



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

de Vries, Wietse (1996)
“POLÍTICAS PÚBLICAS Y FUNCIONARIOS MODERNOS”
en Perfiles Educativos, No. 71 pp. 54-64.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y FUNCIONARIOS MODERNOS

Wietse de VRIES *

Entre 1989 y 1994, la Universidad Autónoma de Puebla ha estado sujeta a políticas federales formuladas por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC). El artículo revisa algunos efectos de estas políticas. Para este fin, se compara la situación de mitad de los noventa con la de los ochenta, sobre todo a nivel de las estructuras del gobierno en la UAP.

Como efecto más notable, las políticas federales -y sobre todo los cambios en el financiamiento público- han contribuido al surgimiento de una nueva figura en la UAP: el directivo académico. Este funcionario ha cobrado fuerza como instrumentador de políticas educativas, y la administración así modernizada, ha emprendido múltiples acciones de reforma en el interior de la Universidad. Sin embargo, hay varias desventajas en el hecho de que sean los administradores los ejecutores de dichas políticas, y no los académicos.



PUBLIC POLICIES AND MODERN PUBLIC OFFICIALS. *Between 1989 and 1994 the National Autonomous University of Puebla (UAP) was subject to federal policies dictated by the Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) (Undersecretary's Office of Higher Education and Scientific Investigation). This article reviews some of the effects of those policies. For this purpose, the conditions prevailing during the mid nineties are compared with those of the mid eighties, in particularly the structure of the governing body of the University(UAP).*

The most noticeable effect of the federal policies -especially the changes made on public financing- is the appearance of a new character at the UAP: the academic director. This functionary has gained strenght as orchestrator of educational policies. The modernized administration has made several reform actions within the University. Nonetheless, the author points out the disadvantages at the fact of having an administrative body as the one to carry out such policies, instead of an academic body.

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza algunos efectos de políticas públicas en la Universidad Autónoma de Puebla entre 1989 y 1994. A partir de 1989, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) lanzó diversas iniciativas para modernizar la educación superior. Se introdujeron procesos de evaluación, un programa de becas para el desempeño académico, y un Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

No intentamos aquí examinar si estas políticas federales lograron sus objetivos. Nuestra tesis central es que las políticas pueden provocar cambios por el hecho de que la implantación de políticas implica trabajo. Nuevas demandas implican, a su vez, nuevas tareas, y estas tareas se pueden encomendar a instancias existentes o se pueden crear oficinas nuevas. Es decir, la institución tiene que reorganizarse parcialmente para llevar a cabo las políticas, y esta reorganización puede causar varios efectos. En este sentido, se puede tratar tanto de efectos intencionales de las políticas como de resultados no buscados o incluso de *efectos perversos*.

* Investigador del Centro de Estudios Universitarios.

Nuestro objeto de estudio son las estructuras gubernamentales de la UAP. ¿Podemos observar cambios en la administración universitaria a raíz de políticas públicas? Este tipo de análisis implica una revisión de posibles cambios en la administración institucional y de las relaciones entre esta administración y las escuelas. Por lo tanto, lo relativo a los efectos de las políticas públicas dentro de las escuelas o sobre el trabajo individual queda fuera del alcance de este artículo. Finalmente, cabe observar que este artículo sólo revisa efectos de políticas formuladas por la SESIC. Políticas para el posgrado y la investigación que han sido terreno de CONACYT, quedarán fuera del análisis.

Políticas y cambio

La literatura internacional sobre la educación superior enfatiza la resistencia al cambio de las universidades, aun cuando se presentan cambios vertiginosos en su entorno. Como observa Kerr:

Alrededor de 85 instituciones occidentales fundadas hasta 1520 aún existen con formas conocidas, funciones similares e historias sin rupturas: la Iglesia Católica, los parlamentos de la Isla de Man, de Islandia y de la Gran Bretaña, algunos de los cantones suizos, y setenta universidades. Han desaparecido los monarcas con poder efectivo, los señores feudales con sus vasallos, los gremios con sus monopolios. Sin embargo, las setenta universidades mencionadas subsisten en el mismo sitio, incluso en algunos de los edificios de antaño, y los profesores y estudiantes realizan actividades parecidas a las de sus antecesores, mientras que las formas de gobierno parecen conducirse de manera similar al pasado (Cree, 1982; 152).

Del mismo modo, estudios sobre las reformas educativas impulsadas desde el gobierno pintan un panorama de grandes expectativas, pero de frutos magros. Por lo general, los resultados de estos programas son pobres o, incluso, contrarios a lo que se buscaba lograr (Cerych y Sabatier, 1986). Clark (1992) describe a las universidades como organizaciones de base pesada: las decisiones son tomadas dentro de las unidades por los académicos, y la autoridad de los niveles supuestamente superiores es limitada. Las universidades, plantea Clark, cambian gradual y permanentemente al nivel de las unidades de base, pero se resisten a cambios impuestos desde el exterior.

Contrariamente a estos estudios, una mirada a la UAP da la impresión de que todo cambió en los últimos cinco años. Después de haberse presentado durante veinte años como universidad "crítica, democrática y popular", y de sufrir una crisis a finales de los ochenta, la UAP resurgió como institución de "excelencia con compromiso social". Cuestiones que hace apenas cinco años eran anatema, como la evaluación del trabajo académico o la limitación del ingreso estudiantil, hoy son presentadas como "actos de excelencia" en los informes del rector (Doger, 1994). ¿Qué pasó en la UAP durante los últimos cinco años y hasta qué punto estos cambios son resultado de políticas federales? Haremos aquí una comparación entre la situación reinante en los ochenta y el estado actual del gobierno universitario.

Los ochenta

Durante los ochenta, la UAP pasó por una serie de cambios que tuvieron su origen principalmente en factores internos. En los setenta, la relación con el Gobierno del Estado y grupos de la burguesía poblana había sido difícil. En 1973 se dio un enfrentamiento entre la UAP y estos grupos externos, cuando el Partido Comunista Mexicano PCM ocupó la rectoría. En medio del conflicto, el gobierno federal apoyó a la UAP aumentando el subsidio. De esta forma, el gobierno federal se convirtió en la fuente casi exclusiva del subsidio. Aun cuando las relaciones entre la UAP y su entorno mejoraron a partir de los ochenta, el principal interlocutor para la UAP siguió siendo el gobierno federal, y no las instancias estatales.

