

# Autonomía y gobierno institucional

*Adrián Acosta Silva*

## Introducción

Una característica típica de los cambios en las relaciones entre las universidades y sus diversos entornos es el lenguaje. Otras señales son más espectaculares, claras y en ocasiones dramáticas, relacionadas habitualmente con el conflicto (huelgas sindicales, movilizaciones estudiantiles, paros, protestas políticas). Unas y otras expresan tensiones motivadas por intereses en disputa, pleitos internos, intervenciones de actores externos, ambigüedades corrosivas, ineficacias directivas y gubernativas. La historia reciente de esos cambios en el lenguaje y en las formas de la conflictividad universitaria muestra que en las aguas profundas de las tensiones entre palabras y hechos subyace un problema de significaciones asociado a la acumulación de intereses muy diversos. Esas aguas tienen que ver con la relación entre la autonomía universitaria y el gobierno institucional de esas organizaciones del conocimiento. Ésa es la tesis central de estas notas.

Algunas cuestiones generales orientan la hechura del texto. ¿Qué significa la autonomía universitaria hoy? ¿Cuál es el papel de los gobiernos universitarios en la defensa de la autonomía de sus respectivas instituciones? ¿Cómo se gestiona la autonomía universitaria

desde los órganos unipersonales y colegiados del gobierno institucional? Las respuestas a estas preguntas no se resuelven solamente invocando el espíritu o la letra del Artículo Tercero Constitucional, las leyes orgánicas o los estatutos de las universidades públicas. También tienen que ver con las prácticas, usos y costumbres del orden institucional universitario, un “orden de lealtades” habitado no solamente por una estructura formal-jurídica específica, expresada en enunciados normativos más o menos detallados, sino también por un orden informal configurado por una mezcla compleja de exigencias externas y tensiones internas que influyen y en ocasiones determinan o condicionan la autonomía institucional, política y académica de las universidades públicas contemporáneas en México.

Ese orden bifronte formal/informal está poblado por actores, estructuras e intereses muy diversos y frecuentemente encontrados. El gobierno federal, los gobiernos estatales y a veces municipales, diputados locales y federales, grupos empresariales, partidos políticos, coaliciones de poder conformadas por corrientes, facciones o grupúsculos, configuran el mapa de las tensiones políticas que tienen que ver con la autonomía de la universidad. En el territorio interno, la academia, las disciplinas y grupos docentes y de investigación, los sindicatos universitarios, las oligarquías académicas, las organizaciones estudiantiles, los grupos de poder simbólicos o fácticos, configuran el mapa interior de los conflictos, pleitos y tensiones que se procesan cotidianamente bajo las aguas profundas de la autonomía universitaria.

Esas arquitecturas jurídicas y tensiones prácticas habitan cotidianamente la autonomía de las universidades. Dentro y en los alrededores de esas tensiones se desarrollan procesos de construcción de la legitimidad relacionados con la idea misma de la autonomía y sus expresiones institucionales. Esa idea está cruzada por la elaboración de una autonomía imaginaria –una *autonomía ideal*– que coexiste con una *autonomía real*, práctica, cotidiana. Financiamiento, reconocimientos, estímulos a la productividad, eficiencia administrativa, eficacia directiva, la lucha por el prestigio y la reputación institucional, están en la base de las varias agendas que se desarrollan en las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y la autonomía ideal y real de las universidades públicas. Son agendas cruzadas, orientadas por intereses distintos y alcances diferentes. Las agendas centradas en el aseguramiento de la calidad

y las métricas de la evaluación coexisten con las agendas del financiamiento público, diferencial y competitivo. Las agendas de las libertades intelectuales y académicas clásicas de enseñanza e investigación —que están en el origen mismo de la concepción moderna de la autonomía universitaria— coexisten con las agendas centradas en mejorar la gobernanza institucional de las universidades, mediante el incremento del valor público de los servicios universitarios, la eficacia directiva, la eficiencia de la utilización de los recursos que reciben, la transparencia de sus procesos administrativos o el impacto económico y social de sus resultados institucionales.

Las experiencias recientes de universidades públicas y autónomas estatales como la de Aguascalientes, la Michoacana, la de Nayarit, la de Hidalgo, la de Baja California, o federales como la UAM o la UNAM, muestran cómo la autonomía es un principio dúctil, flexible, capaz de adaptarse a diferentes circunstancias internas y externas. Pero también enseñan que la autonomía es una frontera imaginaria, difusa y débil, que suele verse amenazada por intereses internos, externos, o una combinación de ambos. La historia fáctica reciente muestra cómo un gobernador, un diputado, un partido político, pueden demandar cambios a la normatividad universitaria o a sus prácticas académicas o de gobierno sin tomar en cuenta a las propias comunidades universitarias. Esa misma historia ilustra también cómo la autonomía es un campo de batalla “clásico” en la educación superior mexicana, donde ideologías, intereses legítimos, pasiones genuinas e imposturas políticas o intelectuales coexisten en la definición de significado de la autonomía universitaria.

