones sociales modernas. Habitada por las restricciones, intereses y conflictos propios de toda organización compleja, la universidad revela y “reinventa” de forma original y casi exclusiva en las sociedades modernas un tipo específico de estructuración de las acciones derivadas del trabajo académico y la formación profesional. Así, los valores asociados a la autonomía, a las libertades de investigación y aprendizaje, las jerarquías disciplinarias y los “patrimonialismos epistémicos” que subyacen y predominan en cada caso nacional o institucional, configuran un orden simbólico y práctico que gobierna las acciones institucionales y las expectativas y creencias sociales, individuales o grupales (Clark, 1998; Miranda, 2001). Pero son también los diversos tipos de intervenciones y coordinaciones que establece la universidad con sus entornos sociopolíticos, culturales y económicos los mecanismos que determinan el alcance y la profundidad de las restricciones contextuales al desarrollo de las prácticas universitarias. En particular, para el caso mexicano y latinoamericano, son las relaciones con el Estado el eje que determina en alto

grado las posibilidades del cambio institucional, pero también las orientaciones de la acción colectiva y la configuración de las diversas racionalidades (académicas, políticas, burocráticas) que habitan la “lógica de la acción colectiva” de la vida universitaria.

Esta relación explica, entre otras cosas, el tipo de acciones e intereses que se configuraron durante un largo ciclo bajo la idea central de la autonomía universitaria. La noción de que la vida universitaria es un asunto de los universitarios y no del Estado, se deriva en parte del movimiento reformador de Córdoba de 1918, pero tiene que ver mucho más con las tensiones que surgieron entre el Estado de la Revolución Mexicana y las universidades que habían fraguado entre muchas de sus elites académicas e intelectuales una noción liberal de la vida institucional, donde se percibía que la libertad de cátedra y de investigación era amenazada o debilitada por el interés de las elites revolucionarias de hacer de la universidad una institución reproductora de orden social posrevolucionario.

En esas circunstancias, la autonomía fue el reclamo político fundacional de las elites universitarias de la época para limitar las intervenciones de un régimen autoritario. La autonomía otorgada en 1929 a la Universidad Nacional de México (que luego se convertiría en la UNAM), fue el resultado de un arreglo institucional de largo aliento, consistente en una relación en la que el Estado (principalmente el gobierno federal) se convertiría en el proveedor casi exclusivo de los recursos necesarios para el funcionamiento y desarrollo de la universidad. A contraparte, las universidades dispondrían de la libertad para contratar profesores, seleccionar estudiantes, diseñar y operar programas académicos y de investigación, así como para desarrollar tareas de extensión y difusión cultural, organizar sus formas de administración y de gobierno, y establecer vínculos de cooperación con los diversos sectores de la sociedad.

Este arreglo institucional permitió la expansión y consolidación de las universidades públicas mexicanas. La racionalidad dominante en el marco de la autonomía significó una noción expansionista y en muchos casos localmente monopolística de los servicios del nivel educativo superior mexicano. Ello fortaleció la legitimidad social y política de las universidades en los entornos locales, acrecentó su influencia simbólica y práctica en la vida local y nacional, y su función proveedora de profesionistas y de elites políticas y de funcionarios en la vida pública fortaleció la importancia de los puestos directivos en la universidad, en particular la figura del Rector. Pero una crisis política y luego una crisis económica alteraron el viejo arreglo institucional. El

movimiento estudiantil de 1968, el sindicalismo universitario de los setenta, y la crisis del financiamiento público de la década de los ochenta, explican un cambio tanto en la actitud del Estado hacia la educación superior como en el “paradigma” de políticas públicas destinadas al sector. Si en los años ochenta las intervenciones públicas se centraron en el paradigma de la planeación del crecimiento institucional, centrando los esfuerzos gubernamentales en un conjunto de propuestas indicativas e inductivas, coherentes con el respeto a la autonomía universitaria, durante los años noventa significaron la emergencia del paradigma de la evaluación y de la calidad en la elaboración e instrumentación de las políticas federales, disminuyendo los grados de autonomía universitaria y colocando una nueva agenda de políticas en el campo universitario mexicano. El “sistema de creencias” del Estado había cambiado de una visión centrada en concebir a la universidad como una institución cultural ligada a dar respuesta a las demandas sociales, hacia una concepción basada en la noción de la universidad como una institución de servicio público, sujeta a la evaluación y a la rendición de cuentas (*accountability*) por los recursos públicos que recibe por parte del Estado (Braun y Merrien, 1999).