Ahora bien, aunque el gobierno federal proveía el subsidio, hasta 1989 no formuló demandas específicas para la educación superior (Kent y de Vries, 1994). Si consideramos que la relación con el entorno directo era tenso, y el gobierno federal no impuso cambios, podemos postular que los cambios en los ochenta fueron definidos principalmente por factores internos. Esto no quiere decir que el entorno estuviera del todo ausente. El hecho de que el subsidio se basara en la matrícula contribuyó sin duda al crecimiento acelerado de

ésta. En este sentido, el entorno inducía a ciertas respuestas, pero estas respuestas fueron tomadas dentro de la institución, en lugar de ser impuestas desde el exterior en forma de políticas.

Aunque el gobierno no impuso políticas, y otras demandas externas fueran ignoradas por la institución, la UAP sufrió cambios importantes. Una mirada al número de profesores y estudiantes muestra que la situación a finales de los ochenta se diferenciaba mucho de la de los setenta (véanse tablas 1 y 2).

En términos de matrícula, algunas escuelas llegaron a tener el mismo tamaño que la universidad en su totalidad veinte años antes. Sin embargo, los números sólo reflejan parte de los cambios. En veinte años, la UAP se tornó de una escuela profesional en una universidad. Aunque carreras tradicionales como contaduría, medicina y derecho siguieron atrayendo la mayor parte de los estudiantes, surgieron opciones fuera del área profesional y se establecieron centros de investigación. En el ámbito académico, destaca el crecimiento del número de académicos de tiempo completo, que para 1990 llegó a representar el 40 por ciento de la planta (véase tabla 2).

Organización sin ley

Ahora bien, ¿cómo se organizaba el gobierno de esta institución en los ochenta? Describir las estructuras organizacionales en los ochenta presenta un problema: no existió prácticamente nada formal. La Ley Orgánica databa de 1963 y había perdido su vigencia a lo largo de un camino de politización y crecimiento. Fuera del Contrato Colectivo, no existían reglamentos que estipularan las tareas académicas y administrativas.

Un factor de importancia al respecto fue que la modificación de la Ley Orgánica no corresponde al Consejo Universitario, sino al Gobierno del estado. Durante los setenta, la relación con el estado fue demasiado tensa, mientras que en los ochenta existía la duda sobre si someterse al juicio del estado no atentaba contra la autonomía. A pesar de acalorados debates, la Ley quedó sin alteraciones durante más de 25 años. Sin embargo, aunque los cambios no se manifestaron de jure, muchas prácticas cambiaron de facto, y durante los ochenta la UAP se regía por varias reglas y costumbres no escritas. Veremos algunas reglas que guiaron el gobierno universitario.

Por lo que se refiere al gobierno institucional, resalta la elección por voto universal de las autoridades ejecutivas (el rector y los directores de escuela). En el Consejo Universitario, los estudiantes tenían paridad de votos con los académicos, mientras que el personal no académico contaba con 21 consejeros (casi 20 por ciento de los votos).

Estas reglas, adoptadas al calor de una lucha política por la rectoría en 1980-1981, tuvieron efectos importantes no buscados. La votación universal y la paridad en el Consejo implicaban que para llegar al poder era más importante contar con el apoyo de los estudiantes y personal administrativo que con los académicos, ya que este último grupo constituía una minoría. Por supuesto, esto no quiere decir que los académicos carecieran de poder. En el aspecto formal, sólo los académicos podían aspirar a los puestos directivos, como el de rector o secretario. Además, en el ámbito informal, coloquialmente conocido como "la grilla", se establecieron las alianzas, se crearon o quebrantaron reputaciones, y se establecieron las bases para las decisiones. Sin embargo, las reglas del juego implicaban que para formalizar cualquier decisión se requería movilizar a amplios grupos.

El voto universal también influyó en la lógica del crecimiento. En la medida en que se incrementó la matrícula, aumentó también el personal administrativo y académico. Parte de este crecimiento respondió a una lógica burocrático-racional, en el sentido de que la multiplicación de tareas llevaba a la "necesidad objetiva" de crear nuevas instancias y contratar más personal.

Sin embargo, la expansión del aparato administrativo se debió de manera importante a una lógica patrimonialista (Weber, 1984). En ausencia de reglamentos, la libertad del rector de nombrar a sus colaboradores, quienes a su vez designaron a su personal, llevó a un crecimiento anárquico del sector administrativo. Cada autoridad solía nombrar a personas leales en puestos cercanos, donde luego adquirieron plaza definitiva. El siguiente en ocupar el puesto se veía enfrentado con personal inamovible. La respuesta frente a este problema fue simplemente instalar personal por encima del ya establecido. Aunque el incremento anárquico también se presentó en el sector académico, su efecto fue más fuerte en el sector administrativo, ya

que este sector carecía de cualquier requisito de ingreso. A principios de los ochenta, el número de administrativos rebasó al número de académicos. En 1970 los académicos formaron el 64 por ciento del personal. En 1982 sólo constituyeron el 47 por ciento, mientras que el personal administrativo llegó al 53 por ciento (Vélez, 1983).

El crecimiento de la institución en todos sus aspectos limitaba la efectiva participación de los consejeros en las decisiones. Además, en la práctica, difícilmente podían representar a su base formal, ya que ésta podía incluir a miles de personas. En efecto, los consejeros -maestros, estudiantes y administrativos llegaron a representar más bien a corrientes políticas, cada cual formada por estudiantes, administrativos y académicos, corrientes que traspasaron las fronteras de las escuelas. En esta situación, cada consejero representaba a una agrupación diversa, caracterizada por sus fines políticos más que por su función dentro de la universidad. En este sentido, cabe preguntarse si los consejos podían ser considerados todavía como órganos colegiados, cuando este concepto se refiere a la representación de estamentos. En realidad, los consejos se convirtieron en asambleas representativas de corrientes políticas dentro del ámbito universitario.

