



Sociológica, año 13, número 36,
Evaluación y reforma
de la universidad.
Enero-abril de 1998

Cambios en la transición. Análisis de tres procesos de reforma universitaria en México

Adrián Acosta Silva'

RESUMEN

El argumento central del artículo sostiene que de 1982 a 1994 las relaciones entre el Estado y las universidades ingresaron a un período de transición entre dos paradigmas de desempeño estatal: el desarrollista y el modernizador. Ese cambio se expresó en una modificación en el perfil de las políticas públicas hacia el sector de la educación superior, lo que tuvo efectos diversos en las instituciones. Desde una perspectiva analítica que discute algunas formulaciones provenientes del neoinstitucionalismo y el análisis de políticas, se desarrollan algunos resultados de un estudio comparado de tres experiencias de reforma (u. de G., UAP y UNISON) ocurridas durante el período señalado, enfatizando la influencia de la política y de las políticas en los procesos de cambio institucional de los casos mencionados.

Una de las hipótesis que parecen reunir el consenso entre los estudiosos de las políticas educativas de nivel superior en América Latina, sostiene que en las últimas dos décadas los

• Profesor-visitante del Departamento de Sociología, Área de Sociología de las Universidades, UAM-Azcapotzalco. Sociólogo. Doctor en investigación en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara (con licencia). Candidato a Investigador Nacional, Sistema Nacional de Investigadores. Tel. 7235883, e-mail: aas@hp9000al.uam.mx. Algunas de sus publicaciones más recientes son: "El Leviatán exhausto. La crisis del Estado en México" (Revista *Allpanchis*, núm. 49, primer semestre de 1997, Perú); "Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90" (Revista *Ecuador Debate*, núm. 37, abril de 1996, Quito); "Nómadas del campus: reforma universitaria y políticas estudiantiles en la U. de G." (En *México Joven. Políticas y propuestas para la discusión*, UNAM, 1996).

sistemas y las instituciones de enseñanza superior ingresaron a Un nuevo ciclo histórico de relaciones con el Estado, con el mercado y con la sociedad. En un contexto caracterizado por la larga crisis económica de la década de los ochentas, que produjo la reestructuración de las economías y las políticas del ajuste estructural, así como complicados procesos de democratización política y creciente pluralidad ideológica, los vínculos de las instituciones de educación Superior con su entorno se hicieron más complejos y conflictivos, y se observaron, con matices en cada caso nacional y en el interior de los sistemas nacionales, diversos esfuerzos por imprimir una nueva significación y sentido a dichas relaciones.

De otro lado, un conjunto de cambios endógenos de los sistemas y establecimientos educativos del sector -creciente diferenciación institucional, la incorporación de nuevas generaciones de académicos, debilitamiento de los movimientos estudiantiles y sindicales-, junto a una nueva actitud estatal y nuevos instrumentos de control, vigilancia o supervisión de los gobiernos de la región -tendencia a ligar la evaluación al financiamiento público, confluencia de políticas sectoriales, acuerdos transinstitucionales y sistémicos para el desarrollo de la educación superior-, confeccionaron un escenario donde los cambios institucionales parecen estar crecientemente vinculados con los "paquetes" de políticas estatales creados durante el período señalado.

Esta imagen general de cambios no significa, sin embargo, que los problemas y desafíos centrales que enfrentan las instituciones de educación superior (en especial las universidades) hayan desaparecido, y mucho menos que sean asunto resuelto. Algunos estudios comparativos recientes sobre distintos casos nacionales (Courard, 1993; Kent, 1996b), muestran que, por varias razones, muchos de los problemas persisten, aun cuando el contexto en que se reconocen y se intentan resolver se haya transformado sustancialmente. En este sentido, el estudio de casos nacionales se convierte en un recurso importante para profundizar en la relación entre los problemas y su nuevo contexto, para examinar con precisión la consistencia de la relación entre los cambios observados y los problemas y desafíos persistentes, y con el objeto de identificar la lógica que gobierna el desarrollo del nuevo ciclo de relaciones entre el Estado y las universidades.

En este marco, el argumento central que guía las siguientes notas es que en el transcurso del período que cubren los años de 1982 a 1994,

en México se experimentó un cambio en el modelo global de las relaciones Estado-universidades que correspondió a un giro en la matriz de articulación de los vínculos entre el Estado, la universidad y la sociedad que se formó alrededor del ciclo que genéricamente



podemos denominar como *estatocéntrico*.¹ El cambio se explica por la articulación de varios movimientos en diversas esferas de la actividad estatal y en el campo de las ideas y las políticas. En el terreno del Estado, una actitud distinta ligada a nuevas iniciativas y mecanismos de supervisión sobre el sistema de educación superior transformaron de manera significativa el modelo de "patrocinio benigno y negligente" (Fuentes, 1989; Kent, 1996a), que caracterizó la intervención gubernamental durante la etapa anterior. En el campo de las ideas y las políticas, la planeación "indicativa", primero, y la evaluación ligada al financiamiento, después, constituyen los dos ejes que ordenaron las relaciones entre las universidades públicas y el Estado durante el período examinado (Acosta, 1995a).

Ese giro no ocurrió en el vacío político y social, sino que, por el contrario, estuvo asociado a un cambio en los paradigmas del desempeño estatal. Del paradigma desarrollista que caracterizó la acción estatal en el período 1950-1980, se transitó a lo largo de la década de los ochentas y hasta la primera mitad de los noventas hacia un esquema económicamente neoliberal y socialmente modernizador en campos como la educación superior. En esta perspectiva, los procesos de cambio institucional (fallidos, exitosos o asimétricos) que se observaron en los últimos años en diversas universidades públicas constituyen experiencias que pueden analizarse como expresiones de los arreglos institucionales que se intentan construir en el marco de los nuevos patrones de desempeño estatal observados en el sector de la educación superior.

Los casos de las universidades de Guadalajara (u. de G.), Autónoma de Puebla (UAP) y de Sonora (UNISON), constituyen parte de esas experiencias de cambio institucional en México. Instituciones públicas, de cobertura regional, con subsistemas de educación diversificados, de población estudiantil numerosa, esas universidades se caracterizaban hasta no hace muchos años por ser instituciones fuertemente ligadas a grupos locales de poder y con capacidades considerables de negociación política con las dependencias federales. Herederas de tradiciones corporativas y patrimoniales, con un sector académico débil y un sindicalismo fundamentalmente administrativo, que coexisten con organizaciones estudiantiles de considerable influencia en las decisiones políticas y administrativas internas, las universidades menciona-

¹ El concepto de "matriz" indica una determinada fórmula sociopolítica de relaciones entre el Estado y la sociedad. El sentido específico que se emplea en este trabajo para referirse a las relaciones Estado-universidad-sociedad, parte de algunas ideas e hipótesis que autores como Garretón (1995) o Cavarozzi (1991) han desarrollado para analizar los procesos de transición política ocurridos en América Latina durante los períodos de democratización o de redemocratización de sus regímenes políticos.

das atravesaron por procesos conflictivos de reformas que comenzaron desde la década pasada y finalizaron con relativo éxito a fines del sexenio salinista. En los tres casos examinados, las reformas surgen de entre los restos de conflictos derivados de "colapsos institucionales" que hicieron posible, paradójicamente, el "renacimiento" de dichas universidades en términos de sus reordenamientos estructurales internos y de la redefinición de sus misiones institucionales (Kent, 1996).

