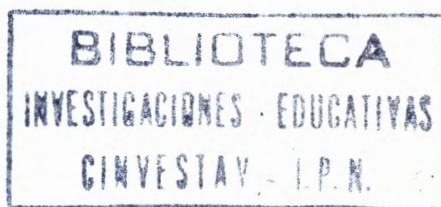


**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DE ESTUDIOS AVANZADOS
DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**

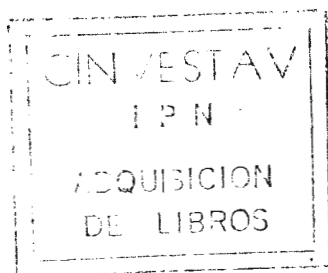
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS

DE CRITICA A EXCELENCIA

**POLITICAS PUBLICAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL
EN LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE PUEBLA**



**TESIS DE MAESTRIA DE
WIETSE BEREND DE VRIES MEIJER**



NOVIEMBRE, 1994

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

EL CONTEXTO

EL EFECTO DE POLÍTICAS

EL PROBLEMA

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

CAPÍTULO 1.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN SUPERIOR

POLÍTICAS PÚBLICAS

Elaboración de políticas

Herramientas de gobierno

IMPLEMENTACIÓN Y CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES

La universidad como organización especial

FORMAS DE GOBIERNO

Gobierno colegial

La burocracia

La política

LA COMBINACIÓN DE LAS TRES FORMAS

CAPÍTULO 2.

EL ESTADO Y LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

LOS OCHENTA: DECADA SIN POLÍTICAS

EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS NOVENTA

TIPOS DE POLÍTICAS

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 3.

CRECIMIENTO Y CRISIS

LOS SETENTA: CRECIMIENTO Y CONFLICTO

La expansión

La confrontación

GOBIERNO

Cambios en 1980-1981

BUROCRATIZACIÓN ANÁRQUICA SIN DIVERSIFICACIÓN

LA PROFESIONALIZACIÓN ACADÉMICA

Los ochenta

Diversificación no planeada

PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

LA CRISIS INSTITUCIONAL DE 1987-1989

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 4.

CAMBIOS INSTITUCIONALES: 1990 -1994

LA AGENDA INTERNA

Ley Orgánica y Estatutos

Relaciones laborales

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autoevaluación institucional

Deshomologación

Evaluación para becas

Programa FOMES

EL CRUCE DE DOS AGENDAS

Administración central

Administración de las escuelas

Consejos y comisiones

Nuevas estructuras y nuevos actores

*Efectos colaterales de la
nueva participación académica*

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 5.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL

LOS EFECTOS DIRECTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EFECTOS INDIRECTOS: DIVERSIFICACIÓN ESTRUCTURAL

FORMAS DE IMPLEMENTACIÓN Y SUS EFECTOS

LA RESPUESTA INSTITUCIONAL: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Agradecimientos

Para la realización de este trabajo debo mucho a muchas personas. Ha sido producto de un sinnúmero de discusiones con colegas dentro y fuera de México, sobre todo en el Centro de Estudios Universitarios y en el Departamento de Investigaciones Educativas. El resultado de este estudio tiene, por lo tanto, mucho de elaboración colectiva. El número de personas que tendré que mencionar aquí sería demasiado grande.

Me limitaré a los que han tenido mayor "impacto" en este trabajo. Rollin Kent Serna ha tenido que aguantar mucho. Esta tesis fue posible gracias a sus exigencias intelectuales; las fallas que quedaron son mías.

Y hay que decir que sin la corrección de estilo, y el amor, de Yadira Navarro, esta tesis y muchas otras cosas hubieran sido muy distintas.

INTRODUCCION

Para la educación superior mexicana, 1989 marca un cambio importante. A partir de ese año, el gobierno mexicano formuló diferentes iniciativas para modernizar la educación superior pública. Durante los años siguientes se han dado muchas discusiones sobre si era apropiado o no el contenido de las nuevas medidas gubernamentales. Sin embargo, poco se sabe, hasta el momento, sobre los efectos dentro de las instituciones de educación superior. En este trabajo trataremos de analizar algunos efectos de las políticas públicas sobre la Universidad Autónoma de Puebla (UAP). Nuestro análisis se centrará en las consecuencias de las nuevas exigencias externas sobre la forma de organizar el trabajo interno, es decir, sobre las estructuras organizacionales. El análisis se centrará primordialmente en las estructuras a nivel de establecimiento: revisaremos posibles cambios en las instancias administrativas y gubernamentales en el estrato intermedio entre las exigencias externas y las unidades de base (facultades, escuelas o departamentos).

El período de análisis abarca de 1981 a 1993. Compararemos la situación anterior a la introducción de las nuevas políticas (1981-1989) con los cambios posteriores.

Nuestra atención se centrará primordialmente en el efecto de las políticas federales lanzadas a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), sobre la estructura interna de una institución pública. Durante el mismo período, el sistema de educación superior cambió en todos sus sectores y fueron varios los actores que intervinieron en este proceso. Por ejemplo, se presentaron cambios en el sector privado y en el de los institutos tecnológicos, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) formuló políticas dirigidas hacia la investigación y el postgrado. Estos cambios, no obstante, no serán parte de nuestro análisis.

El análisis de los efectos de las políticas públicas sobre una institución parte de una preocupación que surgió a lo largo de los estudios sobre el nuevo papel del Estado frente a la Educación Superior. Entre colegas mexicanos y extranjeros, el estudio de las nuevas políticas ha llevado a enriquecedoras discusiones y comparaciones. La preocupación compartida que nació durante

estos intercambios fue la de saber el efecto real dentro de las instituciones. Haré aquí un intento de analizar algunos efectos al nivel de establecimiento en una institución.

Así, pues, el presente trabajo sólo es una primera exploración. Quedará abierto, para futuros trabajos, el análisis de los efectos sobre el trabajo académico cotidiano en las escuelas y facultades. A fin de cuentas, es ahí donde las políticas tendrán que generar cambios, para poder mejorar los procesos de aprendizaje y enseñanza.

EL CONTEXTO

Durante los ochenta, prácticamente en todos los países del mundo parece haber surgido una nueva relación entre el Estado y las universidades. Podemos señalar diferentes factores que contribuyeron a este cambio. A nivel mundial, el rápido crecimiento de la matrícula en los sesenta y setenta cambió la fisonomía de las universidades. De instituciones de élite, pasaron a ser organizaciones de masas. A la par surgieron problemas nuevos para el sector de educación superior. El financiamiento público no mantuvo el mismo ritmo que la matrícula, lo que causó graves problemas. Además, a finales de los setenta surgió el problema del desempleo para un número cada vez más grande de egresados. Los factores anteriores llevaron a un creciente cuestionamiento de las funciones universitarias. La crisis financiera de los ochenta agudizó esta discusión, sobre todo en lo referente al uso apropiado del subsidio. Durante este último decenio, los gobiernos empezaron a buscar nuevas formas de regular las instituciones, principalmente a través de nuevas formas de financiamiento y de la introducción de varios procesos de evaluación.

Los acontecimientos en México a partir de 1989 se asemejan, a primera vista, a los cambios a nivel mundial. Después de una disminución en el subsidio entre 1982 y 1989, el gobierno ha buscado una nueva relación con las universidades públicas. Desde 1989, ha aumentado el subsidio pero al mismo tiempo ha introducido nuevos programas de financiamiento y algunos procesos de evaluación.

Asimismo, la UAP ha pasado por procesos parecidos durante el último decenio. Entre 1981 y 1987, la institución experimentó un período de crecimiento de la matrícula y de la planta académica, pero al mismo tiempo el subsidio se estancó. A finales de los ochenta la institución pasó por un grave período de crisis. Luego hemos podido observar, entre 1990 y 1993, un período de resurgimiento, simbolizado oportunamente por el ave fénix que figura en su escudo.

Si bien las políticas públicas adoptan diferentes rasgos según el país y la institución de que se trate, la nueva relación estado - universidad parece tener algunos factores en común en todos los casos. Por una parte, cada vez se exige más a las instituciones que rindan cuentas hacia el exterior a través de procesos de evaluación. Por otra parte, el subsidio público se ha diversificado, e incluye ahora algunas condiciones para su entrega. Estos dos factores marcan una influencia más directa del estado sobre los asuntos internos de las instituciones.

EL EFECTO DE POLITICAS

Ahora bien, ¿cuáles pueden ser los efectos de las nuevas políticas públicas sobre la *vida privada* de las instituciones? Si a nivel gubernamental se adoptaron nuevas iniciativas, ¿podemos esperar cambios a nivel de establecimientos también?

La pregunta es más difícil de lo que parece a primera vista. Las dudas sobre los efectos de las políticas se basan en los dos enfoques metodológicos que configuran el análisis que intentaremos aquí. Por un lado, el estudio de las políticas ha contribuido a complicar el análisis, y subraya con cada vez más fuerza que el efecto de las políticas no es tan predecible como alguna vez se creyó. Aun cuando las políticas tienen consecuencias, estas no siempre son las previstas.

Por otra parte, los estudios sobre la educación superior han hecho hincapié en la resistencia al cambio de estas instituciones, sobre todo cuando se trata de cambios impuestos desde el exterior. Por ejemplo, Kerr (1982) afirmó que las universidades prácticamente no han cambiado desde su fundación:

“Alrededor de ochenta y cinco instituciones del mundo occidental, establecidas para 1520, existen todavía en formas reconocibles, con funciones parecidas e historias ininterrumpidas. Incluyen a la iglesia católica, los parlamentos de la isla de Man, de Irlanda y de la Gran Bretaña, varios cantones suizos, y setenta universidades. Han desaparecido los reyes que gobiernan, los señores feudales con vasallos, y los gremios con sus monopolios. Estas setenta universidades, no obstante, todavía están en el mismo lugar, con parte de los mismos edificios, con profesores y estudiantes haciendo prácticamente lo mismo, y una administración llevada a cabo de manera muy parecida” (Kerr, 1982, 152)

Considerando lo anterior, parece más razonable esperar que no cambiará nada. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en décadas y siglos anteriores, los cambios en la última década sí parecen haber causado algún efecto. Algunos estudios preliminares señalan cambios en la lógica institucional. Entre las descripciones del cambio se advierten desplazamientos de una universidad de investigación a una universidad de servicios; vemos académicos que dejan su torre de marfil para colaborar con sectores empresariales, ajuste de planes y programas -tanto de docencia como de investigación- a exigencias del mercado y aumento de la influencia de sectores externos sobre la universidad. Por lo que se refiere al gobierno universitario, se observa un debilitamiento de la organización *colegiada* o *política* y un surgimiento de formas *gerenciales* o *burocráticas* de toma de decisiones (Neave, 1991).

EL PROBLEMA

El problema de investigación en este trabajo se relaciona con el último punto que señalamos arriba respecto al efecto de las políticas sobre el gobierno y la administración universitarias. ¿Podríamos detectar también en la UAP un cambio de formas colegiadas o políticas a formas gerenciales o burocráticas?

Esta pregunta merece algunas observaciones. En primer lugar debemos preguntarnos si el gobierno universitario en la UAP anterior a la introducción de las políticas públicas se caracterizaba por una forma colegiada. En los estudios sobre las universidades europeas y norteamericanas, sobre todo los

que analizan las universidades de investigación, el predominio de la forma colegiada se da prácticamente por sentada.

En segundo lugar, si se produjeron cambios a raíz de políticas públicas, ¿cuáles son las nuevas formas que han surgido?

Un tercer punto se refiere a lo que debemos entender por formas colegiadas, políticas, gerenciales y burocráticas. Estos términos tienen los contornos desdibujados, pues a veces lo burocrático se refiere de manera imprecisa a 'gobiernos basados en reglamentos', o lo colegial a 'gobiernos de académicos'.

ORGANIZACION DEL TRABAJO

Nuestro análisis empieza con este último punto. Para observar los cambios, partimos de que existen tres tipos de estructuras en la universidad. Basándonos en Clark (1992), distinguiremos una forma *colegiada-profesional*, una *burocrática* y una *política*.

Trataremos de afinar estos modelos en un primer capítulo, en el que haremos una revisión de las políticas y los posibles efectos sobre formas de gobierno. Consideramos a la institución como un campo político donde diferentes grupos promueven sus intereses, a través de tres vías principales: la colegiada, la burocrática y la política. La lucha de intereses gira alrededor de valores y prácticas, y un cambio en estos valores y prácticas puede dar lugar a nuevas estructuras que, a su vez, moldean los valores y prácticas. Las estructuras son el resultado de luchas internas, pero reciben mucha influencia externa. Las políticas federales ponen en discusión los diferentes valores, y tratan de fomentar unos en detrimento de otros. Las políticas se enfrentan con prácticas ya existentes dentro de la institución, y dan como resultado nuevas combinaciones. Estas pueden llevar a modificaciones dentro de las estructuras institucionales.

El análisis de las tres formas se basará en un análisis de las problemáticas que se han discutido, quién participa en el proceso de toma de decisiones y de qué forma, y qué tipo de solución se propone. Es decir, cuando se presente un problema a nivel institucional, su tratamiento puede ser de carácter político, burocrático o colegiado. Esto tiene implicaciones para la

formulación del problema y para el tipo de solución que se elabora, así como para la participación en la toma de decisiones de diferentes actores. Por ejemplo, los administradores tienden a crear soluciones burocráticas o políticas, que centralizan la toma de decisiones en la cúpula, dejando poca autonomía a los académicos. En cambio, los académicos prefieren estructuras administrativas más descentralizadas, que dejen mayor poder de discreción a la base. Ambas formas parten de presupuestos racionales, pero dan lugar a estructuras organizacionales bastante diferentes. En este sentido, los cambios en las estructuras reflejan las respuestas organizacionales frente a las exigencias externas, a partir de las prácticas ya existentes en la institución.

Nuestro análisis seguirá las estructuras formales de decisión. Consideramos que la lucha entre las tres formas se refleja en cambios en las estructuras formales, llevando incluso a contradicciones dentro de ellas.

En el segundo capítulo revisaremos en términos generales los cambios en la actuación del gobierno federal mexicano desde los setenta hasta los noventa. El capítulo no busca hacer un análisis exhaustivo del nuevo papel del Estado mexicano en los noventa, sino que intenta dibujar el contexto nacional e internacional que llevó a un cambio en la actuación gubernamental a partir de 1989.

En el tercer capítulo haremos un análisis del desarrollo de las estructuras en la UAP durante los setenta y ochenta. Cuestionaremos la forma de gobierno que surgió en la institución, en ausencia de políticas públicas, y analizaremos cómo estaba la UAP organizada en el momento de la introducción de estas políticas. Durante estas dos décadas, la UAP pasó por cambios importantes, convirtiéndose en una universidad de masas en medio de fuertes conflictos políticos. A finales de los ochenta las estructuras de gobierno dejaron de funcionar y la institución entró en plena crisis. Esta situación de crisis coincidió con la llegada de políticas federales.

Las iniciativas internas para salir de la crisis, en combinación con las políticas federales, serán objeto de análisis en el cuarto capítulo. Revisaremos ahí los cambios ocurridos en la UAP durante la primera mitad de los noventa. Determinaremos qué cambios se deben a prioridades internas, y cuáles

corresponden a la actuación del gobierno. Centraremos nuestra atención en posibles cambios en las estructuras organizacionales. De este modo, intentaremos encontrar una respuesta a la pregunta de si la institución se ha vuelto más colegiada, más política o más burocrática.

Finalmente, en el capítulo cinco, haremos una reflexión sobre la relación entre políticas públicas y cambio institucional. ¿Qué políticas han producido efectos y cuáles han sido éstos? El análisis que haremos tendrá dos direcciones: el efecto de las políticas sobre la organización interna, y el efecto de la organización interna sobre las políticas. Trataremos de analizar qué ha pasado con las políticas y con la institución durante los noventa. Después de un sexenio de políticas públicas hacia la educación superior, ¿hacia dónde va la universidad? Después de la crisis de los ochenta, parece que se vislumbra una luz al final del túnel. Pero, ¿no será la luz del tren que se nos viene encima?

CAPITULO 1

POLITICAS PÚBLICAS Y EDUCACION SUPERIOR

Este trabajo trata de analizar lo que ha ocurrido a nivel institucional en la relación entre diferentes grupos de interés, como resultado de las cambiantes exigencias externas. El analizar los efectos de políticas públicas sobre una universidad implica dos conjuntos de problemas. El primero se refiere al contenido de las políticas; el segundo se refiere a la universidad como organización. Las políticas representan una exigencia externa sobre la universidad, pero el resultado depende del tipo de exigencia y del tipo de organización en la que apliquen las políticas. Haremos primero una revisión de las teorías en el campo de los estudios de las políticas, para luego adentrarnos en la teoría organizacional aplicada a las universidades.

POLITICAS PÚBLICAS

Las políticas de educación superior pueden considerarse como medidas gubernamentales para atender problemas específicos del sector. Como tal, se distinguen de "la política" en general, que se refiere a la lucha entre poderes institucionales y actores por el control de las instituciones. Así *la política* se refiere a conflictos de intereses y a luchas por el poder, mientras que el término *políticas* "remite a decisiones o secuencias de medidas respecto a problemas concretos o problemáticas" (Cox, 1993).

Como secuencia de medidas, la política se puede concebir como un proceso circular. El número de pasos varía según el análisis, pero en términos generales podemos distinguir los siguientes pasos principales: el ciclo empieza con la elaboración de la política, seguido por la instrumentación y la evaluación de los efectos, para terminar con la retroalimentación (Premfors, 1992).

El ciclo de políticas es un instrumento de análisis. En realidad, raras veces las políticas siguen un camino lineal, y tampoco cumplen todos los pasos. Por ejemplo, durante la fase de instrumentación se puede todavía evaluar resultados preliminares y ajustar el proceso. De igual manera, existen

muchas políticas que carecen de un proceso de evaluación y retroalimentación, lo cual no impide que se adopten y sigan. Nuestro interés se centra en la fase de instrumentación, es decir, en la aplicación de la política dentro de una institución. Sin embargo, vale la pena hacer algunas observaciones sobre la fase de elaboración.

Elaboración de políticas

Dentro de un enfoque "racional", en una dependencia gubernamental se toman medidas de acuerdo a las metas formuladas, se observan sus efectos, y se modifican, de ser necesario, para acercarse más a los resultados deseados. Las eventuales fallas en este proceso se pueden atribuir a falta de comunicación entre los diferentes eslabones de la cadena. El problema de la elaboración e instrumentación se convierte así en una cuestión de administración científica. Este, en términos muy globales, fue el enfoque elaborado por Taylor, hace un siglo.

Desde ese entonces, el estudio de las políticas ha sufrido importantes cambios. El proceso de elaboración de una política ha dejado de ser un simple proceso para analizar objetivamente el problema y elegir la mejor solución. La elaboración de políticas forma parte de *la política* y, como tal, es el resultado de luchas entre diferentes grupos de interés. De esta forma, la elaboración tiene lugar dentro de un *campo* político (Cox, 1993) que implica a muchos actores.

Dentro de este campo podemos distinguir algunos actores principales, por lo que se refiere a la educación superior. Burton Clark (1992) propone un triángulo de coordinación del sistema de educación superior, compuesto por el Estado, el mercado y la oligarquía académica. En una ampliación de estas tesis, Becher y Kogan (1992) agregan un polo representado por los intereses sociales. Partiendo de estos modelos podemos concebir la elaboración de las políticas como una negociación entre el Estado, el mercado (intereses económicos), grupos sociales (iglesia, grupos profesionales) y universidades. Cada polo se puede descomponer a su vez en diferentes grupos de interés. Así, el estado no es un bloque monolítico, sino un conjunto de grupos con intereses diversos, con diferentes prioridades y preferencias

entre, por ejemplo, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Hacienda o incluso dentro de ellas mismas.

Los actores o grupos de interés dentro de este campo varían a su vez en cuanto al poder que pueden movilizar. Como ninguno de ellos puede decidir unilateralmente se forman coaliciones que cambian según las problemáticas que están en debate.

Concebir la elaboración de la política como resultado de coaliciones tiene a su vez implicaciones para el círculo de las políticas que señalábamos antes, pues las negociaciones a este nivel continúan aun en la fase de instrumentación, e influyen sobre la continuidad de la misma. Así pues, es posible que haya políticas exitosas que se interrumpen por rompimientos en la coalición que las formuló. De manera análoga, puede que algunas políticas inútiles sigan en pie por los intereses creados dentro del campo político.

Otra consecuencia que se deriva del concepto de campo de políticas es la que se refiere a la toma de decisiones. Este proceso implica a una multitud de actores, cada uno con una visión propia y limitada de la problemática. La adopción de decisiones en este contexto ha sido comparada con un *bote de basura* (March y Olson, 1976). Cada uno de los interesados atiende solamente parte de los problemas, y tiene información parcial sobre posibles soluciones. A través del campo se mueven simultáneamente problemas, soluciones y responsables de la toma de decisiones buscando trabajo.

Visto de esta manera, la formulación de políticas depende de una multitud de factores poco previsible, como la movilización de grupos de interés, la formación de coaliciones o la existencia previa de soluciones. Dependiendo de estos factores, existe una diversidad de posibles políticas frente a una sola problemática. Una problemática puede ser tratada como un problema jurídico o más bien económico, lo que lleva a diferentes secuencias de medidas.

La multitud de posibles respuestas frente a una problemática tiene implicaciones importantes para la formulación final de la política, que influyen sobre la instrumentación. En primer lugar, las políticas que se formulan son al fin y al cabo resultado de negociaciones y, como tales, suelen

tener un alto grado de ambigüedad. Además, como el proceso de negociación no termina en el momento de instrumentación, los objetivos se pueden modificar a lo largo del proceso. En segundo lugar, el resultado final no es una sola política, sino un conjunto de políticas, negociadas con grupos cambiantes en momentos diversos, en que algunas políticas se refuerzan y otras se frenan entre sí. Resulta difícil, entonces, establecer el efecto directo de las políticas, además de hacer un juicio sobre su éxito o fracaso.

Herramientas de gobierno

Una vez formulada la política, su resultado depende de las herramientas que usa el gobierno para su aplicación. En este aspecto, podemos distinguir varias herramientas que el gobierno tiene a su disposición. En una taxonomía elaborada por Hood (1983), se distinguen entre instrumentos de *información*, de *tesorería*, de *autoridad* y de *acción directa*.

El primer instrumento, el manejo de información, se refiere a la capacidad del estado de formular la agenda política y de generar un discurso. El Estado puede mandar mensajes a los actores sociales, tratando de influir sobre su comportamiento. El discurso genera realidades, y más aún cuando se trata de un discurso oficial.

El segundo instrumento consiste en usar el dinero que el Estado tiene a su disposición, es decir, en *gobernar con la chequera*. Los instrumentos de tesorería pueden ser usados como pagos en una relación de grupo con otros actores, o como pagos sin contrapartida. En el primer aspecto, el gobierno puede ofrecer dinero a actores definidos, a través de contratos, o al público en general a través de premios, para cualquiera que brinde los servicios que el Estado solicita. Se trata de un instrumento poderoso, pero con riesgos de agotamiento.

En tercer lugar, el estado posee la posibilidad de aprobar, condicionar o restringir el comportamiento de actores sociales por vías legislativas. En este aspecto, la imposición del estado fluctúa entre el reconocimiento legal de actividades sociales y la prohibición directa de ciertas acciones.