Este giro epistémico y político explica en gran parte lo que ocurrirá en el periodo 1990-2006, en el que un amplio conjunto de paquetes de políticas basados en la evaluación de la calidad, los estímulos al cambio institucional universitario, la rendición de cuentas y la fiscalización, así como la acreditación y certificación de programas docentes y de investigación, estarán asociados cada vez más a diversos sistemas de indicadores, de reconocimientos prácticos, financieros y simbólicos, que habitarán el centro de las relaciones entre el Estado y las universidades públicas. La expansión anárquica de la oferta de educación superior privada y la relativa diversificación del sector público de la educación superior (a través principalmente de la creación acelerada de universidades tecnológicas en prácticamente todo el país), formarán parte del nuevo contexto de las políticas públicas federales, y que actuarán como restricciones a los procesos de cambio institucional en las universidades públicas de todo el país.

La lógica del nuevo intervencionismo estatal en este campo, basada en el diseño de políticas de evaluación y de calidad asentadas en varios paquetes de estímulos y recompensas dirigidos a promover o inducir procesos de cambio institucional en las universidades públicas, implicará el despliegue de una nueva racionalidad institucional de carácter gerencial, que muy pronto se convertirá en parte de un discurso dominante en torno a políticas como calidad y desempeño.

eficiencia, excelencia, innovación. Ante las resistencias, las prácticas políticas corporativas, y las formas asociadas a los mecanismos de gobernabilidad corporativa tradicionales en la mayor parte de las universidades públicas, las exigencias presupuestales y las restricciones normativas y políticas se convertirán para las elites dirigentes de las universidades –en especial para sus rectores–, en mecanismos para rediseñar las capacidades de conducción y de decisión de las políticas y las acciones institucionales universitarias, con el propósito de adaptarse de manera incremental y eficiente al nuevo entorno de políticas públicas federales.

Ello explica cómo, en varios de los procesos de reforma universitaria observados durante los años noventa, las habilidades políticas del príncipe se mezclaran con las exigencias administrativas del burócrata y las actitudes gerenciales asociadas a una nueva gestión pública universitaria. La transición de los viejos estilos corporativos y políticos de conducción de la universidad, hacia el estilo gerencial de gobernar –con los éxitos, fracasos e hibridaciones de rigor–, marcará la trayectoria de las dirigencias universitarias a lo largo de los últimos quince años.

CONCLUSIONES

Las relaciones y tensiones entre las políticas públicas, la gobernabilidad y la gobernanza universitaria durante las últimas dos décadas en México, son la versión actualizada de las tensiones tradicionales entre la administración y la política universitaria. Esta es quizá la conclusión central de este trabajo. No es nueva ni sorprendente, aunque sí tal vez polémica frente al discurso de que los cambios basados en las políticas de la calidad han transformado, para bien –es decir, eficientemente, con legitimidad, estabilidad y sin la molesta intervención de factores políticos tradicionales– la gestión universitaria. Las presiones y exigencias del gobierno federal a las universidades públicas, codificadas en términos de un nuevo paradigma de políticas públicas centrado en distintos momentos en la evaluación, la calidad y la rendición de cuentas, configuraron un conjunto de restricciones, estímulos e incentivos hacia el cambio institucional universitario, cuya resolución ha dependido fundamentalmente de los modelos de gobernabilidad y de gestión construidos en cada caso.

Más allá de las contradicciones, incongruencias o ineficacias de las políticas federales en educación superior, lo que resulta analíticamente importante son sus efectos en los modos de gestión y de gobierno de las universidades públicas. En términos generales, en el campo universitario público mexicano las políticas y la política determinaron una modificación tanto de los estilos de gestión como de los modos de operación de los gobiernos universitarios. La lógica central de esas transformaciones fue una lógica pragmática, de adaptación hacia las exigencias y propuestas de programas federales que implicaran recursos financieros adicionales, reconocimientos institucionales y diversas acreditaciones y certificaciones de calidad de programas académicos, formaciones docentes y procesos de investigación. Esto implicó la creación de diversas es-

estructuras de apoyo a la gestión central de las universidades, particularmente el fortalecimiento y expansión de los aparatos burocráticos y cuerpos de confianza instalados alrededor de la figura del Rector y los principales puestos de dirección administrativa. La gestión “estratégica” e “integral” de los recursos y las decisiones ha significado cada vez más un desplazamiento de los órganos de gobierno tradicionales de las universidades públicas, los cuales juegan un papel más pasivo que activo en la determinación de las prioridades institucionales, las políticas de desarrollo y la distribución de los recursos.

