

GOBERNABILIDAD Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT DURANTE EL PERIODO 2000-2008

Andrés Augusto Arias Guzmán*

Alberto Paul Ceja Mendoza**

Eva Minerva Ramos Carrillo***

y Yadira Ríos Colín****

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ISSN: 0185-2760.
Vol. XL (1), No. 157,
Enero - Marzo de 2011, pp. 129-148

* ariuzman@hotmail.com

** Alcem9@gmail.com

*** minerva_35@hotmail.com

**** yadirarioscolin@yahoo.com.mx

Investigadores del Centro Universitario de Ciencias
Económico Administrativas, Universidad de
Guadalajara.

Ingreso: 26/02/10 • Aprobado: 15/11/10

Resumen

Este artículo tiene el propósito de analizar el proceso de cambio implementado en la Universidad Autónoma de Nayarit a partir de la reforma institucional emprendida en los últimos años. Pone especial interés en los efectos del proceso en el gobierno de la institución. Expone las implicaciones existentes del cambio desde un enfoque neoinstitucionalista, y aborda por ende las relaciones de poder, conflicto y arreglos institucionales que se presentaron en el periodo de estudio. Asimismo pretende contribuir en la comprensión del caso en términos del cambio institucional y la gobernabilidad en la principal universidad pública del estado de Nayarit.

Palabras clave:

- Cambio institucional
- Reforma universitari
- Gobierno universitario
- Poder
- Autoridades universitarias

Abstract

This paper is aimed at analyzing the process of change implemented at the Autonomous University of Nayarit resulting from the institutional reform undertaken in recent years. It places particular emphasis on the effects of this process in the governance of the institution. It brings to light the existing implications of change from a neo-institutionalist framework, and thus deals with power relations, conflict and institutional arrangements that were made in the study period. It also aims to contribute to the understanding of the case in terms of institutional change and governance in the main public university in the state of Nayarit.

Key words:

- Institutional change
- University reform
- University governance
- Power
- University authorities

Introducción

La Universidad Autónoma de Nayarit (UAN) es una institución pública que ofrece educación media superior y superior, imparte educación superior a un aproximado de 11 mil estudiantes en tres campus al interior del estado de Nayarit. Hacia finales de la década de los años noventa se emprendió una iniciativa de reforma institucional ante el panorama modernizador de las políticas públicas y los cambios en el tratamiento de asuntos como: evaluación, acreditación, gestión de recursos y pertinencia de programas de educación superior. De ahí que este trabajo sea resultado de un acercamiento monográfico a esta institución.

La pregunta que impulsó dicho acercamiento fue: ¿Qué relación tiene el gobierno de la organización con los procesos de estabilidad y cambio institucional a partir del proceso de reforma implementado a inicios del año 2000?, donde la respuesta provisional consistió en considerar que el proceso de reforma que ha implementado la UAN en los últimos años, ha permitido diversos ajustes organizacionales, sin embargo, las estructuras y formas de gobierno no han sufrido cambios significativos y, por tanto, los cambios institucionales se han visto limitados en algunas áreas, principalmente la organizacional.

Por tanto, el análisis se centra en los cambios logrados por la reforma a partir de los puntos que se establecieron en su agenda, que fueron: una nueva organización académica, la definición de órganos de gestión académica, la elección de autoridades, la revisión de la organización administrativa y la vinculación con el entorno social y productivo.

Se profundiza en los efectos no deseados de las iniciativas de cambio, como la separación de lo académico y lo administrativo y el cambio de una organización académica por facultades a otra basada en áreas académicas. Para ello se presenta inicialmente un acercamiento teórico a los conceptos que conforman un marco analítico, se describe brevemente el contexto de la institución, su organización académica y su estructura de gobierno, para después presentar los resultados de la investigación en un análisis de la gobernabilidad y el cambio en el proceso de reforma de la UAN.

Durante el trabajo de campo se realizaron trece entrevistas a diferentes actores universitarios que tuvieron relación con dicho proceso; entre ellos funcionarios, dirigentes y administrativos de la institución. Esto permitió obtener la información necesaria para posteriormente integrar los resultados aquí presentados.

Elementos conceptuales: poder, gobernabilidad y cambio institucional

Para el enfoque neoinstitucionalista del estudio de las políticas públicas existen tres categorías esenciales en la comprensión de los procesos de cambio y de los fenómenos relativos a la política y las políticas, ellas son: *poder*, *gobernabilidad* y *cambio institucional*.