Por último, existe la posibilidad de acciones directas del Estado, como en el caso de la defensa nacional o de empresas estatales.

Las cuatro categorías varían en el grado de imposición por parte del gobierno. El manejo de la información implica menos imposición y, consecuentemente, menos conflicto con otros actores. Las acciones directas representan el grado más alto de imposición y suelen ser más costosas.

Según los instrumentos utilizados, se puede distinguir entre diferentes estrategias del estado en la instrumentación de las políticas. El panorama varía desde *el estado benevolente*, que deja los cambios al azar del mercado o a la discreción de las organizaciones, hasta el estado *autoritario*, que impone directamente los cambios. En un término medio, podemos encontrar al estado como *ingeniero social*, con un fuerte ímpetu de planeación, o al estado como *jardinero*, que deja más iniciativas a los actores sociales y cumple la función de corregir.

En la práctica, el Estado combinará diferentes herramientas para cada política. Por ejemplo, la información puede ir acompañada por promesas de financiamiento para ciertas actividades, lo cual aumentará la posibilidad de adopción de políticas públicas.

INSTRUMENTACION Y CARACTERISTICAS ORGANIZACIONALES

Ahora bien, una vez elaborada la política y elegidas las herramientas, la política entra en su fase de instrumentación. Aun en el caso de imposición directa de parte del Estado, la suerte de la política depende de la organización a que se aplique.

Las políticas públicas suponen un cuestionamiento de valores. Su introducción dentro de la institución se enfrenta con valores ya existentes e implica, por lo tanto, un posible conflicto. Además, dentro de una organización no existe un solo conjunto de valores, sino diferentes grupos de interés, cada uno con valores propios, que promueve en la lucha por el poder. Los valores dan lugar a estructuras organizacionales, que a su vez modifican los valores de los diferentes grupos. Estas estructuras son el

resultado de la lucha entre diferentes actores. Como tal, no son inamovibles, sino cambiantes dependiendo de la lucha entre diferentes grupos de interés.

Los intereses que los grupos pueden perseguir, y la forma en que lo pueden hacer, dependen de las estructuras organizacionales. En este sentido,

"las fuerzas institucionales no reprimen o reemplazan intereses, los moldean. Los campos institucionales definen los objetivos y moldean los medios por los cuales estos intereses son determinados y perseguidos. Ellos definen si los actores pueden legítimamente perseguir ganancias o son gobernados por otros incentivos (como la reelección, el prestigio o la salvación). Ellos proveen los 'vocabularios de motivos' así como las prácticas" (Scott, 1992, 140).

Aunque las estructuras no son inamovibles, su elaboración o modificación no depende únicamente de los intereses de los actores presentes en un momento dado. La organización posee estructuras que son el resultado de un largo proceso histórico. De esta forma, existe una *memoria institucional*, llena de normas y prácticas que pueden haber perdido su original razón de ser, pero que difícilmente desaparecen.

Por otra parte, las estructuras no dependen solamente de factores internos. La organización forma parte de un ambiente más amplio, del cual recibe influencia. Es decir, las estructuras internas se relacionan con estructuras externas más amplias. La institución adopta estructuras, o parte de ellas, desde el exterior.

Cuando la institución incorpora estructuras desde el exterior podemos hablar de *mitos racionalizados*. Se trata de mitos, porque su validez no es cuestionada, y son racionalizados, porque postulan, a través de procedimientos y reglas, cómo se debe organizar el trabajo.

Las políticas públicas se pueden concebir entonces como intentos del estado de cambiar valores y de introducir mitos racionalizados dentro de otras organizaciones. El impacto de estas políticas puede reflejarse entonces en cambios en las estructuras organizacionales.

El efecto de las políticas sobre las estructuras depende del tipo de cuestionamiento y la movilización interna frente a ello. Cerych y Sabatier (1986) señalan tres factores de la política que influyen sobre su éxito. El primer factor, *profundidad del cambio*, se refiere al grado de separación que el objetivo de la política implica con respecto a los valores y prácticas existentes. El segundo, la *amplitud del cambio*, remite al número de áreas funcionales que la política busca modificar. Un tercero, el *nivel del cambio*, se refiere al sector a que se aplica: el sistema en general, una sola institución, o un nivel dentro de la misma.

Dependiendo de estos factores, la movilización interna cambia de carácter. Si los cambios son limitados movilizarán a grupos más reducidos. Aun así, las políticas movilizarán grupos a favor y en contra según sea de la diversidad interna de grupos.

Por lo tanto, la instrumentación rara vez sigue el camino lineal de ejecución de instrucciones a lo largo de una jerarquía burocrática. Se trata más bien de una lucha entre diferentes grupos en torno a valores, que puede desembocar en modificaciones de las estructuras organizacionales. Estas modificaciones, a su vez, no son necesariamente las que perseguía la política. El número de grupos que se moviliza alrededor de la política y el poder de cada grupo dependen de las características de la organización. Veremos ahora más de cerca las características de las instituciones de educación superior.

La universidad como organización especial

La instrumentación de una política pública se ve confrontada al carácter organizacional de la universidad. La secuencia racional de instrumentación, según la cual los superiores dan órdenes a sus subordinados, especificando qué se debe hacer, depende de una jerarquía bien definida y de la claridad sobre metas y métodos. Ahora bien, las publicaciones de tipo sobre universidades abundan en ejemplos que ponen en tela de juicio el funcionamiento *racional* de este tipo de organizaciones.

La universidad se organiza en torno al conocimiento (Clark, 1992). En torno al conocimiento, sin embargo, se desarrollan diversas actividades, como la

docencia, la investigación o la extensión. Las diferentes actividades tienen diferentes metas y objetivos. Como resultado, no es que la universidad sea una institución que carezca de objetivos; el problema radica más bien en que agrupa simultáneamente a un gran número de objetivos opuestos y contradictorios.

La universidad carece de los parámetros de medición de logro de objetivos que tiene de una empresa, que puede expresar su funcionamiento en términos monetarios. Saber si los estudiantes aprendieron más resulta prácticamente imposible, y está sujeto a indicadores contradictorios, como los resultados de los exámenes, el número de egresados, la inserción en el mercado laboral o la adquisición de una opinión íntegra y crítica. En este sentido, el planteamiento de que la universidad produce conocimiento equivale a la aseveración de que el salón de belleza produce belleza.

Un segundo problema se refiere a los métodos a través de los cuales se podrían lograr los objetivos. Dado el amplio abanico de actividades, también existen diversas tecnologías y no está claro cuál es la mejor manera de lograr los objetivos. Los métodos varían según las diferentes disciplinas y dentro de cada una de ellas cada docente parece tener sus propias tecnologías.

Esta organización en torno a paquetes de conocimiento lleva a una alta fragmentación interna. Cada disciplina funciona de manera autónoma, según criterios propios. Como tal, la universidad se caracteriza por un *acoplamiento relajado* (Weick, 1976) entre las diferentes actividades: el funcionamiento de una unidad no modifica el funcionamiento de las demás.

Dadas estas características, no hay una vía única para organizar el trabajo dentro de una institución de educación. Existen actividades muy distintas dentro de una misma institución, y todas llevan a diferentes formas de organizarse. Se presenta una distinción a nivel de establecimiento entre el trabajo académico y el trabajo administrativo. Tanto las organizaciones como las universidades tienen plantas compuestas por *profesionales* que producen, aplican, preservan y comunican conocimiento, y que son los responsables de formular metas y mantener estándares de desempeño. A diferencia de las empresas, en que los administradores fijan las metas, en

las organizaciones profesionales los administradores administran los insumos para las actividades de los profesionales. Dentro de esta división del trabajo, "los administradores estarían en la segunda línea" (Birnbaum, 1991).

Sin embargo, la pregunta sobre la fuerza que tienen los grupos académicos o administrativos es empírica. En la práctica, hay grupos administrativos pueden adquirir tanta fuerza dentro de la organización que se colocan en el centro de las decisiones.

FORMAS DE GOBIERNO

Esto nos plantea la pregunta ¿cómo funciona el gobierno universitario? En términos generales, podemos dividir la institución en dos niveles: el de las *unidades básicas* (escuelas, facultades o departamentos) y el de *establecimiento*. En las unidades básicas se desarrolla el trabajo cotidiano de la universidad. Sin embargo, existe un nivel por encima de las unidades, donde se coordinan las actividades. Si bien por lo general la organización dentro de las unidades queda en manos de los académicos que trabajan en cada centro, la cuestión de quién se hace responsable de la administración o del gobierno de la institución resulta más complicada. Planteamos aquí que existen tres *formas ideales* de organizar el trabajo a este nivel.

Gobierno colegiado

Al establecerse las primeras universidades en Europa, los profesores solían organizar el trabajo entre sí, entre colegas. Para defenderse del exterior, elegían entre iguales a un representante, quien dejaba temporalmente el trabajo académico para ocupar un puesto de carácter administrativo. El modelo que nació así comprendía varios puestos ejecutivos, ocupados por académicos de manera temporal, y puestos legislativos, ocupados igualmente por consejeros académicos. Dentro de las diferentes dependencias (facultades o escuelas) existía generalmente una jerarquía, con un profesor titular que dominaba *su* facultad y reinaba sobre asociados y auxiliares. A nivel de establecimiento, estos *barones* se reunían, respetando el terreno de cada quien, para decidir sobre el liderazgo institucional. Se asignaba a uno de ellos para representar temporalmente la

institución, con un poder fuertemente limitado por el consejo de barones, quienes además mantenían su autonomía dentro de su facultad. El resultado era un *dominio personalista*, combinado con un gobierno *colegiado o gremial* (Clark, 1992). Dentro de este modelo, la asignación de puestos y la promoción estaban fuertemente condicionadas por el mérito académico. La perspectiva se puede caracterizar como la *autoridad de conocimiento*: "esto significa que el derecho para tomar decisiones en cualquier área deberá distribuirse entre los concededores, puesto que los que más saben merecen tener más poder que los que menos saben" (Moodie, en: Clark, 1992; 229).

Este modelo ha conocido modificaciones a lo largo de los siglos: se le ha incorporando un mayor número de profesores y a veces estudiantes, pero sigue presente, por lo menos como modelo ideal e idealizado. En tiempos de amenazas del exterior, los académicos movilizan valores como *la libertad de cátedra*, el gobierno colegiado o la evaluación *entre pares*, como únicas formas de organizar su trabajo.

Desde el principio, sin embargo, el modelo también conoció varias limitaciones. Un problema siempre presente era que no en todos los casos los barones eran los académicos más prestigiados. Según Weber, en el proceso de nombramiento o elección de profesores titulares intervenía más el azar que el mérito. De esta forma, no se constituía simplemente un gobierno de los académicos más destacados, más bien se daba pleno espacio a "arribistas y oportunistas" (Weber, 1991).

Aún cuando el gobierno caía en manos de profesores prestigiados se presentaban problemas. Con el creciente tamaño de las instituciones, y las demandas del Estado que les financiaba, nació la necesidad de administrar. Ahora bien, administrar no era precisamente el fuerte de un barón académico.

La burocracia

A la par del crecimiento de la universidad, el personal administrativo especializado creció en número y organización dentro de ella. La creciente necesidad de un saber especializado llevó también a un aumento en la influencia de grupos que poseen este saber. Surgió la burocracia al lado de

los académicos. Al mismo tiempo, el incremento de la influencia de una administración burocrática y científica se oponía a la falta de preparación del gobierno de *aficionados* académicos.

Mientras tanto, el desarrollo del gobierno institucional en los Estados Unidos había adoptado algunos rasgos diferentes. Allí se solía dejar la administración de la institución en manos de un administrador profesional, mientras que los académicos se preocupaban de las tareas académicas. Ya a principios del siglo varios autores europeos miraban con una mezcla de envidia y temor el ejemplo estadounidense de manejar a la universidad "como empresa" (Weber, 1991).

Finalmente, el crecimiento de las universidades, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, llevó a una situación en que coexistieron administradores y académicos, en una relación a veces tensa, dentro de una misma institución.

La política

La tercera forma de organización ha recibido mucho menos atención, aunque existe, al igual que las otras dos, desde que existe la universidad, ya que desde el inicio, no sólo influyeron el prestigio académico o el saber burocrático en la lucha por el poder, sino también factores políticos. La falta de atención a factores políticos se debe más bien a que se introdujo, como dogma, que lo político no se podía mezclar con la ciencia. Por ejemplo, Weber aboga, incluso en contradicción con su propio trabajo, por que la política se practique solamente fuera de la universidad, y no dentro de ella. Sin embargo, basándonos en la descripción del mismo Weber sobre las características de los puestos políticos profesionales, debemos inferir que estos puestos han existido desde el principio. Son aquellos puestos a los que no se accede por un saber especializado -académico o burocrático- sino por elecciones o por relaciones con la persona que ocupó el puesto superior. Y desde el principio los rectores, decanos etc., suelen rodearse de personas que son de su confianza, a los que nombran *libremente*, y que generalmente dejan el puesto cuando sale su superior. Y una vez nombrada o elegida la persona, su permanencia en el puesto depende de la negociación con

diferentes grupos políticos, más que de la ejecución de las tareas que se establecieron para el puesto.

Concebir la universidad como sistema político implica verla como supercoalición de subcoaliciones, cada una con intereses, preferencias y metas diferentes (Cyert y March, 1963). La política implica obtener y mantener el poder para lograr resultados en situaciones en que hay discrepancia entre grupos, y cuando ningún grupo es lo suficientemente fuerte para dominar a los demás de forma permanente.

LA COMBINACION DE LAS TRES FORMAS

Ahora bien, las tres formas son *formas ideales*, con características que se resumen en la tabla en la siguiente página. Plantear que son formas ideales quiere decir que rara vez encontraremos una de ellas en forma pura. En la práctica, las tres se mezclan para crear formas híbridas. Por consiguiente, el análisis que haremos en este trabajo no buscará elegir simplemente una u otra. La organización está compuesta por varias estructuras institucionales, cada una con su lógica central (un conjunto de prácticas y construcciones simbólicas) estructuras que constituyen sus principios organizacionales, y que están a disposición de los actores.

La existencia de las tres formas dentro de una institución significa que existen tres sistemas de valores, o tres estructuras en competencia. Dentro de cada institución el peso de cada una de ellas será diferente y cambiará a lo largo del tiempo. En varios estudios, este peso se describe como variable con el nivel institucional (Clark, 1987, 1992, Becher y Kogan, 1992). Según estos estudios, el trabajo a nivel de las unidades académicas se organiza predominantemente de forma colegial, mientras que a nivel de establecimiento prevalece la forma burocrática. Lo político se sitúa a un nivel más alto, dentro de los ministerios de educación y los partidos políticos. El gobierno institucional se encuentra así en un fuego cruzado de exigencias colegiadas desde la base y las políticas del estado. En esta situación, las crecientes exigencias políticas del estado parecen llevar a un cambio dentro de la institución, debilitando al gobierno colegiado y fortaleciendo la autoridad gerencial o burocrática (Neave, 1990).

Pensamos que esta descripción concuerda más bien con la situación prevaleciente en algunas universidades ya consolidadas o maduras de algunos países. Más que un hecho, parece tratarse de un punto de discusión sobre la organización universitaria en el caso mexicano, ya que la presencia de formas colegiadas en la base institucional con un gobierno de carácter burocrático es solamente una de las respuestas posibles en una situación en que las tres formas compiten por influencia.

Además, en el caso mexicano existen varios indicios de que el modelo de una universidad organizada por disciplinas con gobierno colegiado en la base, y una administración burocrática a nivel de establecimiento no es la única forma de organización. En las universidades públicas, la mayor parte de los académicos fueron contratados de manera apresurada durante los setenta y ochenta. A diferencia de Europa y los Estados Unidos, se trata de una *profesionalización tardía* (Brunner, 1987). Esta contratación, que coincide con la masificación, creó una situación en la que la mayoría de los académicos poseía el grado de licenciatura y carecía de experiencias laborales previas. En la contratación influyeron además factores no disciplinarios, como los sindicatos y las corrientes políticas (Kent, 1986).

En segundo lugar, la administración de corte burocrático a nivel de establecimiento depende de la historia política de las instituciones y de la existencia de estos cuerpos especializados. El gobierno universitario en manos de burócratas profesionales es una práctica común en los Estados Unidos, mientras que en Europa son todavía los aficionados académicos los que realizan buena parte de la administración. De la misma manera, en México, los altos funcionarios universitarios suelen ser académicos que temporalmente dejan su labor académica. La forma que adquiere el gobierno no es necesariamente colegiada o burocrática. En vez de simplemente definir como burócratas a los que gobiernan, nos debemos preguntar si realmente lo son.

Nos planteamos aquí la tarea de analizar las tres formas ideales dentro de una institución, la UAP, a lo largo de 12 años. Para este fin, revisaremos las diferentes formas de participación en la toma de decisiones dentro de la institución. Trataremos de llevar el análisis más allá de una tipificación

simple del fortalecimiento de formas burocráticas, colegiadas o políticas, analizando cómo cada forma puede haber cambiado a lo largo del camino.

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRES FORMAS IDEALES

Burocrático	Colegial	Político
Basado en un saber especializado, con acreditación.	Basado en saber especializado, con acreditación	Saber profesional, empíricamente adquirido, sin acreditación
Conversión del saber en poder por medios burocráticos, expresado como influencia del cargo	Conversión del saber en poder por medios comunicativos, expresado como juicio de pares	Conversión del saber en poder por medio de grupos políticos
Trabajo organizado por descripción de los deberes del cargo	Trabajo organizado por disciplinas	Trabajo organizado por lealtad
Jerarquía definida y competencias fijas	Jerarquía difusa y organización horizontal	Jerarquía basada en la influencia, competencias cambiantes, libre nombramiento
Carrera de ascensos por años laborales y		Carrera sin definitividad, pero

servicios evaluados
por superiores

Carrera por
prestigios
académicos

con rápidos
cambios.

CAPITULO 2

EL ESTADO Y LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Como contexto para la situación en la Universidad Autónoma de Puebla en los ochenta y noventa examinaremos aquí, en términos generales, la relación entre el gobierno federal y las universidades públicas durante los ochenta y noventa. Otros factores que influyeron sobre esta relación, como el advenimiento del CONACYT, o las políticas hacia otros sectores de la educación, quedarán fuera del análisis.

LOS OCHENTA: DECADA SIN POLITICAS

Durante los años setenta, el subsidio federal para las universidades había crecido rápidamente. La entrega anual siempre era mayor a la del año anterior, y las presiones políticas, a través de manifestaciones masivas, fueron un medio casi seguro para obtener un subsidio cada vez más alto.

Esta situación cambió rápidamente a principios de los ochenta. El aumento de las tasas internacionales de interés, aunado a la caída de los precios del petróleo, llevaron a la crisis de la deuda externa en 1982. A raíz de la crisis, las prioridades del gobierno cambiaron repentinamente. En los años siguientes, la mayor preocupación del gobierno fue de carácter económico. Para recuperar solvencia en el mercado financiero internacional, había que reducir el gasto público y controlar la inflación.

Los efectos sobre la educación superior fueron importantes. Entre 1982 y 1989, el subsidio federal para la educación superior cayó 57.35 por ciento en términos reales (Kent y de Vries, 1994). Si consideramos que entre 75 y 85% del subsidio estaba destinado al pago de salarios, resulta obvio que esta reducción afectó sobre todo a los académicos.

El cambio en las prioridades federales también modificó la lógica de negociación entre universidades y gobierno. Durante los setenta, las movilizaciones locales seguidas de negociaciones directas entre autoridades universitarias y funcionarios de la Secretaría de Educación Pública arrojaban casi siempre resultados positivos para las instituciones. A raíz de

la crisis económica, sin embargo, el aumento de los sueldos pasó a estar bajo el control de la Secretaria de Hacienda, y los aumentos salariales anuales quedaron sujetos a los *pactos económicos* negociados entre el gobierno, los grupos empresarios y los sindicatos nacionales, de los cuales no formaban parte los sindicatos universitarios.

Como resultado, el recurso de la presión política perdió sentido. De igual forma, las organizaciones universitarias de masas como los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones estudiantiles perdieron su principal arma. La lucha colectiva por un mayor subsidio se tornó lucha interna cuando el subsidio disminuyó y el campo de negociación se hizo más complejo. Los rectores, que antes llegaban a negociar con el Secretario de Educación Pública con el apoyo de grupos militantes detrás de sí, ahora tenían que sujetarse a los criterios rigurosos de la política financiera, para después enfrentarse a los militantes dentro de su institución.

En una situación de crisis económica, el gobierno optó por una actitud de *negligencia benigna* hacia la educación superior (Fuentes, 1991). El subsidio anual se entregaba a las instituciones sin exigencia de *quid pro quo*. Se dejaba a las instituciones de educación superior la tarea de ver internamente cómo sobrevivir con cada vez menos dinero.

Ahora bien, la crisis económica de 1982 llevó a cambios en la relación entre universidades y gobierno, en el sentido de que el subsidio dejó de crecer al ritmo de los años setenta, y que las negociaciones quedaron supeditadas al programa económico. Sin embargo, la situación financiera no llevó directamente a un cuestionamiento de la manera de funcionar de las universidades. Por lo menos hasta 1985 siguió presente el mismo modelo de desarrollo, basado la visión optimista de que la expansión de la matrícula universitaria llevaría al progreso, tanto individual como social. Quedó también la esperanza de que al año siguiente llegaría el fin de la crisis económica. Por ejemplo, en 1983, en la reunión anual de la ANUIES se presentaron diferentes panoramas para el futuro de la educación superior, que pronosticaron sin excepción un crecimiento de la matrícula al mismo ritmo que en los setenta. La principal diferencia entre el panorama más negativo y el más positivo radicaba en las tasas de crecimiento del subsidio, pero en ningún momento se impugnó el modelo de crecimiento en sí (Vélez,

1984). Asimismo, la SEP mantuvo hasta 1985 la vinculación entre la matrícula y el monto de subsidio (Kent y de Vries, 1994).

Así, pues, la percepción de la educación superior sólo cambió gradualmente. En los cambios de percepción influyeron varios aspectos. En primer lugar, sólo después de algunos años de crisis los diferentes actores se dieron cuenta de que no se trataba de algo pasajero, sino que la expansión financiera había llegado a su fin. En segundo lugar, la matrícula de las universidades públicas empezó a estancarse a partir de la segunda mitad de los ochenta. Por una parte, este fenómeno se debió a factores demográficos y escolares. El número de personas en el segmento de edades entre 20 y 24 años dejó de crecer al ritmo de la década anterior. Este grupo creció en 57% entre 1970 y 1980, mientras que en la década siguiente este crecimiento fue de 26%. Este freno en el crecimiento de la población en edad universitaria se combinó con la crítica situación en la educación primaria, en la que como promedio no más de 60% de los alumnos de primer grado llegaron a sexto (Kent y de Vries, 1994).

Por otra parte, se presentó un fenómeno nuevo: el surgimiento de la educación privada. En medio de la crisis, algunos sectores de la sociedad empezaron a percibir lo que Levy (1986) ha llamado "el fracaso de las instituciones públicas". Optaron por estudiar en universidades privadas, que crecieron rápidamente en número y matrícula durante los ochenta. Así, al tiempo que disminuyó el gasto público hacia la educación superior, aumentó el gasto privado. También cambió la opinión pública sobre la educación superior, al hacerse una idea normal pagar por estudiar, por lo menos para algunos sectores, y al empezarse a establecer comparaciones entre los sectores privados y públicos.