Con todo, la toma formal de decisiones se complicó sobremanera. Durante los setenta, la ausencia de un marco formal legal había sido remediada parcialmente por las estructuras jerárquicas del PCM. No obstante, la desaparición del PCM en 1980 llevó a una fragmentación interna, donde varios grupos políticos se disputaban el poder. Durante los ochenta, los diferentes puestos electivos llegaron a ser ocupados por grupos opuestos, lo cual llevó al bloqueo de decisiones y situaciones de jaque.

Lo anterior se refleja en que la institución se vio incapaz de cambiar de rumbo en medio de un ambiente cambiante. Frente a los problemas del subsidio nunca se buscaron fuentes alternativas de financiamiento. A pesar del anuncio del gobierno, en 1985, de que la matrícula dejó de ser la base para el subsidio, la institución siguió empeñándose en aumentar la matrícula. Incluso, la difícil situación financiera a finales de los ochenta no se debió a cambios en el monto de subsidio, que en términos reales no disminuyó. Más bien, tuvo su origen en la política desenfadada de contrataciones por razones patrimonialistas, dentro de una lógica política de base electoral. En los hechos, la crisis financiera que azotó la institución a finales de los ochenta fue desatada internamente, en pleno ejercicio de la autonomía, y los factores externos sólo tuvieron un efecto marginal.

La crisis de 1989-1990

A finales de los ochenta, la UAP entró en una situación de crisis en el sentido clásico de la palabra: no podía continuar sin rupturas bruscas en la lógica institucional.

La crisis, como ya se dijo, se debió principalmente a factores internos. A finales de los ochenta, la confrontación entre diferentes grupos políticos llegó a su clímax. Un factor decisivo fue que la rectoría pasó a manos de un facción que había estado en la oposición durante casi diez años. El nuevo rector, Samuel Malpica, y varios de sus colaboradores pertenecía al grupo que había perdido las elecciones de 1981, en medio de fuertes conflictos que llevaron a la división interna y la desaparición del PCM.

El hecho de que estos conflictos históricos volvieron a presentarse años más tarde tiene su origen en la lógica patrimonialista que describimos anteriormente. Malpica conquistó la rectoría, pero no los puestos directivos de las escuelas. Además, buena parte del personal administrativo había sido contratado por lazos de lealtad con el grupo anterior. Y a diferencia de los años anteriores, cuando se sobreponían trabajadores, la situación financiera no permitía comprar nuevas lealtades. Para nombrar a sus colaboradores, el rector primero tuvo que despedir a otros. La llegada al poder del nuevo rector implicó entonces un enfrentamiento con muchos intereses preestablecidos, y el rector se veía confrontado con feudos impenetrables. Cualquier asunto implicaba disputas entre grupos. Aunque esta situación interna fue el principal factor detrás de la crisis, elementos externos no estuvieron del todo ausentes. En el ámbito exterior, el entorno de la UAP había sufrido importantes cambios. Mientras que en 1980 el estado tenía un total de 6 instituciones de educación superior, para 1990 había 23 (Moreno, Kent y Alvarez, 1992). De una situación de virtual monopolio de la UAP a finales de los setenta, la situación había cambiado a una de competencia y comparación. Aunque esta situación no influía tanto en la matrícula -la UAP seguía atrayendo el 80 por ciento del ingreso a nivel estatal- fue importante en el ámbito del prestigio. Los egresados se encontraron en una situación desventajosa en el mercado laboral, los profesores observaban cómo empeoraba su situación laboral en comparación con el personal de otras instituciones, y creció la convicción popular de que la UAP era de mala calidad.

La diversificación institucional implicó también que los grupos de la burguesía poblana, con quienes el PCM se enfrentó en los setenta, habían fundado o encontrado otras universidades. Este "enemigo externo", otrora factor poderoso para la unidad interna, seguía figurando en los discursos, pero había desaparecido en la realidad. El discurso militante de la izquierda perdió su credibilidad y su función aglutinadora a raíz de los cambios externos.

Finalmente, un factor de importancia fueron los cambios en la política federal hacia la universidad pública, que implicaron el fin de la "negligencia benigna" (Fuentes, 1991). Los primeros señales se dieron a partir de la segunda mitad de los ochenta. La decisión a nivel federal, en 1985, de cambiar la vinculación entre matrícula y financiamiento por una entre personal y financiamiento, colocó a la UAP en una situación de déficit crónico. La SEP sólo pagaba el personal contratado con su beneplácito, mientras que la UAP había aumentado su planta con alrededor de 1200 plazas no autorizadas, además de otorgar prestaciones que iban más allá de lo estipulado a nivel federal.

La situación se tornó difícil a finales de la década, cuando la SEP mantuvo una posición estricta, mientras que el nuevo rector optó por la confrontación en lugar de la negociación. En 1989, el rector negó proporcionar datos de la planta académica para el proceso de deshomologación, razón por la cual la SEP no entregó los fondos para el programa de becas. Mientras que la situación interna se volvió cada vez más conflictiva, la SEP disminuyó el subsidio y en 1989 se empezaron a pagar 10 días por quincena.

La disminución del subsidio fue la gota que derramó el vaso para la crisis interna. En 1989, el Consejo Universitario destituyó al rector y nombró un rector interino. La UAP vivió un año de conflictos violentos y rectorados interinos, hasta que en 1990 se celebraron elecciones para rector. A partir de 1990, la UAP empezó a resurgir de sus cenizas, como el ave Fénix que figura en su escudo. No es el lugar aquí para relatar lo que fue uno de los episodios más negros de la institución y que amerita un análisis conciso. Para fines de este trabajo, cabe subrayar que a lo largo de un año de fuertes conflictos caducaron creencias y prácticas que habían regido a la institución durante dos décadas.