El poder es uno de los recursos clave en el proyecto de cambio institucional, porque facilita la comprensión de las dinámicas de relaciones que se configuran entre los actores institucionales. El poder es una relación más que un atributo (Crozier y Friedberg, 1990). Las formas en que se estructura una institución está relacionado con las formas en que se distribuye el poder. Clark plantea que “rastrear las realidades del poder académico no implica primordialmente buscar las manos ocultas y los juegos de fuerza”, sino que la tarea consiste en “discernir los patrones globales del poder legítimo, la autoridad ejercida por los grupos desde puestos dominantes”, y agrega: “los diversos grupos vienen provistos de ciertos intereses y creencias e incluso de sus propios mitos y reglas de juego” (Clark, 1983: 159). Tomando en consideración esta perspectiva del poder, es necesario para el análisis identificar las figuras centrales reconocidas por el poder y autoridad que tienen al interior de la institución.

Al analizar la consolidación de un orden institucional, o la reforma de ese orden, es importante tomar en cuenta la implicación del poder, es decir, la capacidad para impedir los cambios en la institución o la capacidad para impulsar los cambios, con base en determinados valores, ideas o intereses, lo que conduciría a una nueva institucionalización, o la reinstitucionalización de una organización (Acosta, 2006: 31).

Un elemento relevante a considerar en este análisis es la constitución o reconfiguración de las redes de poder, ya que como sistema articulado de política y participación permite que los distintos miembros que las constituyen promuevan recíprocamente la conservación del poder (Lomnitz, L. y Gorbach, F., 1998; citada por Gómez, S. y Valdés, M., 2000: 164).

La gobernabilidad se ha manejado desde múltiples concepciones, Millán (2001: 115) la define como “los mecanismos que permiten o impiden la permanencia, estabilidad, innovación y orientación de instituciones y sistemas dentro de la sociedad (...) se sostiene en dimensiones múltiples y combina factores restrictivos y progresivos”. Plantea además algunos factores que alientan la crisis de gobernabilidad: desproporción entre demandas y recursos efectivos, y contradicción o mala coordinación de funciones que se rigen por criterios divergentes y hasta contradictorios en términos de acuerdos administrativos y consensuales. Expectativas y legitimidad, así como eficiencia y administración, son conceptos importantes para el entendimiento de la gobernabilidad (Millán, 2001: 119).

Camou (2001) determina cinco grados de gobernabilidad: 1) gobernabilidad ideal, 2) gobernabilidad normal, 3) déficit de gobernabilidad, 4) crisis de

governabilidad e 5) ingovernabilidad. En la anterior tipología se considera la existencia de un “óptimo equilibrio entre demandas y repuestas” (governabilidad ideal), el cual puede romperse y generar una serie de repuestas en la institución: se puede dar “un adecuado tratamiento a los conflictos”, por otra parte, llegar a la “disolución de la relación” de quienes se involucran en una situación conflictiva (ingovernabilidad).

Haciendo una descripción de un modelo simplificado del análisis de la governabilidad aplicado en las universidades, existen instancias de gobierno universitario cuyas funciones consisten en recibir demandas, peticiones y conflictos tratando de dar repuestas y buscando soluciones. Entre ellas se puede hacer mención de: los consejos académicos, el Consejo General Universitario, la Junta de Gobierno, las divisiones o departamentos.

Los resultados pueden ser agrupados en políticas y decisiones específicas, aunque en ocasiones es posible observar no-políticas o no-decisiones frente a demandas altamente conflictivas y polarizantes de miembros y grupos universitarios. Una alta efectividad de las instituciones del gobierno universitario, usualmente implica una alta legitimidad en el desempeño de sus atribuciones institucionales: la sensibilidad a las demandas de sus miembros y la efectividad en el uso y distribución de los recursos limitados dirigidos a resolver esas demandas (Acosta, 2006: 28-29).

En el caso de las instituciones educativas, “el proceso de cambio institucional ha sido empleado para analizar los procesos de reforma o reorganización de las universidades públicas” (Acosta, 2006: 24). Una manera de acercarse y comprender el cambio en las universidades es a través de sus diversas reformas, que son consideradas “como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización” (Vergara, 1997: 29).