En medio de estos cambios en el contexto social, el sector de las universidades públicas no responde directamente. Esto no quiere decir que los planes para mejorar la educación superior estaban del todo ausentes. En diferentes foros, como ANUIES, se formulaban iniciativas de mejoramiento, pero éstas nunca fueron acompañadas por acciones de gobierno para estimular tales planes. Como tal, su adopción quedaba totalmente al arbitrio de las instituciones, y no influía sobre el subsidio.

En este sentido, el gobierno se abstuvo de cualquier intento de regular a las universidades. Si consideramos a las políticas como secuencias de medidas enfocadas hacia el logro de ciertos fines, el gobierno no formuló políticas pues de ninguna manera se propuso, intencionalmente, cambiar las acciones de las instituciones.

Aunque el estado no formuló políticas educativas hacia las universidades, sí se dieron cambios de carácter económico en los criterios de financiamiento público que afectaron a las instituciones. En 1985, el gobierno abandonó el criterio de la matrícula como base del subsidio, y adoptó como base el número de personal para la entrega del subsidio. Asimismo, la SEP impuso límites al número de plazas que estaba dispuesta a pagar. De esta suerte, la base del subsidio pasó de ser un factor del *mercado* -el número de estudiantes- a ser un factor más *burocrático* -el número de plazas autorizadas por la SEP.

Para las instituciones de educación superior, las implicaciones fueron varias. En primer lugar, el aumento de la matrícula fue eliminado como factor de incremento del subsidio y de crecimiento de la planta. Por otra parte, las universidades perdieron la libertad de contratar libremente a su personal, o de promover a discreción a su personal en categorías más altas. El espacio para las autoridades universitarias en el ámbito laboral se limitó al movimiento interno de plazas, cambiándose de un tipo por otro. Si las contrataciones continuaron, se efectuaron en detrimento de los fondos operativos. En la mayoría de las universidades se llegó a destinar más del 90 por ciento del subsidio federal al pago de la nómina. Esta situación económica llevó a luchas internas sobre plazas -lo cual implicó la casi imposibilidad de crear nuevas dependencias, ya que su creación perjudicaba dependencias ya existentes- y a problemas de gobernabilidad por falta de fondos operativos. Si consideramos que el financiamiento es una de las principales herramientas del gobierno, a los rectores les quedaba poco margen para ejercer su poder.

En resumen, si los setenta se caracterizaban por una preocupación del gobierno hacia la educación superior, a raíz de los eventos trágicos de 1968, los ochenta se caracterizaron por la indiferencia. Y si las universidades en

los setenta tuvieron una fuerte influencia política sobre el gobierno, defendiendo sus propias causas o las de otros sectores sociales, en los ochenta su posición resalta por su impotencia.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS NOVENTA

A partir de 1989, cuando Carlos Salinas llegó a ocupar la presidencia del país, el gobierno mexicano introdujo varias políticas para la educación superior. La introducción de estas políticas marca el fin de la situación de *negligencia benigna* que describíamos anteriormente. La educación superior se incorporó nuevamente a la agenda federal.

Las razones para el cambio en el ámbito federal son varias. A nivel nacional, la crisis económica estaba relativamente bajo control. Además, el gobierno de Salinas procedió a privatizar amplios sectores de industrias estatales, obteniendo fondos para el gasto público, lo que a su vez hizo posible aumentar el gasto social del gobierno. Por otra parte, el aumento en el gasto social se presentó como necesidad política, dada la crisis del sistema político que se manifestó en torno a las elecciones de 1988.

A nivel internacional, cabe señalar que durante los ochenta la agenda educativa fue gradualmente ocupada por el tema de la calidad de la educación. Sobre todo en los países europeos, los gobiernos empezaron a buscar nuevas vías para manejar la educación superior. Entre las nuevas vías se incluyó la introducción de procesos de evaluación y cambios en los modos de financiar las instituciones. Estos cambios llevaron al surgimiento del Estado Evaluador (Neave, 1992), un estado que intenta *dirigir a distancia*, a través de políticas más específicas.

La nueva agenda internacional tuvo un impacto directo en México. Los planes del gobierno para lograr la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y para obtener el ingreso a la OCDE se originaron en la estrategia económica del gobierno, pero implicaron que México tuviera que adecuar su sistema de educación superior a las exigencias y procedimientos externos (Arredondo, 1994). Además, dentro del país, amplios sectores de la sociedad habían llegado a cuestionar el

funcionamiento de la educación superior, creando así un clima fértil para las políticas del gobierno. Según Fuentes:

“La transformación del discurso gubernamental corresponde a ciertos procesos más difusos de pérdida de valor de la educación superior y de sus productos en la subjetividad social. Ya estamos lejos del momento en que la enseñanza de licenciatura era estimada como uno de los componentes indispensables del capital social que debía ser acumulado por una familia, tanto por el prestigio que significaba, como por el potencial de movilidad social que la acompañaba. ..Amplios sectores de la sociedad, más educados e informados, la perciben de manera más crítica y con mayor exigencia de calidad o cuando menos de estándares mínimos de regularidad y que, por otro lado, hay un extendido escepticismo en relación con la utilidad ocupacional de los títulos universitarios” (Fuentes, 1991)

Desde 1989 se observan diferentes cambios. El subsidio federal hacia la educación superior ha crecido en términos reales, después de seis años de reducción. Paralelamente al aumento del subsidio corriente se introdujeron nuevas formas de financiamiento, con la creación de fondos especiales para la modernización (FOMES) y para programas de becas académicas (Kent y de Vries, 1994).

Al mismo tiempo se introdujeron distintos procesos de evaluación, como la evaluación institucional, la revisión del desempeño académico, las visitas de pares a las carreras y la evaluación del sistema. Estas nuevas iniciativas marcan un paso de *la política a las políticas* en la relación entre universidades y gobierno. Por primera vez el gobierno formuló secuencias de medidas concretas para atender problemas, y acompañó estas medidas con herramientas. Aunque no todos los planes son nuevos, la diferencia radica en las acciones propuestas y el uso de las herramientas.

TIPOS DE POLITICAS

Las primeras políticas que formuló la SEP se situaban en el ámbito de la evaluación. A nivel de instituciones, se exigió a las universidades efectuar autoevaluaciones institucionales. Estos ejercicios consistían en llenar un formulario de indicadores, elaborado por la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), que fue creada en 1989. Los formularios se mandaban tanto a

la CONAEVA como a la SEP para su revisión. Al principio, se anunció que el subsidio estaría condicionado por los resultados de las evaluaciones, pero este condicionamiento desapareció pronto. A partir de la primera ronda de autoevaluación institucional, la instrumentación es condicionante para la entrega del subsidio, pero el monto no guarda relación con los resultados.

Al mismo tiempo, a partir de 1989 se introduce un programa de becas al desempeño académico. Para obtener los fondos hay que deshomologar al personal académico en nuevas categorías, con mayores diferencias entre ellas. En un primer momento se estableció un tope del treinta por ciento de académicos de tiempo completo por institución. Esta cuota se amplió posteriormente, y diferentes instituciones empezaron a elaborar criterios propios para otorgar tales beneficios. En algunas, se recalca la diferencia entre montos, que pueden variar entre 1 y 10 salarios mínimos al mes. En otras, las becas fluctúan entre 1 y 2.5 salarios, y el programa se ha extendido a un grupo más amplio de académicos.

El programa ha conocido algunos cambios en el camino. A partir de 1992, se decide enfocar más el programa hacia la docencia, habiéndose recibido quejas de que el programa beneficiaba sobre todo a los investigadores (Gago, 1992). También se han alargado los plazos para la evaluación de los académicos. En vez de una revisión anual, se opta por una revisión trianual.

Las dos políticas anteriores se pueden definir principalmente como *normativas*. Sobre todo al principio el gobierno formuló una serie de criterios que las instituciones tenían que cumplir y procedimientos que tenían que modificar. Sin embargo, después de una primera confrontación entre rectores y autoridades federales, las normas se relajaron. Desapareció la vinculación directa entre evaluación institucional y financiamiento, y los programas de evaluación del desempeño empezaron a ser dominados más bien por prioridades institucionales. Al mismo tiempo, surge gradualmente un tipo de políticas diferente, basado más bien en la inducción. En negociaciones entre CONPES y ANUIES se establecen líneas prioritarias para la educación superior. No se trata tanto de acciones específicas, sino de problemas que ameritan atención. La atención a estos problemas por parte de la institución puede recibir fondos públicos, sujetos a revisión de las propuestas institucionales. Este tipo de políticas se acerca más a lo que Hood

llama *gobierno de chequera*: el gobierno otorga fondos a cualquier instancia que prometa realizar ciertas acciones.

De manera análoga, otras críticas surgieron a raíz de las indicaciones recibidas del gobierno. Sobre la base, principalmente, de las recomendaciones del ICED, que hizo una evaluación del sistema mexicano de educación superior en 1991, existen algunos asuntos que al gobierno le gustaría que se atendieran, lo cual podría llevar a un aumento en el subsidio. Se trata, entre otras medidas, de instrumentar exámenes de admisión, poner fin al pase automático, redistribuir las áreas de conocimiento y limitar el ingreso a algunas áreas, y reducir la matrícula global en el caso de universidades grandes, entre otras medidas.

CONCLUSIONES

Después de una década de ausencia, el Estado volvió a la escena. A partir de 1989, el gobierno mexicano ha lanzado varias políticas para reformar la educación superior. En este conjunto de iniciativas se observa una disminución en el aspecto *directivo* de las políticas, cobrando más fuerza el aspecto *incentivo*. En otras palabras, si al principio el gobierno actuó girando instrucciones, después fue cambiando el método, presentando como atractivas ciertas opciones a través de la introducción de fondos nuevos.

Sin embargo, el efecto de estas políticas depende de su adopción dentro de las universidades públicas, que habían pasado una década de autonomía casi completa o de abandono. En los siguientes capítulos analizaremos el efecto de la negligencia benigna en los ochenta y los resultados de la introducción de políticas durante los noventa en la Universidad Autónoma de Puebla.

CAPITULO 3

CRECIMIENTO Y CRISIS

"El presente estaría lleno de todos los futuros si el pasado no proyectase ya una historia", decía André Gide. Así, las políticas públicas que se introdujeron en la UAP a partir de 1989 se vieron confrontadas con una historia institucional, de estructuras y prácticas nacidas durante los años setenta y ochenta.

Como vimos en el capítulo anterior, durante los setenta y ochenta el Estado formuló pocas políticas para reformar la educación superior, y las iniciativas acordadas a nivel nacional se opacaron por la crisis financiera. Sin embargo, hubo cambios en la lógica del financiamiento que afectaron directamente a las instituciones, además de factores internos que modificaron su vida organizacional. Teniendo como trasfondo la relativa ausencia de políticas, en este capítulo analizaremos los cambios en las estructuras a nivel de establecimiento de la UAP en las décadas de los setenta y ochenta; cómo estaba organizada la UAP a finales de los ochenta, en el momento de la introducción de las políticas federales y cuáles fueron los factores principales que intervinieron en este proceso.

LOS SETENTA: CRECIMIENTO Y CONFLICTO

Los años setenta marcan una ruptura importante en varios aspectos para la UAP. Por una parte, el crecimiento acelerado de la matrícula y, como consecuencia, de la planta de trabajadores académicos y administrativos, convirtió a una universidad de élite en una de masas. Al igual que en otras instituciones de educación superior mexicanas, accedieron nuevos sectores a la UAP, lo que cambió su fisonomía. Por otra parte, este crecimiento se produjo en medio de conflictos entre el Partido Comunista Mexicano, que ocupó la rectoría de la UAP en 1974, y el entorno directo de la institución.

La expansión

En 1969, la UAP contaba con 16 carreras de licenciatura, 6060 estudiantes y 720 profesores, de los cuales sólo 41 eran de tiempo completo. La inmensa

mayoría de los profesores (635) tenía contrato por horas. Para 1977, el número de carreras de licenciatura había crecido hasta 21, con una matrícula de 17744 estudiantes. Posteriormente, en 1981, la matrícula alcanzaría 25671 estudiantes en 22 carreras a nivel de licenciatura. A lo largo de una década, la matrícula creció en 324 por ciento (Moreno, Kent y Álvarez, 1992). Algunas escuelas, como Derecho y Contaduría Pública, llegaron a tener el mismo tamaño que tenía toda la universidad diez años antes.

El aumento de la matrícula se convirtió en política institucional durante el gobierno comunista. No se trataba solamente de una política pasiva de "puertas abiertas", sino de un reclutamiento activo a través de la creación e incorporación de escuelas preparatorias. Por otra parte, esta política se veía estimulada porque el subsidio público dependía del número de estudiantes. Además, el gran número de estudiantes significaba poder frente a las autoridades estatales y federales: las manifestaciones masivas se convirtieron en el medio por excelencia para aumentar el subsidio estatal o federal.

El cambio, sin embargo, no fue sólo de números. Gradualmente, la UAP pasó de ser una "escuela profesional" a una "universidad". Este proceso se inició en los sesenta, con la creación de carreras fuera del ámbito tradicional, como filosofía, historia o física, disciplinas que tenían su centro de gravedad dentro de las fronteras institucionales. Este proceso se aceleró durante los setenta, con la creación de más carreras, la introducción de la investigación y la contratación de un número importante de personal académico y administrativo de tiempo completo. Al mismo tiempo, las funciones del gobierno universitario se fueron convirtiendo en una tarea especializada.

La confrontación

En la UAP, estos cambios coincidieron con la llegada a la rectoría del Partido Comunista Mexicano (PCM) en medio de fuertes conflictos con sectores de la burguesía poblana y el gobierno estatal. La llegada al poder del PCM tuvo influencias importantes en diferentes aspectos.

Después de la confrontación con el Gobierno del Estado, que llevó a la destitución del gobernador Bautista O'Farril en 1974, la confrontación

violenta se disipa gradualmente. Una vez destituido el gobernador, también disminuye el papel de la UAP como coordinadora de varias fuerzas de oposición. Sin embargo, aunque las relaciones con el gobierno estatal mejoraron después de 1976 -cuando se dio la última confrontación violenta con la ocupación del edificio principal de la UAP por un grupo armado- la relación entre el gobierno institucional y el entorno siguió tensa durante varios años por la vía de las confrontaciones verbales. Consecuentemente, la primera reacción de los nuevos funcionarios universitarios fue la defensa frente a posibles agresiones. Además, el largo pasado clandestino del PCM pesó también en el carácter defensivo de la reacción. Gradualmente, la institución empezó a encerrarse distanciándose de su entorno directo.

El distanciamiento fue posible por la garantía de un subsidio federal creciente, aunado a una situación de monopolio de la UAP en el estado. Durante la confrontación entre el PCM y el Gobierno del Estado, el gobierno federal aumentó el subsidio para la institución y, para finales de los setenta, el 90 por ciento del subsidio provenía del gobierno federal. Con un subsidio proveniente del nivel federal, con incrementos anuales sin exigencias de *quid pro quo*, crecimiento garantizado de la matrícula y un ambiente hostil pero ya sin ataques directos, la mirada de los universitarios se dirigió hacia adentro. De esta forma, los procesos institucionales desde finales de los setenta hasta 1990 estuvieron marcados principalmente por factores internos. En ausencia de políticas federales o estatales, en los ochenta la autonomía universitaria fue prácticamente absoluta.

GOBIERNO

Una vez terminada la confrontación directa con el entorno, surgió la cuestión de cómo gobernar la institución. La estructura formal de la administración universitaria anterior a los setenta era sencilla. La Ley Orgánica de 1963 mencionaba un número limitado de instancias. En el ámbito ejecutivo estipulaba funciones como la del rector, del secretario general, del tesorero y de los directores de escuelas. Por otra parte, entre las estructuras legislativas figuraban el Consejo Universitario y los Consejos de Unidad en cada escuela.

El Consejo Universitario, formalmente la autoridad máxima de la institución, nombraba al rector y al tesorero, mientras que los directores se nombraban en los respectivos Consejos de Unidad. El rector luego nombraba libremente al secretario general. Tanto el rector como los directores eran académicos, según el modelo clásico europeo que describimos en el capítulo uno: dejaban temporalmente su plaza académica para administrar la universidad o su escuela, dentro de un gobierno de tipo personalista.

A partir de los setenta, esta estructura empieza a modificarse *de facto*, pero no *de jure*, por la imposibilidad de cambiar la Ley Orgánica. Los cambios en la Ley tenían que ser aprobados por el Gobierno del Estado y las relaciones a este nivel no permitían discutir este tipo de propuestas. Por lo anterior, resulta difícil hablar de estructuras formales a partir de los setenta, ya que buena parte de las estructuras no estaba prevista en las leyes y estatutos.

A finales de los setenta, las modificaciones en las estructuras se presentan sobre todo en el ámbito ejecutivo, en el que la creciente complejidad de la universidad lleva a la diversificación de funciones. El rector empieza a nombrar colaboradores cercanos, creando funciones como la de "secretario del rector". Por otra parte, se crean o reorganizan dependencias como el departamento escolar^[1] y el departamento de relaciones laborales, con sus propios directores, al hacerse cada vez más compleja la administración de asuntos académicos y estudiantiles.

En ausencia de reglamentos, estos funcionarios eran nombrados libremente por el rector, y los ocupantes de los puestos eran académicos. Sin embargo, los méritos para llegar a estos puestos directivos no eran primordialmente académicos ni burocráticos. Por una parte, las personas con este tipo de méritos eran escasas, ya que la planta académica o el aparato administrativo se estaba apenas formando. Por otra parte, en una situación de confrontación política con el exterior, se nombraba a personas que tenían ciertos lazos de lealtad con el rector, en la mayoría de los casos miembros del PCM. Es menester señalar que algunas personas no miembros del PCM también ocuparon puestos, y que se trataba de una coalición de gobierno. Durante el rectorado de 1978-1981, de los trece puestos principales en el

equipo del rector solamente la mitad era ocupada por miembros del PCM (de Vries, 1992).

El conjunto de puestos directivos que nace así sobre la marcha no sólo se distinguió por estar ocupado por miembros diversos de una coalición. También resalta el hecho de que la creación de estos puestos no obedecía a un plan previamente establecido. Ya en 1978, el entonces rector expresó que "necesitamos una nueva administración donde se establezcan con claridad las funciones y responsabilidades de cada una de las unidades administrativas" (Rivera Terrazas, 1978). En la práctica, las dependencias administrativas carecían de descripción de funciones o de lazos verticales y horizontales, constituyendo más bien instancias independientes entre sí y con políticas propias.

Cambios en 1980-1981

Los lazos entre el sector ejecutivo y el sector legislativo empezaron a aflojarse a raíz del crecimiento del cuerpo administrativo. El crecimiento y la cada vez mayor complejidad de la administración complicaron la supervisión de parte del Consejo Universitario. Los funcionarios empezaban a actuar independientemente del Consejo, en colaboración con nuevos actores como el Sindicato Único de la UAP (SUNTUAP). Sin embargo, el Consejo mantuvo cierta influencia a través del nombramiento de puestos principales, como los del rector, auditor, tesorero y directores de escuelas.

Los lazos entre consejos y cargos ejecutivos empiezan a romperse a raíz de las reformas electorales de 1980-1981, reformas que nacieron al calor de una intensa lucha política interna. El PCM, en pos de apoyo para su candidato, promueve la ampliación de la participación de los estudiantes y del personal no-académico en los consejos y la introducción del voto universal para la elección del rector y los directores.

Las reformas aumentan la participación de estudiantes y de personal no-académico en el Consejo Universitario. Antes de 1981 cada escuela estaba representada por el director, un consejero maestro y un consejero alumno. El sector no-académico tenía un solo representante. Con la reforma, se aumenta el número de consejeros estudiantes a dos por escuela, y el número

de representantes no académicos llega a 21 (un representante por cada cien trabajadores).

Al mismo tiempo se limita el poder del Consejo ampliado al establecerse que los funcionarios principales (rector y directores) serán elegidos por voto universal, popular y secreto.

El efecto de este cambio fue la *balcanización* de las estructuras de gobierno. El rector, el Consejo Universitario, el director o el Consejo de Unidad perdieron las relaciones entre sí, pues cada uno era elegido en un momento diferente. Aunque los consejos seguían siendo la máxima instancia a su respectivo nivel, en los hechos perdieron su influencia sobre los ejecutivos que basaban su poder en el voto universal. Pero a su vez, los ejecutivos se veían enfrentados a consejos elegidos en momentos diferentes, que podían obstaculizar seriamente sus decisiones.

Adicionalmente, en la universidad y en muchas escuelas se estableció la asamblea o el congreso -con participación de toda la población- como órgano máximo, añadiendo así otro nivel de toma de decisiones. De esta forma, todas las decisiones de las instancias formales quedaron sujetas, en última instancia, a la aprobación de una asamblea general. Tomando en cuenta que estas asambleas pocas veces tomaban decisiones, por falta crónica de *quórum*, las decisiones tomadas por directivos o consejos siempre quedaban abiertas a la movilización y a la revisión de una posible asamblea general.

Ahora bien, esto había surgido como estrategia momentánea del PCM para conservar en su poder el puesto de rector. La idea subyacente a las reformas fue complacer a los estudiantes y al personal no-académico con más puestos en el consejo, esperando más votos de estos sectores en las votaciones directas (UAP, 1983). Sin embargo, al mismo tiempo el PCM se fragmenta en dos corrientes principales: una, del candidato oficial del partido, la otra, independiente tras su expulsión del PCM. Cuando el candidato independiente ganó las elecciones, el PCM se disolvió y se reagrupó parcialmente dentro del PSUM. Para el gobierno universitario, significó la desaparición del partido como fuerza aglutinadora, para dar lugar principalmente a dos corrientes, que se opusieron a lo largo de los ochenta. [2]

La fragmentación del PCM, aunada a la balcanización de las estructuras de gobierno, tuvo implicaciones importantes para la administración de la universidad. Mientras existió una estructura partidista en el trasfondo, el débil acoplamiento de las estructuras de gobierno fue compensado parcialmente por la disciplina o jerarquía partidaria. Sin embargo, las rupturas en el PCM llevaron a una situación en la que varias fracciones empezaron a disputarse el poder. Los años ochenta muestran un panorama en el que las dos fracciones que se confrontaron en las elecciones de 1981, además de otras, ocupan parcelas de poder en las estructuras balcanizadas. Así, cada parcela de poder -rectoría, Consejo Universitario, Consejos de Unidad y directores- se confrontaba a las demás, según la corriente que representara cada quien. Además, fuera de los puestos universitarios oficiales, existía la posibilidad de manifestar oposición a través del SUNTUAP o la organización de asambleas generales.

El gobierno universitario se volvió más complejo, al efectuarse las elecciones para cada parcela en momentos diferentes. Las campañas electorales se convirtieron así en una actividad permanente de la vida universitaria, y más cuando se toma en cuenta que las campañas solían durar varios meses. Durante los tres años de mandato, el rector se enfrentaba con parcelas que cambiaban constantemente. Cada sector representado en el Consejo Universitario -académicos, administrativos, directores y estudiantes- cambiaba parcialmente en momentos diferentes. Por ejemplo, a lo largo de un semestre se elegía primero a la mitad de los directores, luego a consejeros alumnos y maestros, después a la otra mitad de los directores. Durante el mismo período se celebraban también elecciones para el sindicato. Así, a lo largo de un solo semestre varias parcelas cambiaban de dueño, y posteriormente a cada elección los triunfadores tenían que negociar entre sí. La situación resultante era una lucha de trincheras, donde el avance de cualquier fracción resultaba prácticamente imposible.