1) El cambio institucional en la educación superior. Aproximaciones desde el neoinstitucionalismo

El concepto de cambio institucional es un término que se presta

frecuente y fácilmente a una multiplicidad de significados específicos. Utilizado indistintamente para referirse a acciones particulares o a procesos generales, la palabra indica lo mismo una adaptación que un ajuste en rutinas y comportamientos o en las reglas y estructuras, la reforma parcial o la transformación global de cierto orden institucional, la ruptura en algún patrón de relaciones o su continuidad modificada. Aunque el uso común del concepto de cambio lo hace sinónimo de términos como modificación, reforma, transformación, ajuste o adaptación, es importante distinguirlo para fines de un análisis sociológico productivo.

¿Cuál es el "punto de quiebre" de un cierto estado de cosas que permite distinguir un proceso de cambio institucional de un movimiento rutinario de ajuste institucional? Proponemos que tal punto alude a la *ruptura* en las "reglas del juego" institucional, es decir, la modificación sustantiva de la estructura de las oportunidades, restricciones e incentivos de la acción colectiva en las esferas fundamentales del desempeño institucional. Ello no significa, sin embargo, que los procesos de cambio institucional impliquen necesariamente la ruptura global, radical, "homogénea", de cierto orden previo, sino que implica la posibilidad de cambios asimétricos en las distintas esferas de la acción de las instituciones, que se caracterizan por la coexistencia de continuidades y rupturas en el contexto general del funcionamiento de las instituciones.

El énfasis en las estructuras de oportunidad, restricciones e incentivos lleva a considerar los *arreglos institucionales* como el núcleo básico de observación analítica de los procesos de cambio. Éstos consisten básicamente en las relaciones y mecanismos de coordina-



ción institucional que se desprenden de las reglas y normas que regulan el desempeño de las instituciones.'

Esta aproximación al estudio de procesos del cambio institucional parte de algunas de las consideraciones que los enfoques neoinstitucionalistas de la economía y la ciencia política han formulado en los últimos años para tratar de explicar las transformaciones en las relaciones entre el Estado, las instituciones políticas y las economías.

Las instituciones pueden ser definidas, desde esta perspectiva, como un "conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad" (Norte, 1994:227-228). Los "comportamientos maximizadores" de los individuos y grupos constituyen, en el contexto de esta definición, los "motores" centrales de las acciones colectivas, que pueden producir conductas egoístas o cooperativas, por lo que las instituciones constituyen los marcos de referencia que inducen o castigan dichos comportamientos (Olson, 1992).

En esta misma perspectiva de neoinstitucionalismo se pueden ubicar autores como Levi, para quien el cambio institucional es "un cambio en las reglas y procedimientos de ejecución en los que los diferentes comportamientos son constreñidos o estimulados". Si las instituciones formales son caracterizadas como "reglas socialmente construidas que reflejan una distribución particular de recursos de poder", se puede desprender que las instituciones formales pueden ser susceptibles al cambio cuando se modifica la distribución de los recursos. "El cambio es más probable cuando hay un incremento en la efectividad de la búsqueda de cambios individuales y una disminución en el poder de bloqueo de individuos cuyos intereses son protegidos (*served*) por los arreglos institucionales vigentes" (Levi, 1992:407).

March y Olsen (1989) consideran que las instituciones pueden ser analizadas como "sistemas de adaptación rutinarios", en los cuales los cambios en el entorno constituyen una variable clave en la generación de esquemas de "adaptación incremental" de las instituciones. Examinando a las instituciones políticas contemporáneas, estos autores señalan que los cambios en el entorno producen regularmente cambios en las instituciones, y que éstas se caracterizan por su gran flexibilidad

² Esta perspectiva sobre el cambio es de uso común en el enfoque de la escuela de "elección pública", que generalmente se utiliza por varios autores como una suerte de "teoría económica de la política". Algunos de los autores más representativos de esta escuela son G. Tullock, M. Olson, y A. Peacock. Al respecto, cfr. el texto de J. Ayala (1996, cap. 4, pp. 243-314).

para adaptarse incrementalmente a las nuevas demandas y expectativas de contextos cambiantes.³

Desde una óptica sociológica, los procesos de cambio pueden ser analizados como "episodios" de la vida de las instituciones, e implica "mirarlos como un número de actos o sucesos cuyo comienzo y fin se pueden especificar, lo que supone una secuencia particular" (Giddens, 1995 :271). Desde este punto de vista, existen episodios de estabilidad y cambio en las instituciones que se suceden cíclicamente en el tiempo y en el espacio, y existen también períodos de transición entre un episodio y otro, que pueden ser vistos, en palabras de Giddens, como "umbrales de estabilidad" o "umbrales de cambio" en el análisis de instituciones específicas y en el estudio de ciclos largos de la vida social.⁴

También desde el campo de la teoría social, el cambio de las instituciones involucra el análisis no sólo de las reglas y estructuras de la acción colectiva, sino también el de las expectativas de los individuos y los grupos que bajo esas disposiciones coexisten y compiten. Es decir, las presiones para el cambio institucional no son sólo producto de los cambios en el entorno, o producto de individuos que actúan racionalmente para maximizar sus intereses y preferencias en un marco de normas previamente acordadas, sino que también influyen los "deseos no cumplidos" de los individuos que interactúan en el marco de cierto orden institucional. Para Elster, por ejemplo, el cambio es producto del "incumplimiento de las expectativas", y puede ser "progresivo si los resultados son mejores de cuanto se preveía y regresivo si son peores" (Elster, 1996: 158). En otras palabras, esta perspectiva señala la necesidad de incorporar las dimensiones subjetivas de la acción colectiva como una de las fuentes o factores posibles que influyen en los procesos del cambio social e institucional.

2) Políticas y cambios institucionales

Otra de las posibles "ventanas" analíticas para estudiar los cambios institucionales la constituye la perspectiva del *policy analysis*. Desde

³ "En su mayor parte, la acción institucional no es resultado de procesos o fuerzas extraordinarios ni de intervenciones heroicas, sino de procesos rutinarios relativamente estables que vinculan a las instituciones con su entornos. Las reglas y significados estables ... producen gran variedad de comportamientos flexiblemente sensibles a los cambios del entorno. Si éste cambia rápidamente, así lo harán las respuestas de las instituciones estables. Como resultado, en cuanto a muchos aspectos de su comportamiento, las instituciones políticas cambian rápidamente en respuesta a las señales del entorno" (March y Olsen, 1989:89).

⁴ Sin embargo, Giddens -por lo menos en la obra citada- no ofrece una definición explícita del concepto de cambio institucional que utiliza.



ta óptica, los cambios pueden ser observados con el estudio de las relaciones entre las políticas públicas y las instituciones o grupos que constituyen el objeto de las mismas. Para éstos, las políticas constituyen en parte importante del entorno, pues representan un conjunto más y menos estable de exigencias políticas y reglas de negociación sobre las cuales diseñan sus propias estrategias de interacción. Para los gobiernos, por el otro lado, las políticas constituyen la posibilidad de inducir comportamientos institucionales favorables a la búsqueda de ciertas metas y compromisos en áreas específicas.