Los noventa

En vísperas de los noventa, la UAP se veía enfrentada con dos agendas. En el plano interno, la institución tenía prioridades en el terreno de "la reorganización normativa y financiera" (Doger, 1991). En el externo, el gobierno federal había cambiado de actitud, formulando una serie de políticas al mismo tiempo que condicionaba el financiamiento con la adopción de las mismas. Veremos cuál ha sido el resultado de la combinación de acciones internas y externas. Empezaremos por la reorganización normativa que la UAP emprendió a partir de 1989.

Ley Orgánica

Durante el rectorado interino de Monroy se inició la discusión interna sobre una nueva Ley Orgánica. Su introducción, en septiembre de 1991, marca el establecimiento de una (nueva) normatividad en el gobierno universitario. La Ley y los estatutos definieron las funciones de instancias nacidas anárquicamente en los años anteriores e introdujeron algunas estructuras nuevas.

La Ley implicó sobre todo un reordenamiento a nivel central de la institución. La Ley de 1963 establecía al Consejo Universitario como la máxima autoridad, y al rector como la persona central. De ahí en adelante, las otras estructuras habían quedado indefinidas. Los secretarios del rector tenían un papel ambiguo frente a las diferentes unidades académicas y administrativas. De esta forma se trataba de una organización "plana", con pocos niveles entre el rector y las escuelas, pero altamente centrada en la figura del rector.

En la nueva organización se crearon tres Vicerrectorías. La Vicerrectoría de Docencia como responsable de la enseñanza en los niveles medio superior, sub-profesional y superior; la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado, de quien dependen los centros de investigación; y la Vicerrectoría de Extensión y Difusión de la Cultura, responsable de publicaciones, bibliotecas y museos. Cada Vicerrectoría

cuenta con directores para diferentes áreas. El resultado fue una organización más específica, introduciendo varias instancias entre el rector y las escuelas.

Otros cambios que introdujo la nueva Ley Orgánica se refieren al peso de los académicos en los consejos y a las facultades de los mismos. En el Consejo Universitario aumentó la representación académica (de un director, un consejero académico y dos estudiantes a un director, dos consejeros académicos y dos estudiantes). Asimismo, en los Consejos de Unidad Académica hay un número igual de consejeros académicos y de los estudiantes, más el director. El número de representantes no académicos se redujo de veinte a tres en el Consejo Universitario.

Entre las nuevas facultades destaca que las autoridades máximas serán nombradas por cada consejo, en lugar de la elección por voto universal. De esta manera, en la definición de quién será el rector o el director de una unidad, los académicos llegaron a tener el mayor peso.

La nueva Ley también introduce consejos nuevos: en cada Vicerrectoría se estableció un Consejo por Función. Los consejos de docencia y de investigación están integrados por representantes de academias. Las academias están integradas por académicos según las áreas de conocimiento: ciencias sociales, humanidades, ciencias exactas, ingenierías, salud y ciencias agropecuarias. En cada consejo, el rector es el presidente y el vicerrector el vicepresidente. En el caso del Consejo de extensión, los consejeros son los directores de las diferentes dependencias que integran la Vicerrectoría, como el director de bibliotecas y el director del departamento de educación física. Los consejos de investigación y de extensión contemplan además algunos consejeros ex-oficio. En el caso de la investigación participan los cuatro directores de los institutos de investigación, en el caso del consejo de extensión participan tres "asesores culturales".

A diferencia del Consejo Universitario y los Consejos de Unidad, que constituyen la máxima autoridad en su respectivo nivel, los Consejos por Función no tienen poder formal de decisión. Su función se limita a la discusión. Revisaremos sus funciones más adelante.

Ahora bien, raras veces las leyes cambian la situación. Son más bien el reflejo de los cambios que su origen. Veremos cómo empezó a funcionar el gobierno universitario en la práctica, a la par de las reformas legislativas.

El surgimiento de una nueva administración

¿Cuáles han sido las características del desarrollo de la administración universitaria a raíz de las reformas internas y de las nuevas demandas externas? Revisaremos aquí el número de personal encargado de la administración, distinguiendo entre directivos, personal de confianza y personal administrativo "de base".¹ Compararemos los datos sobre el personal de 1993 con los de 1983, ya que prácticamente no existen datos desagregados para los años entre 1983 y 1993. Hasta donde sea posible, agregaremos datos para los años intermedios.

Las actividades que se agrupan dentro del rubro "administración universitaria" abarcan una amplia gama. Limitamos aquí el panorama a lo que es el núcleo central de la administración, excluyendo actividades que son más bien de servicio, como el círculo infantil, el comedor estudiantil o la farmacia universitaria (véase tabla 3).

Los datos muestran tendencias interesantes. En 1983, la situación predominante era la de pocos directivos dirigiendo al personal administrativo, tanto de confianza como de base. Instancias como el Departamento Escolar o la Dirección de Asuntos Laborales estaban fuertemente pobladas por personal administrativo sindicalizado, a raíz de procesos patrimoniales.

El panorama para 1993 pinta diferente. Nacieron dependencias y se reorganizaron algunas existentes. Pero lo que llama la atención es que esta diversificación no ha llevado a un incremento en los puestos de confianza o administrativos de base. Al mismo tiempo, el número de plazas directivas ha conocido un crecimiento impresionante.

Ahora bien, puede ser que este crecimiento de puestos directivos se dé en todos los ámbitos. Comparemos lo que sucedió en la administración central con la situación de las escuelas (véase tabla 4).

La administración de las escuelas de los diferentes niveles (medio superior, medio profesional y superior) observó un ligero crecimiento de puestos directivos entre 1984 y 1993. En 1984 las escuelas tenían 61 puestos directivos. En 1991, el conjunto de centros de enseñanza tenía 81 directivos, mientras para 1993 se cuentan 95. Sin embargo, este crecimiento se deja explicar por la creación de nuevas escuelas: en 1984 había 23 escuelas de licenciatura, para 1993 llegaron a 31, mientras que a nivel medio superior y medio profesional no se crearon nuevas unidades. A lo largo del tiempo, el número de puestos directivos se ha mantenido alrededor de tres por escuela, es decir, los puestos ya existentes en 1984 del director, el secretario académico y el secretario administrativo, y no se crearon funciones nuevas.