El término cambio institucional hace referencia al cambio o modificación de las reglas del juego. Se emplea “para estudiar la manera o el modo en que cambian las estructuras de la acción colectiva que “cristalizan las instituciones” y presupone no sólo el cambio de reglas y valores, sino también el surgimiento de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas áreas del desempeño institucional, lo que se configura como un proceso de diferenciación estructural creciente” (Acosta, 2002: 20).

March y Olsen (1997: 28), por otra parte, señalan que “el cambio institucional es resultado de la interacción entre instituciones con su medio ambiente”. Su argumento central es que “el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las rutinas organizacionales de las instituciones”. Para ambos autores la institución es “un entramado de tres sistemas: el individual, la institución y el conjunto de instituciones que podemos llamar el entorno”. Los cambios se ven influidos por distintos aspectos dentro de las instituciones, las tensiones, la formación de coaliciones políticas, el papel de las instituciones políticas, el perfil de los liderazgos, así como los “legados” políticos anteriores, y las presiones externas, son algunas variables más significativas que inhiben o bloquean los procesos de cambio (Acosta, 2002).

Es necesario considerar que las instituciones no son entes abiertos y proclives al cambio, sino que “se protegen a sí mismas, en parte mostrándose resistentes a muchas formas de cambio, y en parte desarrollando sus propios criterios de pertinencia y de éxito, de distribución de recursos y reglas constitucionales” (March y Olsen, 1997: 113).

El proceso de cambio institucional iniciado a través de una reforma es un elemento dinámico en las instituciones, del que se espera cierta direccionalidad a partir de su diseño, sin embargo, la direccionalidad que se obtiene no en todo momento es la esperada, ya que:

“Los cambios en el entorno de cualquier sistema complejo producen una serie de acciones y reacciones que deben calibrarse a fin de entender sus últimas consecuencias (...) Si los nexos causales se pasan por alto porque son nuevos, porque sus efectos fueron benignos en el pasado o porque el mundo es intrínsecamente demasiado complejo, entonces los cambios que localmente parecen adaptables pueden producir consecuencias inesperadas o desconcertantes” (March y Olsen, 1997: 115).

Lo anterior enuncia parte de la complejidad del cambio institucional y la importancia de su análisis, es decir, dilucidar los efectos inesperados que se gestan en torno al proceso de transformación institucional.

El contexto de la institución

Con el antecedente directo de un Instituto de Ciencias y Letras de Nayarit en 1969 el doctor Julián Gascón Mercado¹ funda la Universidad Autónoma de Nayarit, mediante la promulgación del decreto 5162, en donde se autoriza a esta institución como la máxima casa de estudios medio superior y superior en Nayarit.

La UAN logra su autonomía hasta el año de 1975, a partir de la reforma de varios artículos de la Ley Orgánica. Desde entonces la Ley ha sufrido dos reformas: en 1985 se realizaron cambios en la elección de autoridades y la más reciente en 2003, que se inserta en el proceso de reforma que atraviesa actualmente la institución y cuyos cambios se describen adelante.

Para 2008 la UAN ofrece 48 programas educativos de nivel superior (28 de licenciatura, 11 de especialidad, 7 de maestría y 2 de doctorado), además de un plan de estudios para la educación media superior que se imparte en 15 preparatorias distribuidas en varias regiones de la entidad. Alberga una matrícula de 23,532 estudiantes de educación media superior y superior. En educación superior es la institución con más presencia en la entidad². Cuenta con una planta académica de 1,614 profesores; 1,040 de tiempo completo, 527 de asignatura y 47 de medio tiempo (UAN, 2008). En 2004 la universidad con-

¹ Gobernador Constitucional del estado de Nayarit (1964-1969), médico egresado de la UNAM.

² La cobertura de educación superior en Nayarit en 2007 fue de 27.6% equivalente a 23,716 estudiantes. El 45.7% de esta cantidad corresponde a la matrícula de la Universidad Autónoma de Nayarit, es decir a 10,713 estudiantes, incluyendo sólo licenciatura y posgrado.

taba con 7 investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en 2007 la cifra elevó a 19 investigadores. Existen 71 cuerpos académicos de los cuales 4 se encuentran en proceso de consolidación (UAN, 2008b).

La organización académica y la estructura de gobierno de la institución

Uno de los objetivos de las universidades es la transmisión de conocimiento, se cumple a partir de las formas de organización académica, las cuales han sido producto de condiciones históricas de cada una de las instituciones. Ibarrola (1992) hace una clasificación en cuanto a formas de organización en dos grupos: la organización cátedra-facultad y el departamento-colegio.