Estas relaciones se expresan frecuentemente en tensiones de diverso tipo y alcance entre los actores, en este caso, entre los gobiernos y las autoridades de las instituciones. Estas tensiones se desarrollan en diversas acciones de políticas y en distintas arenas de negociación. El proceso de implementación de las políticas constituye el foco de análisis de dichas relaciones, el que permite observar la construcción de las arenas y las interacciones entre los actores involucrados. Ese proceso puede ser visto, metafóricamente, como el "ensamblaje" de una "máquina" (la política o el programa), que involucra en distintos momentos, componentes políticos, técnicos e interacciones estratégicas, lo que lleva a considerar a la implementación como un sistema de juegos entre actores, reglas y decisiones (Bardach, 1977; citado por Aguilar, 1992:61-62).

De este enfoque se deriva la hipótesis de que no existe una relación de causa-efecto entre los procesos de elaboración e instrumentación de políticas y los procesos de cambio institucional. Y en el campo de la educación superior, como en otros campos de políticas, existen más frecuentemente relaciones de conflicto y negociación entre ambos procesos, que no pocas veces se resuelven en "juegos de suma cero" entre los actores involucrados, es decir, en situaciones donde las ganancias o beneficios que obtiene uno de los actores iguala las pérdidas o costos del otro, o de los otros (Thurow, 1981).

Tampoco parecen existir evidencias empíricas que sustenten ciertas visiones "contractualistas" que atribuyen los cambios en las instituciones particulares o en los sistemas de educación superior, a acuerdos entre las élites dirigentes de las instituciones y los decisores de políticas educativas. Esta visión se basa en suposiciones donde modelos ("el neoliberalismo"), agencias nacionales ("el Estado") o internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE), modelan el curso de los cambios de la educación superior para adaptarlas a visiones en ciertas formas "extrañas" a la naturaleza y necesidades de las instituciones públicas de educación superior (Candeias, 1995; Ibarra y Soria, 1996).

Sin embargo, esta visión "contractualista" de la forma en que se

toman las decisiones de cambio en las instituciones de educación terciaria se sustentan más en conjeturas, suposiciones o extrapolaciones que en evidencias empíricas consistentes. En contraste, existen estudios que sugieren varios tipos de estrategias que explican la fabricación de las decisiones en las instituciones académicas, que responden a determinados "modelos de influencia" de los recursos organizacionales, como pueden ser los "cuerpos de expertos" (*expertise*), los recursos monetarios, la información, el tiempo, las coaliciones, o el lenguaje y las acciones simbólicas (Bourgois y Nizet, 1993).

Lo que parece constituir una aproximación analítica con evidencias empíricas suficientes es aquella que considera la relación entre políticas públicas de educación superior y cambios institucionales, como una relación interactiva, donde entran en juego negociaciones entre ciertos valores (Premfors, 1990), conflictos entre intereses y proyectos (Clark, 1989; Brunner, 1994), o reestructuración de los límites entre las esferas pública y privada de la educación superior (Levy, 1995).

Gilberto Capano (1996) sugiere que las interacciones entre varios factores internos y externos, estructurales e individuales, constituyen la base explicativa general de los cambios en las políticas. > De ahí se desprenden dos puntos importantes: primero, que la política no es solamente una lucha por el poder, sino también un proceso que involucra actores que persiguen soluciones para asuntos percibidos como colectivamente significativos; segundo, que el concepto de "red", más que el de organización o institución, es una herramienta útil para interpretar los procesos de hechura de políticas y de cambio de políticas, y para percibir los tipos de interacciones en el comportamiento de los actores involucrados (Capano, 1996:270-271).

3) Los rasgos de la complejidad de las universidades públicas

Las universidades son organizaciones complejas no sólo en el sentido de que presentan un grado alto de diferenciación intrainstitucional, porque son organizaciones "de masas", o porque sus vínculos con la

⁵ "El curso y rasgos (naturaleza, intensidad, modalidad) de los cambios en políticas de educación superior son el resultado de relaciones de poder, de articulación de intereses y de creencias políticas de los actores involucrados. Eso, sobre cualquier nivel individual o colectivo, interactúa en una arena de política pública, la cual está fuertemente influenciada por decisiones anteriores y por las características institucionalmente organizadas y culturales del sector (legado político), así como de procesos de aprendizaje que pueden desarrollarse dentro del sector de políticas, además contribuyendo al cambio del sistema de creencias formado por los actores-decisores y, más allá, por una reformulación de sus intereses" (Capano, 1996: 270).



sociedad, la política y la economía son múltiples, aunque, en muchos aspectos, confusos. La complejidad de la universidad contemporánea consiste básicamente en que es una organización pública cuya autoridad y recursos de legitimidad provienen, en diferente grado, tanto de la sociedad y del mercado como del Estado (Bozman, 1989), y que se articula de manera distinta en varias dimensiones o "esferas" relativamente autónomas de decisión (académica, organizativa, política y de gobierno).

La complejidad se despliega en esas diferentes esferas, cada una de las cuales posee su propia lógica de desarrollo. En contraste con la universidad tradicional, la universidad contemporánea es una organización altamente diferenciada, heterogénea, un proceso derivado de la necesidad de reducir las contingencias de cada esfera y de regular y normar los conflictos derivados de la distribución del poder en cada ámbito.

La universidad, en este sentido, es una "imagen", no una realidad conmensurable, sino que tiene distintas organizaciones específicas (académica, administrativa, de gobierno), que se superponen y, muchas veces, se confunden. De la capacidad de separar esas esferas y de diferenciar los conflictos y reducir las contingencias, depende en buena medida la capacidad de transformación de las universidades. Como trataremos de demostrar más adelante, las políticas gubernamentales tuvieron el efecto de profundizar la diferenciación institucional, mientras que, desde otro ángulo, las coaliciones reformistas "internas" de las universidades examinadas "aprendieron", en medio de la escasez de recursos financieros, de cambios imprevistos y de numerosos conflictos, que la reestructuración institucional consistía en el incremento de la diferenciación de las esferas del poder institucional.

En una organización como la universidad, donde la interacción y la política resultan componentes centrales para el análisis de su desempeño institucional (Walford, 1987), los actores se comportan en el contexto de "redes organizadas de poder" que articulan los intereses de los diversos grupos y sectores de la universidad, y que permiten comprender la configuración peculiar de las relaciones políticas internas en diversas universidades públicas.

Las universidades públicas mexicanas constituyen históricamente el eje vertebral del sistema de educación superior. Es por ello que su desempeño ocupa un papel central en la agenda de las preocupaciones públicas del sector. Analizadas como "instituciones" en el sentido apuntado en el primer apartado, es decir, como un conjunto de reglas que restringen o estimulan la acción colectiva de sus miembros, las universidades se constituyen, estabilizan y cambian a través de la construcción de ciertos arreglos institucionales en distintas esferas de su

desempeño. Del perfil de nicho~ arreglos, y .de su capacidad p~ra procesar los conflictos y la mcertIdu~bre propias. de las orgam~acIo_ nes complejas, depende en gran medida la magmtud, profundidad y alcance de los cambios institucionales. En el caso mexicano, las universidades públicas como las de Guadalajara, Sonora y Autónoma de Puebla, constituyen experiencias que pueden aportar elementos empíricos a dicha hipótesis.

4) Cambio y transición en la educación superior mexicana, 1982-1994

¿Es posible referirse al período 1982-1994 como un período "transicional" en la educación superior mexicana? Desde una perspectiva de análisis como la construida en los apartados previos, es posible argumentar que durante esos años hubo, efectivamente, un giro en las políticas, en las ideas y en la "política de las políticas" que caracterizaron la acción estatal en el campo de la educación superior. Se pueden considerar dos razones principales que sustentan la anterior afirmación.

