

# 10º CONGRESO INTERNACIONAL RETOS Y EXPECTATIVAS DE LA UNIVERSIDAD “LA UNIVERSIDAD EN TRANSFORMACIÓN”

ÁREA TEMÁTICA: VI. Académicos y Gestores: su reconfiguración al interior de la organización universitaria en el marco de los cambios mundiales.

Subtema: Los modelos y propuestas para gestión institucional incluyente, colaborativa, y colegiada para la transformación institucional.

## **La gobernanza universitaria intuitiva: La separación entre el mar de información y la gestión**

José Francisco Romero Muñoz<sup>1</sup>  
María Guadalupe Moheno Padrón<sup>2</sup>  
Wietse de Vries Meijer<sup>3</sup>

### Resumen

*La Benemérita Universidad Autónoma de Puebla cuenta actualmente con un vasto sistema de información para la gestión educativa, además con varios subsistemas para la evaluación docente, la gestión financiera, la capacidad de infraestructura física y de apoyo académico. Sin embargo, la gestión institucional continúa siendo intuitiva, los sistemas de información se usan de manera rudimentaria, los análisis más profundos revelan “verdades incómodas” que difícilmente se usan para la toma de decisiones, no sólo en el ámbito de la gestión institucional sino al interior de cada escuela y facultad. Cuestiones como la baja eficiencia terminal, los índices de reprobación, el descontento estudiantil con un profesor, entre otros problemas, no suelen generar acciones planeadas para corregir su rumbo. La inversión en los sistemas de información da cuenta de un esfuerzo institucional importante. A pesar de ello, al aprovechar escasamente dichos sistemas se cuestiona su real trascendencia, ya que en realidad existe una división de estos y la gestión cotidiana. En este artículo se analizan los sistemas de información existentes, así como los elementos necesarios para aprovechar sus capacidades al máximo. De igual forma se analizan los estilos de gestión prevalecientes, y los elementos que debieran cambiar para lograr un aprendizaje organizacional efectivo.*

Palabras clave: gobernanza, gestión universitaria, sistemas de información, evaluación.

### Introducción

Desde los 80s, los cambios en la gobernanza<sup>4</sup> universitaria han sido considerados como claves para la reforma de la educación superior. La apuesta de muchos gobiernos y universidades ha

---

<sup>1</sup> Vicerrectoría de Docencia-Dirección General de Educación Media Superior. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Juan de Palafox y Mendoza, No. 219, Puebla, Pue., CP 72000, México, f.romero76@gmail.com

<sup>2</sup> Vicerrectoría de Docencia-Dirección General de Educación Media Superior. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 2 Sur, No. 3918, 1er. Piso, Puebla, Pue., CP 72534, México, gmoheno@gmail.com

<sup>3</sup> Vicerrectoría de Docencia-Dirección de Investigación Institucional. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Juan de Palafox y Mendoza, No. 219, Puebla, Pue., CP 72000, México, wietsedevries@ultranet.net.mx

sido establecer formas de gobernanza más ágiles, mismas que llevarían a una gestión y una administración más eficiente y eficaz (de Boer and File, 2009). Ello llevaría a un mejor equilibrio entre costos y beneficios, una mejor atención a los distintos clientes, una mejor rendición de cuentas (*accountability*) y a una universidad más relevante.

Desde entonces, muchos estudios sobre la gobernanza se han centrado en las reformas estructurales o legales. Generalmente concluyen que, a lo largo del tiempo, las instancias ejecutivas han prevalecido sobre las tradicionales formas colegiadas. Con ello, algunos aumentaron su poder, particularmente el rector y su equipo cercano, mientras que otros lo vieron disminuir, como los académicos y los estudiantes (Acosta, 2006; López Zárate, 2003; Ibarra Colado, 2001).

Las reformas causaron que el sector administrativo se estableciera como un estamento significativo, con un creciente grado de profesionalización: en vez de una gestión por “aficionados” (académicos que dejan temporalmente la academia para dedicarse a la administración), ha aumentado el número de funcionarios provenientes de carreras como Contaduría, Derecho y Administración de Empresas, que se ha dedicado exclusivamente a la administración universitaria. Han surgido incluso propuestas de que la administración universitaria debería ser una profesión de carrera.

Nacieron además nuevas figuras, como los expertos, los asesores, y los evaluadores. Algunas universidades procedieron a crear Consejos Ejecutivos, con representantes de sectores externos a la universidad. A raíz de estos cambios, la administración universitaria tiene hoy una configuración muy distinta y parece estar más acoplado a las demandas modernas. Sin embargo, queda una seria duda si todo eso llevó a una mejor toma de decisiones al interior de la universidad, o a cambios profundos en el trabajo académico cotidiano. Como plantea Acosta (2009; 143): “es difícil demostrar que exista una relación directa entre las reformas administrativas y organizacionales del gobierno universitario con la mejoría en la calidad del desempeño institucional”.

Nuestra pregunta central se refiere a esta falta de evidencia sobre la mejora de la calidad: ¿llevaron los cambios a una administración más eficiente y eficaz, sopesando costos y beneficios, con una mejor atención a distintos clientes, a partir de decisiones racionales basadas en un sistema de información confiable?

## **¿Cómo evaluar a la nueva gestión?**

¿Cómo podemos revisar los efectos de la nueva gestión? Hasta la fecha, el análisis de los cambios en la gobernanza se ha centrado mayoritariamente en las estructuras de gobierno internos y en la interacción de estas estructuras con las políticas gubernamentales u otros factores externos (Acosta, 2002). Este tipo de análisis suele revisar las formas de organización (formales o informales) y los procesos de toma de decisiones que se desarrollan dentro de ellas, para explicar cómo se ejerce el poder. Los análisis revelan historias interesantes sobre cómo los distintos actores usan y abusan las reglas de juego, o incluso como intentan cambiar las reglas a su favor. Enfatizan la actuación del rector y sus colaboradores cercanos. Pero el

---

<sup>4</sup> Adoptamos aquí la definición que da Edwards (2001) de la gobernanza: “no es tanto qué hace una organización, sino cómo lo hace; gobernanza concierne cómo una organización se maneja a sí misma, y los procesos y estructuras usados para alcanzar sus metas.” Como tal, el concepto gobernanza incluye aspectos como el liderazgo, la gestión y la administración.

análisis de este “juego del poder y del saber” (Gradilla 1995) generalmente se traduce en un tipo de “Crónica de renuncias y denuncias anunciadas”. Es decir, se limita a revisar la lucha por el poder entre varias facciones (*stakeholders*), dentro de un cambiante marco legal que impone ciertas limitaciones al poder de cada cual. No revisa si han cambiado las lógicas de regulación dentro de una institución. Y la lógica de la regulación es un aspecto clave, ya que los cambios en las formas de gobernanza deberían llevar a cambios de fondo.