La tabla 4 muestra además que el crecimiento de puestos directivos a nivel central es de los últimos cinco años. Entre 1989 y 1993, se crean 116 nuevos puestos. Casi todos estos puestos nuevos corresponden al nivel central, donde fueron creadas 102 plazas directivas. En comparación con los ochenta, en los noventa resalta la *pesadez de la cúpula*: existen ahora dos directivos centrales por cada directivo a nivel de escuelas.

Los datos reflejan que la lógica de crecimiento de la administración ha cambiado. En las décadas pasadas, la respuesta frente al crecimiento de la universidad fue la contratación de personal administrativo sindicalizado o de confianza. A partir de 1990, se observa un decremento en el número de personal de confianza y de base en la administración central. El surgimiento de nuevas tareas en los noventa no llevó a la creación de más puestos para este sector. A nivel de la administración central, y sobre todo dentro de las estructuras de nueva creación, este tipo de personal es muy limitado en número. También su participación dentro de la toma de decisiones se redujo fuertemente. El crecimiento por razones clientelares a finales de los setenta les convirtió en un sector más grande que el de los académicos, mientras que el voto universal y la organización sindical les otorgó un poder sin precedentes. En los noventa se limitó la participación formal de este sector, al mismo tiempo que se redujo severamente el poder informal -el bloqueo de decisiones o acciones por inercia- de los feudos burocráticos, cuando para las principales actividades administrativas se crearon nuevas dependencias sin este tipo de personal.

En cambio, surgió una nueva figura en la administración institucional: el funcionario universitario. A diferencia del personal administrativo tradicional, el directivo proviene del ámbito académico, es nombrado libremente por el rector, y no adquiere definitividad en el puesto.

La razón detrás de los cambios

Si tomamos en cuenta que los puestos directivos suelen aumentar cuando se presentan nuevas demandas, nos debemos preguntar si este desarrollo de la administración es causado por demandas internas o externas. Las demandas internas pueden originarse a partir de la creciente complejidad en las escuelas, con una diversificación de las tareas y un número creciente de alumnos y académicos. Las demandas externas pueden ser causadas por crecientes exigencias desde el ambiente que rodea a la institución.

En la UAP, el crecimiento de puestos directivos se presenta cuando el número de estudiantes decrece y el número de académicos se mantiene estable, como muestran las tablas 1 y 2. El desarrollo parece deberse más a una creciente complejidad en la relación con el exterior, sobre todo en lo que se refiere a las políticas federales.

¿Cómo influyeron las políticas públicas sobre los cambios en la administración universitaria? En este aspecto, primero hay que señalar que las respuestas han variado de política en política. Podemos distinguir dos conjuntos de políticas: los procesos de evaluación y las nuevas formas de financiamiento. Dentro del primero, el gobierno federal señala cuatro procesos: la evaluación institucional, la revisión del desempeño académico, la visita de comités de "pares" externos a las carreras, y la evaluación del sistema. Dentro del financiamiento, se creó un Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que contempla varios rubros prioritarios (Gago, 1992).

Podemos plantear que los procesos de evaluación no fueron el nodal de los cambios administrativos. La evaluación institucional fue encargada a la dirección de Planeación y Presupuesto, que cada año llena los formatos, sin que alguien más participe en este proceso y sin que se conozcan los informes.² Para la evaluación del desempeño académico se han establecido comisiones ad hoc, que funcionan únicamente en el momento de

la revisión, actualmente cada tres años. Ambos procesos no han llevado a la creación de nuevas instancias administrativas. Finalmente, las visitas de los pares a las carreras no se han efectuado hasta mediados de 1995.

Entonces, si las evaluaciones no implicaron nuevas instancias administrativas, ¿a qué se debe el crecimiento de la administración institucional? Postulamos aquí que los cambios en los noventa se dieron por las exigencias implícitas y explícitas de las nuevas formas de financiamiento.

Financiamiento

Por concepto de FOMES, la UAP recibió 3.5 millones de nuevos pesos en 1991, 7.4 millones de nuevos pesos durante 1992 y 9.6 millones en 1993, un incremento de 174 por ciento de 1991 a 1993 (Doger 1993). En 1993, el ingreso por FOMES llegó a representar el 5 por ciento del presupuesto total. Tomando en cuenta que del subsidio normal, el 90 por ciento está predestinado al pago de sueldos, los recursos del FOMES casi duplicaron los fondos operativos. Analizaremos aquí los efectos de las nuevas formas de financiamiento dentro de la UAP.

El programa de FOMES llegó a ocupar gradualmente una posición importante en la agenda institucional. Durante su informe de 1991, el rector anunció que "se sometió a la SEP una estrategia de modernización, la cual descansa en siete programas" (Doger, 1991). Estos programas coincidieron con los mencionados en el documento "Prioridades y Compromisos para la Educación Superior en México" de CONPES (1991).³ Ya para 1992, el rector manifestó en su informe que había dos instrumentos indispensables para mejorar la institución: el "Plan General de Desarrollo y los recursos de FOMES" (Doger, 1992).

Para los programas de FOMES, el rector contrató un staff de asesores, quienes elaboran las propuestas para los diferentes rubros de FOMES. En 1994, se creó a nivel central el puesto de "Coordinador General de FOMES". A diferencia de los procesos de evaluación, este programa llevó a la creación de instancias específicas.

A la par, el programa de FOMES condujo a varios cambios en la lógica institucional. Desde principios de 1992, la agenda institucional se empezó a llenar con los rubros que especifica FOMES. Se revisaron todos los planes y programas, se organizaron cursos de formación docente, se propusieron actividades de vinculación, se estimularon los estudios de Posgrado, y se trabajó en la reorganización administrativa. Si antes de 1990 la oferta de carreras casi no se modificó, entre 1991 y 1993 el número de opciones creció de 25 a 45 a nivel de licenciatura. Igualmente, en la década pasada la revisión curricular fue una actividad excepcional, mientras que en los últimos tres años los currícula de todas las escuelas fueron revisados más de una vez.