Las notas siguientes tienen el propósito de identificar las ambigüedades, tensiones y desafíos de la autonomía universitaria desde la perspectiva de los gobiernos universitarios. La primera cuestión es indagar sobre el significado contemporáneo de la autonomía universitaria en el contexto de una *estatalidad* cambiante y bajo el peso del *capitalismo académico* como modo de producción predominante en la era de la competencia por la calidad, la internacionalización y la globalización de la educación superior. La segunda parte se concentra en revisar las relaciones entre la idea de la autonomía institucional de las universidades y la idea de la “ciudadanía académica” que se encuentra en la base de las libertades de cátedra y de investigación que constituyen el foco de la autonomía intelectual de las universidades. En la tercera sección, se revisa

brevemente la figura del gobierno institucional universitario y su papel como gestor de la autonomía universitaria, donde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza coexisten con los procesos de negociación política y académica en los que suele descansar la gobernabilidad institucional. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones generales a manera de conclusiones.

## El poder autónomo de la universidad

Una de las cuestiones críticas que habita las prácticas del gobierno contemporáneo de las universidades públicas es la tensión entre la colegialidad tradicional de sus formas de gobierno y las exigencias de cambio que el entorno socioeconómico, político y de políticas públicas formulan rutinariamente para mejorar las relaciones de coordinación y cooperación entre las universidades y sus contextos locales y nacionales. Esa tensión no es nueva, y surgió desde la invención misma de las universidades medievales como instituciones de poder, en las que credenciales, diplomas, certificados y títulos profesionales se convirtieron en recursos de legitimación de la autoridad de sus poseedores frente al poder público y los poderes privados. En la larga transición de las universidades de la Edad Media hacia la primera modernidad europea (siglos XVI a comienzos del XIX), esas características permanecieron y se reconfiguraron en el contexto de la formación de los estados nacionales, bajo los principios del liberalismo y la Ilustración que dieron origen a la autonomía de los individuos y de las universidades como condición para el ejercicio de las libertades de cátedra, de investigación y auto-organización de las instituciones universitarias surgidas de esa primera modernidad (Hammerstein, 1996).

Para el caso de las universidades públicas latinoamericanas, el poder universitario significa el reconocimiento del poder social de la universidad entre poblaciones y territorios específicos. Las fuentes de esa legitimidad institucional son de diversos tipos (intelectual, simbólico, histórico, político), y las representaciones sociales de esas fuentes de legitimación pueden ser difusas o intensas, claras o ambiguas (Acosta, 2019b). Desde esa perspectiva de las relaciones entre legitimidad y representación, la autonomía es un principio de identidad institucional, pero también una frontera imaginaria

que articula las actividades académicas, intelectuales y políticas que se desarrollan en las universidades. Significa autogobierno y apoyo estatal, libertad de cátedra y de investigación, selección de programas de formación profesional y proyectos de investigación científica o humanística, co-gobierno de estudiantes, profesores y directivos y compromiso con el desarrollo nacional y local, formulación de proyectos de vinculación e innovación, capacidad de auto-organización y emprendimiento de reformas académicas o administrativas.

La gestión del poder autónomo de las universidades es la tarea central de los gobiernos universitarios. Ello implica procurar equilibrios inestables entre la rendición de cuentas sobre su desempeño y el acceso al financiamiento público ordinario y extraordinario, la evaluación externa y la auto-evaluación, el mantenimiento de las libertades de enseñanza e investigación y la acreditación de la calidad de sus programas de pregrado y posgrado, la gestión eficiente y eficaz de la investigación científica y humanística, la eficacia gubernativa y la participación de los miembros de sus comunidades universitarias en los procesos de selección de los liderazgos institucionales, la resolución de los conflictos que surgen por reclamos y demandas legítimas de los diversos sectores estudiantiles, académicos o administrativos de sus universidades. En suma, la gestión de la autonomía universitaria que realizan sus gobiernos institucionales siempre es una gestión orientada a mantener umbrales positivos entre la gobernabilidad (la gestión del conflicto) y la gobernanza (la gestión del cambio) de la organización.

Esa tensión se vuelve más compleja en los contextos contemporáneos, donde la expansión de la educación superior significa diversificación y diferenciación acelerada de las ofertas públicas y privadas, creciente interés e intervención de los gobiernos nacionales para conducir los sistemas de educación terciaria, y la multiplicación de partes interesadas (*stakeholders*) en los asuntos universitarios, tanto académicos como organizacionales, financieros y administrativos. En ese marco, las universidades públicas han relocalizado velozmente su papel simbólico e importancia empírica en el conjunto de los sistemas nacionales de educación superior.