La UAN nació bajo una organización académica de tipo cátedra-facultad, las primeras dos facultades fueron Enfermería y Derecho. Su estructura había sido un Consejo General Universitario en la cima, un rector y su gabinete de funcionarios, un grupo de directores de facultad o de escuela preparatoria y un consejo técnico por cada escuela o facultad.

Con el proceso de reforma actual la institución ha intentado transitar a una organización diferente de tipo departamental. La agenda de la reforma institucional a inicios del año 2000 contenía entre sus iniciativas una nueva organización en áreas de conocimiento y la creación de nuevos órganos de gestión académica (NOGA) que vendrían a fortalecer el cambio. La intención era integrar un conjunto de programas educativos pertinentes a un área del saber científico, facilitando su gestión y movilización, independientemente de los establecimientos.

De acuerdo con los documentos institucionales, el Área Académica constituye el núcleo de las actividades de la Universidad, es un espacio de integración de las actividades derivadas de las funciones sustantivas donde se integran las unidades académicas y los programas académicos de docencia en los tipos educativos medio superior y superior en sus distintos niveles, así como los de investigación y extensión de la cultura y los servicios.

En el documento rector del año 2003 se establece que las áreas académicas de la institución serán: 1) el Área de Ciencias Básicas e Ingenieras, 2) el Área de Ciencias Biológico Agropecuarias y Pesqueras, 3) el Área de Ciencias de la Salud, 4) el Área de Ciencias Económicas y Administrativas, 5) el Área de Ciencias Sociales y Humanidades y 6) el Bachillerato³.

Agrupar las 13 facultades existentes en 2003 en cinco áreas académicas implicó cambiar su denominación de *facultades* a *unidades académicas*. A las escuelas preparatorias se les agregó el prefijo de unidades académicas. Los documentos oficiales de la institución definen a las “Unidades Académicas” como el espacio físico en el que se concentran actividades académicas y administrativas constituidas por órganos académicos, autoridades administrativas

³ En la Ley Orgánica de la institución se considera como una área académica.

y cuerpos académicos, donde se desarrollan programas educativos del área correspondiente.

En el ámbito de la estructura de gobierno sobresalen los cambios vinculados a los NOGA: el *Consejo de Área Académica*, el *Consejo de Programa*, el *Coordinador de Área Académica* y el *Coordinador de Programa*. Estas nuevas instancias son elementos clave en la comprensión del proceso de cambio, puesto que representan nuevos espacios de negociación y mando que responden a las intenciones de una nueva organización académica. Para cada una de las seis áreas académicas existe un coordinador y un consejo de área académica, y para cada uno de los 48 programas de licenciatura que ofrece la institución hay un coordinador y un consejo de programa. Sin embargo, estas nuevas instancias no sustituyeron a las figuras anteriores a la reforma, puesto que las ahora unidades académicas siguen teniendo un consejo de unidad académica⁴ y un director administrativo⁵.

De esta manera la organización académica se integra a partir de cinco áreas de conocimiento, 13 unidades académicas de educación superior donde se imparten todos los programas educativos de educación superior y 15 unidades académicas preparatorias distribuidas en todo el estado.

La última reforma a la Ley Orgánica –instrumento que dota de capacidad jurídica y responsabilidad propia de autogobierno a las instituciones autónomas– fue aprobada por el Honorable Congreso del Estado de Nayarit representado por su xxvii legislatura en el año 2003. Un año después, en mayo de 2004 se aprobó el Estatuto de Gobierno de la universidad en sesión plenaria en el Consejo General Universitario, en él se establecen las disposiciones sobre la integración y el funcionamiento académico y administrativo de la Universidad, así como las relaciones de ésta con la sociedad.

Utilizando algunos elementos conceptuales de López Zárate (2002), se puede decir que la UAN sostiene una forma de gobierno de tipo *democracia elitista*. Es decir, un sistema de contrapesos que posibilita la existencia de diferentes órganos de gobierno y que evita o minimiza la concentración del poder, y al mismo tiempo garantiza que las decisiones más importantes sean discutidas y analizadas colectivamente a partir de los representantes de la comunidad. Es elitista en tanto que los integrantes de la comunidad universitaria⁶ no tienen los mismos derechos y obligaciones. En las siguientes líneas se describen los dos tipos de autoridades que conforman la estructura de gobierno de la institución: las autoridades colegiadas y autoridades unitarias.