Estas actividades dieron lugar a nuevas instancias administrativas. Existen de manera casi permanente comisiones de revisión curricular. Además, nacieron nuevas oficinas, como la unidad de extensión académica - una dependencia de la Vicerrectoría de extensión y difusión de la cultura, con la tarea de vincularse con el entorno a través de eventos académicos- y la Promotora Universitaria SC -entidad para la vinculación con el mundo empresarial.

Iniciativas propias

Además, surgieron acciones que no se apegaron exactamente a los rubros de FOMES. Dos acciones resaltan en este aspecto: la universidad echó a andar una política selectiva de admisión, con exámenes de ingreso, y en 1993 invitó a un equipo de especialistas extranjeros en educación para efectuar una evaluación externa.

La selectividad del ingreso marca un cambio importante en la lógica universitaria. Mientras en las décadas pasadas se trataba de captar el mayor número posible de estudiantes, con una política de puertas abiertas y un reclutamiento activo a través de las escuelas preparatorias incorporadas, a partir de 1992 los candidatos al ingreso tienen que pasar un examen de admisión. Adicionalmente, se establecieron topes para el ingreso por escuela, notablemente para las opciones tradicionales, como contaduría, derecho y medicina, y se

aumentaron las cuotas de inscripción. Como efecto de los topes para el ingreso, y un mayor rigor en la permanencia y la titulación, la matrícula de licenciatura bajó 34.5 por ciento entre 1990 y 1993. La nueva actitud hacia los estudiantes también implicó la creación de nuevas instancias administrativas, con el establecimiento, en 1993, de una Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles.

Durante 1993, el International Council on Education and Development (ICED) efectuó una evaluación externa de la UAP. Hasta el momento, sus recomendaciones no han sido publicadas ampliamente, pero sirvieron como base para el plan de desarrollo que presentó el rector Doger en 1994. A raíz de las recomendaciones se empezó a elaborar un sistema de créditos y se impulsó la formación docente. Ambas acciones -la selectividad de ingreso y la evaluación externa- no se debían a políticas federales expresas. Más bien, se trató de señales desde el exterior indicando acciones deseables que podían llevar a aumentos en el financiamiento.⁴

De esta forma, en los noventa los rubros de FOMES se tradujeron en las prioridades estratégicas de la institución, al mismo tiempo que se lanzaron varias iniciativas propias que buscaban prestigio y, sobre todo, financiamiento adicional. El financiamiento condicionado influyó así en dos vertientes: por una parte, los criterios para el financiamiento se convirtieron en iniciativas institucionales, justificando la creación de nuevas instancias a nivel administrativo. Por otra parte, el aumento en el financiamiento hizo posible financiar estas instancias y crear los puestos directivos. La combinación de necesidades de reforma interna y el surgimiento de políticas externas llevó así a nuevas estructuras.

Efectos de la nueva lógica

Ahora bien, el efecto de las políticas públicas no fue simplemente un crecimiento numérico de las plazas directivas. A la par, el directivo adquirió una posición diferente y estableció una nueva relación con las escuelas.

En los setenta y ochenta, el directivo era sobre todo el representante de la comunidad. En la práctica, esto implicaba que tenía que moverse entre el rector y la arena movediza de su base política. Ocupaba el puesto manteniendo su sueldo de base -de su plaza académica- aunque tenía recompensas implícitas como la promoción académica y el acceso a fondos y poder. Carecía de tareas específicas, salvo lo que el rector le encargaba o lo que emanaba de la base.

En los noventa, el directivo se convirtió en instrumentador de políticas de modernización. Las políticas le dieron tareas específicas, una misión y un discurso propio. La importancia que el gobierno federal asignó a estos puestos también influyó en la remuneración. En 1994 la SEP autorizó un aumento del 100 por ciento para estos trabajadores. Actualmente, el sueldo base mensual de directivos oscila entre 5.000 y 10.000 nuevos pesos, mientras que los sueldos académicos varían entre 2.000 y 5000 nuevos pesos. Finalmente, en el aspecto de la imagen, los actuales directivos cuentan con un vehículo de la institución y teléfono celular. En todos estos aspectos, su posición actual contrasta fuertemente con el pasado de la UAP regida por el PCM.

El hecho que el directivo se convirtiera en instrumentador de políticas, también llevó a una nueva relación con las escuelas. Las modificaciones en los planes de estudio, o la distribución de cargas entre el personal académico, que anteriormente dependían principalmente de las iniciativas a nivel de escuelas, llegaron a ser preocupaciones a nivel central. Para estas tareas se organizaron comisiones de revisión, dependientes de los Consejos por Función de las Vicerrectorías.

La apertura de estas comisiones por encima de las escuelas lleva a efectos contradictorios. Si bien la participación de algunos grupos académicos aumentó en comparación con la década pasada -a través de las comisiones de revisión y los Consejos por Función- al mismo tiempo estas comisiones redujeron la influencia de las escuelas en la toma de decisiones. Simultáneamente a la ampliación de la administración y la creación de las comisiones, diferentes cuestiones que antes pertenecieron a las escuelas se trasladaron a un nivel por encima de ellas. Asuntos como el currículum, las opciones para estudiar, el ingreso de estudiantes, la evaluación del trabajo académico y el uso interno de fondos, anteriormente quedaban a la discreción de cada escuela. Cabe señalar que esta discreción generalmente no se debía a que las unidades reclamaran estos puntos, sino a que simplemente no constituían cuestiones críticas para la administración central. A partir de 1990, las decisiones sobre estos asuntos se han desplazado hacia el nivel central, sobre todo porque empezaron a figurar como puntos centrales en la política federal.

Anteriormente a 1990, estos asuntos se solían discutir en asambleas o congresos generales de cada escuela, con la participación de académicos, administrativos y estudiantes, lo cual frecuentemente implicaba que no se tomaran decisiones. Los consejos y comisiones permiten una toma de decisiones más ágil, ya que únicamente participan los académicos, y se excluyeron a los administrativos y los estudiantes. En este sentido, los académicos aumentaron su peso frente a estos otros grupos.