BUROCRATIZACION ANARQUICA SIN DIVERSIFICACION

Esta situación politizada se refleja en la contratación del personal administrativo de "segundo nivel". Los directores o secretarios empezaron a llenar sus dependencias principalmente con dos tipos de personal: personal

de "confianza" y personal "de base". La primera categoría carecía de definitividad y podía ser despedida libremente, la segunda estaba sindicalizada. Los ocupantes de estos puestos no provenían de las filas académicas, como en el caso de los puestos directivos. Se trataba de personal dedicado exclusivamente a la administración.

Para la contratación de este tipo de personal tenían amplio margen de discreción los directores o secretarios, sobre todo cuando se trataba de personal de confianza. Al respecto influyó el hecho de que en el momento en que el PCM ocupó la rectoría prácticamente no había un cuerpo burocrático en la UAP. Además no existían reglamentos para este sector. Cuando se formuló la Ley Orgánica en 1963, el personal no académico era virtualmente inexistente. La ley solamente menciona la figura del prefecto. A principios de los setenta, la principal categoría era la de personal "administrativo-servidumbre", un cuerpo de "115 mozos" bajo las órdenes del prefecto, que vigilaba el trabajo de limpieza (UAP, 1971). El desarrollo de la "burocracia" en la UAP se caracterizó entonces por la ausencia de reglamento, y adquirió la forma de una burocratización anárquica, cuando las diferentes dependencias crecieron de manera clientelar.

En ausencia de reglamentos, el nombramiento se basaba principalmente en el apoyo brindado en el pasado al directivo, y presuponía una continuación del apoyo en las confrontaciones políticas futuras. Como la lucha política era intensa, adquirió importancia la conformación de un grupo de seguidores. El peso de estos grupos aumentó aún más cuando se introdujo el voto universal. A raíz de esta lógica, el número de personal no académico creció rápidamente durante la segunda mitad de los setenta, hasta que rebasó en número al personal académico a principios de los ochenta. Si en 1970, las plazas académicas representaron el 63.9% de la planta y las administrativas el 36.1%, en 1982 las académicas habían disminuido su representación hasta 47.1% y las administrativas aumentaron 52.9% (Vélez, 1983a).

Aunque el personal administrativo aumentó, el número de dependencias administrativas era limitado. En 1975 había 31 puestos directivos a nivel de establecimiento y 30 a nivel de escuelas. En 1984, el número había aumentado a 64 a nivel de establecimiento y 61 a nivel de unidades académicas. Los puestos directivos a nivel establecimiento abarcaban

además una amplia gama de actividades, desde el rector con su equipo, hasta directores del Círculo Infantil o la Tienda Universitaria. El núcleo central de la administración se limitaba a unos 15 puestos ejecutivos (de Vries, 1992).

Si bien durante los setenta la administración se diversifica ligeramente, creando algunas nuevas dependencias o funciones, durante los ochenta prácticamente no se observa diversificación por medio de la creación de nuevas dependencias administrativas. El crecimiento se caracteriza principalmente por llenar las instancias existentes de forma clientelar con un mayor número de personal, sin la creación de nuevas funciones. Las tareas básicas, como la administración escolar o la laboral, no se modifican, sólo se aplica el trabajo a un mayor número de personas y, por lo tanto, se contrata más personal del mismo tipo.

Durante los ochenta hay otros factores que contribuyen a la no-diversificación. En primer lugar, la posible creación de una nueva dependencia se convirtió automáticamente en una lucha política entre facciones, que acabaron con el plan o dificultaron el funcionamiento de las dependencias creadas. En segundo lugar, influyó el estancamiento del subsidio federal a partir de 1982. Mientras que en los tiempos de crecimiento, los fondos adicionales podían ser usados para reconciliar intereses opuestos, el estancamiento del subsidio llevó a una situación de "suma cero", donde la creación de una nueva dependencia sólo era posible a expensas de otras. En tercer lugar, el aislamiento de la institución ante el entorno directo contribuyó a que no se presentaran nuevas exigencias que pudieran llevar a nuevas funciones.

El resultado final durante los ochenta fue el crecimiento del personal administrativo, sin la creación de nuevas funciones.

LA PROFESIONALIZACION ACADEMICA

Al igual que la planta administrativa, el cuerpo docente tenía un desarrollo incipiente antes de la llegada al poder del PCM. La mayor parte de la planta académica era de tiempo parcial y el tipo clásico de profesor era el catedrático, quien tenía en su "despacho" su mayor fuente de ingreso e

impartía algunas horas clase por semana en la universidad. En 1969, sólo el cinco por ciento de la planta tenía contrato de tiempo completo.

Al ocupar el PCM la rectoría, parte de la planta académica salió de la institución para fundar su propia universidad, la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP). Si consideramos que a lo largo de la década de los setenta, marcada por violentas confrontaciones con grupos externos, una parte de los profesores salió por razones ideológicas, mientras que otros decidieron mejor regresar a sus despachos o fueron expulsados, podemos afirmar que la planta se renovó completamente durante la década.

Ahora bien, esta renovación tenía algunas características especiales. En primer lugar, las contrataciones se daban dentro de una situación de confrontación política. Como tal, en las decisiones de contratación influían factores de *exclusión ideológica*. Además de las credenciales académicas, o por encima de ellas, contaba la posición política de cada aspirante al ingreso.

En segundo lugar, la contratación se trasladó de las escuelas al ámbito de la rectoría y del sindicato. En la segunda mitad de la década de los setenta, las autoridades universitarias y partidarias deciden crear sindicatos para académicos y no académicos. En 1980 los dos sindicatos se fusionaron en uno solo. Así, las contrataciones se efectuaban entre dos representantes de la izquierda, y a nivel de establecimiento. Aunque en el proceso participaban delegados sindicales de las escuelas, la influencia directa de cada escuela disminuyó en comparación con los años anteriores. Según la ley orgánica de 1963, los nombramientos eran responsabilidad del rector, previa consulta con el titular de la materia y el Consejo de Unidad de la escuela.

En tercer lugar, la contratación se daba de manera acelerada. El crecimiento de la matrícula llevó a la necesidad de contratar rápidamente a profesores que pudieran atender esta población, y el crecimiento del subsidio brindó la posibilidad de contratarlos. Sin embargo, había pocos candidatos que reunieran los requisitos para ocupar estas plazas. Durante la expansión de los setenta se contrataron muchas personas que carecían del título de licenciatura o que apenas lo habían obtenido.

En cuarto lugar, el proceso de contratación iba aparejado a un proceso de profesionalización. La planta a nivel de licenciatura creció de 720 académicos en 1969 a 976 en 1981, pero el cambio más grande se observa en el número de profesores de tiempo completo y medio tiempo. El número de tiempos completos a nivel de licenciatura pasó de 41 en 1969 a 229 en 1981; el de medios tiempos de 44 a 203. De este modo, el crecimiento de los tiempos completos rebasó el crecimiento de la matrícula: el último aumentó en 324%, mientras que el primero aumentó en 459%. El porcentaje de tiempos completos dentro de la planta total pasó de 5% en 1969 a 23.5% en 1981.

Esto implicó que muchas personas no sólo llegaran a obtener plazas académicas con pocos méritos académicos -títulos y experiencia profesional- sino que además obtuvieran plazas de tiempo completo. En una situación en que el sueldo de un tiempo completo giraba alrededor de mil dólares al mes, para muchos se abrió la posibilidad de "vivir de la universidad".

Los ochenta

Aunque el subsidio federal dejó de crecer a partir de 1982, la profesionalización seguía siendo parte de la política institucional y el número de tiempos completos continuó creciendo hasta finales de los ochenta. Durante los años de crisis, el número de tiempos completos en las licenciaturas pasó de 229 en 1981 a 943 en 1990.

Sin embargo, a raíz de la fragmentación del PCM en 1980, y de la balcanización de las estructuras de gobierno, el proceso de contratación se volvió más incontrolable para las diferentes fracciones, incluso para la rectoría. A partir de 1981, y hasta 1985, las contrataciones se efectuaban en la "comisión bipartita", con cuatro representantes del sindicato y cuatro de la institución. Según el rector, esta situación "(..) generó un sinnúmero de problemas, inconformidades e inclusive síntomas de corrupción. Lo más grave de todo fue que no siempre los criterios académicos prevalecieron en el otorgamiento de las plazas" (Vélez, 1985).

De este modo, aunque el crecimiento y la profesionalización de la planta académica fuese una meta institucional, la contratación de personal no obedecía a una reglamentación basada en el mérito académico. En muchas

ocasiones, la creación de plazas se dio *por defecto*. El peso de la antigüedad y la definitividad, promovidas por el sindicato, llevaron a procesos de contratación y promoción de índole tal que la institución tenía que comprobar la ausencia de méritos, en vez de que el académico comprobara los suyos. Por ejemplo, la regla de que cualquier académico que ocupara el mismo puesto durante dos años automáticamente adquiría definitividad en el puesto implicaba que los que suplían temporalmente a los que dejaban el puesto se quedaran para siempre. Los que dejaban temporalmente su puesto, por superación académica o para ocupar un puesto político-administrativo solían ser los tiempos completos. Así, el número de tiempos completos aumentaba automáticamente con cada cambio de funcionarios y estos cambios se dieron, como vimos anteriormente, muy a menudo.

Esto implicaba también que el desarrollo de la planta académica fuera diferente en cada escuela. Además de la contratación *por defecto*, que produjo una profesionalización más rápida en escuelas políticamente activas, en la lucha política interna que se desató a partir de 1980, cada grupo o corriente política buscaba controlar parcelas de poder. Como señalábamos anteriormente, mientras una corriente podía ocupar la rectoría, otras podían dominar el sindicato o la dirección de una escuela. En esta situación, el desarrollo de una escuela a veces dependía menos de los avances en su campo de conocimiento o de las necesidades de enseñanza que de sus relaciones y negociaciones con la rectoría o el sindicato. Por este motivo las escuelas se encontraban en situaciones muy diversas a finales de los ochenta, según su respectiva historia política. En algunas, el crecimiento de la planta académica fue frenado durante años, mientras que en otras el crecimiento y la profesionalización de la planta rebasó el aumento de la matrícula, a raíz de negociaciones políticas. La proporción de número alumnos por cada tiempo completo era muy diferente entre las escuelas. Por ejemplo, en 1985 el número de alumnos por cada tiempo completo era de 191 en Ingeniería Civil pero de 99 en Ingeniería Química. En Economía había un tiempo completo por cada 51 alumnos, en Historia por cada 79 y en Administración por cada 163 (ANUIES, 1985).

Las consecuencias de estas contrataciones fueron varias. En primer lugar, en una situación de congelamiento del subsidio, estas contrataciones iban

cada vez más en detrimento de los fondos operativos. Por otra parte, llevaron a una caída de los salarios de los académicos de tiempo completo, sobre todo de las categorías más altas. Las diferencias en percepciones entre las diferentes categorías académicas disminuyeron, al igual que las diferencias entre el personal académico y el no académico. En 1978, un Tiempo Completo "A" (la categoría más baja) ganaba 56% del sueldo de un Tiempo Completo "E" (máxima), y en 1990 ganaba 73%. Igualmente, una mecanógrafa ganaba 21% del sueldo de un Tiempo Completo "E" en 1978, pero en 1990 había alcanzado 41%. Los sueldos académicos perdieron más de 60% en términos reales entre 1982 y 1990 (Aguilar y Macías, 1991), por encima del promedio nacional de 40% (Kent y de Vries, 1994).

Fuera del ámbito económico, las contrataciones por medio de la institución y el sindicato propiciaron escaso desarrollo de las disciplinas: los académicos buscaban influencia a través de alianzas políticas con otros profesores, estudiantes y personal administrativo, alianzas que rompieron las delimitaciones disciplinarias. Por supuesto, existían diferencias según la disciplina. En casos como Física o Medicina, el ingreso de académicos se limitó a los que pertenecían al campo. Pero aun en las disciplinas fuertes, la carrera de un académico dependía de su participación en la política. Por otra parte, incluso las disciplinas fuertes conocieron influencias de disciplinas ajenas cuando, por razones políticas, en los programas de estudio de todas las escuelas se incluyeron materias como economía política y filosofía.

En resumen, la formación de la planta académica fue un proceso anárquico y azaroso (Kent, 1986). A finales de la década de los ochenta encontramos tiempos completos que llegaron a ocupar altas jerarquías siguiendo trayectorias muy diversas, como la política institucional, el sindicalismo, o los estudios de doctorado.

Diversificación no planeada

Sin embargo, este proceso general requiere algunos matices, que distinguen a grupos y escuelas. En primer lugar, una parte importante de la planta se profesionalizó, incluso durante los años de crisis de los ochenta. Aun cuando esta profesionalización no siempre se caracterizó por los méritos

académicos, los maestros e investigadores que *vivían de* la universidad se empezaron a consolidar y crear intereses de académicos profesionalizados.

En segundo lugar, parte de esta planta se desarrolló académicamente cursando estudios de postgrado, sobre todo fuera de la UAP. A partir de 1983, un número creciente de investigadores ingresó al Sistema Nacional de Investigadores[3], lo cual implicaba que se sometieran a evaluaciones de pares externos y encararan la competencia. Al mismo tiempo empezaron a recibir fondos para proyectos de investigación, adquiriendo así cierta independencia de la política institucional.

La mayor parte de estos académicos trabajaba en centros de investigación separados de las escuelas, principalmente en el Instituto de Ciencias de la UAP. El ICUAP fue creado como instancia separada, a pesar del discurso de integración entre investigación y docencia, justamente "para salvarlo de las envidias de las escuelas" (Terrazas, 1989). Esta separación mantuvo a una parte de los académicos fuera del alcance del sindicato, en lo referente a las contrataciones. Asimismo, en tiempos de democratización generalizada, varios centros del ICUAP no introdujeron la participación estudiantil, y el Consejo de Unidad estaba formado exclusivamente por académicos (Terrazas, 1989). La fuerza que estos grupos adquirieron durante los ochenta se refleja en la creación de la Secretaría de Investigación y Postgrado en 1985, con un consejo consultivo formado únicamente por investigadores.

Así, aunque en términos generales los procesos de contratación, promoción y permanencia no se caracterizaron por la importancia del mérito académico, en la práctica nació un estrato de académicos profesionalizados, cuyos intereses empezaron a divergir de las prácticas sindicales y políticas.

PARTICIPACION EN LA TOMA DE DECISIONES

La evolución durante los ochenta muestra así, pues, situaciones contradictorias. Mientras que una parte importante de la planta académica se profesionalizó, adquiriendo intereses propios, su participación formal en la toma de decisiones disminuyó.

En los Consejos, los estudiantes obtuvieron una mayor participación que los académicos. Aunque el director de cada escuela se consideraba como académico, su posición dependía del voto universal y del Consejo de Unidad, es decir de "la mayoría", compuesta por el personal no académico y, sobre todo, por los estudiantes. Esto suponía navegar con gran dificultad, sorteando los escollos del apoyo estudiantil, los intereses académicos, las exigencias sindicales y las exigencias del nivel central.

De igual manera, el rector provenía de las filas académicas pero la conquista de la rectoría dependía principalmente del voto estudiantil. Durante los ochenta, los grupos políticos reconocían esta dependencia e intentaban sacar provecho de ella. Las campañas electorales para rector se orientaban cada vez más hacia los estudiantes. A modo de ejemplo, los programas de trabajo se limitaban a folletos de pocas páginas, a veces en forma de historieta y, en 1987, las campañas de las tres fracciones oficialistas se clausuraron con conciertos de Tania Libertad, Cecilia Toussaint y el Tri.

Al mismo tiempo, el Consejo Universitario, al igual que los consejos de unidad, no eran órganos colegiados propiamente dichos, en el sentido de *gobierno entre iguales*. En la práctica se asemejaban más a asambleas de representantes, elegidos por el voto directo y universal de su base. En 1987 se propuso incluso otorgar fuero a los consejeros.

A raíz de las reformas de 1981 los puestos de rector, director o funcionario se convierten en puestos principalmente políticos. El primer requisito para llegar al puesto era de orden político: convencer al público votante, sobre todo al estudiante. Los méritos como las calificaciones en el ámbito de la administración o de la docencia tenían un peso muy limitado. Una vez conquistado el puesto, la sobrevivencia dependía incluso de la agilidad política y las maniobras entre coaliciones. De hecho, los puestos directivos al nivel de establecimiento no basaban su fuerza en los deberes del puesto, como sucede en una burocracia, sino en la delegación de poderes del rector. En la práctica, nunca quedó claro cual era la función de cada funcionario, aparte de la de mediar entre el rector y las diferentes corrientes políticas.

Para todos los fines prácticos, entonces, los académicos eran un grupo minoritario, lo cual no significa que carecieran de poder. En la vida cotidiana

institucional, con las estructuras formales estancadas por la lucha política entre diferentes facciones, muchas decisiones salieron de escena para situarse tras bambalinas. Ahí, en el ámbito conocido popularmente como *la grilla*, se construían y destruían carreras políticas, y se elaboraban los acuerdos antes de la votación, o prescindiendo de ella. Esto, sin embargo, significaba que el gobierno institucional dependía para su sobrevivencia del difícil mantenimiento del equilibrio entre grupos políticos informales y estructuras formales. A finales de los ochenta este equilibrio se rompió.

LA CRISIS INSTITUCIONAL DE 1987 - 1989

Hacia 1987 la situación en la UAP se volvió difícil. El crecimiento de la planta había llevado a que prácticamente todo el presupuesto se dedicara al pago de la nómina, sobre todo a partir de la decisión de la SEP en 1985 de sólo pagar los sueldos del personal autorizado por ella. El déficit empezaba a ser crónico. Por otra parte, la confrontación política, si bien no llevó a conflictos fuertes y abiertos, había creado una situación de inmovilidad, de desgaste y de imposibilidad de cambio.

Esta situación se complicó cuando en 1987 Samuel Malpica gana las elecciones para rector. Su llegada al poder significó una ruptura en la coalición que ocupaba la rectoría. A diferencia de rectorados anteriores, el nuevo gobierno no se construyó a partir del gobierno anterior. Al contrario, Malpica encabezó la corriente política que había perdido las elecciones conflictivas de 1981 y 1984. Es decir que el principal grupo de oposición entre 1981 y 1987 llegó a ocupar la rectoría. En la lucha por las parcelas de poder, la rectoría finalmente había cambiado de manos.

Con la ocupación de la rectoría por la oposición no se resolvió la fragmentación del poder entre las parcelas. Como los consejos o los directores no cambiaron al mismo tiempo, el rector se veía enfrentado con varios grupos de oposición. En los años anteriores, esta oposición entre parcelas había llevado a una situación difícil de cohabitación e inmovilidad. Sin embargo, no había llegado a rupturas fuertes gracias a una política sumamente pragmática: aunque varios grupos sectaristas se enfrentaban fuertemente en la escena política, una vez realizadas las elecciones había una división de puestos e influencias entre los mismos grupos.

Esta situación se modifica con la llegada de la oposición al poder. Por una parte, esta oposición, que se había formado durante más de seis años, había quedado fuera del reparto pragmático de puestos en los años anteriores. Su reacción al llegar el poder no fue de resolución pragmática, distribuyendo puestos entre diferentes corrientes, sino más bien de afán de limpiar la administración de los vestigios del gobierno anterior.

Por otra parte, las posibilidades de cambio para el nuevo rector eran muy limitadas, dada la situación financiera. La administración anterior había mantenido la política de expansión clientelar a pesar de la disminución del subsidio. Esto implicaba que buena parte del personal administrativo y académico tuviera lazos de lealtad con la corriente política anterior o que, por lo menos, no fuese de confianza para el nuevo gobierno. Al mismo tiempo, para el nuevo rector estaba cerrada la vía de contratar más personal de confianza, ya que la expansión en los años anteriores había consumido hasta los fondos de operación.

En vez de negociar con las parcelas o comprar su lealtad, el rector empezó a atacar prácticamente en todos los frentes a la vez. El informe del rector de 1989, el primero y el último, ataca por igual a directores, académicos, funcionarios, consejeros y al Estado.

El primer problema para el nuevo gobierno lo constituía el tesorero. Este había ocupado el puesto desde 1977 y, como su puesto dependía del nombramiento del consejo, las elecciones no lo movieron. El tesorero mantenía ciertos lazos de lealtad con la administración anterior, pero el nuevo rector dependía de sus servicios para el flujo y control financiero. A resultas de ello, el informe del rector contenía una larga lista de acusaciones contra él; sin embargo, protegido por la ahora oposición en el Consejo Universitario, no fue destituido.

Al mismo tiempo, el rector se enfrentó con el aparato burocrático. En su mayor parte, este aparato había sido formado durante seis años con personas leales al anterior rector.^[4] Estaba constituido parcialmente por plazas de base, lo cual implicaba que eran inamovibles. En cuanto al resto, constituido por el personal de confianza, la libre destitución estaba

obstaculizada por ciertos derechos establecidos por tradición. Sin embargo, el rector anunció que iba a hacer uso de su derecho de destitución.

La confrontación se acompañaba de una situación financiera cada vez más difícil. En los años anteriores, la planta había aumentado unas 1200 plazas no autorizadas por la SEP, lo cual implicaba que todo el subsidio estaba predestinado al pago de la nómina. Además, en 1989, la SEP empezó a presionar a la UAP para que deshomologara a la planta académica y rindiera informes sobre su nivel de desarrollo como prerrequisito para el programa de becas. La negativa del rector a brindar esta información, aduciendo la autonomía institucional, llevó a una confrontación con el gobierno federal. A raíz de la confrontación con el Estado, éste empieza a disminuir el subsidio, que llevó al extremo de que, a finales de 1989, se pagaran diez días por quincena.

La respuesta del rector frente a la oposición fue de creciente formalismo y centralismo, buscando el apoyo estudiantil. En su informe de 1989 el rector anuncia que no negociará con los directores de las escuelas si no vienen con el mandato oficial de su Consejo de Unidad. Tratando de destituir al tesorero y reformar la administración central, busca el apoyo del Consejo Universitario. Al mismo tiempo, insta a los estudiantes a que defiendan sus derechos en los consejos, a que creen organizaciones propias, y lanza el plan de participación estudiantil en la contratación de académicos y en el diseño de planes y programas. Sin embargo, si bien la conquista de la rectoría dependía del voto estudiantil, el ejercicio del poder estaba determinado por los acuerdos officiosos y pragmáticos con directores, grupos políticos y grupos académicos. Aunque los consejos constituían formalmente la máxima autoridad, la toma de decisiones era resultado de acuerdos con diversos grupos, y no de un simple voto mayoritario. La obstinación en que se procediera por vía de decisión formal de los consejos, buscando apoyo de la mayoría estudiantil, llevó a que no se tomara ninguna decisión.