Procesar esas exigencias, demandas y tensiones forma parte de las rutinas de los gobiernos universitarios. Es una labor que lleva implícita una noción práctica de la autonomía que ayuda a gestionar el equilibrio entre la gobernabilidad y la gobernanza

institucional, dos de las dimensiones analíticas del gobierno universitario (Acosta, 2015). La experiencia mexicana de los últimos años muestra, sin embargo, la coexistencia de varias nociones de autonomía que suelen ser vagas, contradictorias y confusas. De algún modo, la autonomía es un concepto que se ha vaciado de un significado unívoco, para ceder el paso a distintas definiciones que vuelven más compleja la identificación de las fronteras que delimitan la autonomía de la heteronomía universitaria.

### *Autonomía ideal y autonomía real*

Como punto de partida del examen de los gobiernos universitarios en instituciones autónomas puede tomarse la tarea de identificar el significado normativo básico de la definición de la autonomía universitaria. Uno de los principios fundacionales de dicha autonomía es el autogobierno de esas instituciones, es decir, el derecho a gobernarse a sí mismas. Ese principio ilumina con claridad formal la autonomía ideal, imaginaria, de las universidades públicas mexicanas.<sup>1</sup> En primer lugar, el derecho a elegir a sus propias autoridades –desde el rector hasta los directores de escuelas, facultades o jefes de unidades académicas–, mediante los procedimientos acordados y establecidos en sus propias leyes orgánicas y reglamentos secundarios. En segundo lugar, la facultad de establecer los requisitos de acceso a los puestos, y las funciones, atribuciones y responsabilidades inherentes al acceso y desempeño de las figuras de autoridad universitaria. En tercer término, definir la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno colegiado para tomar las decisiones institucionales rutinarias y estratégicas. En cuarto lugar, adoptar las formas de organización que la comunidad universitaria considere más adecuadas para la coordinación de sus actividades académicas

---

1 La relación de la autonomía con el autogobierno en las universidades públicas mexicanas tiene mucho que ver con la historia política de cada universidad. Las características causales de la formación de la autonomía en cada caso son distintas en aquellas universidades estatales que fueron “pioneras” de la autonomía (como la Universidad Michoacana, la de San Luis Potosí o la Universidad de Occidente –antecedente de la Universidad Autónoma de Sinaloa–, o la UNAM que obtuvieron su autonomía entre 1917 y 1929), de las que obtuvieron la autonomía desde su fundación (11 universidades entre 1950 y 1976), y las de “autonomía tardía”, que la obtuvieron muchos años después de su fundación (17 universidades entre 1977 y 2010). Al respecto, ver el texto de Piñera y Alcántar (2010).

y administrativas. Por último, el autogobierno institucional implica la capacidad (el derecho) de reformar sus estructuras y normas de gobierno institucional, con el propósito de adaptarse eficientemente a las dinámicas multidisciplinares del desarrollo científico, tecnológico y social, pero también a las exigencias de evaluación de su desempeño, la transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos que reciben.

Estos cinco factores están en la base de las relaciones de causalidad entre la autonomía, el gobierno y el desempeño institucional de las universidades públicas. Ayudan a identificar el mínimo irreductible de factores que inciden en el funcionamiento del gobierno universitario y los grados de autonomía que habitualmente se observan en la vida cotidiana del gobierno institucional. Pero esos factores de la autonomía ideal o normativa obedecen a una lógica de tensiones entre los diversos actores universitarios, que reclaman para sí mayores libertades y recursos para desarrollar programas y proyectos de expansión de las diversas áreas y funciones académicas y administrativas. Esa lógica explica que la autonomía ideal coexista con diversas autonomías reales (académicas, estudiantiles, sindicales, políticas), que imprimen una mayor complejidad tanto a la gobernabilidad como a la gobernanza de las universidades públicas. De ahí que una de las tareas estratégicas de los gobiernos universitarios sea la de definir regularmente las políticas institucionales adecuadas para atender las demandas de sus comunidades, en un entorno de políticas públicas federales (financieras, organizativas, regulativas) que determinan en buena medida las orientaciones, metas y objetivos de las propias políticas universitarias.

Esa dinámica de demandas internas y restricciones externas que enfrentan los gobiernos universitarios es la característica dominante del significado y las prácticas realmente existentes de la autonomía universitaria mexicana. La autonomía ideal, normativa, imaginaria, la que se encuentra en el “mundo escrito” de leyes y reglamentos, coexiste todos los días con la autonomía real, empírica y práctica, del “mundo no escrito” del condicionamiento financiero federal, las restricciones presupuestales, las presiones reguladoras y la conflictividad política entre las comunidades universitarias y con los actores gubernamentales (gobernadores de los estados, funcionarios federales, partidos políticos).