Intentaremos aquí un enfoque distinto. Como apunta Acosta (2002), hay tres tipos de “paradigmas” para el análisis de la gobernabilidad universitaria: El primero concierne las representaciones simbólicas sobre el poder en la universidad, completo con los mitos y las “monedas falsas”. El segundo analiza la configuración política interna del poder. El tercero implica “estudiar el perfil de la burocracia universitaria, de las instituciones y los instrumentos de gobierno que expresan el ejercicio del poder en las universidades”.

Nos centraremos aquí en el tercer aspecto. Nos interesa revisar el perfil de la burocracia, la forma en que opera cotidianamente, a partir de qué justifica su labor y los instrumentos que usa para ejercer el poder.

Como punto de partida para nuestro análisis, retomamos el supuesto clásico Weberiano acerca de la burocracia: la burocracia debería ser un aparato de expertos calificados que procura lograr una organización de manera racional, eficiente y eficaz. Tomar este enfoque como punto de partida no implica suponer que la burocracia weberiana existe: en efecto, hay una amplia literatura acerca de organizaciones que indica se trata de un tipo ideal (DiMaggio y Powell, 1983). Sin embargo, las múltiples reformas en las estructuras de gobernanza universitaria de las últimas décadas han sido motivadas, por lo menos en el discurso, por la búsqueda de este modelo ideal.

Para lograr este objetivo, las teorías en boga no sólo remiten a Weber. Actualmente incluyen diferentes novedades provenientes de la empresa privada, como el presupuesto por programas, la planeación por objetivos, la planeación estratégica, *benchmarking*, la reingeniería de procesos, o el *Total Quality Management*. La lógica detrás de estas proposiciones es que la universidad podría y debería funcionar como cualquier empresa privada exitosa (o por lo menos rentable) o como universidad emprendedora (Clark, 1998). En términos de gobernanza ello lleva, parece que inevitablemente, a una reestructuración de formas de gobierno interno, donde prevalecen las instancias ejecutivas sobre las colegiadas (Marginson and Considine, 2002). Esta pérdida, sin embargo, se vería compensada por las ganancias en eficiencia, eficacia y pertinencia, según los defensores de las reformas.

El resultado de esta combinación de ideas es un paradigma que recibe el nombre de *New Public Management*: una amalgama que combina prácticas de la burocracia pública con experiencias de la empresa privada.

Por lo menos en el discurso y la teoría del *New Public Management* (Amaral, Jones y Karseth, 2002) estos cambios estructurales llevarían a una gestión coherente e integrada, enfocada en los resultados en términos de eficiencia, efectividad, calidad del servicio e impacto, basada en la asignación racional de recursos, la organización óptima del trabajo y la evaluación sistemática del desempeño. La gestión se guiaría por un enfoque estratégico que busca atender las demandas del mercado y el Estado. Todo ello implicaría un uso óptimo de la información sobre la institución y su entorno, para poder pasar de la lucha meramente política hacia el uso racional de recursos. Otros aspectos incluyen:

- Un ambiente descentralizado de gestión que complemente mejor la autoridad con la responsabilidad, de manera que las decisiones sobre asignación de recursos y la provisión del servicio se ubiquen más cerca del punto de entrega del servicio y permitan una mayor retroalimentación de parte de los clientes y otras partes interesadas.
- Mayor énfasis en una provisión dirigida hacia las opciones de los clientes a través de la creación de entornos competitivos dentro de las organizaciones del sector público y con la participación de competidores no-gubernamentales.
- La flexibilidad necesaria para explorar alternativas más costo-efectivas para la provisión pública directa o las regulaciones, incluyendo el uso de instrumentos de mercado tales como tarifas a los usuarios, *vouchers* y venta de derechos de propiedad.
- Responsabilidad por resultados (*accountability*) y por la creación de adecuados procedimientos, antes que conformidad con un conjunto particular de reglas y, adicionalmente, un cambio de enfoque desde la evitación a la gestión del riesgo.

(Keating y Shand 1998:13, citado por Brunner 2006)

Crucial dentro del modelo es la evaluación del desempeño de distintos actores y procesos. Eso implica también que la toma de decisiones se debería efectuar a partir de información confiable y objetiva. Como plantea Kettl (2002): “la información es el componente más básico y necesario para la transformación de la gobernanza.” El uso de tecnologías modernas debe facilitar la comunicación y el uso de la información.

Pero mientras las reformas estructurales han recibido mucha atención, poco análisis se ha hecho del desarrollo y uso de sistemas de información que deberían soportar y guiar la toma de decisiones en la universidad. El diseño de tales sistemas implica definir ante todo lo que se requiere saber del sistema o de una organización, y establecer consecuentemente un conjunto de indicadores de desempeño. Sin embargo, el desarrollo de tales sistemas ha sido problemático, incluso para la iniciativa privada (Allen y Wilson, 1996).

Adicionalmente, los cambios en la gestión y el uso de sistemas de información son de particular interés en el sector universitario, ya que se supone que estas instituciones estarían en la vanguardia en el cambio organizacional hacia instituciones basadas en el manejo del conocimiento (dentro de la nueva sociedad del conocimiento) con un manejo abierto de la información y del conocimiento, a la par una participación amplia interna a través de diálogos informados (Reed, Meek and Jones, 2002).

Existen varias preguntas adicionales que surgen aquí: ¿Qué tan racional se ha vuelto la toma de decisiones en la BUAP? ¿Llevaron los cambios estructurales y legales a una gestión más ágil e informada? ¿Prevalece en la universidad la racionalidad económica y la eficiencia? ¿Cuáles nuevas reglas han surgido y como se aprovechan diferentes actores? ¿Cuál es el resultado neto de estas nuevas reglas? En fin: ¿Qué cambios podemos distinguir en la manera en que la BUAP se gobierna cotidianamente?

## **Sistemas de información**

Al inicio de los 90s, la BUAP carecía prácticamente de cualquier sistema de información. La información sobre los estudiantes (los “kardex”) se recababa a mano. En la práctica, no se sabía cuántos estudiantes había en la institución. Tampoco existía un sistema de información financiera, pero el ejercicio del presupuesto era bastante sencillo: casi el 90 por ciento del

subsidio se dedicaba al pago de nóminas, el restante 10% para compras básicas. De la planta académica y administrativa no se sabía igualmente casi nada: se elaboraba cada quincena la nómina, pero como era práctica común de combinar varios contratos, se desconocía incluso el número de personas que laboraba en la institución. El desempeño del personal, sin embargo, era un factor desconocido.

Mucho ha cambiado desde el inicio de los noventa. En 1995, la BUAP contrató un sistema de información llamado BANNER, de origen norteamericano. A grandes rasgos se trata de un sistema informático con tres módulos: estudiantes, finanzas y espacios físicos. El sistema tiene otros módulos (por ejemplo, para registrar información sobre académicos o sobre egresados) pero estos nunca se activaron en la BUAP.