1) Es un período en el que el Estado redefinió su papel e intervenciones en el ámbito de la educación superior. No se trató sin embargo de una empresa cuidadosamente planeada y calculada por alguna élite estatal o política, o por alguna agencia internacional, sino que fue una redefinición errática y conflictiva, que colocó nuevas cuestiones en la agenda pública como producto de la crisis financiera de las universidades, pero también como producto de la crisis de una "estructura de relaciones" entre el Estado y las universidades que ya no correspondieron a esquemas de conveniencia mutua, ni resultaban funcionales para mantener por un largo período la estabilidad interna y la funcionalidad de las instituciones de educación superior.

2) Es un período transicional, también, porque en momentos de transformaciones sustantivas en el ámbito económico y político, las políticas sociales quedaron sujetas a un nuevo contexto de ideas y actores que imprimieron un nuevo perfil y orientaciones a las intervenciones estatales en diversas arenas de políticas. Un nuevo paradigma de políticas sociales explica y ordena los rasgos centrales de las nuevas formas de gestión estatal que se traducen en cursos diversos de acción gubernamental (Franco, 1995), y que en el ámbito educativo de nivel superior cristalizan en la figura del "Estado evaluador", cuyas políticas intentan regular el desempeño del sistema y las instituciones universitarias bajo nuevas reglas de financiamiento público.

En el caso mexicano, instrumentos de política como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI, 1984), el Fondo para la Moderni-



zación de la Educación Superior (FOMES, 1991), o el Programa Nacional de Superación Académica (SUPERA, 1992-1993) constituyen algunos de los esfuerzos gubernamentales por vincular cierto tipo de recursos públicos federales al cumplimiento de compromisos institucionales específicos. Es decir, constituyen intentos por construir una nueva fórmula de relaciones entre el Estado y las universidades que asociara el financiamiento público federal con la evaluación del desempeño institucional en áreas específicas.

Desde esta perspectiva, el período 1982-1994 constituye un período de transición entre el "derrumbe" del antiguo paradigma desarrollista y la emergencia del nuevo paradigma modernizador. El primero tenía una matriz ideológica fuertemente asentada en la combinación de un incuestionable compromiso estatal por financiar de manera incremental a las universidades públicas y el respeto absoluto a la autonomía de las mismas, lo que derivó en la consolidación de una fórmula de relaciones basada, en términos políticos, por una negociación constante entre las agencias federales y las autoridades universitarias, y en términos económico-financieros por asignar recursos públicos con independencia de criterios de evaluación del desempeño de las instituciones de educación superior. El paradigma modernizador, por el contrario, tiende a condicionar el financiamiento público (o por lo menos una parte significativa del mismo) al cumplimiento de ciertas metas y objetivos de política pública en el sector, lo que implica una creciente diferenciación de la estructura del financiamiento público federal (se separó, por ejemplo, el financiamiento ordinario, de carácter incremental e "irreductible", del financiamiento extraordinario o especial, condicionado y variable), y una consiguiente diversificación de las arenas de negociación de esos recursos entre el Estado y las universidades. En este caso, diversos mecanismos de regulación y evaluación se han comenzado a introducir desde el gobierno como instrumentos de inducción de cambios en las instituciones."

Los efectos de este cambio en los paradigmas de desempeño estatal en la educación superior fueron diversos en cada universidad. Los casos de la UAP, la UNISON y la U. de G. representan experiencias donde pueden observarse algunos de esos efectos en "climas" institucionales particularmente conflictivos.

6 Varias de las acciones gubernamentales observadas durante el período pueden ser vistas como intentos (no siempre exitosos) por construir instrumentos de gobierno para la aplicación de políticas. En los casos mencionados (SNT, FOMES, SUPERA), constituyen instrumentos típicos de los que Hood (1983) denomina como "instrumentos de tesoro", encaminados no a aplicar directamente cambios en las instituciones sino a inducir cierto perfil de cambios en el sector.

5) Los cambios como fruto de ensamblajes conflictivos

Desde el punto de vista de la instrumentación de las políticas, los casos de la U. de G., UAP y UNI-ON representan a las que pueden definirse como de "ensamblajes conflictivos", es decir, como procesos donde las capacidades, Intereses y expectativas representadas por las élites modernizantes o reformadoras, se "ensamblaron" o articularon con la orientación e instrumentos de las políticas públicas puestas en marcha durante el período examinado (Acosta, 1995a). Se trató, sin embargo, de un ensamblaje negociado (y no impuesto) entre actores gubernamentales y universitarios, cuyo principal logro fue la reestructuración de las arenas de negociación donde se desenvolvían las acciones de ambos interlocutores (*Anexo*, cuadro 1).

El concepto de "ensamblajes conflictivos" parte de una perspectiva interaccionista, donde se concibe a la sociedad y a sus instituciones (entre las que se incluye, por supuesto, el Estado) como actores que se relacionan en campos estructurados o semiestructurados de acción colectiva. Son campos que incluyen restricciones y oportunidades, incentivos y reglas de juego, que moldean las preferencias y las elecciones individuales y colectivas. Desde esta óptica analítica, las acciones no están determinadas mecánicamente por las instituciones ni dependen totalmente del libre albedrío o voluntad de las organizaciones o de los individuos. Son, como afirma Bardach (1977) "juegos" donde los actores emplean recursos diversos de poder para ampliar o modificar los procedimientos o las reglas establecidas, pero sólo lo hacen a partir de estrategias de acción que se van ajustando conforme "actúan" los otros actores del juego. Los intercambios, las reglas de elección, los comportamientos colectivos o grupales, los conflictos por el poder y sus resultados, sus procesos de legitimación y de ruptura, pueden ser abordados y explicados desde esta perspectiva.

En el caso de organizaciones complejas caracterizadas por continuos procesos de negociación y conflicto, la relación con las agencias gubernamentales reproduce esos rasgos. Pero en un nivel empírico, también las restricciones presupuestales, los prejuicios gubernamentales hacia las capacidades reformadoras de la universidad, y las limitantes legales y políticas que se estructuraron y legitimaron durante un largo ciclo de las relaciones entre el Estado y las universidades públicas en México son factores que influyeron en la construcción de los escenarios de las negociaciones mencionadas.

Los casos de las universidades de Puebla, Guadalajara y Sonora, constituyen experiencias de cambio institucional que, por distintas razones, cristalizaron reformas importantes influidas por el "clima"



general creado por las políticas educativas gubernamentales. Comparadoⁿ el rasgo común de ser procesos conflictivos impulsados desde Jiderazgos legítimos y formales encabezados por las rectorías respectivas. Fueron, además, experiencias de cambio donde el poder federal Y los poderes locales jugaron un papel relevante al respaldar y en ocasiones impulsar los cambios en las universidades mencionadas, aunque siempre de manera formalmente respetuosa de la autonomía de esas instituciones. Asimismo, representan casos de reformas que coinciden en el tiempo (1989-1995 en la U. de G., 1989-1994 en la UAP, 1989-1993 en la UNISON), en el transcurso del cual se realizaron transformaciones significativas en cada una de las universidades.⁷

Las administraciones universitarias que emprendieron las reformas, lo hicieron en un período de lento aunque persistente crecimiento de la matrícula, de crisis y escasez de recursos financieros, y de alta conflictividad institucional derivada, en buena medida, de la forma en que se habían estructurado en el pasado inmediato las relaciones políticas internas. Ello hizo de los procesos de reforma, experiencias conflictivas, las cuales se resolvieron a nivel estrictamente político, en una recomposición de los grupos y de las coaliciones, que llevó al ocaso a grupos durante mucho tiempo hegemónicos (más claramente en los casos de la U. de G. y la UAP), y a la reestructuración de las arenas y códigos de negociación entre los diversos sectores y corrientes de la universidad.