## Autonomía institucional y ciudadanía académica

El filósofo Wilhelm von Humboldt publicó hace más de dos siglos (en 1810) un breve ensayo titulado “Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín”. Era un texto de corte filosófico, reflexivo y especulativo, alimentado por el espíritu del humanismo alemán del último tercio del siglo XVIII. Ese texto, por su naturaleza y contenido, definiría en buena medida las libertades académicas e intelectuales de los profesores y estudiantes universitarios como el centro de la acción institucional del Estado y de los gobiernos de las universidades. “Soledad y libertad para los que aprenden y enseñan” será el principio constitutivo de la autonomía académica de las universidades modernas, un principio que rompería radicalmente con el pasado clerical, dogmático, de las universidades medievales, y abría el paso a la legitimidad de la ciencia y de las humanidades como parte de una cultura moderna, abierta a la investigación, la discusión pública y la reflexión intelectual (Von Humboldt, 1991: 78).

Esa imagen de “soledad y libertad” como principios valorativos de las universidades será el eje configurativo de las libertades académicas modernas, donde el papel del Estado es apoyar, preservar y proteger el desarrollo intelectual, académico y cognitivo de las tareas de docencia e investigación de las comunidades universitarias. La autonomía institucional de la universidad (política, organizativa, académica) será la expresión ampliada de la autonomía individual de profesores y estudiantes. Es una autonomía legítima, resultado de un arreglo institucional modernizador de las relaciones políticas entre el Estado y las universidades. La historia de esa idea se alargará durante los siglos XIX y XX, modificando sus prácticas y contenidos a la luz de las transformaciones disciplinares, científicas y técnicas de los distintos campos del conocimiento y de los requerimientos de las formaciones profesionales, pero también de los cambios en los entornos de la estatalidad y de las políticas públicas construidos a lo largo del tiempo.

Por *estatalidad* se entiende la fuerza de las instituciones del Estado en la configuración de las relaciones políticas entre esas instituciones y organizaciones formalmente autónomas y descentralizadas como la universidad (Matthews, 2014). Para el caso mexicano, las formas modernas de la estatalidad descansan en los



procesos de reforma del estado que se desarrollaron luego de la crisis económica de los años ochenta en la región, que se combinaron con las transformaciones políticas de la transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos a lo largo del último cuarto del siglo. La estatalidad burocrática-autoritaria centrada en mantener la gobernabilidad política de las sociedades, se transformó en una estatalidad neoliberal-democrática, centrada en promover/estimular/incentivar cambios institucionales basados en la construcción de una gobernanza efectiva (Acosta, 2020a).

A lo largo de ese proceso, las relaciones entre universidades públicas y estado transitaron de un modelo de patrocinio benigno y negligente hacia un activismo claro del gobierno federal (*neointervencionismo estatal*) basado en la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo. El activismo se expresó en un paradigma de rendición de cuentas (*accountability*) articulado a través de diversas políticas y programas basados en el impulso a la modernización, calidad e innovación, que han dominado la lógica de la acción pública en los últimos treinta años en el campo de la educación superior (Acosta, 2012). Esas políticas cambiaron las reglas del juego de las interacciones entre las universidades, gobierno federal y gobiernos estatales, reglas que significaron una transformación silenciosa de la noción misma de la autonomía y las prácticas de gestión asociadas a ella (Ordorika, Rodríguez-Gómez y Lloyd, 2016).

Las narrativas universitarias sobre las libertades de cátedra e investigación se constituyeron como potentes relatos de derechos, en las que directivos, profesores, investigadores y estudiantes ejercen legítima y legalmente esas libertades como el bien mayor a proteger en la autonomía universitaria. El pasado heterónimo de universidades medievales, ligado a la preservación de dogmas gobernados por la fe, fue visto desde la revolución humboldtiana como el pasado opuesto, indeseable, de las universidades, en las cuales el descubrimiento de nuevos conocimientos estaría gobernado por la razón crítica, científica y humanística. Desde esta perspectiva, en las universidades se constituyó una suerte de *ciudadanía académica* configurada por derechos, obligaciones y responsabilidades, como el núcleo simbólico y práctico de la autonomía universitaria moderna (Shattock, 2014: 193-194).