El módulo de estudiantes contempla toda la información relacionada con la matrícula, y en la cual se capturan las inscripciones, las calificaciones, y datos sobre la deserción. También contempla todas las materias de los distintos planes de estudio, con el número de créditos y el nombre del profesor que impartió la materia. Todo ello facilita todo lo relacionado con la programación académica: permite relacionar adecuadamente las materias que están registradas en los planes de estudio, inscribir a los estudiantes en ellas y asignar a los profesores que las imparten. También permite llevar a cabo un control sobre un aspecto central: registra cuáles estudiantes han terminado todos los requisitos para titularse.

El módulo de finanzas registra el presupuesto total con el que cuenta la universidad, tanto el subsidio ordinario como el extraordinario. El subsidio ordinario se destina principalmente al pago de la nómina y los montos que corresponden a la asignación de los fondos fijos de cada unidad académica y administrativa. Estos últimos sirven para sustentar los gastos en materiales, servicios y gastos menores de mantenimiento a las instalaciones.

El módulo de espacios físicos corresponde al registro tanto de edificios como de salones, cubículos, salas de usos múltiples, etc. Sin embargo, es el que menos captura y utilización tiene. En general el sistema es alimentado con la información del módulo de estudiantes.

En cuanto a la planta académica y administrativa, el BANNER solamente incluye la información básica necesaria para el pago quincenal de la nómina: tipo de contrato, antigüedad, montos de salarios y prestaciones y cuenta bancaria.

A la par de este sistema de información básica que soporta la planeación académica, existen varias bases de información por separado:

- Desde 1994 la BUAP contrató los servicios del *College Board* para el examen de ingreso. Los datos de este proceso contemplan no sólo los resultados del examen en diferentes rubros (español, Matemáticas) sino también el promedio de calificación en la escuela preparatoria y algunos datos sobre el origen socio-económico. Estos datos, sin embargo, nunca se integraron al BANNER.
- De la misma manera, los datos sobre la titulación se manejan en una base de datos separada. Es decir, el registro en BANNER termina cuando el estudiante haya cursado todos los créditos requeridos o cuando se da de baja.
- En el caso de la planta académica, no se usa el módulo de BANNER, salvo los datos para el pago de nómina. Sin embargo, existen varias bases independientes: cada dos años se revisa la productividad de cada académico que se postula para la asignación de becas al desempeño (ESDEPED), se actualiza cada año la base de académicos que cumplieron con el perfil PROMEP o que calificaron para el SNI.

Igualmente, cada año se revisa la composición de los Cuerpos Académicos. De manera más irregular, se decide sobre la permanencia y las promociones de académicos. Adicionalmente, se toman decisiones sobre permisos de superación académica y de sabáticos. Además, cada cuatrimestre los académicos que imparten cursos en las licenciaturas son evaluados por los estudiantes (PIEVA), recibiendo una calificación. Es decir, para la planta académica existen múltiples procesos de evaluación, pero cada uno lleva a una base de datos particular. Además, sólo existen datos básicos (como grados, antigüedad, cursos impartidos, producción científica, edad, sexo) sobre aquellos académicos que participan en esos procesos de evaluación, mientras que sobre la mitad del profesorado, no sujeto a programas especiales como los estímulos, prácticamente no existe información.

- En el ámbito financiero, existen varios procesos de planeación, ejercicio y evaluación adicionales al subsidio regular: hay procesos separados para el PIFI (Programa Integral de Fortalecimiento Institucional), FOMIX (Fondos Mixtos), fondos aportados por el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) y fondos para la construcción. Adicionalmente hay programas de becas: PRONABES (Programa Nacional de Becas para la Educación Superior), ECOES (Espacio Común de Educación Superior), PNPC (Programa Nacional de Posgrados de Calidad), Programa de becas de EMS (Educación Media Superior). En el ramo de la infraestructura física opera el FAM (Fondo de Aportaciones Múltiples) y el Programa de Infraestructura de EMS. Además hay fondos especiales para las Becas al Desempeño Docente y para PROMEP (becas, premios, apoyos para proyectos de investigación). Adicionalmente, la BUAP genera ingresos propios para varias vías, no solamente por colegiaturas sino por cuotas especiales (para presentar el examen de ingreso o la tesis) o la venta de productos y servicios. Varias de estas cuotas se cobran directamente en las unidades académicas. Con eso, resulta difícil establecer, planear y ejecutar un solo presupuesto institucional. Como resultado, algunos fondos no se registran en BANNER.
- Existen varios procesos adicionales de obtención de datos: hay estudios sobre egresados, sobre empleadores, sobre el mercado de trabajo, o sobre la deserción. Adicionalmente existen las observaciones de agencias de acreditación o las de la SES (Subsecretaría de Educación Superior) sobre el PIFI.

Dentro de este conjunto, el BANNER es el sistema más importante. A partir de este sistema, sería teóricamente sencillo planear las actividades de cada ciclo escolar, haciendo uso de la información disponible para aprovechar la capacidad instalada, los recursos humanos y financieros disponibles.

Sin embargo, destaca que varios procesos de evaluación y seguimiento operan por separado. No sólo están afuera del BANNER, sino que corresponden a distintas dependencias administrativas que escasamente se comunican entre sí. Más bien, cada dependencia defiende su parcela y considera su información como su propiedad.

Una primera característica del sistema de información que podemos observar en la BUAP es que el sistema se construyó sobre la marcha y que se compone por varios fragmentos. Quizá es inapropiado hablar de un sistema.

## **El uso de la información**

Ahora bien, si existen varios procesos de evaluación y de recopilación de información, ¿hasta dónde hace la BUAP uso de estos datos en su operación cotidiana?

La respuesta concisa es: sorprendentemente poco. El proceso de admisión, con el examen de conocimientos, funciona básicamente como filtro: hay un número elevado de aspirantes, pero un número limitado de lugares, lo cual hace necesario un proceso de selección. Pero una vez que se admitió el número apropiado de estudiantes, no se vuelven a usar los datos.

De la misma forma, no se hace ningún análisis del comportamiento de estudiantes, más que para los trámites de titulación: aquellos que aprueban todas las materias con un promedio de 8.5 tienen el privilegio de la titulación automática: no tienen que escribir una tesis. Pero no existe ningún seguimiento de desertores, reprobadores, becados, etc.

Tampoco existe un seguimiento de las distintas materias del mapa curricular. Cada cuatrimestre se da una negociación sobre cuales materias se abren y cuáles no, pero eso se da en función de la demanda de estudiantes y la disponibilidad de los profesores. El proceso es complejo, ya que coexisten varios planes de estudio, lo cual implica que cada cuatrimestre se tiene que decidir sobre cerca de cien materias para cada carrera. Algunas carreras contemplan más de 60 materias a cursar para terminar sus créditos, y casi todas deben estar abiertas para atender al estudiante.

Indicadores básicos siguen siendo tema de eternas discusiones. La eficiencia terminal es uno de ellos. Según los vaivenes, esto fluctúa entre el 90 y el 10 por ciento. Se puede calcular por generación o por puro egreso, después de un período que puede fluctuar entre 5 y 10 años. Los que no vuelven a inscribirse en un cuatrimestre son casos desconocidos, que en algún momento serán dados de baja. Aunque existe un reglamento de ingreso, permanencia y egreso de estudiantes, no se aplica, ya que implicaría dar de baja a la mitad de los estudiantes registrados.