En la dimensión organizativa, los cambios se orientaron a reestructurar las formas de gestión y administración de los recursos, sobre la base de un nuevo esquema de funcionamiento institucional fincado, teóricamente, en la centralidad de lo académico. Se emprendieron nuevos esquemas de estímulos a la carrera docente y de investigación, lo que se orientó a la legitimación del papel de las figuras del profesor y de los investigadores en la universidad. Se ensayaron y establecieron nuevos mecanismos de ingreso y promoción del personal académico, y se intentó estimular la vida colegiada en la universidad. Sin embargo, en un contexto de severas restricciones financieras y de un bajo perfil de participación del propio personal académico en las tareas de la reforma, los cambios no parecen haber logrado la remoción de viejas inercias ni tampoco se pudo cristalizar una nueva lógica de desarrollo académico.

⁷ El desarrollo de las siguientes notas tiene su base empírica en los siguientes estados: para el caso de la u. de G., Gradilla (1995), Acosta (1995b, 1997), para el caso de la UAP, Vries (1994) Y Vries y Moreno (1996), Y para la UNISON, Rodríguez (1992, 1997).

En los tres casos, los procesos de reforma tuvieron un perfil de "adaptación incremental". (M~ch y Olsen, 1989), entendido ~mo un conjunto de cambios institucionales onentados a la adaptación de la organización tanto a las demandas del entorno como a las demandas del propio crecimiento interno. Asimismo, un largo ciclo de expansión de la matrícula y de diferenciación funcional interna antecedió a las reformas emprendidas en esas instituciones durante los años transcurridos de 1989 a 1994. Crecidas sobre la base de esquemas organizativos tradicionales, y bajo una lógica de intercambios políticos a la que casi invariablemente se subordinaba lo académico, dichas universidades instrumentaron cambios en el perfil de su organización interna, que intentaron abandonar las tradicionales "respuestas adaptativas" a las presiones del crecimiento que proliferaron durante los años setentas (Evia-Rosado, 1983), y que van desde la departamentalización y plena descentralización (u. de G. y VNISON), hasta la reestructuración de algunos mecanismos de operación de escuelas, institutos y centros de investigación (*VAP*).

Las reformas a la legislación vigente fueron también un rasgo común de las experiencias abordadas. De hecho, en los tres casos se reforzó la autonomía universitaria, entendida como la capacidad de autogobierno y decisión en el uso de los recursos que tienen las universidades. Leyes orgánicas nuevas o reformadas fueron aprobadas por los congresos locales; en los tres casos, éstas fueron producto de la elaboración de las propias autoridades universitarias en el marco de los procedimientos institucionales formales de las universidades, y no impuestas por grupos externos a ellas.

Como se puede observar en el cuadro 2 (Anexo), los procesos de reforma tuvieron orígenes políticos que involucraron un conjunto de intereses, ideas y actores específicos, y que recibieron una variada influencia de los poderes federal y locales. En dos de los casos (*VAP* y UNISON), las reformas se derivaron en buena medida de severas crisis políticas internas, caracterizadas por el enfrentamiento entre grupos distintos, que en el pasado habían sido "aliados" (*VAP*), o que, en caso contrario, coexistían de manera "caótica", sin ningún grupo hegemónico estable en el centro (VNISON). Se trató de experiencias donde el riesgo de la ingobernabilidad institucional era un signo prominente de la crisis política interna, y donde la llegada de una nueva administración coincidió con una ruptura de las antiguas coaliciones y la formación de una nueva alianza para la reforma de la universidad. Eran, en ambos casos, coaliciones "silenciosas", dirigidas, sin embargo, por el deseo de estabilizar la institución y cambiar muchos de los efectos perversos del ciclo de crecimiento anárquico, desorganización académica y sobrepolitización experimentados en el pasado reciente.



El caso de la u. de G. fue distinto, pues se trató de una reforma iniciada con una coalición sólida surgida de una versión ortodoxa de la lógica patrimonial y clientelar formada y consolidada durante casi dos décadas. El grupo que impulsó la reforma gozaba de una gran legitimidad y apoyo. Sin embargo, poco después de iniciado su período se experimentaron resistencias a los cambios que terminaron en crisis y ruptura, que, sin embargo, fueron sorteados por la élite dirigente a partir de la formación de alianzas bajo un nuevo esquema de intercambios políticos.

Los procesos de reformas coincidieron, en los tres casos, con períodos de transición de los gobernantes locales. Se trata de un factor muy relevante, pues en el corto período que va del término de una administración gubernamental a la elección de una nueva, los gobernadores entrantes adquirieron un especial interés en la situación de las universidades locales, lo que se tradujo en una alta sensibilidad hacia los problemas de esas instituciones, y en formas más o menos explícitas de interés por los asuntos de la universidad.

Por otro lado, la gobernabilidad de las universidades estudiadas se ejercía bajo la mixtura de normas y estructuras formales e informales, donde la construcción de las redes de poder descansaba en formas más o menos discretas de procesamiento de lealtades a líderes o a grupos específicos. Uno de los núcleos centrales del proceso de transición que muestran las reformas emprendidas fue precisamente la modificación en los esquemas y códigos en que se estructura el poder en esas universidades. De los inestables equilibrios constituidos entre los grupos y fuerzas que confluían durante cada período rectoral en las universidades, basados en componentes como el patrimonialismo y el clientelismo interno y externo, y en la discreta pero eficaz presencia de cuerpos "externos" cuyos intereses eran representados por grupos internos -en especial, los partidos políticos-, se intentó pasar a un desplazamiento del esquema de relaciones de poder, mediante la reestructuración de los campos de conflicto.

Lo académico, o la academización, se convirtió en el eje formal de las transformaciones políticas internas, y buena parte de los grupos tradicionales quedaron literalmente desplazados en la nueva estructura. Las coaliciones abiertas o silenciosas que impulsaban los procesos de reforma universitaria, conformaron las "redes de poder" que se articularon rápidamente en torno a las nuevas estructuras y arenas de conflicto en la universidad, y que se expresan en las figuras emergentes (élites de académicos, "gestores", "expertos"), que opacaron rápidamente la importancia (que no la conflictividad) de los antiguos liderazgos representados por las figuras de los líderes sindicales, estudiantiles o de profesores.

6. Señales del cambio

La producción de las reformas institucionales analizadas fue posible por un doble "movimiento socioinstitucional": de un lado, el proceso de instrumentación de políticas federales; del otro, la adaptación incremental de las universidades a su nuevo entorno y a sus nuevas exigencias internas. Las evidencias muestran que el gobierno federal estimuló los cambios en las universidades a través de diversos instrumentos de política basados, fundamentalmente, en la entrega de recursos financieros adicionales y en la posibilidad de abrir diversas arenas de negociación para articular los cambios proyectados. Por otro lado, las autoridades universitarias formularon estrategias activas de negociación que les permitieran adaptarse progresivamente en el nuevo esquema de políticas, pero también para fortalecer sus propios intereses institucionales y políticos internos.