Las políticas de la modernización y calidad que se impulsaron desde los años noventa descansaron en una lógica de estímulos y recompensas asociados a diversos programas federales y bolsas extraordinarias de financiamiento público. A lo largo de tres décadas (1989-2018), esa lógica incidió de manera importante en la modificación de la autonomía y en el papel de los gobiernos universitarios en el comportamiento institucional. La fórmula de evaluación de la calidad y financiamiento público diferencial, competitivo y condicionado, se desplegó en un nuevo lenguaje y nuevas figuras: cuerpos académicos, profesores con perfil deseable, sistema nacional de investigadores, acreditación de la calidad de programas de pregrado y posgrado, internacionalización, evaluación de la productividad académica, impacto de egresados, número de patentes e invenciones, proyectos de innovación social, emprendimiento público. Bajo ese lenguaje se constituyeron métricas de desempeño (indicadores, tasas, porcentajes, índices) que influyeron con diversa intensidad en el comportamiento institucional de las universidades públicas estatales. Bajo esa lógica métrica, los gobiernos universitarios combinaron su función de representantes de sus respectivas comunidades universitarias con la de gerentes para la implementación de las políticas públicas federales (Acosta, 2010).

La modernización de las políticas coincide en el tiempo con la aparición del *capitalismo académico* como modo de producción dominante en la educación superior en el mundo y en América Latina (Slaughter y Leslie, 1997; Brunner, Labrana, Ganga, y Rodríguez-Ponce, 2019). Este modo combina la competencia de las instituciones, grupos e individuos por recursos públicos y privados, la lucha por el prestigio y la reputación institucionales como modos de “señalización” en el ámbito internacional, y la incorporación de lógicas de mercado en los comportamientos institucionales, basados en el uso intensivo de estímulos y recompensas. Es una lógica típica del enfoque de la elección racional y la teoría de los incentivos, que descansan en el supuesto de que individuos y las instituciones sólo cambian a partir de estímulos, recompensas y castigos a su desempeño (Stone, 2012).

Intervencionismo estatal, modernización y capitalismo académico configuraron desde finales del siglo xx nuevos temas e intereses en la agenda institucional de los gobiernos universitarios. Elevar los índices de productividad académica, mejorar tasas de eficiencia ter-

minal y niveles de acreditación de los programas, obtener mayores recursos financieros para desarrollar proyectos de innovación, impulsar prácticas de emprendedurismo universitario, se colocaron en el centro de la gestión y la gobernanza de las universidades públicas. En esa agenda, los esfuerzos de planeación y las políticas universitarias se concentraron en el mejoramiento de la calidad, la productividad académica, la eficacia directiva y la eficiencia institucional. En ese contexto de exigencias y restricciones gubernamentales, la autonomía de la soledad y la libertad académica se adaptó a las exigencias de la modernización y las “reglas no escritas” del capitalismo académico. La función principal de los gobiernos institucionales universitarios fue entonces la de acelerar o facilitar la transición de una autonomía fuerte a una autonomía difusa, en la cual los grados de “soledad y libertad” de los individuos de y auto-organización institucional han cedido el paso a la búsqueda sistemática de indicadores de productividad, competitividad y calidad de las universidades.

Eso abrió un nuevo ciclo de relaciones entre el Estado y las universidades públicas en las cuales la autonomía cambió de significado, sentido y alcances. En ese nuevo ciclo —que podríamos llamar nuevo paradigma o modelo de gobierno universitario— la conducción de las universidades incrementó el poder de la autoridad central universitaria disminuyendo el poder de los académicos en los procesos decisionales. Como ocurrió en muchas universidades europeas, la gobernanza colegiada tradicional cedió el paso a una gobernanza “juntista” (*Boardism*), dominada por juntas directivas, comisiones estratégicas o cuerpos especializados de asesoría y producción de indicadores de calidad y mejoramiento institucional (Veiga, Magalhaes y Amaral, 2015: 398-399). Eso ha significado un proceso de redistribución de la autoridad universitaria, separando ámbitos de decisión y gestión de recursos. La era del gobierno universitario compartido entre estudiantes y profesores se transformó en la era de la gobernanza estratégica, institucional, dirigida formalmente a la conducción directiva eficaz, eficiente y estable de las universidades públicas.

## Gobierno institucional: gobernanza y gestión de la autonomía

Esa larga transición entre una autoridad colegiada, intensamente distribuida y tradicionalmente descentralizada, y el fortalecimiento de un núcleo directivo centralizado y estratégico, explica las transformaciones de fondo en las relaciones contemporáneas entre gobierno universitario, autonomía y desempeño institucional. La asociación entre las políticas de modernización e innovación, las métricas de evaluación de la calidad y el financiamiento diferencial, condicionado y competitivo con los nuevos modelos de gobernanza y gestión universitaria ha sido clara. Como ocurrió en otras experiencias regionales y nacionales en el campo de la educación superior, el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) se ubicó en el centro conceptual y organizativo de las políticas de cambio institucional instrumentadas desde los años noventa en las universidades mexicanas.