Si bien los académicos cobraron gran importancia, los directivos institucionales lo hicieron mucho más. Los consejos y comisiones solamente tienen la función de asesorar. En lo que se refiere a la decisión final, al presupuesto o a la formulación de la agenda de discusión, el voto final es del directivo. De esta manera, adquirieron el poder de decisión final sobre asuntos que anteriormente competieron a las escuelas.

Conclusiones

Las políticas federales que se formularon a partir de 1989 parecían, a primera vista, una amenaza para una universidad pública en crisis. Sin embargo, resultaron ser todo lo contrario: brindaron las posibilidades para fortalecer un cambio de fuerzas internas ya en marcha. La crisis institucional fue señal de que el anterior modelo de organizar la institución caducó y que la situación externa había cambiado. A raíz de la crisis, varios grupos se pusieron en movimiento, y las políticas federales sirvieron como herramientas, en manos de varios actores, para promover sus intereses.

A partir de 1990 se instituyó una nueva lógica en el gobierno universitario. Los cambios institucionales, entrelazados con las nuevas demandas externas, dieron lugar a un crecimiento y un cambio sustancial de puestos directivos a nivel central de la institución, al mismo tiempo que el crecimiento de otros sectores - administrativo, académico y estudiantil- llegó a su final. Con esto, la cúpula institucional aumentó, de manera importante, su peso frente a la base.

Si analizamos en qué medida las políticas federales contribuyeron al nacimiento de estas nuevas estructuras y funciones, sobresale la influencia del financiamiento. La agenda institucional rápidamente se llenó con actividades que prometían financiamiento adicional, como la revisión curricular, el aumento de opciones de estudio, o el mejoramiento de la imagen institucional. La respuesta institucional frente a estas demandas fue la creación de nuevas instancias administrativas de carácter permanente a nivel institucional, encargadas de llevar a cabo estas políticas. Mientras que el aumento en el financiamiento hizo posible crear estos nuevos puestos, las exigencias para el financiamiento brindaron el discurso para los nuevos funcionarios. A partir de 1990, esta administración fortalecida ha emprendido un número impresionante de iniciativas de reforma. Por una parte, la crisis a finales de los ochenta hizo caducar viejas prácticas, lo cual abrió paso a iniciativas de reforma; por otra, es menester señalar que estas iniciativas contaron con un incremento en el financiamiento, lo cual aumentó su aceptación después de una década de austeridad.

La reorganización institucional llevó a la creación de instancias administrativas más ágiles y específicas. Se crearon nuevas arenas de decisiones a través de nuevos consejos y comisiones. Con estas reformas, la toma de decisiones se volvió mucho más sencilla en comparación con los ochenta, cuando cada decisión implicaba la participación de múltiples actores. Y no cabe duda que muchas de estas reformas fueron necesarias, después de una década sin ellas.

No obstante, existe un peligro importante en el hecho de que fuera la administración institucional -en lugar de las escuelas-quien asumiera la tarea de "modernizar" la universidad. Las iniciativas de reforma tienden a seguir una lógica administrativa, lo cual no coincide necesariamente con la lógica de las escuelas. Se corre así un fuerte riesgo de estimular una "cultura de simulación", que no necesariamente coincide con cambios en el funcionamiento de la base de la institución. Al igual que en el proverbial caso de los gerentes industriales soviéticos de antaño, los directivos están en la tentación de adoptar los patrones impuestos desde el exterior, cualesquiera que éstos sean. Cuando en décadas anteriores el subsidio federal se decidió con base en el número de estudiantes o trabajadores, a menudo se inflaron estas cifras a expensas de los esfuerzos de genuina reforma. ¿Habrán razones para creer que no sucederá lo mismo si, en el caso de los noventa, la base para el financiamiento depende de la formulación de planes, de las revisiones curriculares, de la disminución de la matrícula y de la creación de nuevas opciones de estudio?.

En este sentido, si bien el ojo abierto de la administración universitaria hacia los nuevos criterios del financiamiento público contribuyó al aumento de los ingresos de la UAP, existe el peligro de que las iniciativas de reforma se rijan más por estos factores externos que por los internos. Las acciones se originan más a partir de la viabilidad financiera definida por la política federal que por las necesidades académicas formuladas desde las escuelas. Empieza a contar más la visibilidad y la velocidad de las acciones, y los efectos sobre las relaciones públicas y la obtención de subsidios, que la profundidad del cambio. Los actores principales suelen ser las entidades administrativas centrales o los equipos de asesores especialistas. La reformulación de procesos educativos críticos tiende a quedar en un segundo plano, ya que estos cambios son lentos, poco visibles y dependen de la participación de amplios grupos. En este sentido, las políticas públicas formuladas desde 1989 han contribuido a una actividad administrativa impresionante en la UAP, donde surgió un nuevo estrato de directivos quienes asumieron la tarea de la modernización educativa. Pero, ¿no depende la modernización de la educación de lo que pasa diariamente en las aulas?

La diferencia entre lo que sucedió en la administración universitaria y lo que puede haber pasado en el aula, hace pensar en las reformas económicas que tuvieron lugar en el mismo sexenio 1988-1994. La economía mexicana pasó por impresionantes cambios en los indicadores macroeconómicos, pero al mismo tiempo se produjeron desfases importantes con los procesos a nivel micro. En la UAP, la administración universitaria cambió radicalmente, pero puede ser que en el nivel de centros de enseñanza e investigación en la UAP se confirme la tendencia de cambios graduales y profundos, a la par de una resistencia frente a las reformas impuestas desde el exterior, tal como plantearon los autores internacionales que citábamos al principio de este artículo. Esto, a su vez, puede producir serios desfases entre los dos niveles en tiempos de crisis, cuando termina la época de las reformas "fáciles" basadas en la expansión financiera.