Ello no obstante, parece claro que en todos los casos las reformas instrumentadas en los primeros años noventa son reformas de "primera generación", es decir, un conjunto de acciones de cambio que permitieron modificar las bases institucionales de la estabilidad y crear un ambiente favorable a la modificación de patrones de conflicto que habían llevado al enfrentamiento constante e improductivo o al franco estancamiento de la vida institucional.

Estos "paquetes" iniciales de reformas, comenzaron a mostrar sus limitaciones hacia 1994, año en que terminó la administración salinista y, con ella, un ciclo de políticas públicas de educación superior. Ello propició la formulación de una nueva generación de reformas, o de acciones de consolidación de las anteriores, cuyo perfil y efectos institucionales aún no son fáciles de identificar.⁸ Sin embargo, es posible identificar las "rutas" de transformación que inauguraron las reformas instrumentadas al inicio de la década.

En esta perspectiva, la hipótesis de que las reformas se orientaron a la construcción de nuevos esquemas de coordinación institucional, que aseguraran desarrollo académico, eficacia organizativa, eficiencia administrativa y gobernabilidad institucional es una afirmación de la cual aún no se encuentra información empírica suficiente y consistente. Según el camino recorrido, es posible sostener que el período 1982-1994 fue una etapa de cambios importantes en las

⁸ Estas nuevas reformas cubren los periodos más recientes de las nuevas administraciones reelectas. Para el caso de la U. de G., es el periodo 1995-2001, cuyo rector es Víctor González Romero, prestigiado académico y alto exfuncionario de la administración anterior. Para el caso de la UNISON, fue el periodo 1993-1997, encabezado por Jorge Luis Ibarra (reelecto a su vez para el periodo 1997-2001), un personaje relativamente "externo" a los grupos tradicionales de la universidad y sin ninguna vinculación con la administración precedente.



relaciones con el Estado, cuando las universidades examinadas crecieron, se adaptaron y se reformaron en medio de conflictos internos severos, asumiendo y reformulando las herencias de los ciclos institucionales anteriores.

Estos nuevos esquemas de coordinación se basan en la diferenciación creciente de las esferas, funciones y actores del desempeño institucional. Las políticas federales actuaron como fuente de recursos, pero también como restricciones a la acción institucional. Los poderes locales apoyaron e influyeron de manera distinta en las decisiones reformadoras procesadas en cada caso. Todo ello lleva a afirmar que los procesos de cambio institucional observados fueron la expresión de los intentos por reducir la incertidumbre y las contingencias político-institucionales de las universidades, de sus actores, procesos y relaciones.

En todo los casos, las autoridades tuvieron la capacidad de articular coaliciones reformadoras, que pudieron instrumentar los cambios institucionales señalados en las páginas anteriores. Esas coaliciones se formaron dentro y en los alrededores de los conflictos políticos que estallaron en cada universidad. Ese fue el paso previo que permitió a las autoridades de las universidades emprender acciones colectivas de perfil cooperativo, donde los diversos grupos, sectores y corporaciones trataron de asegurar la negociación de sus intereses en las nuevas reglas del juego institucional. Sin embargo, en la etapa previa el conflicto jugó un papel relevante para reordenar las relaciones políticas de las élites de poder, por lo que hubo grupos "perdedores" que fueron desplazados por los nuevos grupos, o por el reordenamiento de los existentes.

En los tres casos, es posible advertir un fenómeno común: la hipercentralización de las decisiones claves en la figura del rector. Particularmente en la primera etapa de las reformas, dirigidas a estabilizar a las universidades en medio de sus conflictos internos, los rectores jugaron un papel decisivo en la desactivación de los "bloques" político-institucionales, que precedió a la legitimación de un poder central fuerte, capaz de emprender y consolidar las acciones de reforma. Más claro en el caso de la u. de G. y en la UAP, las rectorías universitarias fortalecieron su poder con el objeto de instrumentar cambios y reajustes de diversa intensidad en las distintas esferas del desempeño institucional.

Por todo ello, es posible sostener que las reformas se orientaron formalmente hacia la construcción de un nuevo "orden" institucional. Un orden basado en la diferenciación, las jerarquías formalizadas y la coordinación burocrática. Un orden "modernizador", que estimula a los individuos y no a las corporaciones, donde la política

En los casos, fueron reformas instrumentadas no como acciones de una nueva etapa histórica de las universidades, sino como productos de manera clásica y en armonía con los objetivos, que permitieron un rápido aprendizaje de las élites dirigentes para evitar que se convirtieran en factores de bloqueo a las reformas emprendidas.

Las agendas y los cambios

En cada caso, las agendas de los procesos de reforma se resolvieron de manera distinta, con alcances y resultados diferentes (cuadros 3, 4 Y 5, *Anexo*). En la esfera académica, la diferenciación asociada a los procesos de deshomologación tabular y a los efectos de los instrumentos de política internos y externos que estimulan la "individualización" de los académicos, comenzaron a cumplir sus objetivos. Se ha creado, como en otras universidades, una clara estratificación de los cuerpos académicos, donde élites y oligarquías académicas ocupan la cúspide de la pirámide académica, mientras que la mayor parte del personal académico subsiste en la base de tal figura, con pocas posibilidades de acceder a los estímulos ofrecidos para el mejoramiento académico (Ornelas, 1996). Además, la lucha por los puntajes y los títulos ha llevado a fenómenos de simulación de tareas, donde el acceso a los estímulos lleva a una competencia indiscriminada entre los académicos, que no siempre tiene efectos positivos en el desarrollo institucional, en el mejoramiento de los niveles de calidad académica de los productos de investigación o de los programas de formación.

Por otro lado, los cambios en las estructuras académicas tradicionales (u. de G. y UNISON), o el fortalecimiento de las antiguas (UAP), son procesos de larga duración, que requieren no sólo de personal académico dispuesto y motivado para desarrollar nuevas tareas o actitudes distintas, sino que también demandan un clima institucional adecuado para estimular la investigación y revalorar las tareas docentes de los académicos. Parece claro que durante el corto período analizado de estos cambios (1990-1994) ese clima no ha logrado consolidarse en las universidades estudiadas, o que lo ha hecho de manera desigual.

En la esfera política, aunque las antiguas alianzas, componendas y complicidades entre individuos y grupos subsisten, éstas no han encontrado el espacio adecuado -es decir, el *antiguo espacio*- para su desarrollo, ni se adaptan fácilmente a los nuevos códigos institucionales que rigen en las nuevas estructuras del poder institucional. La diferenciación de las instancias y espacios de negociación resultó letal



para las corporaciones y los grupos acostumbrado a pactar en sus intereses. Sin embargo, la política en la universidad se reconstituye por varias vías: aparición de nuevas figuras y personajes, la reconversión de los viejos actores bajo nuevas figuras, distintos perfiles de liderazgo y estilos de gestión.

Esta imagen de "reforma" de la política universitaria debe, sin embargo, tomarse con precauciones. De hecho, por ejemplo, en las organizaciones gremiales y estudiantiles universitarias se sigue jugando un estilo de producción de liderazgos que persiste aún en un contexto institucional distinto a las etapas de auge de dichas organizaciones. El acceso a los puestos de dirección académica o administrativa de la universidad, exige nuevos requisitos académicos y criterios impersonales, pero en la designación específica juega el perfil de la persona y sus relaciones con los diversos grupos y corrientes de poder en la institución. En todo caso, lo que abren las reformas en esta esfera es un conjunto de posibilidades para que este proceso transite hacia formas "modernas" de liderazgo en la universidad, que no sólo deben llenar los requisitos formales de un modelo jerárquico-burocrático de gestión y toma de decisiones, sino que debe también responder a criterios fundamentalmente académicos.