El predominio de ese enfoque ha estado asociado a la multiplicación de diversos incentivos e indicadores de calidad y productividad. El énfasis en la “planeación integral” o “estratégica”, la mejora de la coordinación y la acreditación y aseguramiento de la calidad de programas, profesorado, cuerpos académicos, y procesos de selección, tránsito y egreso de los estudiantes de pregrado y posgrado, así como el impulso a la internacionalización y la rendición de cuentas, se colocaron en el centro de las agendas de los gobiernos universitarios. El predominio de esas cuestiones en las agendas universitarias se combinó también con los problemas denominados “estructurales” de muchas universidades estatales, entre los que destacan el de las pensiones y jubilaciones del personal académico y administrativo, los adeudos impositivos federales y estatales acumulados a lo largo de los años, o la regularización de plazas académicas y administrativas que se fueron también acumulando en la nómina universitaria como efecto de las políticas de expansión y diversificación de los programas de pregrado y posgrado, de investigación y extensión y difusión cultural que realizan las universidades.

La combinación de estas agendas ha complicado los procesos del gobierno “corporativo”, gerencial, de las universidades públicas. Como ocurrió en otros campos de la acción pública, la gobernanza

institucional se convirtió en la nueva forma de denominar el proceso de implementación de las políticas para el impulso a estructuras institucionales articuladas a cambios en el desempeño de las organizaciones universitarias (Cairney, 2018; Frolich y Caspersen, 2015). Con diversos grados de intensidad y coherencia, las nuevas formas de gestión y gobernanza institucional que se desplegaron en los últimos años en México cohabitaron con las viejas formas y estilos de la gobernabilidad política, negociada, de las universidades.

Los gobiernos universitarios experimentan cotidianamente las presiones por mantener umbrales positivos de gobernabilidad institucional con la necesidad de gestionar eficientemente los recursos públicos que reciben, y mantener indicadores de desempeño que les permitan acceder a las bolsas de financiamiento ordinario y extraordinario que anualmente coloca el gobierno federal como instrumentos de las políticas públicas. Se trata de la búsqueda de una legitimidad bifronte: de un lado, una *legitimidad interna*, dirigida a satisfacer las demandas de sus comunidades universitarias; del otro, una *legitimidad externa*, que les permita presentarse como gestores eficientes frente a las autoridades federales y estatales. Demandas de incrementos salariales y prestaciones de académicos y trabajadores administrativos se combinan con el cumplimiento de los derechos adquiridos expresados en los contratos colectivos de trabajo, en especial los relacionados con el envejecimiento de poblaciones académicas que se traducen en incrementos significativos y constantes de los costos de los sistemas tradicionales de pensiones y jubilaciones. Al mismo tiempo, las exigencias de fiscalización, innovación, productividad académica, internacionalización, acreditación y aseguramiento de la calidad, se acumulan como ejes de la gobernanza institucional. En esas circunstancias, los gobiernos universitarios se ven presionados a mejorar los indicadores de desempeño como representaciones simbólicas del prestigio social, la reputación académica y la legitimidad política de las universidades que dirigen, pero también a actuar como agentes de negociación de las demandas y conflictos internos.

Esta doble presión explica la naturaleza extraordinariamente compleja del gobierno universitario contemporáneo. En el caso de las universidades públicas estatales, gestionar la autonomía se ha convertido en un ejercicio gubernativo permanente, multidimensional y complejo. Destacan, sin embargo, tres conjuntos de

tensiones que constituyen un patrón de desafíos a los tipos de autonomía que se han consolidado a lo largo del siglo XXI. Uno tiene que ver con la economía institucional y se concentra en el asunto del financiamiento público. Otro es de naturaleza política y se expresa en el tema del autogobierno universitario. Finalmente, se encuentra la dimensión de los límites de la autonomía de la universidad en un contexto de exigencias múltiples.

La primera dimensión es causada por el comportamiento errático, inestable e insuficiente del financiamiento público, tanto federal como estatal. Tiene algo que ver con la crisis fiscal del Estado mexicano —el crónico déficit impositivo estatal— que explica políticas de financiamiento público a la educación superior que dependen siempre de las restricciones presupuestales anuales y los ciclos depresivos o expansivos de la economía nacional y los contextos estatales. Ello, no obstante la expansión y diversificación de la matrícula, las actividades académicas de docencia, investigación, extensión y difusión cultural, se han mantenido y crecido en un contexto de restricciones que suelen tener la flexibilidad del mármol. Una economía institucional de las universidades que combina restricciones financieras federales y estatales con exigencias de crecimiento en cantidad y calidad de sus ofertas y servicios es una de las paradojas que enfrentan cotidianamente los gobiernos universitarios.