⁴ Antes de la reforma denominado *Consejo Técnico*.

⁵ Antes de la reforma denominado Director de escuela o facultad.

⁶ Docentes, estudiantes y administrativos.

El Consejo General Universitario (CGU)

El CGU es la máxima autoridad institucional y el máximo órgano de gobierno representativo de la comunidad universitaria; está compuesto por personal de la administración central, docentes, estudiantes y representantes gremiales. La administración central⁷ representa un 3.96% del total de integrantes con derecho a voz y voto, los docentes tienen el 44.4% de los votos, al igual que los estudiantes: 44.4% del número total de integrantes, y finalmente las organizaciones gremiales tienen el 7.14%.

Esta distribución debe tener en cuenta que la mitad de docentes que integran el consejo son directivos administrativos elegidos por el Rector a propuesta previa de los consejos de Unidad Académica, la otra mitad son elegidos mediante procedimientos sindicales de elección de representantes definidos por el Sindicato de Personal Académico de la Universidad Autónoma de Nayarit (SPAUAN).

Al igual que los docentes, los estudiantes son elegidos mediante procedimientos de elección de representantes propuestos por la única organización estudiantil con reconocimiento en el CGU: la Federación de Estudiantes de la Universidad Autónoma de Nayarit (FEUAN).

El CGU tiene entre sus atribuciones principales: establecer y expedir la normatividad y disposiciones generales para el funcionamiento académico y administrativo de la institución, la elección del Rector, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos de la Universidad, otorgar grados honoríficos, conocer y revisar la elección de autoridades y aprobar la adquisición y destino de los bienes de la Universidad.

El Consejo Coordinador Académico

El Consejo Coordinador Académico es un órgano de reciente creación⁸. Sus funciones están básicamente orientadas a establecer la política académica de la institución. Define políticas de evaluación, investigación, superación académica, dictamina sobre incorporación, validación, creación, suspensión o supresión de programas y de unidades académicas, entre otras atribuciones. Está ubicada como la autoridad colegiada inmediata anterior del CGU.

El Consejo de Unidad Académica

El Consejo de Unidad Académica es el máximo órgano de gobierno de las unidades académicas. Las funciones de este consejo son, principalmente: velar por el funcionamiento administrativo, establecer y operar la política institucional y los programas operativos, elegir los candidatos a director de la unidad académica, así como solicitar al Rector la remoción de directores o

⁷ Es decir, el Rector, el Secretario General y tres titulares del Secretariado que designe el Rector.

⁸ Surge como instancia de autoridad en el proceso de reforma actual, fue incluido en el Estatuto de Gobierno en 2004.

subdirectores, solicitar reconsideración de acuerdos al CGU, expedir disposiciones normativas aplicables al establecimiento, entre otras.

El Rector

Dentro del artículo 21 de la Ley Orgánica se manifiesta que las facultades y obligaciones del Rector de la Universidad de manera enunciativa y no limitativa comprenden en lo administrativo: supervisar el funcionamiento administrativo general, ejercer las relativas a nombramientos y remociones de titulares de dependencias y demás funcionarios. En lo académico: la organización, coordinación y vigilancia de las funciones sustantivas de acuerdo con los planes y programas respectivos. En lo legislativo y reglamentario: aplicar ordenamientos jurídicos, presentar ante el Congreso del Estado solicitudes de reformas o adiciones, ejercer el derecho de veto suspensivo respecto de acuerdos y ordenamientos jurídicos dictados por el CGU conforme a las bases establecidas en el estatuto de gobierno. En lo presupuestario y financiero: ejercer el presupuesto general de acuerdo con los ingresos aprobados, rindiendo informes sobre su aplicación, administración y fiscalización, gestionar y concertar la obtención de recursos financieros conduciendo la política salarial y de prestaciones del personal, entre otras funciones.

El secretariado

El secretariado universitario representa las principales dependencias de la universidad. En el artículo 49 del Estatuto de Gobierno se establece que el secretariado estará conformado por: un Secretario General, un Secretario de Docencia, un Secretario de Investigación y Posgrado, un Secretario de Extensión y Vinculación, un Secretario de Finanzas y Administración, y los demás que determine el Rector para el desarrollo de las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad.