Cosas semejantes ocurren en la programación académica: existen fuerzas y procesos internos oscuros que hacen complicada esta tarea. Por un lado, los profesores más antiguos son dueños de sus materias y sus horarios, sin mencionar que los profesores contratados por tiempo parcial son los que cubren la mayor parte de clases, en cierta medida porque son quienes tienen menos fuerza política y no tienen más remedio que aceptar las materias que les ofrecen. Por otro lado, existen dificultades serias en cuanto la apertura de nuevos programas; cada nuevo programa nace sin mirar siquiera las posibilidades reales para soportar a los grupos de jóvenes, y en ocasiones sin la certeza suficiente de su pertinencia social.

La administración escolar se complica aún más porque el proceso incluye un sinnúmero de excepciones: cada profesor quiere su horario y siente ser dueño de la materia que imparte. En la práctica, la información registrada raras veces concuerde con lo que en la realidad sucede. Si simplemente alguien quisiera verificar que un determinado curso se está llevando a cabo en el horario registrado, y el salón asignado, difícilmente lo encontraría.

Aún más complicados son los datos sobre la planta académica, debido a la multitud de procesos de evaluación. El problema central aquí es que cada proceso de evaluación fue creado para satisfacer una necesidad particular, generalmente externa, no para dar un seguimiento institucional al desempeño de los académicos. Así, la revisión del quehacer

académico para asignar estímulos se realiza cada dos años. Los documentos son revisados por comisiones, que finalmente asignan un puntaje al aspirante, lo cual se traduce en un sobresueldo. Pero ahí termina el proceso: no hay implicaciones para la asignación de los cursos.

Así opera también la evaluación que hacen los estudiantes cada cuatrimestre de sus profesores: se entrega a cada profesor su puntaje, y existe un requerimiento de un puntaje mínimo para poder participar en el programa de estímulos, pero los resultados no influyen de ninguna manera en la programación académica.

Sobre el desempeño del personal administrativo no se sabe nada: ha habido algunos intentos de introducir procesos de evaluación del desempeño, ligado a estímulos, pero no prosperaron. Igualmente, la descripción de puestos y funciones sigue prácticamente inexistente.

La operación paralela de distintos procesos de evaluación causa problemas para la planta académica, ya que cada profesor se ve obligado a comprobar una sola actividad en numerosas ocasiones. Pero este hecho apunta a un problema más grave para la gestión: no existe un sistema institucional integrado de seguimiento del desempeño de la planta académica o administrativa. En términos llanos: la institución no sabe bien a bien qué hacen sus profesores o administradores.

El manejo de las finanzas no es excepción a la regla. Más bien, es confirmación de que las reglas se pueden complicar sobremanera: el ejercicio financiero está rodeado de un sinnúmero de procesos de licitación y comprobación llevado a cabo por distintas dependencias que sustentan el ejercicio de una multitud de fondos. Así, ejercer exitosamente el PIFI en un plazo de un año requiere malabares administrativos que toman meses.

En términos generales, no opera un sistema de información institucional que guíe la toma de decisiones de la gestión. Más bien, existe una gran cantidad de bases de datos, salpicados por diferentes instancias administrativas.

### **La gestión intuitiva**

Si la gestión académico-administrativa no toma sus referentes en la información que posee, o la toma poco en cuenta, cabe preguntarse ¿qué estilo de gestión prevalece?

En realidad la gestión universitaria sigue siendo caracterizada por las consideraciones políticas, tanto internas como externas a la universidad. Igualmente, al interior de las unidades académicas prevalecen fuerzas que empujan a decisiones que atañen tanto a estudiantes y profesores en una dirección u otra dependiendo de los vaivenes políticos. Los problemas de gobernanza no tienen que ver con un periodo rectoral específico, ni estamos hablando de un funcionario o directivo en especial, sino que tiene que ver con inercias sistémicas generadas a lo largo de la historia universitaria. La gestión sigue siendo sumamente intuitiva.

En efecto, a pesar de todas las reformas, la gestión universitaria tienen una asombrosa semejanza con la universidad en el clásico estudio de Cohen, March y Olson (1972: 2): la toma de decisiones se asemeja a “un bote de basura en que diferentes tipos de problemas y soluciones son depositados por los participantes mientras que se generan. La mezcla de basura de cada bote puede depender de la combinación de botes disponibles, de las etiquetas en los botes, de la basura que se produce en este momento, y de la velocidad con se recoge y lleva la

basura.” Es decir, no parece operar un modelo racional de toma de decisiones. Como ya señaló Birnbaum (1972?) hace décadas, la toma de decisiones se da sobre la marcha, siempre bajo presión y con insuficiente información.

### **Razones de explicación**

Ahora bien, si la introducción de nuevas metas y procedimientos no llevó a algo radicalmente distinto, ¿a qué se debe? ¿Donde están las fallas del *New Public Management*? Podemos pensar en varios factores:

#### *Complejidad institucional*

Una posible explicación para la creciente complejidad en el terreno de la gobernanza son las transformaciones generadas desde los 80s. La masificación de la educación superior llevaría a una institución más difícil de administrar tanto en sus dimensiones, como en su vida social y organizacional. La BUAP pasó de ser una universidad con una veintena de licenciaturas, dos o tres posgrados y 8 preparatorias en los 70s, a una institución con más de 60 licenciaturas, 80 posgrados y 13 bachilleratos. La matrícula en los 70s constaba de 30 mil estudiantes en licenciatura, una docena en posgrado, y 5 mil en bachillerato; para la actualidad se tienen más de 40 mil estudiantes en licenciatura, 4 mil en posgrado, y 10 mil en el bachillerato. El crecimiento vertical (una mayor matrícula en todos los niveles educativos) y horizontal (más programas educativos en todas las áreas del conocimiento, y cada vez más especializados), ha generado que la administración, y los sistemas de información, se vieran rebasados por el crecimiento de la planta académica, la matrícula y la oferta académica.

Pero eso no parece una razón de todo convincente: si bien hay más carreras y dependencias, las estructuras básicas y los procesos administrativos cotidianos han cambiado muy poco. Además, gran parte de estos procesos se encuentran ahora automatizados.

#### *Factores organizacionales y usos y costumbres*

Otro factor a considerar es que la burocracia universitaria parece haber tomado varios vicios, pero pocas virtudes del modelo weberiano. Weber planteaba una forma de administrar donde las reglas y normas eran claras y se aplicaban a todos, garantizando así no solo eficiencia, sino equidad y justicia, en vez de discrecionalidad y favoritismos. El conocimiento y el desempeño en el trabajo serían las formas de ser contratado y promovido. Una burocracia “ideal” también implicaría estabilidad, disciplina y confianza para la organización.