Esta etapa de "transición política" en las universidades estudiadas se caracteriza fundamentalmente por la sustitución de esquemas de gobernabilidad institucional de corte clientelar y patrimonialista a esquemas de coordinación institucional de tipo jerárquico-burocráticos, donde la figura del rector y de los funcionarios de la administración central juegan un papel relevante. Ello no significa, sin embargo, que el poder de las rectorías se ejerza sin contrapesos internos. Por el contrario, el nuevo esquema obliga no sólo a una recomposición de los estilos de formación y desarrollo de las redes políticas, sino también a establecer nuevas formas de relación entre el rector (y el resto de las autoridades universitarias) con los grupos internos.

Finalmente, en la escala de la organización, los cambios observados se orientan por una clara tendencia hacia la flexibilización y la descentralización de las estructuras, asentada en el supuesto (por lo demás nunca suficientemente argumentado en los procesos de reforma observados) de que las estructuras organizacionales y administrativas tradicionales son incapaces (o por lo menos insuficientes) para asegurar eficacia institucional y eficiencia administrativa.

Las resistencias a los cambios y los conflictos políticos entre los grupos y élites, empero, parecen subsistir en varias de las esferas observadas, generando nuevas tensiones institucionales. Las reformas instrumentadas tuvieron la virtud de colocar en un escenario distinto las viejas tensiones de las universidades, que se habían entrampado

en un período muy corto en juegos de suma cero entre los actores. Al reestructurar los campos de las interacciones entre los diversos sectores y grupos universitarios, los cambios permitieron reequilibrar el orden institucional, fortaleciendo la capacidad de conducción de los poderes centrales y, más específicamente, de los rectores y sus equipos burocráticos.

Ese fue quizá el saldo más importante de los procesos reformadores. La creación de coaliciones para la instrumentación de las reformas cristalizó en la centralización del poder institucional en la figura de los rectores. Sin duda, ello favoreció a las estructuras de autoridad y al ejercicio legítimo del mismo por parte de sus representantes. Luego de períodos intensos de conflicto y negociación, y a la sombra de un proceso de diversos cambios institucionales y contextuales acumulados durante la década de los ochentas y primeros noventas, en la u. de G., la UAP y la UNISON, en mayor o menor grado, se sentaron nuevas bases políticas para la gobernabilidad institucional. Ello estabilizó, como vimos, la vida institucional, disminuyendo el papel de los antiguos grupos y corporaciones, y fortaleciendo el papel de las autoridades. Sin embargo, varias ambigüedades, paradojas y vacíos se pueden observar en los procesos examinados. Explorar sus causas y efectos posibles es un tema que merecería un estudio específico.

7. Conclusiones

Las experiencias reformadoras analizadas pueden ser vistas como resultado de las nuevas tensiones que habitan a las universidades públicas mexicanas. Estas tensiones se derivan, de un lado, de cambios profundos en el papel que el Estado juega en la conducción del sistema de educación superior, pero también de los efectos de los procesos de diferenciación institucional que se desarrollan en el seno de las estructuras y sectores intrauniversitarios. En un clima social y político distinto al del largo período desarrollista mexicano, la modernización se ha convertido en un movimiento de ajuste y transición hacia un nuevo paradigma de relaciones entre las universidades y el Estado que aún posee un perfil inconcluso, caracterizado por múltiples ambigüedades y paradojas.

Si bien es cierto, como hemos visto, que se instrumentaron desde el Estado nuevas reglas para evaluar y conducir algunos cambios en el desempeño de las universidades públicas, éstas no han logrado cristalizar en una modificación sustantiva de la "base pesada" de dichas instituciones: lo académico. Por otro lado, las élites dirigentes de las universidades han logrado adaptarse de manera relativa-

mente exitosa, aunque no sin severos conflictos políticos internos, a la nuevas exigencias gubernamentales que expresan las políticas públicas instrumentadas desde la década de los ochentas. En esas circunstancias, los casos de las universidades de Guadalajara, Sonora y Puebla constituyen procesos que pueden ser caracterizados como experiencias de cambio institucional en el sentido de que las tensiones por el ajuste y adaptación a los cambios externos y a los conflictos ideológicos y políticos internos, se resolvieron en la construcción de nuevos arreglos institucionales que permitió a los actores establecer un nuevo marco para sus interacciones. La profundidad y consistencia de esos arreglos, sin embargo, serán puestos a prueba en los próximos años.

ANEXO

Cuadro 1
Ensamblajes entre políticas y cambios

<i>Asumas (issues) establecidos por el gobierno federal</i>	<i>Respuestas de las universidades</i>		
	<i>U O A</i>	<i>UAP</i>	<i>UNISON</i>
<i>Evaluación</i>	Autoevaluación	Evaluación externa más autoevaluación	Autoevaluación
<i>Financiamiento</i>	Equilibrado entre gobierno estatal y federal. Mínimo aumento de recursos propios	Relevancia del subsidio federal. Incremento significativo de recursos propios	Equilibrio entre subsidios federales y estatal. Ligero aumento de recursos propios
<i>Deshomologación personal académico</i>	Homologación	Deshomologación	Deshomologación
<i>Investigación</i>	Vinculación con políticas federales, combinadas con proyectos autogenerados	Prioridades institucionales más prioridades federales	Mayor vinculación con políticas federales
<i>Organización y administración</i>	Descentralización, departamentalización, regionalización	Centralización y lenta desconcentración	Desconcentración, depanamentalización

Cuadro 2
Perfil general de los procesos de reformas

	<i>U. de G.</i>	<i>UAP</i>	<i>Unison</i>
<i>Origen</i>	Crisis y conflictos políticos coyunturales	Crisis de proyecto	Crisis institucional
<i>Ideas dominantes</i>	Calidad, flexibilidad modernización	Excelencia académica con compromiso social	Calidad académica, modernización
<i>Actores principales</i>	Rector, líderes políticos	Rector, mixtura de liderazgo	Rectores, líderes políticos
<i>Influencia poderes locales</i>	Moderada	Intensa	Intensa
<i>Influencia poderes federales</i>	Moderada	Intensa	Intensa

Cuadro 3
Universidad de Guadalajara
La agenda explícita y los cambios institucionales, 1989-1994

<i>Agenda</i>	<i>Cambios</i>
Planeación, descentralización y regionalización. Creación de la Red Universitaria de Jalisco.	Transición de la Red Universitaria. Creación de 11 centros universitarios y del Sistema de Enseñanza Media Superior.
Modernización y flexibilización de las estructuras académicas y administrativas.	Descentralización del ejercicio presupuestal. Cambios a estructura departamental. Desconcentración de funciones administrativas y decisiones académicas.
Actualización curricular y diversificación de oferta educativa.	Departamentalización. Diseño e implantación de sistema de créditos en algunas áreas.
Fortalecimiento de la investigación y el posgrado	Creación de la figura de profesor-investigador. Expansión de los posgrados.
Profesionalización del personal docente.	Homologación. Creación de sistemas de estímulos a la productividad.
Vinculación con el entorno social y productivo.	Creación de Consejos Sociales y Patronatos.
Fortalecimiento de la extensión, la difusión de la cultura y el deporte.	
Fortalecimiento y diversificación de las fuentes de financiamiento.	
Modificaciones a la normatividad.	Reforma a la Ley Orgánica (1993).