En este marco, un nuevo conjunto de figuras y prácticas institucionales emergieron y se consolidaron como actores estratégicos de la política y la gestión universitaria: los expertos en la gerencia universitaria. Son figuras que denominamos como “gestocrátas”, es decir, actores con un *expertise* específico en el manejo de los instrumentos, herramientas y relaciones necesarios para dotar a las rectorías universitarias de capacidad de negociación y de comunicación con las agencias federales, locales y privadas proveedoras de fondos y reconocimientos relacionados con la acreditación y evaluación de la calidad. Poseen el “poder de la gestión”, lo que los hace similares y distintos de los burócratas y los políticos tradicionales universitarios, y ocupan espacios de dirección y gestión institucional en diversos puntos de la estructura administrativa y del gobierno universitario. La expansión de la burocracia universitaria y la diferenciación de una élite gerencial en las instituciones, son los indicadores de la importancia que estos nuevos actores adquieren en la vida universitaria en tiempos de la “revolución gerencial”. Estas figuras, sin embargo, son también producto de la transformación de los patrones de estructuración de las prácticas políticas universitarias. Si la lógica clientelar y corporativa dominó buena parte de los cambios institucionales observados hasta los años setenta, a partir de los años noventa es posible observar cómo esas prácticas se superponen al discurso gerencial que dominó los cambios durante los últimos años.

Lo anterior ha dado como resultado la articulación de varias redes de poder en los niveles directivos medios y superiores de las universidades. Al concentrar una mayor influencia en el procesamiento de las decisiones y de los recursos, los directivos universitarios se colocan en el centro de una suerte de nueva “governabilidad gerencial”, que implica relaciones de dependencia de grupos y figuras académicas al cumplimiento de determinados indicadores y resultados. En este sentido, y parafraseando al sociólogo Michael Mann (1991) al referirse a los Estados nacionales, el “poder despótico” de las élites dirigentes

universitarias (es decir, la capacidad de tomar decisiones sin tomar en cuenta sistemáticamente la opinión de los miembros de la comunidad), va asociada al “poder infraestructural” que los grupos dirigentes tienen en cada universidad, es decir, a la capacidad de penetrar y controlar el funcionamiento y la expansión de los dispositivos estratégicos (académicos, administrativos, organizacionales, pero también simbólicos) de las instituciones.

Por otro lado, los cambios han significado una transformación silenciosa pero imparable del sentido y alcance de la autonomía de las universidades públicas. Es una transformación de baja conflictividad, pero sin duda poderosa, en el sentido de que en relativamente poco tiempo, las universidades han aprendido a jugar bajo las nuevas reglas de la evaluación y la competitividad, adaptándose con prontitud al cumplimiento de programas y estándares que no pasan por la decisión de sus órganos tradicionales de gobierno. Dinero, reconocimientos y prestigio gobiernan los cambios en los comportamientos institucionales, que se traducen en una feroz lucha por acumular capital administrativo, académico y político, pero que también han implicado una disminución en el capital social universitario.

En los cinco casos examinados fue posible advertir diferencias significativas en las respuestas institucionales hacia el cambio, diferencias provocadas tanto por los entornos locales de las universidades, como por sus trayectorias sociohistóricas y las características de sus juegos políticos internos, de sus reglas y estructura de la acción política tanto en el ámbito formal como en el informal. Así, mientras en algunos casos se intentaron consolidar ciertos modelos “postburocráticos” de gestión, también se estructuraron redes y coaliciones políticas que aseguraron modelos de gobernabilidad política de corte clientelar y prebendario (UDEG, BUAP). En otros casos, fue posible advertir cómo los nuevos modos de gestión han encontrado resistencias en las estructuras tradicionales de gobierno universitario (UNISON), mientras que en algunos más parece existir cierta fractura entre los estilos de gestión y los modos políticos tradicionales de las estructuras del gobierno universitario (UV, UAC).

Respecto al desempeño institucional, es difícil demostrar que existe una relación directa entre las reformas administrativas y organizacionales del gobierno universitario con la mejora en la calidad del desempeño académico institucional. A nivel del sistema, si bien es cierto que es posible advertir una etapa de expansión y relativa diversificación del sistema nacional de educación superior mexicano, es complicado definir con claridad si ello se debió a las nue-

vas políticas federales o si respondió más bien a una inercia de crecimiento cuantitativo piloteado por las tasas de crecimiento demográfico del grupo de edad correspondiente, o a los efectos de la ampliación de la obligatoriedad de la educación básica decretada desde 1995 (que implicó incorporar a la educación secundaria en el ciclo básico educativo mexicano). Además, la expansión de la educación superior obedeció fundamentalmente al crecimiento explosivo de la oferta de instituciones educativas de carácter privado, una expansión anárquica gobernada más por tres fuerzas combinadas: a) las demandas de un nuevo mercado de consumidores surgido de la incapacidad del sector público por absorber la demanda, b) el giro en las preferencias de los estudiantes y sus familias por ciertas ofertas de la educación privada de bajo costo, y c) por los efectos deliberados, no deseados o perversos de las políticas federales. En cualquier caso, esa expansión no corresponde a una intencionalidad deliberada y planeada desde el ámbito público.