La burocracia de la BUAP sigue mostrando varios comportamientos que la alejan del modelo ideal. Aunque los cambios de personal ya no son tan frecuentes como en el pasado –varios funcionarios han sobrevivido diferentes rectores- sigue habiendo muchos cambios de personal. Una diferencia con el pasado es que en ese entonces, la mayor parte de los mandos medios estaban sindicalizados, lo implicaba que no podían ser despedidos, aunque sí movidos. Hoy, casi todos son personal de confianza con contratos temporales.

Una constante, sin embargo, es que sigue sin operar la selección y promoción por conocimiento específico y por desempeño (salvo en contados casos, como el Abogado General, el Tesorero o el Contralor). Los demás funcionarios y mandos medios son nombrados (o despedidos) libremente por su superior.

Y aunque ha habido varios esfuerzos en el terreno legislativo, los reglamentos y manuales de procedimientos no siempre brillan por su claridad. Sigue práctica común mencionar en un reglamento la frase “como estipula el reglamento correspondiente”, sin que este reglamento exista. Igualmente, varios reglamentos existentes no parecen operar en la práctica, o ser simplemente desconocidos por todos. En estos casos, sigue operando el sistema de usos y costumbres.

En cuanto a procesos, cabe señalar que existen fuertes contrastes en el grado de consolidación. A modo de ejemplo, la admisión y la (re)inscripción de estudiantes sigue procedimientos claros, lo cual produce un proceso bastante ágil y estandarizado. Dentro del proceso existe una clara división de tareas, y el despido de alguien no modificará la operación. Algo similar ocurre en el área financiera. En cambio, nada semejante existe en el área de Recursos Humanos, lo cual convierte esta área en un campo de batalla continua.

### *Herencias culturales*

Una parte adicional de la permanente complejidad de la administración se podría explicar por la herencia burocrática: las políticas universitarias operan dentro de una cultura burocrática peculiar de México. Es decir, operan en un contexto en que ni el registro civil ni el padrón electoral son confiables y donde hay suspicacias por doquier. Esta cultura se caracteriza por dos factores: la falta de confianza en el usuario y el deseo de controlar a los demás. Adicionalmente, existe la convicción de que estos factores solamente se resolverán a través de una extensa legislación. Ello lleva a que cualquier proceso se ve rodeado por una maraña legislativa, y una gran cantidad de documentos originales y fotocopios, para prevenir cualquier ocurrencia o fraude.

Así, aunque se puede hoy en día registrar datos o hacer pagos en línea, sigue siendo necesario presentarse personalmente con copias de todos los comprobantes y firmar los documentos correspondientes. Misteriosamente, el acta de nacimiento (original y copia) sigue siendo un *sine qua non* para cualquier trámite.

Esta herencia cultural podría explicar por qué la simple introducción de sistemas modernos de información no producen procesos administrativos más ágiles, o incluso lo contrario: en primer lugar, la introducción de lo nuevo no implica la desaparición de lo viejo, con lo que las reglas y pasos a seguir solamente incrementan. En segundo lugar, existe una marcada tendencia de considerar la tecnología moderna como algo que se emplea igual que la vieja: los datos que antes se capturaban en papel ahora se registran en un programa en la computadora.

### *Análisis de la información*

Dentro del contexto del cambio organizacional en la universidad hay una constante: no existe la práctica de consultar la información existente. El problema tiene dos vertientes: primero, no existe una cultura de investigación institucional sistemática y parece haber poco personal con capacidades en este terreno. Segundo, las bases de datos existentes se crearon para registrar datos, no para hacer análisis.

La primera vertiente se evidencia en el hecho que, aunque la BUAP aplica exámenes de ingreso y cuenta con el BANNER, con todos los datos de estudiantes, nunca se ha analizado al estudiantado. La consulta de bases de datos existentes se da en momentos contados: cuando hay que presentar el informe del rector, con su anuario estadístico, y cuando hay que informar a externos, como la SEP. Estos suelen ser momentos de tensión, ya que se tiene que obtener los datos de distintas bases. Pero aún cuando se presentan datos, nunca se hace un análisis de

los mismos: no queda claro si el cambio de un factor se relaciona con cambios observados en otros. Más bien, a menudo parece que existe un mar inmenso de datos, pero que no se logra convertir en información o conocimiento.

Lo anterior se relaciona con otro factor: la universidad cuenta con sorprendentemente pocas personas capaces de manejar bases de datos extensos, de realizar análisis y de interpretar los resultados. Quizá sea ilustrativo que todas las dependencias administrativas sean de gestión o apoyo, pero que no exista ninguna de análisis. Así, no opera un proceso de colección y análisis de datos que permitiría la selección de alternativas para mejor alcanzar los objetivos institucionales.

Un problema adicional consiste en que, tal como no existe una formación para la docencia, tampoco existe un entrenamiento para los gestores de todos los niveles (directores, funcionarios, asistentes, mandos medios, etc.) Por ejemplo, cada nuevo director llega a “aprender del asunto” una vez que ya se encuentra en el puesto. Parte de este problema se resuelve a través de los niveles inferiores, que poseen cierto conocimiento sobre las reglas explícitas e implícitas del departamento. Sin embargo, en muchas ocasiones el cambio de titular suele acompañarse de cambios en los niveles inferiores y se vuelve a reinventar el hilo negro burocrático.

Esto se vincula con la segunda vertiente: aunque existen muchas bases de datos, cada uno tiene su propio diseño, lo cual lo hace prácticamente incompatible con las demás. Además, el diseño raras veces contempla que el análisis podría ser uno de los usos. Es decir, el diseño de un cuestionario o formato se guía por lo que se requiere registrar en este momento (¿Cuenta Usted con Perfil PROMEP?), no por una serie de preguntas que permitirían explorar relaciones entre variables. Como agravante: los cambios de gestores suelen acompañarse de cambios en los formatos y cuestionarios, imposibilitando estudios longitudinales.

### *La reforma administrativa permanente*

Otro factor que destaca de la reforma de gestión sería que se parece haber convertido en un fin en sí. Con ello, cada cambio de personal dentro de la burocracia universitaria no sólo causa discontinuidades en el trabajo cotidiano, sino rupturas teóricas. Como señala Birnbaum (2000), la gobernanza universitaria parece ser particularmente susceptible a las “modas” existentes en el campo de la Administración, tomando a diestra y siniestra ejemplos o modelos de instancias gubernamentales o de empresas privadas. Así, en la BUAP, diferentes dependencias se han orientado por la gestión por objetivos, por la planeación estratégica, por la gestión de la calidad, etc. Continuamente, estos enfoques han estado presentes en encuentros, congresos, foros, cursos dirigidos a los funcionarios, directivos y hasta profesores al interior de la universidad desde hace dos décadas. Cada cambio de enfoque suele llevar a una “reingeniería de procesos administrativos”, donde se entrena a los subordinados en el nuevo enfoque. Sin embargo, cada funcionario dura poco en el puesto, para ser relevado por otro, con otro enfoque.