La segunda cuestión tiene que ver con la política y el gobierno universitario. La tensión entre fórmulas colegiadas, compartidas, de autogobierno institucional, suele ser vista por partidos políticos, gobernadores y funcionarios públicos como uno de los problemas del ejercicio de la autonomía.<sup>2</sup> En especial, el tema de la participación en la elección de rectores y directivos se coloca como el centro de las críticas al gobierno de las universidades, y se invocan fórmulas asambleísticas/democratizantes (en un extremo) o corporativas/gerenciales (en otro extremo) como solución a los problemas de eficiencia, coordinación y conducción institucional. De ahí se des-

---

2 Un caso reciente que dibuja con claridad esta afirmación es el de la Universidad Autónoma de Nayarit, donde el gobernador de la entidad promulgó una propuesta de reforma a la ley orgánica de esa institución, que fue aprobada rápidamente por los diputados del congreso local. La iniciativa fue formulada sin la participación de las autoridades ni la comunidad universitaria de la UAN, lo que abrió un conflicto político y jurídico caracterizado como una “violación a la autonomía universitaria” (Acosta, 2020b).

prenden en buena medida las propuestas de cambios a las leyes orgánicas universitarias en lo referente a sus procedimientos de elección de rectores y directivos, o las prácticas cotidianas de las autoridades universitarias para producir decisiones institucionales no colegiadas. En otras palabras, al principio de “máxima colegialidad” de las decisiones se opone el principio de “máxima eficacia” gubernativa. Aunque no es claro el diagnóstico de las propuestas, la experiencia muestra que las mismas suelen ser un típico ejercicio de soluciones en busca de problemas.

Finalmente, está la cuestión de los límites de la autonomía. Hoy, la autonomía ha desdibujado sus fronteras. Las políticas públicas han cambiado el sentido y los significados de la autonomía condicionando los recursos públicos al cumplimiento de metas e indicadores de gestión y desempeño institucional. Las políticas federales de transparencia y fiscalización de los recursos públicos que reciben las universidades han significado la transición de la figura del “estado evaluador” de los años noventa al “estado auditor” del siglo XXI, transición que se expresa empíricamente en la creación de órganos internos de control en las universidades cuyos titulares son nombrados por el Senado de la República o por los Congresos estatales y no por las propias universidades públicas (Rodríguez Gómez, 2019). La legitimidad de origen de las autoridades federales o estatales —es decir, el hecho de haber sido electas por la mayor parte de los ciudadanos a través de procesos electorales democráticos— suele ser ejercida como un instrumento de presión para impulsar modificaciones normativas u organizativas a las universidades. Las libertades académicas de investigación y de enseñanza están sujetas regularmente a la evaluación externa de instancias burocráticas. La vida académica misma es un ejercicio que combina restricciones presupuestales y oportunidades institucionales. La cultura de la imagen institucional cada vez más descansa en la métrica del desempeño y no en los complicados procesos que hacen posible la existencia misma de la vitalidad y curiosidad intelectual y científica como componentes básicos del desarrollo académico universitario.

## Consideraciones finales

El funcionamiento, la organización, las restricciones y límites del gobierno de las universidades públicas estatales es un tema importante para comprender el problema de la autonomía universitaria contemporánea. Es un asunto que involucra tanto la construcción de una gobernabilidad estable, legítima y eficiente, como el funcionamiento de una gobernanza institucional que favorezca la coordinación, la cooperación y la eficacia directiva de las autoridades universitarias.

Hoy que se discute en diversos foros una Ley General de Educación Superior que sustituya a la antigua Ley para la Coordinación de la Educación Superior de 1978, quizá sea el momento de abordar una reglamentación específica en torno a la autonomía universitaria, que favorezca el financiamiento público, el autogobierno institucional y la definición clara de los límites de la autonomía de las universidades públicas, que contenga o delimite los impulsos intervencionistas de los actores no universitarios. Sin embargo, también es necesario reconocer que la vida intelectual, académica, formativa, de las universidades es un territorio poco explorado, que requiere de tiempos y condiciones que no obedecen solamente a disposiciones normativas actualizadas y pertinentes. En otras palabras, se trata de acercar la autonomía real a la autonomía imaginaria o ideal que sirve de marco de referencia a las prácticas académicas e intelectuales de las universidades.

Las señales del lenguaje, de las tensiones y los conflictos, apuntan hacia la conformación de un nuevo ciclo para la autonomía universitaria. Difícilmente, las miradas nostálgicas se impondrán como modelos a reconstruir en el nuevo ciclo. Tampoco lo serán las narrativas “novedistas” (la fascinación por lo nuevo) asociadas a las métricas del desempeño y los relatos heroicos sobre la calidad, la internacionalización y la innovación de las universidades públicas. El nuevo ciclo está dominado por la incertidumbre y la confusión. Una estatalidad en proceso de reconstrucción, un capitalismo académico que favorece la legitimación de mecanismos de mercado basados en incentivos y recompensas al desempeño institucional, la persistencia de patrones inestables de financiamiento público y resistencias universitarias hacia la ampliación de las fuentes de financiamiento público y privado, frente a un sociedad que en realidad



son muchas, expresadas de manera heterogénea en territorios y poblaciones específicas, y cuyas expectativas de movilidad social ascendente están centradas fuertemente en el acceso a las universidades públicas estatales, muestran las varias dimensiones de las incertidumbres que gestionan cotidianamente los gobiernos universitarios. Determinar la naturaleza, profundidad y complejidad de esas dimensiones es quizá el ejercicio intelectual y político estratégico de las universidades públicas en México.