Al nivel de las universidades públicas, tampoco hay muchos elementos para demostrar una asociación positiva entre reformas universitarias y mejoría en el desempeño institucional. Si bien es cierto que puede advertirse una intención gubernamental deliberada por mejorar las condiciones de infraestructura, de recursos humanos y expansión de la oferta y matrícula universitaria, y datos que así lo demuestran, aún no contamos con una comparación cualitativa para determinar si los egresados de las universidades públicas tiene mayor éxito laboral que en periodos anteriores, si los estudiantes universitarios poseen mejores niveles y hábitos de aprendizaje que generaciones anteriores o entre los estudiantes de los diversos subsistemas públicos y privados, o si el profesorado universitario es mejor que el profesorado de periodos pasados. El mismo significado de la palabra “élite” parece haberse transformado en el transcurso de este periodo, bajo la influencia de las políticas centradas en la evaluación y la calidad.

Hoy tenemos universidades públicas mejor financiadas que en los años ochenta, pero también universidades que dependen cada vez más de cumplir exigencias y metas determinadas en gran medida por el gobierno federal o por algunos gobiernos locales. Tenemos más y mejor calificados profesores universitarios que nunca, se ha elevado el número y porcentaje de profesores de tiempo completo, y se han formado cientos de cuerpos académicos de distinto nivel y grado de consolidación en todas las universidades públicas (si los medimos en el acceso a programas como PROMEP), pero no sabemos con precisión si eso

ha elevado de manera significativa la calidad de los procesos académicos de las universidades públicas mexicanas. Tenemos más investigadores científicos que nunca antes en la historia de la educación superior (si lo medimos en términos de pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores o si los medimos como número de doctores que se desempeñan en las plantas académicas universitarias), pero no sabemos con claridad cómo se articulan esas figuras en la vida de la docencia universitaria, y cómo contribuyen a la formación de nuevos investigadores. La extensión y la difusión universitaria se han convertido en funciones relativamente abandonadas de las políticas federales, aunque sean las propias universidades las que continúan desarrollando dichas funciones en condiciones generalmente precarias, sin políticas consistentes ni recursos financieros estables. La formación de las elites dirigentes y de poder, intelectuales y científicas, que ha sido una de las funciones “manifiestas” y “latentes” (como señalaba Merton) de las universidades públicas y privadas, se ha convertido en una función en la que el significado mismo de la calidad de la enseñanza o de la investigación, y de lo que entendemos por elite parece haberse deteriorado aceleradamente.

La creciente y al parecer irreversible “monetarización” de las políticas públicas –esa tendencia a asignar recursos a individuos e instituciones para lograr demostrar *algo*– y la tradicional “monetarización” de la educación superior privada de alto costo, parecen estar logrando descifrar la nueva ecuación de la *elitización* universitaria: que sólo lo que puede ser demostrado, reconocido y acreditado por instancias “externas” a las universidades (sean del Estado, sean del mercado, o sus hibridaciones correspondientes), es lo que produce calidad y valor a las prácticas y ejercicio de los estudiantes y profesores universitarios. Buena parte del lenguaje de las políticas de calidad se nutre de ese supuesto duro.

Tal vez eso no sea más que el signo irremediable de los tiempos en el campo universitario, en los que el dinero, la fama y el cultivo de la imagen son los demiurgos de los afanes y deseos de individuos, organizaciones y directivos. La reputación y el prestigio labrados en la soledad de los cubículos y las lecturas individuales, la libertad de enseñanza y de investigación como principios irrenunciables de la autonomía universitaria, la rigurosidad y la ética del trabajo académico son actividades y actitudes difícilmente acreditables, pero sin estas prácticas cualquier afán de certificación y evaluación corre el riesgo de la simulación y la impostura institucional. En su lugar, se observa cómo los estilos

gerenciales de conducción de la vida universitaria se han acompañado de prácticas políticas sin sentido académico y de una burocratización creciente de la enseñanza, la investigación y la difusión. La “elitización” se ha convertido en un campeonato de *rankings*, proliferación de “indicadores de calidad” y multitud de reconocimientos ligados a prácticas de *marketing* de imágenes de éxito institucional, orientados hacia la disputa de mercados y clientes potenciales.

Quizá habría que recordar lo que planeaba con ironía y profundidad George Steiner en un texto reciente: “*Elite* significa algo muy sencillo: quiere decir que unas cosas son mejores que otras, que en un departamento de física no se admite a nadie sin conocimientos matemáticos, que Bob Dylan, por cautivadoras que sean sus dotes, no es igual que Keats. El Juicio Final será, sospecho, un *concours* dirigido por examinadores franceses” (Steiner, 2008: 173). Regresar a lo básico, al reconocimiento de la importancia de las formas elementales de la vida universitaria, a sus rituales y sus prácticas, quizá sea una de las maneras en que el gobierno de estas organizaciones contribuya a resolver los nuevos y viejos dilemas de la educación superior mexicana.