Así, una característica de la gestión universitaria moderna consiste en el permanente ajuste de los procesos administrativos y de las dependencias correspondientes. Uno podría llegar a sospechar que se trata de una estrategia de crear más trabajo para la burocracia misma, viendo la frecuencia de las reingenierías, las reestructuraciones de la planeación y programación, la generación de manuales de procedimientos, entre otras herramientas administrativas.

Igualmente, los procedimientos o instrumentos con que se evalúan a los demás, como los académicos, suelen cambiar anualmente.

Este ajuste permanente de los procesos administrativos contrasta con la casi ausencia de cambios en el trabajo académico: el currículo ha visto pocos cambios, y la mayoría de los profesores sigue en el mismo puesto, impartiendo la misma materia con la misma forma de enseñanza. Lo que sí cambia para los profesores y estudiantes es que los trámites que tienen que realizar se modifican a cada rato.

### *Factores externos*

Un factor adicional es que muchos procesos se desarrollaron dentro de una nueva relación entre la universidad y el Estado. Esta nueva relación no es meramente política, sino burocrática o administrativa: hoy existen varios procesos administrativos y bases de datos dentro de la BUAP que son el resultado directo o indirecto de las políticas federales de las últimas dos décadas.

Hay varias transferencias directas de procesos: participar en programas como el PROMEP y PRONABES requiere que la universidad cuente con estructuras administrativas para poder recibir y ejercer los recursos. Para otros programas, como el PIFI o el ESDEPED, la universidad tiene cierto margen de definir parte del proceso internamente, pero los procesos siguen en gran medida los lineamientos federales.

Pero aún cuando no existe una exigencia directa externa, en muchas ocasiones la estructura de gobernanza, y sus prácticas, imitan los procesos existentes en la administración federal o estatal. Cohen y March (1976) han bautizado este fenómeno como “isomorfismo”: se repiten internamente las estructuras y procesos para que se asemejen a los externos, sobre todo los de los principales interlocutores en el entorno. Esta imitación tiene como fin ganar legitimidad en los ojos de interlocutores externos, y con ello obtener finanzas o reconocimientos adicionales.

Con ello, el primer objetivo de la gestión no es ser más racional o eficiente, sino mostrar que la organización cuente con aquellos procedimientos que externos consideran como necesarios. Pero eso también implica que las políticas públicas han ocasionado –directamente o indirectamente- un gran número de costos adicionales para la BUAP: participar en programas federales implica tener que cumplir con una serie de normas y reglamentos, en ocasiones crear oficinas o dependencias nuevas, organizar procesos internos y designar personal y recursos a estos procesos.

El ejemplo más emblemático en este sentido es el PIFI: cada año (ahora 2) cada universidad pública puede someter propuestas de mejora ante la SES, proposiciones que generalmente consisten en la compra de infraestructura. La elaboración de la propuesta requiere la participación de amplios sectores universitarios para llegar a una planeación institucional consistente e incluyente. Las propuestas son enviadas a la SES donde son evaluados por expertos. Después la SES da el dictamen final y asigna los recursos. Una vez que llegan los recursos (etiquetados), hay que organizar procesos de licitación con distintos proveedores, y comprar lo autorizado. Después hay que entregar a la SES los informes financieros y académicos, que son auditados externamente.

Si bien este proceso introduce cierta planeación y control financiero, dista de ser racional y eficiente: la compra de una impresora laser requiere un largo proceso (casi un año), con mucho papeleo, que involucra un gran número de personas.

### *Entre el Estado y el mercado*

Adicionalmente, es evidente que BUAP se fija más en el estado que en el mercado, cuando se trata de tomar decisiones o cuando reforma las estructuras de gobernanza. La razón es sencilla: más del 90 por ciento de los ingresos proviene del erario público. Como tal, conviene más mostrar que la institución sigue cabalmente las políticas federales, que lograr una mayor eficiencia.

De hecho, consideraciones de eficiencia parecen estar notablemente ausentes: no hay iniciativas de reducir costos o de aumentar ingresos. La BUAP no compite en el mercado con otras instituciones por estudiantes o profesores. Su sobrevivencia no depende de los ingresos por colegiaturas o inscripciones, ni de la venta de productos. Además, como institución sin fines de lucro, no conviene (hasta está prohibido) mostrar un superávit al final del año fiscal.

En una situación de mucho gobierno y poco mercado, conviene incluso demostrar ciertas ineficiencias e irracionalidades: abrir nuevos programas plantea la posibilidad de pedir recursos adicionales, al igual que no contar con un fondo para la jubilación. En este sentido, lo que podrían ser debilidades, posiblemente fatales, en una empresa, pueden ser oportunidades en una universidad pública.

### **Los efectos colaterales**

Lo anterior implica que, a pesar de múltiples reformas, la nueva gobernanza universitaria no ha convertido a la universidad en una organización más eficiente, ágil, eficaz o pertinente. Ello no implica que no ha cambiado nada: la cultura de reforma de la gestión parece haber producido una serie de efectos colaterales.

El cambio no se da tanto por modificaciones en estructuras y reglamentos, sino por los temas de debate, el lenguaje usado y las soluciones propuestas. Administración es una ciencia... Los cambios legales son posteriores.

Un cambio sobresaliente, como señala Williams (1993) es la adopción del gerencialismo (*managerialism*). El énfasis en la calidad conlleva varios procesos (externamente definidos) que son novedosos para la universidad. A través de ello tiene que rendir cuentas a terceros. Así, la universidad debe introducir procesos de rendición de cuentas bajo procedimientos externamente definidos, introducir procesos de auto-evaluación siguiendo criterios de agencias externas de evaluación y acreditación, mostrar que cuenta con una misión, visión, un plan de desarrollo con estrategias de mejora, aunados a un proceso de planeación que permite cumplir con las metas planteadas dentro de los plazos establecidos. Deben comprobar que existen relaciones claras entre los resultados de las evaluaciones, los planes de mejora y el uso de las finanzas (o las peticiones para recursos adicionales). Deben evidenciar también que todo eso lleva a la mejora de la planta de profesores y la atención al estudiante. Finalmente, deben presentar índices de creciente satisfacción de parte de estudiantes, egresados y empleadores. Todo ello debe ser producto de un proceso amplio y participativo. (Cualquier conocedor de las políticas educativas mexicanas se habrá dado cuenta que lo anterior es de hecho un resumen apretado de los lineamientos del PIFI.)

El fenómeno no es privativo de la BUAP o de México. En prácticamente todos los países, la medición de la calidad constituye ahora el eje central dentro de la relación entre gobiernos y administraciones universitarias (Felt 2002). Las reformas de la gestión universitaria juegan un papel central dentro de esta nueva relación (Neave 2004).

La importancia asignada a la gestión tiene varias implicaciones. Una primera es el costo. Una universidad moderna requiere de un aparato burocrático totalmente nuevo. En vez de un cuerpo de burócratas que registraban datos básicos para la administración interna, se requieren expertos en trámites, particularmente en la interfaz entre la gestión universitaria y el gobierno. Nacieron así nuevas dependencias y nuevos expertos en tramitología, o actores que Julio Rubio, entonces Subsecretario de Educación Superior, bautizó como “pifiólogos”. A diferencia de sus antecesores, los nuevos burócratas suelen contar con estudios universitarios.