Cuadro 4
Universidad Autónoma de Puebla
La agenda y los cambios, 1990-1994

<i>Agenda</i>	<i>Cambios</i>
Refomlas al marco jurídico	Nueva Ley Orgánica (1991)
Mejoramiento curricular	Diseño de sistemas de créditos
Fortalecimiento del posgrado y de la investigación	Aumento de las opciones y la matrícula del posgrado. Planeación institucional de la investigación
Establecimiento de estándares de calidad académica	Establecimiento de requisitos de ingreso, egreso y permanencia
Mejoramiento del personal académico	Instrumentación de programas de formación docente y superación académica
Corresponsabilidad social	Establecimiento del Consejo Social y de la Fundación BUAP
Reforma administrativa	Reorganización de la administración universitaria. Reestructuración del sistema de gestión financiera
Nuevas formas de gestión y dirección universitaria	Establecimiento de sistema de planeación y evaluación

CuadroS
Universidad de Sonora
La agenda explícita y los cambios, 1989-1994

<i>Agenda</i>	<i>Cambios</i>
Marco jurídico-normativo	Nueva Ley Orgánica (1991)
Estructura de gobierno	Nueva estructura de gobierno, encabezada por una Junta Universitaria y el Colegio Académico.
Financiamiento	Creación del Fondo UNISON. Mayor acceso a fondos federales. Aumento a cuotas estudiantiles.
Reforma académica	Departamentalización. Fortalecimiento de la investigación y el posgrado.
Reforma administrativa	Descentralización y desconcentración de funciones, decisiones y recursos. Creación de vicerrectorías.
Desarrollo institucional	Establecimiento de un sistema de planeación y evaluación.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (a) (1995). "Políticas públicas de educación superior y universidades en México, 1982-1992", *Estudios sociológicos*, El Colegio de México, vol. XIII, núm. 38, mayo-agosto, pp. 371-393.
- (b) (1995). "Huellas de una década difícil. El proceso de reforma de la Universidad de Guadalajara", *Reforma y Utopía*, núm. 13, primavera, pp. 134-155.
- (1997). "Estado, políticas y universidades en un período de transición (1982-1994). Análisis de tres experiencias institucionales en México". *Tesis Doctoral*, FLAco-México, agosto, México (mimeo.).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1992). "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*, Porrúa, México.
- Ayala Espino (1996). José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, PoITÚa-UNAM. México.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- Bourgois, Etienne & Nizet, Jean (1993). "Influence in academic decision-making: towards a typology of strategies". *Higher Education*, vol. 26, núm. 4, December, pp. 382-409.
- Bozman, Barry (1989). *All Organizations are Public Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass.
- Brunner, José J. (1994). "Presentación: Estado y educación superior en América Latina", en Neave, Guy, y Van Vught, Frans A., *Prometeo encadenado. Estado y educación superior en Europa*, Gedisa, Barcelona.
- Candeias, Antonio (1995). "Políticas educativas contemporáneas: críticas e alternativas". *Educacao & realidade*, Jan, v.20, núm. 1, pp. 155-189.
- Capano, Giliberto (1996). "Political science and the comparative study of policy change in higher education: theoretico-methodological notes from a policy perspective", *Higher Education*, vol. 31, núm. 3, pp. 263-282.
- Cavarozzi, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 85-111.
- Clark, Burton R. (1989). "El sistema de educación superior: modelos organizacionales", en Barquín Alvarez, M., y Ornelas, Carlos

- (comp.). *Superación académica y reforma universitaria*, UNAM, México.
- Courard, H. (comp.) (1993). *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, FLACSO, Santiago.
- Elster, Jon (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa, Barcelona.
- Evia-Rosado, Carlos (1983). "The adaptative reponse of organizational structure in selected mexican state universities as it bears on the problems of rapid growth". *Dissertation of degree of Doctor of Philosophy in Business Administration*. California Coast University, June, 3 (mimeo).
- Franco, Rolando (1995). "La educación y el papel del Estado en los paradigmas de la política social de América Latina", *Pensamiento educativo*, vol. 17, diciembre. Facultad de Educación/Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 49-82.
- Fuentes Molinar, OIac (1989). "La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro", *Universidad Futura*, UAM-Azcapotzalco, núm. 3, México.
- Garretón, Manuel A. (1995). "La democratización política y la crisis de paradigmas", en Garretón, M.A., *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Chile, cap. 1, pp.15-30.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Gradilla, Misael (1995). *El juego del poder y del saber*, El Colegio de México.
- Hood, Christopher (1983). *The Tools of Government*, MacMillan.
- Ibarra Colado, E., y Soria Murillo, Víctor M. (1996). "Balance y perspectivas de la modernización educativa en México, Las políticas del régimen salinista (1989-1994)", en de la Garza Toledo, A. (coord.). *Políticas públicas alternativas en México*. La Jomada/CIIICH-UNAM, México, pp. 311-352.
- Kent Serna, Rollin (1995). "Políticas de educación superior en México, 1970 a 1994: ¿Hacia una nueva supervisión estatal?". *Tesis Doctoral*. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Departamento de Investigaciones Educativas. Junio.
- Kent, Rollin (1996a). "Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities". Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y Estudios Avanzados, México, February, (mimeo.).
- (comp.) (1996b). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos*, FCE, México.

- Levi, Margaret (1992). "A Logic of Institutional Change", in Schaevers Cook, K., and Margaret Levi, *The Limits of Rationality*, The University of Chicago Press, págs. 402-418.
- Levy, Daniel C. (1995). *La educación superior y el Estado en Latinn: américa. Desafíos privados al predominio público*. FLAC-SO/CESU-UNAMI Porrúa, México.
- Mann, Michael (1991). *Las fuentes del poder social, I*. Alianza Universidad, Madrid.
- March, James G., and Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- North, Douglass (1994). *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza, Madrid.
- Olson, Mancur (1992). *La lógica de la acción colectiva*, Limusa, México.
- Omelas, Carlos (1996). "Evaluación y conflicto en las universidades mexicanas", *Reforma y Utopía*, núm. 15, verano, Guadalajara, pp.5-34.
- Premfors, Rune I.T. (1990). "Conflicto de valores y políticas de educación superior", en Kovacs, K. (comp.). *La revolución inconclusa. Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*. Nueva Imagen, México, pp.28-56.
- Rodríguez, J. Raúl (1992). "¿Cómo se gestó? El conflicto de la UNISON", *Universidad Futura*, vol. 4, num. 10, verano, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 50-54.
- (1997). "Origen y desarrollo de la educación superior en Sonora", *Estudios Sociales, Revista de Investigación del Noroeste*, vol. VIII, núm. 13, enero-junio, Hermosillo, Sonora, pp. 55-96.
- Thurow, Lester (1981). *La sociedad de suma cero*, Orbis, España.
- Vries, Wietse de, y Moreno, Ricardo (1996). "Historia de una crisis autónoma: la UAP de 1975 a 1990", en Pansters, Wil (coord.). *La mirada del Fénix*, Centro de Estudios Universitarios-Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, pp. 129-166.
- Walford, Geoffrey (1987). *Restructuring Universities: Politics and Power in the Management of Change*, Croom Helm.