A lo largo de 1989, a raíz de los despidos y la situación financiera, la oposición al rector creció. El número de publicaciones periodísticas y debates en los medios de comunicación aumentó hasta alcanzar niveles parecidos a los de 1980. Pero a diferencia de lo ocurrido en los setenta, esta vez la confrontación no era contra un enemigo externo.

A finales de 1989, la crisis toca fondo. La institución se divide prácticamente en dos. El Consejo Universitario se separa en dos grupos: uno a favor del rector y otro en contra. A raíz de la separación, ninguno de los dos puede reunir un quórum legal que le permita tomar decisiones. El 30 de octubre de 1989, el Consejo Universitario de oposición decide destituir al rector y nombrar una Comisión Coordinadora Provisional, dado el mal manejo de fondos por parte del rector y su equipo. En la confrontación entre dos gobiernos, finalmente el sindicato se dividirá también en dos corrientes.

Durante noviembre y diciembre se dan enfrentamientos violentos entre los dos grupos en el Departamento Escolar, el Hospital Universitario y las escuelas de Medicina y Odontología. El rector deja de pagar las cuotas al sindicato cuando éste decide reconocer al Consejo Universitario como máxima autoridad. El 19 de diciembre, el SUNTUAP ocupa el edificio central. Se adopta el acuerdo de "mantener bajo custodia del SUNTUAP el edificio Carolino hasta en tanto no existen garantías de que la institución cumplirá con las demandas sindicales" (SUNTUAP, 1989). La demanda principal era el pago del aguinaldo. El 22 de diciembre, el Consejo nombra a Juvencio Monroy como rector interino. El edificio central de la universidad sigue ocupado por grupos del SUNTUAP, y el 22 de diciembre, cuando grupos que apoyan a Malpica atacan el edificio, en un tiroteo frente a la rectoría cae un muerto. El gobierno interino y el de Malpica negocian con el gobierno estatal y federal para obtener el subsidio para el pago del aguinaldo, que finalmente es concedido al rector interino.

La conquista del subsidio resultó decisiva en la confrontación entre ambos grupos. Después de los enfrentamientos de diciembre, la situación se tranquilizó y el rector interino se quedó como rector *de facto*. A partir de ahí sigue la discusión dentro del grupo de oposición, lo cual lleva a la destitución del rector interino y su reemplazo a principios de 1990. Después de una gestión de cien días, a finales de 1989 se celebran elecciones para rector.

CONCLUSIONES

Después de la confrontación entre la universidad y su entorno en los setenta, la institución se había encerrado gradualmente sobre sí misma, en una disputa por el poder institucional. Este hecho determinó que el desarrollo de

la planta administrativa y académica dependiera de factores internos, básicamente de consideraciones de orden electoral.

Las reformas electorales de 1981, sumadas a la fragmentación del PCM, llevaron a una lucha política interna que obstruyó prácticamente cualquier cambio. A partir de 1982, el subsidio federal dejó de crecer. Aunque significó un cambio importante en la relación entre Estado y universidad, y puso en peligro el modelo de crecimiento de los años setenta, la universidad siguió la misma lógica de crecimiento durante varios años más. Con la atención fijada en la lucha interna por el poder, la institución se volvió ciega a los cambios que ocurrían en el exterior o, en las ocasiones en que reconocía la necesidad del cambio, las acciones se sofocaban en las trincheras políticas internas.

A finales de los ochenta la institución entra en crisis. La confrontación entre grupos después del cambio de rector en 1987 produjo una situación que se puede caracterizar como de *bloqueo estructural y fracaso organizacional* (Zammuto, 1986). La situación financiera empeoró y la institución no supo encontrar respuestas al problema debido a la confrontación interna. Esta crisis produjo finalmente a la destitución del rector en 1989.

A nivel del gobierno federal, la situación a partir de 1982 se había caracterizado por la *negligencia benigna* (Fuentes, 1991). Durante la década de los ochenta la influencia directa del gobierno, a través de políticas educativas, es mínima. Sin embargo, es justamente la ausencia de políticas la que influye, de manera indirecta, en los acontecimientos internos de la UAP.

"Pégame, pero no me dejes", dice la voz popular. En cierta medida la negligencia duele más que la agresión. Durante los años setenta la UAP fue víctima de agresiones y conflictos con el exterior, pero el subsidio federal creció. Durante los ochenta, esta situación se invirtió. El enemigo externo desapareció, y el subsidio disminuyó. Si el enemigo externo había servido para aglutinar a los diferentes grupos externos, su ausencia llevó a la lucha entre facciones internas. Así, pues, mientras que la lucha en los setenta fue de oposición a grupos en el exterior, en medio de un crecimiento en todos

los aspectos, en los ochenta la situación se caracterizó por la difícil administración de la crisis, a la vez que desaparecía el entorno. Como describe Fuentes (1988): "en la mayoría de los grupos de izquierda surgió una práctica escindida entre la realización pragmática de las actividades institucionales (sin metas de largo plazo y guiada por presiones azarosas surgidas del exterior y el interior de la universidad) y la práctica de un discurso disidente, con expresiones académicas cada vez más rutinarias y carentes de convicción."

La desaparición del enemigo fácilmente identificable, personificado por el Estado, fue reemplazada en los ochenta por una amenaza más real pero menos identificable: la disminución gradual del subsidio. Frente a esta amenaza, la institución fracasó en su intento por encontrar vías de solución, y se sumergió en luchas internas sobre la distribución interna del poder y del subsidio.

La decisión a nivel federal, a mitad de los ochenta, de sustituir la vinculación entre matrícula y financiamiento por la vinculación entre personal y financiamiento, colocó a la UAP en una situación de déficit financiero, al decidir la SEP pagar solamente al personal contratado con su autorización. Además, esta decisión fue defendida con base en la situación económica del país y no en una crítica gubernamental de la universidad. La situación se tornó difícil al mantener la SEP una posición estricta en cuanto a los requisitos para el financiamiento, y al no lograr la gestión Malpica nuevas vías de presión política, lo que ahondó la división interna. A su vez, esta división interna hizo imposible ejercer una presión política convincente.

A finales de los ochenta, la UAP pasó de ser una universidad crítica a ser una universidad criticada. Ahora bien, no fue un sentimiento que se expresara solamente en la UAP: en esas fechas a nivel nacional se generaliza el cuestionamiento acerca del funcionamiento de la educación superior pública tanto entre funcionarios de la SEP como en los círculos intelectuales (Kent, 1993a, 1993b). Sin embargo, cabe destacar que este cuestionamiento de las funciones universitarias, en el caso de la UAP, no sólo fue externo, sino que el agotamiento de la antigua misión condujo a una fuerte crisis interna.

La situación a finales de los ochenta fue de crisis en el sentido clásico: las viejas estructuras resultaron inviables, y llevaron a una situación de fracaso organizacional. Los valores y creencias que habían aglutinado a la institución, como la democracia basada en el voto universal, fueron impugnados incluso por los que habían defendido este modelo diez años antes (Terrazas, 1989). Así pues, al mismo tiempo que el Estado empezó a introducir políticas públicas, a nivel institucional se presentó la necesidad de un cambio radical para poder sobrevivir.

-
- [1] Hasta principios de los setenta, la UAP conocía la figura de Oficial Mayor, quien era jefe del personal "administrativo-oficina" y "administrativo-servidumbre", además de coordinar el departamento escolar. (UAP, 1971)
- [2] La fragmentación incrementó durante los ochenta con diferentes subcorrientes. Por ejemplo, en 1983, cinco planillas compitieron por la dirección del SUNTUAP, de los cuales tres estaban encabezadas o apoyadas por el PSUM (UAP, 1983b, p.13). En las elecciones rectorales se presentaron en 1984 tres candidatos, en 1987 cinco y en 1990 siete.
- [3] En 1985 había 40 investigadores en el padrón, lo cual implicaba que la UAP tenía el mayor número de SNIIs en la provincia. En 1990, 108 investigadores de la UAP pertenecían al SNI.
- [4] Según un censo parcial de 2676 no-académicos y 2905 académicos, el 42.59% de no-académicos tenía antigüedad entre 0-5 años, y 29.30% entre 6-10. De los académicos estos porcentajes fueron de 45.6% y 32.3% respectivamente (Aburto et.al, 1988)

CAPITULO 4

CAMBIOS INSTITUCIONALES: 1990 - 1994

Cuando el rector Doger Corte asume el poder en 1990 -todavía por voto universal- tiene como prioridad inmediata reinstaurar la estabilidad en la institución. Las prioridades institucionales, dadas las turbulencias de los años anteriores, estaban en el terreno de "la estabilidad política, la reorganización normativa y el control financiero" (Doger, 1991).

La situación de crisis en la UAP coincide con la introducción de políticas públicas hacia la educación superior a nivel federal. A partir de 1989, el gobierno federal presiona a las instituciones para que adopten políticas de evaluación e introduce nuevas formas de financiamiento. Como resultado, la institución pasa por una serie de cambios entre 1990 y 1993 que son resultado de la combinación de políticas públicas y políticas propias. Veremos en este capítulo cual ha sido el resultado de la combinación de las dos agendas en el terreno de las estructuras y los actores.

LA AGENDA INTERNA

Al asumir el poder, las prioridades del nuevo rector estaban en el terreno de la normatividad y el control financiero. Recuperar estos aspectos dependía principalmente de dos factores: una nueva legislación universitaria y un reordenamiento de la planta administrativa y académica.

Ley Orgánica y Estatutos

Un primer cambio importante durante el período 1990-1993 lo representa la introducción de una nueva Ley Orgánica. Durante el interinato de Juvencio Monroy en la rectoría, en 1989, se inició la discusión interna sobre una nueva Ley Orgánica. En septiembre de 1991, la introducción de la nueva ley marca el establecimiento de una normatividad para el gobierno universitario. La ley y los estatutos definen las funciones de varias instancias surgidas anárquicamente durante los años anteriores e introducen algunas estructuras nuevas.

La ley implica sobre todo un reordenamiento a nivel central de la institución. La Ley anterior, de 1963, establecía las funciones del Consejo Universitario y de los Consejos de Unidad como máxima autoridad en cada nivel. Por otra parte, describía las tareas del rector, del secretario general y del tesorero como funcionarios ejecutivos. Sin embargo, otras estructuras administrativas nacidas a partir de 1963 habían quedado indefinidas. Por ejemplo, los diferentes secretarios del rector tenían un papel ambiguo frente a las unidades académicas y administrativas.

Por lo que se refiere al rector, la nueva ley establece que el rector será nombrado por el Consejo Universitario después de una auscultación entre posibles candidatos. En vez de la votación universal, se introduce la votación sectorial en cada unidad académica. De esta forma, tanto los consejeros maestros como los estudiantes de cada escuela llevan el voto de su sector, mientras que los directores son libres en su voto.

Al mismo tiempo cambia el peso de los grupos en el Consejo Universitario. Aumenta la representación académica (que pasa de un director, un consejero académico y dos estudiantes, a un director, dos consejeros académicos y dos estudiantes). El número de representantes no académicos se reduce de 20 a 3. Igualmente, a partir de la nueva ley, en los Consejos de Unidad académicos, hay un número igual de consejeros académicos y estudiantiles, más el director y un representante del personal administrativo. Tomando en cuenta que los consejos nombran al director o al rector después de una votación sectorial, los académicos han llegado a tener el mayor peso en la designación de las máximas autoridades ejecutivas, después de haber sido minoría durante la década de los ochenta.

Por lo que se refiere al equipo del rector, en la nueva Ley se crearon tres vicerrectorías. La Vicerrectoría de Docencia como responsable de la enseñanza en los niveles medio superior, sub-profesional y superior; la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Postgrado, de quien dependen los centros de investigación y los programas de postgrado; y la Vicerrectoría de Extensión y Difusión de la Cultura, responsable de publicaciones, de bibliotecas y del museo.

Adicionalmente, en 199 se crearon la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y en 1994, la Vicerrectoría de Presupuesto, Planeación e Investigación Institucional. Los vicerrectores, al igual que los demás funcionarios ejecutivos, son nombrados libremente por el rector.

A nivel de vicerrectorías, la ley introduce algunos nuevos consejos: en las vicerrectorías de investigación, de docencia y de extensión se establece un *consejo por función*. Los consejos de docencia y de investigación están compuestos por representantes de academias. Las academias, a su vez, están integradas por académicos según las áreas de conocimiento: ciencias sociales, humanidades, ciencias exactas, ingenierías, salud y ciencias agropecuarias. En cada consejo, el rector es el presidente y el vicerrector el vicepresidente. En el caso del consejo de extensión, los consejeros son los directores de las diferentes dependencias que integran la vicerrectoría, como el director de bibliotecas y el director del departamento de educación física. Los consejos de investigación y de extensión contemplan además algunos consejeros *ex-officio*. En el consejo de investigación participan los cuatro directores de los institutos de investigación, en el caso del consejo de extensión participan tres *asesores culturales*.

A diferencia del Consejo Universitario y los consejos de unidad, que constituyen la máxima autoridad en su respectivo nivel, los Consejos por Función no tienen poder de decisión. Su función se limita a la discusión y recomendación.

La nueva ley cambió la correlación formal de fuerzas dentro de la institución. Más allá de lo formalmente estipulado, la reforma legislativa fue reflejo de los cambios internos y de una nueva relación con el entorno institucional.

Dentro de la institución, la elaboración de la nueva ley marca un cambio en los participantes y en la forma de participar. A raíz de la crisis de 1989-1990, algunos grupos académicos empezaron a cuestionar abiertamente el modelo de gobernar la institución por el voto universal y participación mayoritaria. El proceso que se siguió para la elaboración de la ley refleja este cambio: en vez de organizar un congreso general para discutir propuestas de reforma, como se trató de hacer durante los ochenta[1], se estableció una Comisión Constituyente en el Consejo Universitario, que recibía propuestas de

diferentes grupos. Estas propuestas fueron revisadas por la Comisión, que elaboró un proyecto final. De esta manera, se pasó de las eternas discusiones verbales sin coordinación a un proceso coordinado por un grupo limitado, mediante propuestas por escrito, sin discusión verbal entre grupos. Así, antes de la aprobación formal de la ley, que restringía la participación en la toma de decisiones a grupos académicos principalmente, esta restricción en la participación se dio ya en la discusión de la ley.

Por otra parte, la elaboración de la ley supuso una primera apertura hacia el entorno directo. La Ley Orgánica tuvo que ser aprobada por el Gobierno del Estado, antes considerado como enemigo o ajeno por naturaleza a los asuntos universitarios. Algo más importante que el proceso formal de aprobación -simple formulismo que se limita a una ceremonia, sin que el gobierno estatal modifique la propuesta universitaria- fue el hecho de que la UAP estuviera nuevamente dispuesta a conectarse con su entorno directo, para recuperar legitimidad. Simbólicamente, este cambio en la posición universitaria se significó en los años posteriores por la presencia del Arzobispo y del Gobernador del Estado en los informes rectorales.

Relaciones laborales

El ámbito laboral interno fue el segundo punto de importancia de la gestión de Doger Corte. El exceso de personal había generado un déficit crónico, como vimos en el capítulo anterior. La nueva Ley Orgánica establece que la contratación, promoción y permanencia del cuerpo académico es responsabilidad única de la institución. Con esto se puso fin a la práctica anterior que daba al sindicato un papel importante en las contrataciones.

En el terreno de la política laboral, a partir de 1990 se dieron varios procesos simultáneos. En primera lugar, el rector se enfrentó al exceso de personal -según los criterios de la SEP-, problema que venía del segundo rectorado de Vélez, de 1984 a 1987. El primer paso fue la revisión de la planta académica por dependencias, revisión que en el caso de los académicos adoptó la siguiente forma (no se trató de una política formulada públicamente, sino de instrucciones a los directores de escuelas):

- A todos los profesores se les asignó el máximo de horas pizarrón posibles, según lo establecido en el contrato colectivo (18 horas para los tiempos completos, 12 horas para los medios tiempos, así como las horas de contratación de cada profesor con contrato por horas-clase)
- A cada profesor se le asignó, según sus horas, el mayor número de grupos posible. En esta asignación, primero se otorgaban los grupos a los tiempos completos, luego a los medios tiempos y finalmente a los horas clase.
- En cada categoría (tiempo completo, medio tiempo) se dieron primero los grupos al profesor de más antigüedad, y que tuviera cargo definitivo.

De este modo, los profesores que se quedaron sin grupo fueron los de menor antigüedad, los que carecían de definitividad y que, por lo general, eran hora-clase, aunque existen profesores de horas clase con definitividad. A estos profesores no se les renovó su contrato. Como trabajaban bajo contratación temporal, salieron de la UAP sin que se pueda decir propiamente de que fueran despedidos.

Otra de las políticas tácitas, surgidas a partir de 1991, consistía en que el profesor de tiempo completo que saliera de la UAP no era reemplazado por otro profesor de tiempo completo, sino que se contrataba temporalmente a profesores por asignatura para cubrir las horas del tiempo completo, o sencillamente no se reemplazaba al profesor.

El efecto de ambos procedimientos se refleja en las tablas 2 y 3 del anexo, donde aparecen los datos de la planta académica. Entre 1990 y 1992 se observa una ligera disminución (de 162 plazas) de la planta académica en las escuelas, por primera vez desde los setenta. Incluso el número de tiempos completos bajó ligeramente, de 943 en 1990 a 926 en 1993.

Por otra parte, salió de la institución un gran número de personas consideradas como académicos, pero que en su mayoría eran "formantes" en el Hospital Universitario: estaban en nómina para reemplazar trabajadores -enfermeras o médicos- que se ausentaban por enfermedad, estudios u otra razón. En la práctica, muchas plazas tenían así dos ocupantes de los cuales,

en el mejor de los casos, uno trabajaba. En comparación con 1988, la nómina de académicos disminuyó en 1320 plazas. Con el adelgazamiento de la nómina y las negociaciones con el gobierno federal, la planta quedó de acuerdo con lo establecido por la SEP.

También la planta no académica fue sujeta a revisión. Al igual que en el caso de la plantilla académica, se optó por no recontractar a los que tenían menos antigüedad. En 1993 encontramos 901 empleados sindicalizados menos que en 1988. El personal de confianza disminuyó en 161 plazas (tabla 3 del anexo).

La revisión de la planta trajo consigo un conflicto con el sindicato, sobre todo cuando se empezó a analizar el caso del personal no académico. A raíz del conflicto no se llevó a cabo la revisión del contrato colectivo en 1992. El sindicato emplazó a una huelga que estalló durante la segunda quincena de febrero de ese año. Sin embargo, la huelga terminó sin el cumplimiento de las exigencias del sindicato, y la institución no pagó los salarios caídos, escudándose tras la política federal.

Como resultado del conflicto no se firmó el contrato colectivo para 1992. Aunque en situaciones así el contrato anterior sigue formalmente vigente, éste dejó de corresponder a la realidad cuando -dentro del proceso de deshomologación- se reubicó al personal académico en nuevas categorías. Para realizar la deshomologación se elaboró un sistema de puntaje para cada categoría, pero las demás obligaciones y derechos de los trabajadores quedaron sin definición.

En comparación con las décadas anteriores, la situación legislativa se invirtió. Mientras que durante los setenta y ochenta, el único reglamento vigente fue el contrato colectivo, en los noventa se elaboran leyes y estatutos universitarios, pero desaparece virtualmente el contrato colectivo. A raíz de esto, las decisiones sobre contratación, promoción y permanencia quedaron a la discreción del rector, en colaboración con los directores de escuelas, y el sindicato perdió su influencia en este terreno.

LA INSTRUMENTACION DE POLITICAS PÚBLICAS

Aunque al principio de la gestión de Doger la reorganización interna era prioritaria, al mismo tiempo la institución se vio prácticamente obligada a instrumentar algunas políticas públicas. La entrega del subsidio estaba condicionada a la realización de la autoevaluación institucional, y la entrega de becas al personal académico dependía de una deshomologación de la planta académica.

Autoevaluación institucional

Inicialmente hubo reticencia a efectuar una evaluación institucional. En su discurso de toma de posesión en octubre de 1990, el rector manifestó que "la política modernizadora y exigencias de evaluación interfieren en el autogobierno de las universidades, condicionando anticonstitucionalmente el subsidio" (Doger, 1990). Sin embargo, a finales de 1990, al poco tiempo de que Doger ocupó la rectoría, se efectuó el primer ejercicio de autoevaluación institucional. El factor determinante fue que la SEP condicionó la entrega del subsidio y los apoyos FOMES a la realización de dicha autoevaluación.

Para la primera autoevaluación, la recopilación de la información estuvo a cargo de la Secretaría Administrativa. En los años siguientes, esta recopilación se realizó en la Dirección de Presupuestos y Operación Financiera.

Si bien en 1990 la autoevaluación fue un punto del programa de trabajo, en los años siguientes deja de ser mencionada en los informes del rector. El ejercicio se efectúa cada año, pero los informes no son públicos y no se discuten. El impacto del ejercicio en la institución es mínimo. A modo de ejemplo, en una encuesta realizada durante 1993 entre los miembros del consejo universitario, solamente el 30,4% sabía qué era la CONAEVA y el 17,4% de los entrevistados supo contestar correctamente quién era el encargado del proceso a nivel institucional (de Vries, 1994). Si tomamos en cuenta que los entrevistados eran miembros del Consejo Universitario, el órgano que decide sobre estos procesos, parece razonable suponer que la información a nivel de unidades ha sido aún menor.

Deshomologación

Prácticamente al mismo tiempo que se exigió la autoevaluación se presentó la necesidad de deshomologar al personal académico. La entrega de fondos para las becas al desempeño académico estuvo condicionada, de modo que la institución tuvo que llevar a cabo una revisión de la planta académica. Esta política fue lanzada en 1989, pero el rector Malpica se negó a entregar información sobre la planta académica a la SEP, por lo que la UAP quedó excluida de los estímulos durante 1990.

Durante 1990 se evaluó al personal académico para reubicarlo en las categorías de titular, asociado y asistente. Se elaboró un formato con indicadores y una tabla de puntajes para cada categoría. El proceso se constituyó sobre la marcha, ya que no había experiencia previa en este terreno. El formato que se usó no fue diseñado originalmente para fines de deshomologación, sino para tener información general sobre la planta. El puntaje para cada categoría se estableció también de manera improvisada, en negociaciones entre grupos.

A diferencia de la autoevaluación institucional, el proceso de deshomologación y la posterior entrega de becas movilizaron a grupos académicos. La tabla de puntajes para las diferentes actividades suscitó largas y acaloradas discusiones[2].

La negociación entre los grupos de interés dio como resultado un proceso *híbrido*. Un primer pacto fue que ningún trabajador iba a ver reducido su sueldo con la deshomologación. Por lo tanto, la categoría de asociado A no operó para la planta existente. Tanto los tiempos completos A y B como los medios tiempos A y B ganaban sueldos que equivalían al sueldo de un asociado B, y automáticamente fueron ubicados en la categoría de asociado B. Asimismo, los académicos que se encontraban en categorías superiores a la de tiempo completo B o medio tiempo B, pasaron a categorías superiores a la de asociado B. El efecto de este ejercicio sobre los tiempos completos a nivel de licenciatura se refleja en el siguiente cuadro.