## Referencias

- Acosta Silva, Adrián (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES/UDUAL, 2ª. Edición.
- Acosta Silva, Adrián (2012). Federal Policies and Governance of Universities in Mexico, 1990-2010. En Schuetze, Hans G., William Bruneau y Garnet Grosjean (Eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads and Experience in International Perspective* (pp. 147-160). New York: Palgrave MacMillan.
- Acosta Silva, Adrián (2015). El gobierno universitario en América Latina: entre la lógica de la gobernanza y la lógica de la gobernabilidad. En Ganga, Francisco y Juan Abello (comps.), *Gobernanza universitaria. Aportes desde una perspectiva latinoamericana* (pp. 45-58). Santiago de Chile: RiL editores.
- Acosta Silva, Adrián (2019a). La épica de los indicadores. En Lomelí Vanegas, Leonardo y Roberto Escalante Semerena (Coords.), *Autonomías bajo acecho* (pp. 83-97). México: Siglo XXI Editores.
- Acosta Silva, Adrián (2019b). El poder universitario en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), enero-marzo, 117-144. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57829>
- Acosta Silva, Adrián (2020a). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la Educación Superior*, 49(193), enero-marzo, 1-23. <http://resu.anui.es.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1025/415>
- Acosta Silva, Adrián (2020b). Universidad Autónoma de Nayarit: la reforma autoritaria. *Nexos*, 15 de enero. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=2116>

- Brunner, J., Labrana, J., Ganga, F., & Rodríguez-Ponce, E. (2019). Circulation and reception of the theory of *academic capitalism* in Latin America. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 79. doi:<https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Cairney, Paul (2018). La implementación y el problema de la gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión. En Pardo, M. C., M. I. Dussauge y G. M. Cejudo, *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 247-282). México: CIDE.
- Frolich, Nicoline y Joakim Caspersen (2015). Institutional Governance Structures. En Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 379-397). New York: Palgrave MacMillan.
- Hammerstein, Notker (1996). Relations with authority. En Rüegg, Walter, H. De Ridder-Symoens (Ed.), *A History of the University in Europe, vol.II, Universities in Early Modern Europe (1500-1800)* (pp. 114-154). Cambridge University Press.
- Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). New York: Pgrave Macmillan.
- Humboldt, Wilhelm von (1991). La situación de la universidad. En Bonvecchio, Claudio (Introducción, selección y notas), *El mito de la universidad* (pp. 75-117). México: Siglo XXI Editores/CESU-UNAM.
- Matthews, Felicity (2014). Governance and State Capacity. En Levi-Faur, David (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 281-293). New York: Oxford University Press.
- Ordorika, Imanol, Roberto Rodríguez-Gómez y Marion Lloyd (2016). La autonomía universitaria en el marco del federalismo. En Muñoz y García, Humberto (Coord.), *¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?* (pp. 153-204). México: Porrúa/SES-UNAM.
- Piñera, David y Víctor M. Alcántar (2010). Diversidad de los tiempos en que las universidades estatales han obtenido su autonomía. En Terán Fuentes, Mariana, David Piñera Ramírez y Romualdo López Zárate (Coords.), *Diversas formas de vivir la autonomía universitaria. Reflexiones y experiencias* (pp. 19-35). Zacatecas, México: Universidad Autónoma de

- Zacatecas/Red de Historia de las Universidades Estatales en México/Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2019). Autonomía y rendición de cuentas: una revisión histórica. *Campus-Milenio*, 1 de agosto. [http://campusmilenio.mx/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=17362:autonomia-y-rendicion-de-cuentas-una-revision-historica-v&Itemid=140](http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=17362:autonomia-y-rendicion-de-cuentas-una-revision-historica-v&Itemid=140)
- Shattock, Michael (Ed.) (2014). *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*. London & New York: Routledge.
- Slaughter, Sheila y Larry L. Leslie (1997). *Academic Capitalism, Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox. The Art of Decision Making*. New York: WW Norton & Company.
- Veiga, Amélia, Antonio Magalhaes y Alberto Amaral (2015). From Collegial Governance to *Boardism*: Reconfiguring Governance in Higher Education. En Huisman, Jeroen, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). New York: Palgrave MacMillan.