El costo no se expresa solamente en más personal con mejores calificaciones, sino en salarios: Los altos funcionarios ganan más que los profesores, mientras que los mandos medios ganan más que los profesores asociados. Además, la gestión moderna suele contratar temporalmente expertos externos.

De igual forma, el entrenamiento de los nuevos gestores requiere de talleres permanentes de actualización y de asistencia a eventos.

Finalmente, una nueva gestión requiere de infraestructura. Eso no sólo implica oficinas, sino sistemas de tecnología y de comunicación. No se trata simplemente de computadoras, sino de aplicaciones costosas como el examen del College Board o el BANNER.

Un segundo efecto es el cambio en el balance del poder. Muchos autores han señalado que los órganos colegiados han perdido fuerza, mientras que el rector con su equipo cercano ganaron influencia. Estos cambios se reflejan en cambios en las reglas formales, como nuevos procedimientos de votación, nuevas composiciones de órganos, y el surgimiento de nuevas dependencias en un cambiando organigrama.

Pero creemos que hay otro lado, más oscuro, de la luna. Un cambio notable es que varios procesos se han rediseñado en términos gerenciales, con lo cual la gestión se convirtió en el intermediario indispensable para cualquier proceso o cualquier cambio. Dicho de otra forma: la única manera de mejorar o comprobar la calidad es a través de la intervención de la gestión. Hay muchos ejemplos al respecto: es prácticamente imposible para los académicos o las unidades académicas acceder a recursos sin la mediación de la gestión (como la intervención de los pifiólogos). Acceder a estímulos depende de un proceso institucional. Existe un sistema institucional de tutores. Tareas que antes corrían a discreción de académicos, como la evaluación del desempeño o el cambio curricular, ahora son procesos institucionalizados llevados a cabo bajo auspicio de la burocracia. Quizá el PROMEP sea el extremo, ya que contempla, para obtener el perfil, la participación en órganos colegiados. Para comprobarlo, se requiere una constancia. Así, prácticamente cualquier actividad académica se ha vuelto objeto de contabilidad con constancias.

Un primer resultado de este cambio en el balance del poder es que las universidades son consideradas como organizaciones crónicamente ineficientes y los académicos como poco productivos. Estos problemas se deben en gran parte a la falta de una gestión moderna. Esta gestión debe tener la capacidad de evaluar el trabajo académico y de tomar las medidas necesarias. Para ello, necesita personal capacitado e incorporar las nuevas teorías y prácticas de administración de empresas.

Un segundo resultado consiste en la apropiación, por parte de la burocracia, de los procesos que antes se efectuaron en las unidades académicas, desde la admisión de estudiantes, la contratación de profesores, la evaluación de su desempeño y la organización curricular. Por supuesto, estos procesos raras veces se llevaron a cabo de manera eficiente y eficaz cuando eran responsabilidad de las unidades, y el director de la Facultad solía tener amplios márgenes de discrecionalidad. Sin embargo, tampoco hay garantías de eficiencia cuando estos procesos se trasladan hacia la administración central. Más bien, se observan procesos de micro-planeación, que replican las políticas federales hacia las universidades.

Un tercer factor es un cambio en la cultura organizacional. Hoy en día, la capacidad de cambio es un importante indicador, hasta el extremo que la universidad siempre parece estar en transición. Con ello, dentro de la organización, los administrativos ya no son personal de apoyo, sino los expertos. Su posición puede competir con la de los profesores titulares. Dentro del estamento académico opera una clara división entre profesores de tiempo completo con doctorado, y los profesores de tiempo parcial. Los primeros participan en la toma de decisiones, los segundos no.

La distribución del poder interno también se define por nuevas monedas (falsas) de cambio: si en el pasado contaba el número de estudiantes, hoy cuenta la aportación de cada unidades a los indicadores claves (PTC con Doctorado, miembros del SNI y PROMEP), el éxito en la obtención de recursos adicionales o en la venta de productos, aspectos que apuntan hacia un creciente “capitalismo académico” (Slaughter y Rhoades 2004). Así, hay un constante rejuego de identidades y del prestigio.

## **Conclusiones**

¿Como entonces juzgar la situación en la BUAP hoy? A primera vista, los cambios han sido sumamente exitosos: hoy la BUAP cuenta con todas sus carreras acreditadas, un buen número de miembros del SNI y perfiles PROMEP, una amplia oferta de licenciaturas y posgrados y una gran demanda de estudiantes. Goza de prestigio en muchos sentidos.

Ello implica, cabe recordarse, un parte aguas comparado con la situación reinante al inicio de los noventas, cuando la universidad estaba claramente en crisis. Reinaba en ese entonces un claro clima de desconfianza hacia la universidad, no sólo desde el gobierno federal, sino desde la sociedad en general (Acosta, 2009). Esta desconfianza dio lugar a un amplio abanico de políticas de reforma, muchas de las cuales siguen vigentes. Punto central para estas políticas eran, y siguen siendo, las reformas en la gobernanza universitaria. En términos generales, los órganos generales fueron declarados prácticamente obsoletos, y la atención se centró en el rector con su equipo como principal interlocutor y operador de políticas.

La gobernanza universitaria pasó por muchos cambios desde entonces: se cambiaron estructuras, se modificaron reglas y se introdujeron nuevos procesos administrativos. La evaluación entró en escena y se crearon vastas bases de datos, ofreciendo un mar de información.

Sin embargo, la gestión siguió siendo intuitiva, quizá más que nunca: no sólo no se basa en sistemas de información, sino que las decisiones ya no se requieren consultar en órganos colegiados. No cabe duda que con estos cambios la toma de decisiones se volvió más ágil, y que se concentró en manos del rector y sus colaboradores cercanos.

Sin embargo, la toma de decisiones requiere una contraparte: un aparato burocrático que pone las decisiones en la práctica. Este aparato sufrió cambios importantes también en la BUAP,

aunque generalmente menos llamativos. A raíz de los cambios se convirtió en el enlace central entre demandas externas y procesos internos, cambiando la cultura institucional y el balance del poder.

Sin embargo, estos cambios en la gobernanza no convirtieron a la BUAP en una organización más eficiente o eficaz: en vez de una burocracia más delgada y más eficiencia, se creó una burocracia amplia con el fin de contestar e interactuar con una creciente burocracia federal. Como tal, las reformas de la gestión produjeron algo contrario a lo proclamado inicialmente bajo la bandera del *New Public Management*.

Habría varias posibles explicaciones para este desarrollo: las políticas federales implicaban nuevas tareas, para las cuales se requería expandir la burocracia institucional. Prácticas tradicionales internas también favorecieron una expansión.