Distribución porcentual por categorías					
Tiempos completos, nivel licenciatura					
1991	A	B	C	D	E
	41.4	36.3	11.8	6.5	3.9

1993	asociado			titular		
	A	B	C	A	B	C
	0.9	66.6	16.7	9.9	4.0	1.9

Fuente: Anuario 1991, Anuario 1993

Como se desprende de lo anterior, hubo casos de académicos que no alcanzaban el puntaje mínimo para la categoría que les correspondía según sus derechos laborales. Como resultado, en la práctica, la planta quedó más homologada al ubicarse en una sola categoría dos terceras partes de los Tiempos Completos a nivel licenciatura. En el caso de la UAP, este proceso implicó a los académicos de nivel medio-superior y sub-profesional. Durante 1990 participaron en este proceso 2950 trabajadores, de un total de 3300 (Doger, 1991). De los participantes, 800 ascendieron de sueldo y categoría laboral y ninguno bajó.

Desde 1990 no se han realizado nuevas revisiones curriculares para el proceso de deshomologación y no está claro cuál va a ser el procedimiento. En este sentido, la distribución de categorías está congelada, y el desempeño posterior a 1990 no tiene efectos para la categoría laboral. La única excepción la constituyen algunas promociones a discreción del rector. Por ejemplo, durante 1993, el rector solicitó a los directores de las unidades proponer a algunos académicos que podían ser promovidos. El efecto de estas promociones ha sido mínimo[3].

Evaluación para becas

Una vez realizada la deshomologación, la UAP tuvo acceso a las becas de desempeño. El análisis de la distribución de estas becas se complica porque el procedimiento de evaluación ha cambiado varias veces entre 1990 y 1993. Por una parte, estos cambios se deben a modificaciones en la política federal, en la que el programa de becas de desempeño fue reemplazado en 1992 por un programa más orientado hacia la docencia (Gago, 1992). Asimismo, después de que la SEP estableció en un primer momento un tope de 30% de tiempos completos, el programa se fue abriendo para beneficiar a un grupo más amplio.

Por otra parte, dentro de la institución los criterios de evaluación se han modificado a cada convocatoria. Para la primera distribución de becas al desempeño se utilizó el mismo formato que fue empleado para la deshomologación. En esa ocasión se tomaron en cuenta todas las actividades que el académico había desarrollado a lo largo de su vida laboral. En este sentido, se tomó en cuenta la producción y no la productividad. Durante 1991, en la segunda convocatoria, se analizó la productividad durante el último año, usándose el mismo formato que el año anterior.

La revisión adoptó otra forma durante 1992. A finales de ese año se introdujo un segundo tipo de beca (estímulo a la docencia) junto con la beca al desempeño académico. Aquí se optó por otorgar la beca al desempeño prácticamente a todos los que la habían recibido la vez anterior, sin efectuar una revisión. Para la nueva beca, la de docencia, tampoco se abrió un proceso de evaluación y se asignó la beca a gran parte del personal de tiempo completo. Esta última asignación fue uniforme: todos los becados recibieron la misma cantidad. Por la ausencia de evaluación del proceso, no queda claro cuáles fueron los mecanismos de asignación. En junio 1993 se abrió la convocatoria para becas a la docencia y desapareció la beca al desempeño.

Para estos programas de estímulos sólo podían postularse los tiempos completos. En el caso de la beca al desempeño, a la primera convocatoria se presentaron 886 candidatos (de los cuales se seleccionaron 382), mientras que en la segunda entrega el número de candidatos bajó a 662 (410 seleccionados)[4]. En el caso de la beca a la docencia, en 1993 fueron premiadas 1304 personas, es decir prácticamente todos los tiempos completos, incluidos los investigadores[5]. Entonces se decidió que los premiados recibirían la beca durante tres años. Finalmente, en 1994 se previó la apertura del programa de becas para todos (La Jornada de Oriente, 26-1-1994). La extensión de las becas a todo el personal obedece a una posición institucional desde que operó el programa de estímulos. Ya en 1991, el rector manifestó: "insistimos en que se incorpore el total de la plantilla" (Doger, 1991).

Programa FOMES

Un tercer punto se refiere al programa FOMES. Por concepto FOMES, la BUAP recibió 3.5 millones de nuevos pesos en 1991, 7.4 millones de nuevos pesos durante 1992 y 9.6 millones en 1993, un incremento de 174% de 1991 a 1993 (Doger 1993). En 1993, el presupuesto FOMES llegó a representar el 5% del presupuesto total (tabla 6 del anexo). Tomando en cuenta que del subsidio normal, sólo el diez por ciento no está predestinado al pago de sueldos, con los recursos FOMES se ampliaron de manera significativa los fondos operativos. Al mismo tiempo, aumentó el subsidio federal a partir de 1990. Analizaremos aquí los efectos del financiamiento público dentro de la UAP.

El programa FOMES llegó a ocupar un lugar sobresaliente en la agenda institucional. Durante su informe de 1991, el rector anunció que "se sometió a la SEP una estrategia de modernización, la cual descansa en siete programas". Estos programas coincidían con los mencionados en el documento "Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México" de CONPES(1991) [6]. Ya para 1992, el rector manifestó en su informe que había dos instrumentos indispensables para mejorar la institución: "el Plan General de Desarrollo y los recursos FOMES" (Doger, 1992).

Para los programas FOMES, el rector cuenta con el apoyo de un *equipo* de asesores, quienes elaboran las propuestas para los diferentes rubros. En 1994 se creó a nivel de establecimiento el puesto de "coordinador general FOMES". Así, el programa FOMES llevó a la creación de instancias específicas para atenderlo, a diferencia de lo ocurrido con las políticas que discutimos anteriormente.

El programa FOMES también condujo a varios cambios en la lógica institucional. A partir de principios de 1992, la agenda institucional se empieza a llenar con los rubros que especifica FOMES. De 1991 a 1992 se revisan todos los planes y programas, se organizan cursos de formación docente, se proponen actividades de vinculación, se estimula los estudios de postgrado, y se trabaja en la reorganización administrativa.

Ahora bien, a diferencia de las políticas de autoevaluación institucional o los programas de deshomologación y becas, en el caso FOMES no se trata de

una instrumentación de medidas concebidas al nivel federal. El programa FOMES establece rubros financiables, pero no las medidas específicas que se deben seguir. La definición de las medidas se deja al arbitrio de la institución, para que ésta las someta a evaluación y reciban su financiamiento.

A partir de 1992 la institución empieza a definir medidas, en vez de instrumentar políticas concebidas a nivel federal. Retomando la descripción de Hood, que vimos en el primer capítulo, la diferencia entre las políticas de evaluación y los rubros FOMES está en las herramientas de gobierno. Las primeras políticas del gobierno se distinguían por el uso de la *autoridad*, al exigir ciertas medidas, con la entrega del subsidio en el trasfondo. En el caso FOMES, el Estado usa principalmente la herramienta de la *información*, combinada con posibles *premios*.

Ante la oferta de premios, la institución empieza a reaccionar frente a sugerencias o presiones externas. Las políticas que se implantan dejan de ser estrictamente públicas: no son concebidas a nivel de gobierno. Se trata más bien de medidas locales que responden a la información que proviene del gobierno.

Así, a partir de 1992, la institución empezó a instrumentar diferentes medidas sin que el gobierno federal las exigiera expresamente. Las medidas se han presentado sobre todo en las opciones y los planes de estudio. En estos aspectos, la BUAP ha pasado por cambios importantes que significan un rompimiento radical con las prácticas institucionales que caracterizaban a las décadas pasadas.

Antes de 1990, la oferta de programas de estudio casi no se modificó; entre 1990 y 1993 el número de opciones de licenciatura creció de 25 a 45. Asimismo, en la década pasada la revisión de los programas de estudio era una actividad excepcional, mientras que en los últimos tres años los programas de todas las escuelas fueron revisados, algunos incluso más de una vez.

Además se tomaron medidas que no se apegan exactamente a los rubros FOMES. Dos de ellas resaltan en este aspecto: la universidad empezó una

política selectiva de admisión, con exámenes de ingreso, y en 1993 invitó a un equipo de especialistas en educación para efectuar una evaluación externa.

La selectividad del ingreso marca un cambio importante en la lógica. Mientras en las décadas pasadas se procuraba captar el mayor número posible de estudiantes, con una política de puertas abiertas y un reclutamiento activo a través de las escuelas preparatorias incorporadas, a partir de 1992 los candidatos al ingreso tienen que pasar un examen de admisión. Por otra parte, se establecieron toques para el ingreso a las escuelas, especialmente para las opciones tradicionales, como contaduría, derecho y medicina, y se aumentaron las cuotas de inscripción. Como efecto de los toques para el ingreso, y del ejercicio de un mayor rigor en la permanencia y la titulación, la matrícula bajó en 34.5% entre 1990 y 1993 (tabla 1, anexo). Al mismo tiempo aumentaron los ingresos propios de la institución en 1,258% entre 1991 y 1993 (tabla 6, anexo).

Por otra parte, la UAP invitó en 1993 a un equipo del *International Council for Educational Development* (ICED), para efectuar una evaluación externa de la institución[7]. Durante varias semanas un equipo de expertos extranjeros visitó la institución. El efecto de esta visita se demuestra en algunos aspectos. En primer lugar, significó un rompimiento con las prácticas de "aislamiento" de las décadas anteriores, al invitar a extranjeros a que evaluaran la institución. En segundo lugar, la visita no quedó sólo en el aspecto simbólico. A partir de ella, las reformas sugeridas por el ICED empiezan a formar parte importante del Plan de Desarrollo de la universidad, es decir, se convierten en políticas institucionales. Sugerencias como la enseñanza del inglés, la limitación del ingreso, o la organización de los programas por créditos empiezan a figurar en la agenda a partir de 1993.

En lo que se refiere a los rubros FOMES, y al financiamiento público en general, el efecto de posibles premios parece ser más grande que en el caso de políticas públicas anunciadas directamente, como la evaluación institucional o la revisión del desempeño académico. Las políticas que afectan directamente a la administración o a los académicos han movilizó a diferentes grupos, lo cual lleva a una *resocialización* de las políticas: las políticas fueron reformadas de modo que se adaptaran a una situación

existente. En el caso de la política estudiantil, se observa la adopción de las iniciativas *sugeridas* por el gobierno federal, alentado por el financiamiento, sin que esto lleve a conflictos internos.

La existencia de premios a nivel federal contribuyó entonces a la elaboración de varias políticas institucionales. Estas, a su vez, parecen haber tenido éxito, si medimos su efecto en términos del subsidio recibido. Entre 1991 y 1993, el ingreso por este concepto aumentó 32.6% en términos reales.

LA INTERSECCION ENTRE DOS AGENDAS

Al revisar el período 1990-1993 todo parece haber cambiado. En comparación con la década de los ochenta, en que se presentaron pocas modificaciones, los cambios han sido muchos. Entre otras iniciativas, durante los últimos cuatro años se introdujo una nueva Ley Orgánica, se hizo una revisión de los proyectos de investigación, se revisaron todos los planes de estudio, se crearon nuevas opciones de estudio a nivel de licenciatura y postgrado, se distribuyeron becas entre académicos y se aplicaron exámenes de ingreso a los estudiantes.

Ahora bien, una parte de estos cambios se debe a prioridades internas, sobre todo en el reordenamiento normativo y financiero. Otra parte corresponde más bien a políticas formuladas a nivel federal o a presiones exteriores, como es el caso de la evaluación externa. El resultado ha sido una reorganización de la institución, con nuevas estructuras, en combinación con nuevas exigencias del exterior. Veremos aquí cómo y con quién se armaron las estructuras, como resultado de la combinación de dos agendas.

Administración central

¿Cuáles han sido las características del desarrollo del aparato administrativo a partir de las reformas internas y las nuevas exigencias externas? Como planteamos en el capítulo anterior, el aparato administrativo de la UAP se compone de diferentes tipos de puestos: puestos directivos, de confianza y de base. Veremos aquí qué tipo de puestos se ha incrementado más en la última década (tablas 4 y 5 del anexo). Compararemos los datos de 1993 con los de 1983, ya que prácticamente no existen datos para el decenio

1983-1993. Haremos algunas observaciones parciales referentes a algunos años.

Las actividades que se agrupan dentro del rubro *administración central* abarcan una amplia gama. Limitamos aquí el panorama a actividades propiamente de administración, excluyendo actividades que son más bien de servicio, como el Círculo Infantil, el comedor estudiantil o la farmacia. A su vez hemos dividido estas actividades en dos grupos: administración periférica y administración central.

Los datos muestran varias tendencias interesantes. En 1983 la situación predominante era la de departamentos jerarquizados, con pocos directivos dirigiendo a personal administrativo, tanto de confianza como de base. Sobre todo en el núcleo central, se nota una preferencia por el personal de confianza. Las actividades en el área periférica estaban mayormente realizadas por personal administrativo sindicalizado, lo que las convertía en departamentos de base pesada.

El número de personal en la administración central era limitado: había 31 directivos, apoyados por 94 personas de confianza, 46 administrativos y 34 técnicos. Este panorama coincide con la situación que mencionamos en el capítulo anterior, de redes clientelares tejidas alrededor de los puestos directivos, sobre todo en el ámbito de puestos de confianza, que son puestos de libre nombramiento para los directivos.

El panorama para 1993 se presenta diferente. Sin duda la administración se ha vuelto más compleja. Han nacido dependencias nuevas y se han reorganizado algunas ya existentes, sobre todo en el ámbito que administra directamente las actividades básicas de docencia, investigación y extensión. Lo que llama la atención es que esta diversificación no ha llevado a un crecimiento de puestos de confianza o de base. Por otra parte, el número de plazas directivas ha conocido un crecimiento impresionante, de un total de 31 en 1983 a 98 en 1993.

Aunque no existen datos desglosados para los años intermedios hay algunas cifras generales que indican que el crecimiento acelerado de puestos directivos es un fenómeno de los años noventa. Según datos de 1983

existían 59 plazas directivas a nivel de establecimiento. Las plazas de confianza habían llegado a 167, mientras que las administrativas sindicalizadas alcanzaron 248 [8]. En el informe de rector de 1987 (Vélez, 1987) se menciona que "en total, entre 1982 y 1987, las 35 dependencias que conforman la administración central demandaron la apertura de 741 plazas". De estas plazas, 59 eran directivas, 247 de confianza, 391 de base (sindicalizadas) y 44 técnicas. Para 1989, se menciona un total de 175 puestos directivos en la institución (excluyendo a los 16 directivos del Hospital Universitario) (Malpica, 1989). Si consideramos que el total de directivos a nivel escuelas era de 81 en 1991, podemos plantear que existían alrededor de 95 plazas directivas fuera de las escuelas en 1989.

Para 1993, las plazas directivas a nivel establecimiento habían aumentado hasta 196 (excluyendo al Hospital Universitario). Es decir que entre 1989 y 1993 el número de estas plazas casi se duplicó.

Administración de las escuelas

Por lo que se refiere a la administración de las escuelas de los diferentes niveles (medio superior, medio profesional y superior), se observa un ligero crecimiento de puestos directivos entre 1984 y 1993. (Tabla 3 del anexo) En 1984 las escuelas tenían 61 puestos directivos. En 1991, el conjunto de centros de enseñanza tenía 81 directivos, mientras que en 1993 se cuentan 95. Este crecimiento se puede explicar por la creación de nuevas escuelas: en 1984 había 23 escuelas de licenciatura; para 1993 llegó a 31. Tanto a nivel medio superior como medio profesional no se crearon nuevas unidades. De esta forma, a lo largo del tiempo, el número de puestos directivos se mantiene alrededor de 3 por unidad, es decir, los ya existentes en 1984: director, secretario académico y secretario administrativo.

Durante los ochenta el crecimiento de personal se desarrolló a la misma velocidad en las escuelas y a nivel de establecimiento, pero en los noventa el crecimiento de puestos en las escuelas se detiene, mientras que a nivel de establecimiento el crecimiento se acelera. Si comparamos el volumen de personal directivo que trabaja en los centros de enseñanza (nivel medio-superior, sub-profesional y superior), con los que están por encima de estos centros, resalta la *pesadez de la cúpula*. A principios de los ochenta, el

número de directivos en las escuelas era prácticamente igual al número de directivos a nivel de establecimiento. En 1993, el conjunto de los centros de enseñanza está regido por 95 directivos, mientras que hay 196 puestos directivos fuera de los centros de enseñanza. El núcleo central de rectoría, secretarios y vicerrectores había llegado a 41 puestos de este tipo en 1993.

Los datos reflejan que la dinámica de crecimiento de la administración ha cambiado. En cifras globales, durante los noventa ya no crece la planta en la UAP. Incluso en comparación con 1989 se observa una ligera disminución. La consigna de la SEP de limitar el personal no empezó a surtir efecto hasta 1990. Si los setenta y ochenta se caracterizaron por el crecimiento clientelar de puestos de confianza y de base, en los noventa este crecimiento ha llegado a su fin.

Ello nos hace pensar que ha cambiado el tipo de trabajo que efectúa este aparato. Durante los setenta y ochenta, el crecimiento institucional llevó a un crecimiento de la escala de operaciones que efectuaba la administración, sin dar lugar a funciones nuevas. Durante los noventa se presentan nuevas tareas, relacionadas con las políticas públicas. Los que efectúan estas nuevas tareas son primordialmente funcionarios de origen académico. Las nuevas tareas están en el ámbito del trabajo académico, en la formulación de planes y propuestas para el financiamiento externo y en el área contable.

Como reflejo de estos cambios se presenta una creciente diversificación dentro del aparato. Aunque no todos los directivos dirigen, lo cual implicaría serios problemas por falta de subordinados en algunas dependencias, cada directivo hace algo diferente de los demás. Se produce así una división del trabajo dentro de la administración central, aunada a una elaboración de procedimientos y reglamentos. De esta forma se empieza a burocratizar la administración central, en el sentido de elaboración de descripciones de funciones, sobre todo en los puestos directivos.

Como vimos en el capítulo anterior, los puestos directivos en la UAP eran tradicionalmente de carácter político. Para la ocupación del puesto importaba en primer lugar ser de la confianza del rector. Hasta ahora no se han establecido criterios académicos o burocráticos para la ocupación los puestos y los nombramientos y destituciones siguen quedando a la discreción del

rector. La ocupación de los puestos sigue siendo temporal. Aun cuando este procedimiento se mantiene para el nombramiento de los funcionarios, en comparación con los años setenta y ochenta, los puestos en parte se han burocratizado. En las décadas anteriores su función era más de control político, centrado en la negociación entre intereses rectorales y corrientes políticas. Carecían de status oficial, ya que la Ley de 1963 no mencionaba funciones, y tampoco en la práctica tenían tareas establecidas, sino lo delegado por el rector. En los noventa, las reformas legislativas llevaron al reconocimiento formal de una parte de estos puestos, mientras que las políticas públicas adoptadas por la institución proporcionaron las tareas y el financiamiento para la creación de nuevas funciones.

Con lo anterior, la burocracia cambió de carácter. Durante las décadas pasadas lo importante era la definitividad en el puesto, pero no se daba descripción de actividades. En los noventa, los nuevos puestos administrativos carecen de definitividad, pero tienen tareas específicas y una creciente definición legal de sus actividades.

Al mismo tiempo, dentro de los cambios que se efectuaron en los últimos años, la posición del personal administrativo sindicalizado o de base ha sufrido modificaciones importantes. El surgimiento de nuevas tareas no ha llevado a la creación de más puestos para este sector; se observa incluso una disminución de este tipo de personal. A nivel de la administración central, y sobre todo dentro de las estructuras de nueva creación, este sector es muy limitado en número. También su participación en la toma de decisiones se ha limitado mucho. El crecimiento clientelar a finales de los setenta lo había convertido en un sector más grande que el de los académicos, a la vez que la introducción del voto universal y el surgimiento del sindicato le habían otorgado un poder sin precedentes.

En los noventa se limitó la participación formal de este sector, y al mismo tiempo se redujo significativamente el poder informal -el bloqueo de decisiones o medidas por inercia- de los fueros burocráticos, cuando para las actividades administrativas principales se crearon nuevas dependencias con otro tipo de personal.

Consejos y comisiones

Un segundo ámbito de participación dentro de las nuevas estructuras lo constituyen los consejos y comisiones. A excepción de la autoevaluación institucional, las demás políticas han llevado a una nueva forma de participación académica, parcialmente formalizada a través de las reformas legislativas.

La elaboración de reglamentos y la discusión de nuevos programas ha sido tarea de los Consejos por Función. Las revisiones curriculares de la planta docente para la homologación y la entrega de becas, y la revisión de planes y programas han dado lugar a comisiones de tipo *ad hoc*, que dependen de los Consejos por Función. Estas comisiones están integradas por académicos de tiempo completo, organizados por áreas de conocimiento, sin participación de estudiantes o de personal administrativo. Por ejemplo, para la revisión de planes y programas de la licenciatura en 1992 se conformaron 25 comisiones curriculares, que comprendían un total de 82 académicos de tiempo completo (Doger, 1992) y en el proceso de distribución de becas en 1992 participaron 42 académicos de tiempo completo en las comisiones por áreas.

Estas nuevas instancias para la toma de decisiones tienen características singulares. En primer lugar, la participación se limita a los académicos de tiempo completo. Esto marca una delimitación importante del número de participantes en la toma de decisiones. Durante los ochenta, la toma de decisiones incluía oficialmente a académicos, administrativos y estudiantes, en los consejos de los diferentes niveles o, en última instancia, en los congresos o las asambleas generales.

En segundo lugar, cada asunto es atendido por un grupo específico. Existe una instancia para la revisión curricular diferente a la de deshomologación. Por supuesto, una persona puede participar en dos comisiones al mismo tiempo, pero cada comisión constituye un espacio de decisión diferente. Este hecho marca un cambio de *la política* a *las políticas*, en el sentido de desagregación de medidas. En esta situación, la posibilidad de bloqueo de la toma de decisiones, que fue característica de los ochenta, se disminuye sensiblemente. Si una iniciativa fracasa, las demás pueden prosperar.

En tercer lugar, con las comisiones se han establecido vías múltiples entre la administración central y las escuelas, vías que ya no dependen únicamente de la relación entre el director y el rector, sino que también implican a parte del personal de tiempo completo relacionado con los vicerrectores y otros funcionarios.

Nuevas estructuras y nuevos actores

La diversificación de la administración central, simultáneamente a la cooptación de grupos académicos a través de comisiones, marcan un cambio en las esferas de influencia y en la participación de los actores. Mientras que los académicos de tiempo completo reforzaron su participación, los actores *corporativistas*, como las corrientes políticas que agrupan a estudiantes, administrativos y académicos, o el sindicato, han perdido influencia. Veremos algunos ejemplos.

Durante los ochenta, las contrataciones y remuneraciones se resolvían entre el sindicato y la rectoría, o a través de las comisiones bipartitas. Ahora se resuelven en las vicerrectorías, en cooperación con los directores de escuela, con las comisiones y con los Consejos por Función. De forma análoga, la modificación de planes de estudio se decidía anteriormente en las escuelas, lo cual llevaba a la movilización de corrientes políticas para los congresos generales y, en la mayoría de los casos, a la penalización de las decisiones. Ahora las modificaciones se preparan mediante colaboración entre comisiones en las escuelas y comisiones que dependen Consejos por Función.

En este sentido no han cambiado solamente los participantes formales sino la forma de participar, las cuestiones que se atienden y las soluciones que parecen razonables. La participación se limita a un grupo pequeño que, a diferencia de antes, atiende un problema específico. Esta participación especializada lleva a que la toma de decisiones esté menos influenciada por la situación política en general. Contrariamente a lo que sucedía en décadas anteriores, ahora los procesos no empiezan por la movilización de corrientes, sino con talleres de formación sobre el tema específico.