Los directores administrativos de Unidad Académica

Los directores administrativos de las unidades académicas son los responsables directos. Son nombrados por el Rector a propuesta del Consejo de Unidad Académica y se mantienen en su cargo seis años sin posibilidades de reelección. Los directores administrativos tienen entre sus obligaciones la ejecución de los planes y programas académicos, ejercer y delegar la aplicación de los recursos correspondientes al establecimiento a su cargo, validar conjuntamente con el Rector y la Secretaría General los diplomas, títulos y grados académicos, proponer la designación o remoción de los subdirectores y coordinadores de programa e informar al Rector periódicamente sobre las actividades desarrolladas en la unidad académica a su cargo.

Es evidente que a pesar de que la nueva organización académica concibe nuevos órganos de gestión académica estos no son considerados jurídicamente como órganos de gobierno.

Los NOGA son abordados en un apartado ajeno al título de autoridades en el Estatuto de Gobierno de la institución. Este dato puede evidenciar dos hechos importantes en el análisis del gobierno como se precisa más adelante: la marcada intención desde la agenda para la reforma de separar lo académico de lo administrativo y la superposición de nuevas figuras de autoridad ante la continuación de las antiguas figuras características de la organización cátedra-facultad.

Gobernabilidad y cambio. El análisis del proceso de reforma en la UAN

En el contexto del proceso de reforma se han presentado una serie de conflictos en diferentes niveles de la organización y con diversos actores, se han movido las relaciones de poder y se han generado tensiones menores que sin embargo, no logran desestabilizar la gobernabilidad de la institución. En este apartado se abordan estas situaciones y se inicia con la ubicación de la coyuntura política para la reforma.

A nivel del ambiente externo, la iniciativa de reforma institucional de la Universidad está ubicada en un momento coyuntural en las relaciones del gobierno con la Universidad. La elección del Rector en 1998 fue distinta, puesto que “las diferentes corrientes universitarias se unen para evitar una intervención directa del gobernador del estado en ese momento, Rigoberto H. Zaragoza, al tratar de imponer un candidato a rector” (XRCJ, 04-06-09). En 1999 gana las elecciones al gobierno Antonio Echeverría Domínguez de la Alianza por el Cambio (PAN, PRD, PT) y la composición del congreso estatal fue más plural en las siguientes elecciones. Ambos hechos incrementaron las posibilidades de un consenso al interior de la institución, por un lado, y se abrieron posibilidades de negociación de mayores recursos y de aprobación de cambios a la Ley Orgánica en el Congreso del Estado, por el otro.

Aunque con algunas tensiones, particularmente con una controversia citada en torno a los requisitos para ser electo Rector⁹, la autoridad central de la institución mantuvo una relación estable con los diversos sectores sociales.

A nivel interno de la institución, una distinción básica para entender la reforma en términos de las estructuras de gobierno es atender los cambios realizados en el Estatuto de Gobierno¹⁰. Ello no significó reformas profundas puesto que no implicó la supresión de instancias u órganos de autoridad de la Universidad, sino la incorporación de figuras de gestión y gobierno –los NOGA, entre ellos–. Ello quiere decir que subsisten dos estructuras de gobier-

⁹ Controversia que requirió enviar por segunda ocasión la Ley Orgánica de la institución al Congreso del Estado y que se solucionó reformando el inciso “e” del artículo 20 de la misma Ley. Dicho artículo no había sido cambiado desde la última reforma en el 85 y hacía referencia al requisito de no antecedentes penales.

¹⁰ Antes de la reforma su denominación era *Reglamento General Universitario*.

no: la antigua estructura vertical (CGU, rector, consejo de escuela o facultad y su director correspondiente, respectivamente); junto a la nueva estructura (CGU, rector, consejo coordinador académico, consejo de área, coordinador de área, respectivamente). Esta característica de agregación de nuevas instancias ha modificado los flujos de autoridad entre las instancias y órganos de gobierno y gestión de la institución. Parecen existir tres flujos de autoridad, es decir, tres modos en que las decisiones y las políticas bajan desde las cúpulas hacia las bases de la institución: inicialmente el flujo que parte de la máxima autoridad unipersonal (rector) hacia el secretariado universitario, forma característica de las administraciones centrales con sus burocracias de alto rango; los otros dos flujos de autoridad comienzan en las máximas autoridades (consejo general, rector y consejo coordinador académico, respectivamente) hacia los antes llamados consejos de escuela y los directores, por un lado, y en otro sentido hacia los nuevos órganos de gestión académica: los consejos de área, el coordinador de área, los consejos de programa y el coordinador de programa.