NOTAS

1. La UAP distingue entre personal "de confianza" y personal "administrativo". Ambas categorías cumplen funciones administrativas, pero la primera carece de definitividad y derechos sindicales.
2. Esta información se basa en diferentes entrevistas con funcionarios universitarios, llevado a cabo por el autor dentro de un proyecto coordinado por Felipe Martínez Rizo.
3. El rector Doger Corte participó, como representante de ANUIES, en la reunión de CONPES en mayo de 1991, donde se aprobó el documento.
4. El debate sobre la evaluación exterior por el ICED empezó cuando Bartlett fue elegido como gobernador de Puebla. En su función anterior como Secretario de Educación Pública, Bartlett había invitado al ICED para efectuar una evaluación del sistema de educación superior mexicana. Sin embargo, tanto el gobernador como el rector siempre han negado que la evaluación de la UAP se dio por insistencia del gobernador. Del mismo modo, la UAP adoptó en 1994 repentinamente el examen nacional del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), aunque ya había contratado al College Board de Puerto Rico para estos fines. Al igual que en el caso de la evaluación del ICED, este cambio parece obedecer a inducciones por la vía financiera por parte del gobierno estatal.
5. Un ejemplo en este sentido es una publicación de la rectoría de 1993, que estipula el número de cambios, sin emitir ningún juicio cualitativo (cfr: Doger, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

CERYCH, L. y P. SABATIER

1986. Great Expectations and Mixed Performance, the implementation of higher education reforms in Europe. Trentam Books, Stoke-on-Trent, Gran Bretaña.

CLARK, B.R

1992. El sistema de educación superior. Una visión comparativa internacional. Nueva Imagen-Universidad Futura, México.

CONPES

1991. Prioridades y compromisos para la educación superior en México (1991-1994). Secretaría de Educación Pública, México.

DOGER, J.

1991. Informe de labores 1991. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1992. Informe de labores 1992. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1993. Una gestión para la transformación 1991-1993. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1994. Primer Informe Gestión 1993-1997. Actos de Excelencia. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

GAGO, A.

1992. Comparecencia del Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. México, 11 de marzo.

KENT, R. y W. de VRIES

1994. "Evaluación y financiamiento en México", Universidad Futura, 15(5).

KERR, C.

1982. The Uses of the University, Harvard University Press, Cambridge, Mass., Estados Unidos. (Tercera edición).

MALPICA, S.

1989. Informe del rector. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

MORENO R.; R. KENT y H.M. ALVAREZ

1992. "La educación superior en Puebla 1970-1990", Cuadernos de Crítica 6, Centro de Estudios Universitarios-Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

RIVERA TERRAZAS, L.

1978. Informe del rector. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

UAP

1991a. Anuario estadístico. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1991b. Una tradición de futuro ¡siempre presente! Lineamientos para la elaboración del plan general de desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1991-1994. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1992), Anuario estadístico. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

1993. Anuario estadístico. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

VÉLEZ, A.

1982. Segundo informe del rector. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.

VRIES, W. de

De crítica a excelente. Políticas públicas y cambio institucional en la Universidad Autónoma de Puebla. Tesis de Maestría, Departamento de Investigaciones Educativas, CINVESTAV-IPN, México. (En prensa).

1992. "Muchos son llamados... pocos los elegidos; política y poder en la UAP, 1970-1990", Documentos 2, CEU-UAP, Puebla, México.

WEBER, M.

1984. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.

**Tabla 1
MATRÍCULA LICENCIATURA**

Año	Matrícula Licenciatura	Nuevo Ingreso	Egreso
1969	6060	1508	393
1978	18204	5017	2390
1980	23738	5843	2350
1982	29306	7693	2629
1984	64824	17032	3768
1986	60240	8797	2051
1988	63513	12889	3362
1990	75045	10138	3473
1992	67183	9838	6416
1993	49160	9574	11403

FUENTE: Anuarios ANUIES 1969-1993.

**Tabla 2
PLANTA ACADÉMICA**

Año	Total	Tiempo Completo	Medio Tiempo	Horas Clase
1969	720	41	44	635
1979	885	172	190	523
1980	892	212	192	488
1982	938	271	203	464
1984	1459	424	313	722
1986	1384	543	343	498
1987	1759	652	388	719
1988	1966	839	402	725
1989	2000	931	392	677
1990	2012	943	392	677
1992	1850	940	317	593
1993	2121	926	506	689

FUENTE: Moreno, Kent y Alvarez 1992, UAP 1991, 1992, 1993.

**Tabla 3
CAMBIOS EN LA ADMINISTRACION CENTRAL**

Dependencia	Directivos		Confianza		Administrativo		Total	
	1983	1993	1983	1993	1983	1993	1983	1993
Rectoría	3	3	9	6	0	0	12	9
Secretaría General	2	6	7	4	3	3	12	13
Vicerrectoría Docencia*	9	7	8	0	24			
Vicerrectoría Extensión	5	12	18	9	6	18	29	39
Vicerrectoría Investigac**	2	6	4	11	3	7	9	24
Secretaría Administrativa*	5	3	3	0	11			
Prensa	2	11	13	11	0	4	15	26
Unidad Asesores*	3	2	0	0	5			
Empresas Universitarias*	1	1	1	0	3			
Departamento Jurídico	3	7	2	3	3	5	8	15
Tesorería General	3	6	16	4	7	3	26	13
Auditoría	2	9	5	6	3	1	10	16
Contabilidad	2	8	13	4	14	12	29	24
Administración escolar	1	12	11	6	115	108	127	126
Dirección Laborales	3	12	11	10	15	38	29	60
Total	28	110	109	87	169	211	306	408

* Dependencias creadas después de 1983.

** Se toma como antecedente la Secretaría de extensión y la Secretaría de investigación.

FUENTE: Vélez 1983, UAP 1993.

**Tabla 4
PUESTOS DIRECTIVOS POR NIVEL**

Año	Administración	Escuelas	Total
1975	31	30	61
1984	64	61	125
1989	94	81	175
1993	196	95	291

FUENTE: Rivera 1976, Vélez 1984, Malpica 1989, UAP 1993.