Ahora bien, al existir nuevos circuitos de participación académica a través de los consejos y comisiones *ad hoc*, tenemos que analizar de dónde nace esta nueva forma. Por una parte, hay que señalar que estas instancias tienen derecho a voz, pero no a voto: son comisiones y consejos que *opinan* sobre la forma de evaluar, sobre los cambios curriculares o sobre la creación de un postgrado. La decisión final se toma siempre en la vicerrectoría o la rectoría.

Por otra parte, los Consejos por Función fueron establecidos formalmente por la Ley Orgánica y los nuevos estatutos, sin que previamente hubiera grupos *de facto*. Además, se estipuló que los consejos fueran elegidos por las academias, las cuales tampoco estaban formadas en ese momento. En este sentido, el nacimiento de estas instancias parece seguir un camino formal. Como describió Selznick (1966), si la co-optación es producto de presiones desde abajo, las instancias suelen ser informales; si se trata de legitimar el poder o abrir ciertas áreas a la influencia central, suelen ser formales. En el caso de la BUAP, estas instancias parecen haber surgido más por la preocupación de legitimación del gobierno central, buscando la apertura de canales de comunicación para introducir cambios desde arriba, que por presiones desde abajo que exigieran una mayor participación académica.

Por supuesto, la relación entre la administración y los consejos y comisiones no se limita a una sola vía de comunicación, de arriba hacia abajo. En la práctica, las presiones hacia arriba y hacia abajo dependen de cuestiones críticas en discusión. Por ejemplo, en el caso de la evaluación del trabajo académico, los académicos han ejercido presiones que han impedido el cambio.

Aun así, la relación entre los dos ámbitos no es equitativa. Esto no sólo depende de la situación formal de las comisiones, en el sentido de que únicamente pueden asesorar. También se muestra en ámbitos menos formales como la formulación de la agenda, el planteamiento de problemas y la propuesta de soluciones viables.

Efectos colaterales de la nueva participación académica

La apertura de nuevos circuitos de participación académica por encima de las escuelas lleva a efectos contradictorios. Si bien por una parte la participación académica ha aumentado en comparación con la década pasada, la creación de estas comisiones ha opacado la influencia de las escuelas en la toma de decisiones. Con la ampliación del aparato administrativo y a la creación de las comisiones, algunas *problemáticas* que antes pertenecían al ámbito de las escuelas se trasladaron al nivel de establecimiento. Asuntos como el programa de estudios, opciones de carreras, ingreso de estudiantes, evaluación del trabajo académico y uso interno de fondos quedaban anteriormente a la discreción de cada escuela. Cabe señalar que esta discreción generalmente no se debía a que las unidades reclamaran poder sobre estos puntos, sino simplemente a que no constituían temas de importancia para la administración central. A partir de 1990, las decisiones sobre estos asuntos se han desplazado hacia el nivel de establecimiento, sobre todo porque han empezado a figurar como puntos centrales en la política federal.

Resulta, pues, difícil afirmar que la forma colegiada haya aumentado en fuerza. Es más bien su ámbito el que se ha desplazado, y la toma de decisiones se ha reubicado en las diferentes comisiones y dependencias administrativas.

CONCLUSIONES

Si al principio de los noventa la prioridad era la reorganización administrativa de la institución, muy pronto en la agenda institucional empezaron a proliferar temas impuestos o sugeridos desde el exterior.

Las respuestas a las nuevas exigencias varían de una a otra política. La evaluación institucional era una política no deseada y se encapsuló. Su impacto directo ha sido mínimo. La política laboral académica se veía influida por las exigencias de deshomologación para poder tener acceso a las becas, pero tanto la deshomologación como la posterior entrega de becas fueron resocializadas para satisfacer las prioridades institucionales. Como resultado, la política no modificó la planta sino que acentuó la situación existente.

Los cambios en los noventa se dieron por las exigencias implícitas y explícitas de las distintas formas de financiamiento. Los rubros FOMES se tradujeron en las prioridades estratégicas de la institución, y se lanzaron diferentes iniciativas que buscaban prestigio y financiamiento. Con sus requisitos el financiamiento influyó así en dos vertientes: por una parte, las exigencias se convirtieron en iniciativas institucionales, justificando de esta manera la creación de nuevas instancias a nivel institucional mientras que, a su vez, el aumento en el financiamiento hizo posible crear estas instancias. La combinación de reformas internas y políticas externas llevó así a nuevas estructuras y nuevas formas de participación, que analizaremos en el próximo capítulo.

-
- [1] Por ejemplo, a lo largo de sus informes de rector, Vélez Pliego exhortó a la población universitaria organizar un Congreso General para formular una propuesta de Ley Orgánica. Durante los seis años de su rectorado, no se pudo formular ninguna propuesta, a raíz del estira y aflojo entre corrientes políticos
 - [2] Por ejemplo, un punto de discusión fue que un período completo de rector equivalía en puntaje a la obtención del premio Nobel.
 - [3] El Informe del rector de 1994 menciona un total de 180 promociones, 43 de ellas de personal de medio tiempo a tiempo completo, desde 1991 (Doger, 1994).
 - [4] La BUAP extendió el programa de becas, con recursos propios, hacia las escuelas preparatorias, el nivel sub-profesional y el Hospital Universitario. Los datos incluyen los candidatos y los seleccionados de estos niveles.
 - [5] Según el Informe de 1993 había 1199 tiempos completos en las escuelas en los tres niveles, más 280 investigadores.
 - [6] El rector Doger Cortes participó, como representante de ANUIES, en la reunión de CONPES en mayo de 1991, donde se aprobó el documento.
 - [7] Aunque no existen pruebas al respecto, y todos los implicados niegan cualquier conexión, la visita del ICED bajo coordinación de Philip H. Coombs parece ser resultado de presiones (o sugerencias) del gobierno estatal. Coombs realizó una evaluación del sistema de educación superior mexicano en 1989, invitado por el entonces titular de la SEP, Manuel Bartlett. La invitación de Coombs y su equipo a la UAP surge después de que Bartlett pasó a ser Gobernador del Estado en Puebla.
 - [8] Calculado a partir de información del Departamento de Planeación y Estadística, Resumen de Nóminas, 1ª Quincena de noviembre 1983

CAPITULO 5

POLITICAS PUBLICAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Entonces, ¿qué ha pasado con las políticas públicas a partir de 1989? ¿Cuál es la relación entre estas políticas y los cambios institucionales? Revisaremos primero el resultado directo de estas políticas: ¿fueron instrumentadas o no? Después veremos quiénes se movilizaron en torno a ellas, y a qué efectos indirectos llevaron las iniciativas federales.

LOS EFECTOS DIRECTOS DE POLITICAS PÚBLICAS

Al analizar las medidas de la UAP a partir de 1990, llama la atención que las iniciativas lanzadas por el gobierno federal hayan sido instrumentadas sin excepción. Esto contrasta con lo publicitado acerca de otros países, en los que se señala la resistencia de las universidades ante la adopción de políticas del gobierno (van Vught 1989).

Podemos señalar algunas diferencias entre las políticas mexicanas y las de otros países que pueden haber contribuido a la rápida aceptación en el caso de la UAP. Evidentemente estamos hablando de las características que las políticas adquirieron dentro de la institución, que posiblemente no coinciden con las intenciones originales a nivel federal.

Un primer factor para la aceptación de programas federales es que ningún programa llegó a impugnar seriamente el funcionamiento institucional, sea de unidades o de individuos. Al principio, los procesos de evaluación, tanto a nivel institucional como a nivel de la productividad académica, crearon un clima amenazador para los afectados. Sin embargo, muy pronto se reformaron ambos procesos y se volvió a la normalidad existente. En ambos, desapareció la vinculación entre la evaluación y el financiamiento en lo que se refiere al ingreso principal: el subsidio o el salario.

En el caso de la autoevaluación institucional, el proceso fue *encapsulado* rápidamente. Este se efectúa en una dependencia administrativa, sin que trascienda a otros ámbitos. No existe participación académica, ni se dan a conocer informes.

En el caso de la evaluación académica, la forma que adoptó el proceso vino más bien a confirmar las diferencias existentes, en vez de cuestionarlas. Este proceso ha conocido mayor participación académica, sobre todo de parte de los tiempos completos. El resultado de las negociaciones entre grupos ha sido una combinación de exigencias federales, prioridades rectorales y defensa de intereses de grupos académicos consolidados. La deshomologación académica no ha producido cambios sustanciales dentro de la planta y, de hecho, en la UAP se la sigue llamando homologación, lo cual parece más adecuado. Al mismo tiempo, por lo que se refiere al programa de becas, desde el principio el empeño institucional se orientó hacia la generalización del programa, lo que se logró en 1994. Por esta razón, el programa se convirtió en un plan de sobresueldos, más que de estímulos.

En este primer ámbito de políticas, de carácter normativo, los cambios han sido mínimos. En efecto, podemos postular que hasta 1994 la evaluación no existe: no se conoce dentro de la institución ningún juicio público que sea resultado de una evaluación. No parece que existan documentos de la autoevaluación institucional, cuando menos no de dominio público. La evaluación externa, efectuada durante 1993 por un equipo del ICED bajo la coordinación de Philip Coombs, ha culminado en un informe que no ha sido publicado a finales de 1994. Por último, la evaluación del desempeño académico tampoco ha desembocado en un informe sobre la situación que guarda la planta; no queda claro incluso cuáles son las actividades que se busca estimular con el programa de becas, dados los criterios cambiantes del programa.

Un segundo ámbito de políticas, constituido por rubros financiables más que por imposición, parece haber surtido más efecto. Es de señalarse que todos los rubros estipulados en el programa FOMES han conducido a medidas institucionales. Además, estas medidas no han generado oposición de grupos dentro de la institución. Ahora bien, el hecho de que estas prioridades no hayan suscitado conflictos con la institución se puede explicar por el hecho de que ningún rubro, desde la formulación a nivel federal, cuestiona las actividades ya existentes. El programa consiste más bien en *premios* para el desarrollo de actividades complementarias, sin que proponga modificar o

reformular actividades ya existentes. De esta forma, es un programa con una mínima imposición normativa del gobierno.

El programa de FOMES contiene todos los puntos favorables para su adopción. La forma que se eligió para convencer a las instituciones fue la de gobernar a través de la *chequera*, prometiendo recompensas para los que adoptaran los planes (Hood, 1983). Además, las medidas propuestas son locales y específicas y no impugnan otras actividades; existe un amplio margen de experimentación (el fracaso no implica reprimenda) y no se trata de medidas complejas; son de fácil observancia y conllevan ventajas directas bajo la forma de fondos (Becher and Kogan, 1990, Levine, 1980, van Vught, 1989).

Visto lo anterior, cabe discutir si se trata de políticas de *reforma*: más que cuestionar o modificar las actividades dentro de la institución, las políticas promueven medidas que se suman a las existentes. Sin embargo, si bien los rubros de FOMES han significado medidas institucionales, queda la duda de si también han significado cambios. Veremos algunos ejemplos.

La modificación de opciones de estudio no rompe radicalmente con las dinámicas prevalecientes en años anteriores. En varios casos, se debe a un proceso de *sobreprofesionalización* (Fuentes, 1986), pues se subdivide una carrera raíz en diferentes especializaciones, como es el caso de administración y psicología. En otros casos, se han abierto carreras que ya existían en universidades privadas, dirigidas a mercados de trabajo limitados, como es el caso de diseño gráfico.

Por lo que se refiere al crecimiento del postgrado, más que una planeación institucional que defina áreas prioritarias, reina una situación en la que cada unidad puede proponer maestrías y doctorados según sus propios intereses y capacidades. En ninguna ocasión la diversificación se debe a un estudio previo del mercado laboral. Así, la diversificación descansa en la capacidad interna de generar nuevas opciones. Si bien en la década pasada este proceso fue frenado seriamente por las limitaciones financieras, ahora es alentado sobremanera por la existencia de rubros financieros explícitamente destinados a la diversificación.

Lo anterior sucede también con los planes y programas. En los ochenta, la revisión estaba obstaculizada por las estructuras de decisión, que postulaban la participación de todos los miembros de la población universitaria a través de asambleas o congresos. El resultado práctico fue la ausencia de cambios, por lo menos de cambios formales. En los noventa, todos los planes fueron revisados. Ahora bien, estas revisiones no se han basado en el *ímpetu epistémico*, sino en talleres de diseño de planes de estudios, es decir, más que en el desarrollo teórico de cada campo, se basan en avances teóricos en el campo del diseño de planes de estudios. De este modo, el plan de estudios de varias dependencias ha pasado por una organización semestral, anual y cuatrimestral, según la teoría en boga. Como efecto práctico, algunas escuelas están trabajando con los tres programas a la vez, para diferentes generaciones, y para 1994 se prevé una nueva revisión de los planes de estudio y la introducción de un sistema de créditos, sugerido por el ICED. Al igual que la diversificación de opciones, la revisión de los planes de estudio parece basarse en la existencia de fondos para estos fines.

Cabe preguntarse si los aumentos en la producción de planes, programas, opciones, talleres, seminarios etc., se dieron como el resultado esperado de las políticas públicas o se reducen al clásico *efecto Hawthorne*, es decir, si se produjeron a raíz del simple hecho de poner nuevamente a la educación superior, o a los académicos dentro de ella, en el centro de la atención, haciéndoles sentir que son observados a la vez que se les da un aumento en el subsidio (Perrow, 1991, Kohn, 1994). El efecto se centra en las medidas, no en los cambios. Los informes del gobierno universitario parecen apegarse a esta lógica: no hacen sino señalar el número de medidas emprendidas, sin emitir ningún juicio. De hecho, la mayoría de los informes carece de texto.

Finalmente, durante los noventa la institución introdujo una política selectiva de admisión. Esta política nunca fue anunciada como iniciativa formal del gobierno, aunque apareció como recomendación en el informe del ICED en 1992. El examen de ingreso para estudiantes implica sin duda un cambio en el discurso institucional. La aplicación del examen redujo las cifras de primer ingreso, a la vez que un mejor conteo de la población estudiantil, sumado a un mayor rigor en los criterios de permanencia bajó el número de

estudiantes formalmente presentes (tabla 1 del anexo). Hay que señalar que un conteo realista de la población existente ha tenido más impacto que el examen de ingreso, pero a largo plazo la política selectiva tendrá implicaciones importantes.

A diferencia de lo ocurrido con las iniciativas que mencionábamos anteriormente, en el terreno de la reducción de la matrícula la institución ha cambiado rápidamente sin encontrar mayores resistencias. Una distinción importante es que esta política impacta sobre un grupo que no está dentro de la institución. Sin embargo, tiene algo en común también con las iniciativas anteriores. Su razón principal parece estar en el financiamiento exterior, siguiendo la lógica de que la adopción de sugerencias externas llevará a un aumento en el subsidio. Hasta el momento no se ha determinado cual es el nivel deseable de la matrícula. Primeramente, durante 1991 se decía que el ingreso tenía que limitarse a la capacidad física con que contaba cada escuela. Sin embargo, en los años posteriores, los topes al ingreso han bajado más, sin que quede claro en qué criterios se basan estos topes. Además, no existen propuestas con respecto a lo que pasará con los académicos que laboran en las unidades que redujeron drásticamente su matrícula. Esta política introduce, pues, nuevos problemas, que no parecen haber sido previstos hasta el momento.

A pesar de estas observaciones, resultaría difícil tipificar la aplicación de políticas públicas en categorías de éxito o fracaso. En primer lugar, de entrada, las políticas federales no destacan por la claridad de sus objetivos. La meta principal parece ser la introducción de estos procesos, más que definir los efectos deseables. En segundo lugar, el éxito o fracaso de las políticas depende en última instancia del juicio de quien formuló la política y de las medidas que se tomen a partir de este juicio. A efectos prácticos, la UAP ha logrado un aumento en el subsidio federal básico, así como en los fondos especiales como el FOMES y el programa de becas. De este modo, aunque la instrumentación tal vez no coincida con algunos objetivos formulados públicamente al introducir las políticas, tampoco parece haber desilusionado a quienes, en el nivel federal, elaboraron los planes de reforma.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que las políticas no hayan llevado a cambios. En vez de cuestionar directamente el trabajo, las iniciativas federales han creado nuevas tareas, que abren nuevos circuitos de oportunidades. El efecto sobre el trabajo en este sentido puede ser indirecto, en la introducción de estructuras nuevas.

EFFECTOS INDIRECTOS: DIVERSIFICACION ESTRUCTURAL

Los años noventa en la UAP muestran un panorama de diversos cambios a nivel de establecimiento muy distinto a las décadas anteriores. Durante los setenta, la lucha por el poder y el crecimiento acelerado de la institución acabaron con el gobierno personalista de los representantes temporales de la academia, y con la universidad tradicional. Se formó sobre la marcha un equipo ejecutivo semiprofesionalizado, con una limitada división del trabajo. Durante los setenta y ochenta, la administración central tuvo como primer objetivo el dominio político, en una lucha entre facciones. Esta lucha interna llevó a que la modificación de estructuras a nivel de establecimiento se volviera casi imposible. En combinación con el estancamiento del subsidio, la lucha de trincheras hizo de los años ochenta una época caracterizada por un crecimiento sin reformas estructurales. El estancamiento del subsidio no provocó modificaciones en el comportamiento institucional; por ejemplo, no se buscaron fuentes alternativas de subsidio, ni se reformaron las estructuras internas. En cambio, se mantuvo el crecimiento de la planta, dentro de la lógica clientelar de los años setenta. Este crecimiento condujo a una situación de déficit financiero, ante la cual el gobierno institucional optó por reducir el financiamiento operativo a todas las dependencias por igual, sin modificar criterios. Así, aunque las condiciones en el exterior cambiaron, la institución no modificó su lógica interna. Esta situación produjo una crisis a finales de los ochenta, cuando las estructuras formales entraron en una *parálisis*, provocando una situación de *fracaso institucional*.

Durante los ochenta, el poder de los puestos directivos dependía de la delegación de tareas por parte del rector, y de la negociación con corrientes políticas. Factor principal para la base de apoyo de los diferentes políticos fue la extensión clientelar de las diferentes unidades. A finales de los ochenta esta expansión clientelar, justificada por el crecimiento de la

matrícula, entró en crisis. Dejó de crecer la matrícula y -factor más importante aún- el gobierno federal puso límites al número de personal que estaba dispuesto a pagar. Por primera vez en su historia, la universidad se veía obligada a reducir la planta, lo cual rompió radicalmente la lógica de defensa de intereses. El estrato de los académicos -o parte de él- empezó a defender intereses independientemente de otros sectores, como los estudiantes o el personal no académico. Con esto, la defensa de intereses no sólo cambió de actores, sino de contenido.

Durante los noventa, los cambios en la Ley Orgánica atestiguan el cambio de actores. Las reformas implican una recuperación del papel protagónico de los académicos en las estructuras formales, después de haber figurado como minoría durante una década. Si, por una parte, las reformas en el terreno de las elecciones para los puestos ejecutivos y la composición de los consejos marcan un regreso a la situación estipulado por la ley de 1963, por otra parte nacieron instancias nuevas, como las vicerrectorías y los consejos por función. Y en la práctica, algunas decisiones se han desplazado hacia estos nuevos espacios, limitando de facto la toma de decisiones a un grupo diferente de actores.

Aunque estos cambios surgieron a raíz de reformas internas, su desarrollo posterior se relaciona en ciertos aspectos con las políticas federales. En muchos sentidos, los cambios internos necesarios se llenaron de sentido gracias a las políticas públicas, dándole a la institución -o a su administración- una nueva estrategia después de la crisis de los ochenta. Comparando los procesos institucionales de los ochenta con los ocurridos en los noventa, resalta una diferencia en la lógica de diferentes sectores. Durante los ochenta, tanto la planta académica como la administrativa aumentaron en número. Sin embargo, se trató de un crecimiento en la *escala de operación*, en ausencia de una diversificación. El aumento de la matrícula dio origen a la contratación de un mayor número de personal para efectuar las mismas tareas. Este crecimiento de personal se presentó en todos los niveles, tanto por encima como dentro de las escuelas, con la contratación de más personal administrativo y académico. Durante los ochenta prácticamente no se crearon nuevas dependencias educativas ni nuevas funciones administrativas. Ocasionalmente se dio una segmentación

de actividades -es decir, la desagregación de una instancia en dos o más que cumplen las mismas funciones- como es el caso del Departamento Escolar, que se dividió en tres unidades.

La lógica durante los noventa es diferente. La matrícula desciende, las tareas se diversifican y se crean nuevas estructuras. A diferencia con la década anterior, el crecimiento de personal se presenta en las funciones directivas a nivel de establecimiento, por encima de las escuelas, mientras que el personal académico y burocrático-sindicalizado decrece. Este crecimiento se puede caracterizar como *diferenciación funcional*. Cada puesto directivo implica la creación de una nueva función. Hay varios factores que contribuyeron a este fenómeno:

1. Todas las políticas son instrumentadas a través de la rectoría y a nivel federal se pide una respuesta institucional. Así, aun cuando haya iniciativas desarrolladas a nivel de unidades, se requiere una instancia a nivel de establecimiento para comunicarse con el nivel federal.

2. El carácter de las políticas mismas. Los cambios son introducidos desde arriba. Una característica de estas políticas es que se basan en el principio de la *homogeneidad legal* (Neave y van Vught, 1993). Cada política se aplica a toda la institución, a todas las unidades o a todos los académicos, y no tiene en cuenta la alta segmentación organizacional por disciplinas y niveles que caracteriza a las instituciones de educación superior (Clark, 1992). Esto, a su vez, hace más lógico que las instancias de ejecución se ubiquen a nivel central y que no se descentralicen las actividades hacia las diferentes unidades.

3. Como ha observado Clark (1992), en la educación superior resulta a menudo más fácil crear algo nuevo que modificar algo ya existente. Las estructuras ya existentes sólo modificarán su funcionamiento si se les exige expresamente. Ahora las políticas no exigen la modificación de actividades existentes, sino que alientan el desarrollo de actividades nuevas a cambio de fondos adicionales. Esta combinación fomenta la creación de otras funciones adicionales en vez de asignar tareas nuevas a estructuras ya existentes.

4. Influye al respecto el ciclo de cada política. En casi todos los casos, la revisión de la información y el financiamiento siguen ciclos anuales. Esto dificulta que la ejecución en las unidades se haga a través de discusiones con participación amplia. La instalación de grupos especiales de carácter *ad hoc* parece ser una respuesta más adecuada en esta situación.

5. No son sólo las características de las políticas las que influyen en los cambios institucionales. Hay que tomar en cuenta que la institución, anteriormente a la introducción de estas políticas, no se caracterizaba por ser de *base pesada*. También en el pasado existía la tendencia a llevar las decisiones hacia el nivel de establecimiento, por ejemplo, hacia espacios de decisión dominados por la rectoría y el sindicato.

FORMAS Y EFECTOS DE LA INSTRUMENTACION

La introducción de políticas, en combinación con factores internos, ha llevado entonces al surgimiento de nuevas estructuras a través de una diferenciación funcional. Como tal, ha contribuido al fortalecimiento de estructuras a nivel de establecimiento, más que en las escuelas.