Una hipótesis a considerar para el análisis de la gobernanza universitaria moderna sería que las reformas estructurales agilizaron la toma de decisiones, pero que al mismo tiempo complicaron la implementación de estas decisiones. Es decir, en la actualidad la toma de decisiones ya no requiere, o rebasa, los órganos colegiados. Con ello, evita todo el largo proceso de consulta, de deliberación, de votación y de una participación de múltiples actores.

Sin embargo, la puesta en práctica de cualquier decisión se enfrenta con un enjambre creciente de reglas y estipulaciones burocráticas, lo cual implica que un proceso operativo que anteriormente era sencillo ahora resulta sumamente tardado y complicado. Para cualquier problema se requiere un procedimiento nuevo (ya que cualquier problema suele ser traducido en términos burocráticos), y las ilusiones del NPM son el contexto ideal para el crecimiento y la continuidad de la burocracia.

Podríamos pensar en otras lógicas también: dentro del contexto actual, la burocracia es resultado de interacciones entre fuerzas políticas y otros grupos de interés, tanto dentro y fuera de la universidad. Como tal, es un actor entre varios otros, con sus propios intereses. Así, probablemente no es el actor principal, encargado de cambiar la organización, sino más bien el producto de las fuerzas políticas (Moe 1995). Así, el poder que ostenta la burocracia hoy en la BUAP se debe a una serie de intereses y decisiones políticas, y los cambios en su organización se puede explicar a partir de decisiones políticas: se ajusta la estructura para mejorar los resultados deseados.

Dentro de este razonamiento, no debe sorprender que la eficiencia no figure entre los objetivos, ya que el aparato no fue diseñado para ello, sino para razones políticas. En el caso de la BUAP, la lucha política actual se da sobre todo entre la gestión institucional y la burocracia federal, y gira alrededor del financiamiento y el reconocimiento. Dentro de esta lucha juegan monedas como el número de PTC con PROMEP y SNI, el número de programas acreditados, las auditorías financieras, y la cantidad de recursos obtenidos. Una burocracia fijada en la eficiencia llevaría a resultados contraproducentes. Más bien, se requiere una burocracia capaz de operar exitosamente las políticas institucionales y externas.

Y se podría dudar seriamente si una burocracia tradicional, estilo weberiano o NPM, sería capaz de responder eficazmente a la multitud de cambiantes demandas externas. La cultura de evidencia ha generado una situación en que la universidad debe mostrar ante el gobierno y la sociedad que tiene un buen desempeño, que produce. El problema es que solamente los académicos producen (aprendizaje, investigación) ya que se trata de una empresa basado en la generación y transmisión del conocimiento. Ahora, comprobar avances requiere de un estrato

de burócratas cuyo papel está en motivar a los académicos a producir más y mostrar evidencias al respecto a *stakeholders* externos. Con eso, se crearon varias funciones nuevas para un aparato tradicionalmente dedicado a la administración, no a la gestión, mucho menos a la innovación.

Hay otras implicaciones también: dentro de la lucha política, es importante contar con procesos de evaluación (entre más mejor), pero no es necesario usar la información que se deriva de estos procesos. Al final de cuentas, el objetivo no es mejorar el desempeño de los estudiantes o de los profesores, sino mostrar que se cuenta con procesos bien organizados, siguiendo las reglas y procedimientos. En el fondo, lo que cuenta es el proceso, no los resultados. Y contrario a la burocracia tradicional, donde sistemas de información informan a la gestión, aquí es la gestión quien informa a la burocracia sobre los datos que requiere para poder defender posiciones políticas. El uso de datos, en este contexto, sirve para mantener vivo el mito de que las decisiones fueron racionales, que la Administración es una ciencia y que el diseño racional de procesos producirá los resultados previstos.

Así, las estructuras formales e informales, y los cambios en ellas, no son más que mitos y ceremonias (Meyer y Rowan, 1991), que reflejan cambios en el terreno político. Lo que sí parece claro es que el NPM ha sido una moda pasajera, que no ha producido lo proclamado. La gobernanza y la burocracia han cambiado, pero en formas distintas a las que el modelo pronosticaba. La gestión de hoy es el aparador de la organización, con la función de hacer creer que todo está de lujo a precios razonables. Lo que sucede en la tienda o el almacén puede ser otra cosa.

Lo anterior también implica que no hay que fijarse demasiado en estos cambios formales o legales, o en las justificaciones discursivas. Más bien, hay que analizar cómo funciona la burocracia y la gobernanza en la práctica y cuáles son los verdaderos objetivos.

## Referencias

- Acosta, Adrián, 2002, Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión, *Tiempo Universitario*, Universidad de Carabobo, Venezuela, 7 de octubre.
- Acosta, Adrián, coord., 2006, Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Acosta Silva, Adrián (2009). Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México, México: ANUIES.
- Allen, D. K. and T. D. Wilson, 1996, Information Strategies in United Kingdom Higher Education Institutions, *International Journal of Information Management*, Vol. 16, Issue 4, August 1996: 239-251
- Amaral, Alberto, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds.) 2002, *Governing Higher Education: national perspectives on institutional governance*, Dordrecht (the Netherlands): Kluwer Academic Publishers.
- Birnbaum, Robert, 1990, *How colleges work, The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass

Birnbaum, Robert, 2000, *Management fads in higher education: Where they come from, what they do, why they fail*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brunner, José Joaquín, Mercados universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión, Santiago, marzo 2006, <http://www.radu.org.ar/Info/7%20brunner%20merc%20univ..pdf>, consultado 21-9-2010

Clark, Burton R. 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational pathways of transformation*, Oxford: Pergamon.

Clark, Burton R., 1983, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press

Cohen, M. D, J. G. March, y J. P. Olson, 1972, A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25.

de Boer, Harry and Jon File, 2009, *Higher Education Governance Reforms across Europe*, Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities

DiMaggio, P y W. W. Powell, 1983, The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160.

Edwards, M., 2001, University governance: a Mapping and some Issues. Paper presented at the Lifelong Learning Network National Conference, Canberra: University of Canberra, December 2001, <http://governance.canberra.edu.au> (consultado 13 de Enero 2008)

Fuller, S. 2002, *Knowledge management foundations*, Woburn, Massachusetts: Butterworth Heinemann

Ibarra Colado, Eduardo, 2001, *La Universidad en México hoy: gobernabilidad y modernización*, México: UNAM-UAM-ANUIES.

Kettl, Donald F., 2002, *The transformation of governance. Public Administration for the twenty-first century America*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press

López Zárate, Romualdo, 2003, *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, México: ANUIES.

Meyer, J. W and B. Rowan, B., 1991, Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: DiMaggio, P.; Powell, W. W. *The neoinstitutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Moe, Terry M., 1995, The politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureacracy, en: Oliver E. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.

Reed, Michael I., V. Lynn Meek and Glen A. Jones, Introduction, en: Amaral, Alberto, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds.) 2002, *Governing Higher Education: national perspectives on institutional governance*, Dordrecht (the Netherlands): Kluwer Academic Publishers.