Las implicaciones se muestran en dos aspectos: el desplazamiento de los espacios de decisiones y el cambio en la participación.

El cambio en el espacios de decisiones consiste en que se han desplazado hacia un nivel por encima de las escuelas. Varios grupos de interés, cambiantes según las *temáticas* en discusión, se han movilizado hacia el nivel de establecimiento para influir en la toma de decisiones. El desplazamiento del campo de decisiones hacia el nivel institucional no lleva automáticamente a la centralización de la toma de decisiones. Produce más bien una diversificación en la jerarquía administrativa por encima de las escuelas y, gracias al creciente número de funcionarios, descentraliza la toma de decisiones.

Al mismo tiempo se observa una diferencia en los actores en la toma de decisiones. Al igual que al nivel federal, se da una conversión de *la política* en *las políticas*, dirigidas éstas a grupos específicos. Este cambio implica que no existe un centro de control único. Las políticas, o incluso

partes de ellas, se ubican en diferentes lugares de las estructuras formales, donde los funcionarios ejecutivos se conectan directamente con sus respectivos públicos. Surge así un gobierno con nuevas estructuras caracterizadas por la *cooptación* a través de comisiones especializadas o por vías de consulta más informales.

En primer lugar, se trata de instancias de ejecución de iniciativas originadas a niveles superiores. Sin embargo, la cooptación no excluye influencias desde abajo hacia arriba, con lo que los grupos académicos logran una influencia mayor. Sobre todo en asuntos que interesan directamente a los académicos, éstos han logrado resocializar las iniciativas.

Aunque estas nuevas estructuras han llevado a una participación más directa y formal de grupos académicos, en comparación con la situación de los ochenta, no implican un simple fortalecimiento de formas colegiadas de gobierno. La combinación de centralización y diferenciación crea más bien formas de cooptación entre lo burocrático y lo colegiado. En esta mezcla, lo burocrático tiene el mayor peso. Esto no sólo se deriva de la diferencia en el poder formal de los puestos de funcionario o de consejero. Algunos aspectos como la formulación del temario, los problemas que se presentan, las soluciones que parecen viables, la decisión final y, sobre todo, la distribución de fondos, son definidos por el ámbito ejecutivo.

Los cambios no sólo implican un desplazamiento del campo de decisiones desde los consejos originales hacia las estructuras ejecutivas, los consejos por función y las comisiones, sino que al mismo tiempo las estructuras ejecutivas aumentan su poder de decisión sobre varias actividades que solían estar dentro de la competencia de las unidades.

Con esto, la situación interna pasa de la *autonomía* a la *heteronomía* (Scott, 1991). Dentro de una situación de autonomía, la organización delega las tareas principales en los profesionales. Existe así una clara demarcación entre los campos de competencia de la administración y de los académicos. Mientras que éstos se ocupan del curriculum, la enseñanza, la investigación y la evaluación del trabajo dentro de sus propias normas, aquellos se desempeñan en la coordinación de las diversas actividades a nivel de establecimiento, y en la representación ante el

exterior. Esta situación se acerca al modelo ideal -e idealizado- de una organización de base pesada, con la toma de decisiones concentrada en las unidades académicas y una autoridad cupular limitada (Clark, 1992). Los administradores son representantes de la base, en la forma de académicos temporalmente designados para estas tareas, o bien en la forma de administradores profesionales al servicio de los académicos.

Cabe resaltar que esta distribución de ámbitos de decisión no obedece simplemente a una organización académica fuerte. En la UAP, esta división entre ámbitos en los setenta y ochenta muchas veces se dio "*de oficio*"; asuntos como el programa o la evaluación simplemente no constituían cuestiones críticas para el nivel de establecimiento.

Esta situación parece haber conocido importantes cambios a partir de la introducción de las políticas públicas, sobre todo a raíz de la aparición de rubros financiados, dando lugar a una situación de *heteronomía*. Las políticas introducidas desde arriba hacen que la demarcación entre los dos ámbitos se desplace y diluya. Asuntos como los programas, las opciones de estudio, la evaluación del trabajo académico o el ingreso de estudiantes han llegado a ser *cuestiones críticas* para la administración. Aunque el trabajo académico conserva cierta independencia, está cada vez más sujeto a supervisión y modificación desde el ámbito administrativo. Esto marca una transición hacia formas más *gerenciales*, en las que los administradores ya no están al servicio de los académicos, sino que funcionan cada vez más como supervisores de su trabajo.

Un efecto importante de este cambio es que la administración se convierte en un nivel *en sí*, con una creciente profesionalización en las actividades, los conocimientos, el prestigio y finalmente, aunque no por ello menos importante, los ingresos. La administración universitaria empieza a desarrollar normas propias, preocupándose por formalizarlas, y a ejecutar operaciones o tareas que concuerden, o que coincidan perfectamente con estas normas. Adquiere la autoridad para actuar de manera normativa, haciendo evaluaciones de las unidades, además de accionar en forma operativa, distribuyendo recursos hacia las unidades o los individuos afiliados. Este surgimiento del nivel institucional, como nivel con características propias, tiene sus raíces en el grupo especializado de políticos

universitarios que se desarrolló durante la expansión. Sin embargo, aunque en los ochenta el desarrollo de este grupo fue escaso, en los noventa logra su profesionalización. Este proceso debe mucho a las presiones desde el exterior, las exigencias de un liderazgo más fuerte, la necesidad de formular planes susceptibles de financiamiento, la diversificación de este financiamiento y la rapidez del cambio.

Aunque los puestos principales dentro de la administración están ocupados por académicos, no se trata propiamente de un gobierno académico o colegiado. Estos académicos, por muy temporalmente que estén en los puestos, trabajan como funcionarios dentro de reglas burocráticas, que a su vez definen sus medidas.

El cambio en la administración universitaria, en los procesos de toma de decisiones, en los actores implicados, conduce a una situación que no se deja calificar simplemente como más burocrática, más colegiada o más política. En comparación con los ochenta, a lo largo del proceso de profesionalización de la administración, las tres formas han sufrido cambios. La toma de decisiones se hizo más ágil cuando se limitó el número de participantes hasta los académicos, especialmente los tiempos completos. Nacieron consejos y comisiones con carácter colegiado, con decisiones adoptadas entre colegas. Al mismo tiempo, la actuación de estas comisiones quedó sujeta a la supervisión de funcionarios, en una situación de heteronomía.

Estos funcionarios, que durante los ochenta tenían una postura abiertamente política, adquirieron más influencia en la medida en que se burocrataron. Durante los noventa tiene una creciente importancia la formulación y desagregación de tareas para la administración. Sin embargo, esta burocratización es sólo parcial, pues se refiere sólo a la descripción de puestos. Al mismo tiempo, en otras características de una burocracia, como la permanencia en el puesto, se observa un debilitamiento. El burócrata con estas características no forma parte de las nuevas estructuras. Permanece en algunos ámbitos, pero más que por las tareas que desempeña, sobrevive porque despedirlo resultaría más caro.

LA RESPUESTA INSTITUCIONAL: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

El tipo de respuesta institucional, que se orienta hacia la heteronomía así como a la cooptación de grupos académicos, tiene diferentes ventajas para la institución.

Como las estructuras son más ligeras, sobre todo en comparación con la burocracia sindicalizada y los órganos representativos de carácter corporativo que caracterizaron a la UAP en las décadas pasadas, resulta más fácil reaccionar frente a las diferentes exigencias del exterior. La desagregación de las políticas en varias actividades, llevada a cabo por diferentes instancias, permite hacer rutinarios los componentes de las exigencias, y limita los efectos negativos en el caso de que una iniciativa fracase.

Sin embargo, esta respuesta también implica algunos peligros. Dentro de una situación de heteronomía, la supervisión tiene severos límites. Por una parte, el proceso de heteronomía no sólo produce un desplazamiento de las decisiones desde las unidades hacia el nivel central de la institución, sino que implica igualmente un desplazamiento en lo que se refiere a la supervisión de las *cuestiones críticas*.

En la medida en que la supervisión se desplaza a otro nivel, adquiere casi necesariamente otro carácter. Como el nivel central es de carácter burocrático, más que colegiado, la supervisión adquiere formas burocráticas, con una preferencia por formatos con indicadores en vez de una revisión entre colegas.

A nivel de unidades o de individuos, este hecho invita a un *comportamiento estratégico* frente a las limitaciones de la supervisión desde el nivel superior: se contestará lo que el nivel superior quiere oír, pero sin cambiar las actividades principales.

A nivel de establecimiento, las unidades administrativas se convierten en *unidades de instrumentación*: en vez de reaccionar frente a las movimientos de la base, se desempeñan principalmente en la ejecución de políticas introducidas desde arriba. Sin embargo, se enfrentan con una base que no se mueve tan rápidamente como ellas y no permite la imposición de medidas. Lo anterior los puede invitar a realizar acciones cada vez más

visibles, que de hecho no trastoquen las actividades básicas de las unidades.
Con esto existe, como señala Dill, la tentación de

"mejorar la reputación o los resultados mediante esfuerzos exteriores que promuevan la visibilidad de la institución en lugar de esfuerzos internos que mejoren la calidad de los programas educativos. De esta manera, puede suceder que las administraciones institucionales dediquen su tiempo y recursos a las relaciones públicas, a la admisión de estudiantes y a la búsqueda de subsidios en vez de dedicarlo a reformular procesos educativos críticos" (Dill, 1992).

CONCLUSIONES

Entonces, ¿cómo resumir el efecto de las políticas públicas sobre la Universidad Autónoma de Puebla?

Sin duda, a finales de los ochenta la institución necesitaba cambios, y las políticas federales contribuyeron a que la institución encontrara un nuevo rumbo. En este aspecto, la universidad se conectó nuevamente con el exterior, después de la cerrazón que caracterizó los ochenta. El efecto se muestra sobre todo a nivel del gobierno universitario que, en vez de consultar todo con "la base", encontró una nueva razón de ser en los cambios exteriores. Este cambio se dio sobre todo al nivel del sector ejecutivo, que mostró un aprendizaje rápido durante la primera mitad de los noventa.

Sin embargo, cualquier cambio vertiginoso produce sospechas. En la introducción de nuestro trabajo citábamos a Kerr en su afirmación de que setenta universidades europeas no habían cambiado desde principios del siglo XVI. Visto desde una perspectiva histórica más larga, la universidad no parece haber cambiado demasiado. Ciertamente es que en comparación con los ochenta, los cambios son notorios. Pero en las décadas anteriores la universidad parecía más una república popular que una institución de educación superior. En este sentido, la UAP de los noventa se parece más a una universidad en el sentido clásico que la UAP de las décadas anteriores. Parece que los académicos, o por lo menos una parte de ellos, después de la contratación atropellada y la organización sindical y política, a finales de los ochenta adoptaron formas de trabajo y de organización parecidas a las de una universidad. Este proceso de profesionalización -en el sentido del establecimiento de una cultura académica, más allá del tiempo de dedicación- se dio lentamente a lo largo de casi tres décadas, muchas veces a pesar del gobierno institucional.

Los efectos directos de las políticas públicas sobre el trabajo académico en las unidades escapan al análisis que hicimos aquí. Tendrán que ser objeto de estudios específicos. Solamente podemos lanzar aquí algunas conjeturas generales sobre posibles efectos.

Los efectos directos de las políticas públicas sobre el trabajo académico han sido contradictorios. La única experiencia directa que tuvieron estos académicos con las políticas públicas fue el programa de becas, que pronto se convirtió en un programa de sobresueldos. Este programa, y el aumento salarial, han contribuido sin duda a que la vida académica se volviera un poco más decorosa, pero no son el único efecto que las políticas esperaban.

Al propio tiempo, como efecto indirecto, la vida académica llegó a ser cada vez más vigilada por un sector que aumentó de manera importante su peso: la administración universitaria. El efecto principal de las políticas públicas parece haberse dado a este nivel. Los funcionarios universitarios -que forman parte del estrato académico- pasaron por un proceso de aprendizaje en el que encontraron nuevas formas de administrar. La administración universitaria se profesionalizó bajo la presión de las exigencias exteriores.

Por supuesto, una administración universitaria profesional es un paso importante para los procesos de planeación y desarrollo. En este sentido, la UAP progresó rápidamente en los últimos años, instrumentando cambios que hace algunos años parecían imposibles. Sin embargo, prevalece la sensación de que la administración universitaria tomó la necesidad del cambio como *interés propio de la administración*, como su razón de ser. Esto contribuyó a su profesionalización; pero cada grupo que se profesionaliza, adquiriendo su propia cultura, se desvincula de otros. En este sentido, ha surgido un grupo que se dedica al cambio -o por lo menos a la elaboración de planes y proyectos- que se mueve en un estrato diferente al de los docentes e investigadores. Las políticas buscaban cambiar el trabajo dentro de las escuelas, pero crearon trabajo por encima de ellas. El trabajo que se creó así no está en el ámbito de la producción del conocimiento.

Queda entonces la duda, fundamental para el mejoramiento de la educación, de si las políticas públicas contribuyeron fundamentalmente a fomentar la calidad de la enseñanza y la investigación, o si principalmente crearon funciones de otro tipo para académicos, más atractivas que la docencia.

BIBLIOGRAFIA

- Aburto, L.A., A. Benítez, A. Gómez y L. Esponda (1988) "Breve diagnóstico del personal de la UAP. Propuestas para un mejor conocimiento." Tesis colectiva, Escuela de Administración Pública. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Aguila Huerta, I. y S. Macias Gamboa (1991). "UAP: efecto de las prestaciones sobre los sueldos reales, 1978-1990". *Crítica* 47, 41-48. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Anuario 1993* (1993), Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Departamento de Planeación y Estadística.
- Anuario 1992* (1992), Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Departamento de Planeación y Estadística.
- Anuario 1991* (1991), Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Departamento de Planeación y Estadística.
- ANUIES (1989). *Anuario estadístico 1989, licenciatura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
- ANUIES (1988). *Anuario estadístico 1988, licenciatura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
- ANUIES (1987). *Anuario estadístico 1987, licenciatura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
- ANUIES (1986). *Anuario estadístico 1986, licenciatura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
- ANUIES (1985). *Anuario estadístico 1985, licenciatura*. México: Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.
- ANUIES (1990). "IX Reunión extraordinaria, Tampico, julio. Estrategía para la evaluación de la educación superior". *Universidad Futura* 2 (5) México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Becher, Tony and Maurice Kogan (1992). *Process and Structure in Higher Education*. Londres: Routledge. Segunda edición.
- Clark, B.R. y G. Neave (1992). *The Encyclopedia of Higher Education*. Nueva York: Pergamon Press.
- Birnbaum, R.(1991). *How Colleges Work*. New York: Jossey Bass.
- Brunner, J.J. (1990). *Educación Superior en América Latina: cambios y desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J.J. (1992). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato". En *Políticas*

Comparadas de Educación Superior en América Latina, H. Courard (comp). Santiago de Chile: FLACSO.

Brunner, J.J. (1987). *Universidad y Sociedad en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Secretaría de Educación Pública.

Casillas García de León, J. (1992) "Los compromisos de las instituciones de educación superior". *Universidad Futura* 4, (10). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Cerych, L. y P. Sabatier (1986) *Great Expectations and Mixed performance, the implementation of higher education reforms in Europe*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.

Cerych, L. (1984) "The Policy Perspective". En *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*, B.R. Clark (ed.). Berkeley, Cal.: University of California Press.

Clark, B.R. (ed.)(1987). *The Academic Profession: National, Disciplinary and Institutional Settings*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

Clark, B.R. (ed.)(1984). *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

Clark, B.R. (1992). *El sistema de Educación Superior, una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen, Universidad Futura, Universidad Autónoma Metropolitana.

Congreso Universitario (1990). "Gobierno, Administración y Legislación. Ley Universitaria", *Cuadernos de Trabajo* s/n. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.

CONPES (1991). *Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México (1991-1994)*. México: Secretaría de Educación Pública.

CONPES-SEP-ANUIES (1993). *Datos básicos de la Educación Superior 1993*. México: Secretaría de Educación Pública.

Cox, C. (1993) "La producción de políticas públicas de educación superior: categorías para análisis comparativos". En *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*, H. Courard (comp.). Santiago de Chile: FLACSO.

Cyert, R.M. y J.G. March (1963). *A behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall

Dávila Peralta, N. (1994) "Cambios en la administración central", *Universidad*, 2 de agosto 1994. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.

- de Vries, W. (1992). "Muchos son llamados..., pocos los elegidos; política y poder en la UAP, 1970-1990", *Documentos del CEU* (2). Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- de Vries, W. (1994). "Successful leadership or successful participation? A case study of two mexican universities". Ponencia presentada en el 16th Annual EAIR Forum, Amsterdam, 21-24 de Agosto 1994.
- Dill, D.D. (1992). "Quality by Design: Toward a Framework for Academic Quality Management". En *Higher Education: Handbook of Theory and Research, Vol. VIII*, J.C. Smart (ed.). Nueva York: Agathon Press.
- Doger Corte, J.(1992). "Informe de labores 1992". Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- Doger Corte, J. (1993) "Una gestión para la transformación, 1991-1993". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Doger Corte, J.(1991). "Informe de labores 1991". Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- Doger Corte, J. (1994) "Primer Informe Gestión 1993-1997. Actos de Excelencia". Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Doger Corte, J.(1990) "Discurso de toma de posesión", mimeo. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla.
- Fuentes, O. (1988) " Universidad y Democracia: la mirada hacia la izquierda", *Cuadernos Políticos* (56). México: ERA.
- Fuentes, O. (1986) "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario: el caso de México", *Crítica* (29), Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Fuentes, O. (1991). "La agenda política de los 90: las cuestiones críticas", *Universidad Futura* 3, (8-9), 6-7. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Fuentes, O. (1992). "El estado y la educación pública en los años ochenta". En *El nuevo estado mexicano: Estado y Sociedad*, Alonso, Aziz y Tamayo (eds.). México: Nueva Imagen.
- Gago Huguet, A. (1992) "Ejes de la reforma: Calidad y pertinencia", *Universidad Futura* 4, (10).
- Hood, C.C. (1983) *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- ICED (1994), *A Productive Future for the Benemerita Universidad Autonoma de Puebla, An evaluation by the International Council for Educational Development*, Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.(en prensa)

- Kent, R. y W. de Vries (1994). "Evaluación y financiamiento de la educación superior en México", *Universidad Futura* 5, (15). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Kent, Rollin (1993b). "Higher Education in México: From Unregulated Expansion to Evaluation", *Higher Education* 26, (1), enero.
- Kent, R. (1986). "¿Quiénes son los profesores universitarios? Vicisitudes de una azarosa profesionalización", *Crítica* 28. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla
- Kent, R. (1993a). "What is changing in mexican public universities in the face of recent policy initiatives for higher education?". Ponencia presentada en ASHE, 18th Annual Conference, Pittsburgh, Noviembre 4-7.
- Kerr, C. (1982). *The Uses of the University*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (tercera edición)
- Kohn, A (1994)"Porqué no funcionan los programas de incentivos?", *Universidad Futura* 5, (15). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- La Jornada de Oriente (26-1-1994), "Becas a todos los académicos: Roberto Hernández Oramas", p.17
- Levine, A. (1980) *Why Innovation Fails. The institutionalization and termination of innovation in higher education*. Albany, Nueva York: State University Press.
- Levy, D.C. (1992) "Mexico: Towards State Supervision? Changing Patterns of Governance in mexican Higher Education". En: *Government and higher education in developing nations: the winds of change*, G. Neave y F. van Vught (eds). Nueva York, Pergamon Press.
- Levy, D.C. (1980) *University and Government in Mexico. Autonomy in an Authoritarian System*. Nueva York: Praeger Publishers.
- Malpica, S. (1989) "Informe del rector". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- March, J.G and J.P Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Noruega: Universitetsforlaget.
- Martínez Rizo, F. (1992). *La calidad de las instituciones de Educación Superior. Su evaluación y su promoción*. Cuadernos de Planeación Universitaria, 3ª Epoca, Año 6, N° 1, Mayo de 1992. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Mercado, R. (1994). "Institutional autonomy, quality improvement and performance based public funding: the case of Mexico". Ponencia presentada en el 16th Annual EAIR Forum, Amsterdam, 21-24 de Agosto 1994.
- Mintzberg H. and A. McHugh (1985) "Strategy Formation in an Adhocracy", *Administrative Science Quarterly* (30).
- Moreno, R., R. Kent y H. Alvarez (1992) *La educación superior en Puebla 1970 - 1990*. Puebla: Cuadernos de Crítica N° 6, Centro de Estudios Universitarios-Universidad Autónoma de Puebla.
- Neave, G. (1991). "La evaluación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa occidental, 1986-1988", *Universidad Futura* 2, (5). México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Neave, G y F. van Vught (1993). *Government and higher education in developing nations: the winds of change*. New York, Pergamon Press
- Perrow, C. (1991). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw Hill. (tercera edición).
- Peterson, M.W. (1985). "Emerging Developments in Postsecondary Organization Theory and Research: Fragmentation or Integration", *Educational Researcher*, Marzo 1985.
- Powell, W.W. y P.J. DiMaggio (eds.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Premfors, R (1993) "Policy Analysis". En *The Encyclopedia of Higher Education*, Clark, R. y G. Neave (eds.). Oxford: Pergamon Press. 1907-1915
- Premfors, R. (1990), "Conflicto de valores y políticas de educación superior". En *La revolución inconclusa, Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*, K. Kovacs (comp.). México: Nueva Imagen.
- Rivera Terrazas, L. (1978) "Informe de rector". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Rivera Terrazas, L. (1989). *Recuento. Entrevista de F. Correas Vázquez*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Colección Pasajes
- Scott, W.R.(1992). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewoods Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. (tercera edición)
- Selznick (1966), *TVA and the Grass Roots*, Nueva York: Harper and Row.
- SUNTUAP (1989) "Declaración de Prensa", 24 de diciembre. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla (folleto)

- UAP (1983b) *Sucesión rectoral y crisis en la izquierda. La Universidad Autónoma de Puebla en 1981, tomo II. abril, mayo, junio*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Colección Universidad y Sociedad.
- UAP (1983a) *Sucesión rectoral y crisis en la izquierda. La Universidad Autónoma de Puebla en 1981, tomo I. enero, febrero, marzo*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, Colección Universidad y Sociedad.
- UAP (1971) *Guía de Carreras Profesionales*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- UAP (1981) *Leyes Orgánicas de la Universidad Autónoma de Puebla*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- van Vught, F. (1989) "Creating Innovations in Higher Education", *European Journal of Education* 24, (3).
- Vélez Pliego, A. (1985) "Primer informe de la segunda gestión". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Vélez Pliego, A. (1983b) "Segundo informe del rector". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Vélez Pliego, A. (1983a) "1er Informe del rector". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- Vélez Pliego, A. (1987) "Tercer informe de la segunda gestión". Puebla: Universidad Autónoma de Puebla
- Weber, M. (1991). *El político y el científico*. México: Alianza Editorial. (segunda reimpresión)
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.(21ª edición)
- Weick, K.E. (1976). "Educational organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, (21), 1-19.
- Zammuto, R.F., (1986). "Managing Decline in American Higher Education". En *Higher Education: Handbook of Theory and Research, Vol. II*, J.C. Smart (ed.). Nueva York, Agathon Press.