En otras palabras, las trayectorias de las políticas, decisiones y atribuciones, a nivel de mandos medios, parecen surgir básicamente en dos direcciones: hacia las ya existentes instancias de gobierno previas a la reforma y hacia las nuevas instancias creadas a partir de la reforma (los consejos de área y de programa y los coordinadores de área y de programa).

Ante este panorama es interesante observar que la institución no haya publicado, hasta el momento, un organigrama general de la organización administrativa de la institución que refleje esta agregación de instancias a los modos de gobierno y gestión formal de la institución.

Conflictos, arreglos institucionales y gobernabilidad

Un modelo organizado a partir de áreas implicaba nuevas formas de gestionar el trabajo académico. Por ello la creación de los NOGA, como iniciativa de reforma, representó una amenaza a la pérdida de espacios de poder de los actores institucionales, y dio lugar a los conflictos a partir de los intereses en pugna. Se plantea en la información proporcionada en las entrevistas una primera consideración acerca de desaparecer la figura de los directores de escuela-facultad, y sin embargo, se optó por no mover las estructuras de autoridad. Lo anterior se comenta en el contexto de los cuestionamientos sobre el diseño de la reforma: el asunto, por ejemplo, era saber si desaparecerían o no los directores de escuela, fue cuando enfrentamos resistencias, resistencias que sobreviven hasta ahora (XRCJ, 04-06-09).

El acuerdo logrado entre la administración central y el grupo de directores de unidades académicas, de respetar la existencia de la figura del *director de escuela*, agregando algunos cambios y una nueva denominación (*director administrativo de unidad académica*), significó el mantenimiento de las formas de negociación política y se puede identificar como el principal arreglo institucional a

partir de la reforma. Por ello, la reforma a las estructuras de gobierno de la institución no modificó aspectos torales del funcionamiento político, como la elección de autoridades, la distribución del recurso y los medios y vínculos normativos para las negociaciones entre autoridades colegiadas y unitarias existentes antes de la reforma. De ahí que se hable de una agregación de instancias y actores en los mandos medios de la institución y, por ende, de dos flujos de autoridad. Este arreglo institucional ha contribuido a un cierto ambiente de estabilidad en términos de gobernabilidad¹¹.

Sin embargo, es necesario señalar que aunque la estabilidad se puede considerar como una condición generalizada al interior de la institución, en el nivel medio de la estructura de la organización se detecta una tensión entre dos figuras administrativas: los directores de las unidades académicas y los coordinadores de área. Esta tensión varía en el conjunto de la institución puesto que mientras en los programas del Área de Ciencias Básicas e Ingenierías existe un solo director y un coordinador de área, en el caso de las demás áreas existen más de dos directores por coordinador de área. Ello implica que en los casos en que la relación es uno a uno, los coordinadores tienen mayor margen de acción, mientras que en los casos en que los directores son más, los coordinadores al parecer no tienen injerencia directa en las unidades académicas y en los programas educativos correspondientes.

Esta tensión generada a partir de la reforma tiene su origen en la separación entre los aspectos académicos y administrativos pensada como parte del diseño, y adquiere una mayor dimensión al considerar la perspectiva de algunos actores en la actualidad acerca de la figura de los directores administrativos como lo muestra la siguiente cita:

“Creo que es un secreto a voces en esta universidad, por ejemplo, decir cómo han venido funcionando el grupo de directores de las ahora unidades académicas que –bueno– finalmente terminaban siendo también un grupo de presión en la Rectoría. Entonces, que el estatuto planteara la posibilidad de que en tres años... no, no en tres años... en menos, dependiendo de cómo se fueran conformando las áreas y cumpliendo sus periodos los directores, ya no hubiera directores..., eso marcó muchísimo el proceso. Porque –bueno– los primeros en oponerse fueron precisamente ellos, y quienes venían trabajando a su alrededor” (CDHE, 12-05-09).

En ese sentido, los directores han dado muestras de fortalecimiento al interior de la institución, al conformar un grupo político. Según la mención de uno de los entrevistados:

“Es como una autoridad dentro de las autoridades, ellos tienen su peso específico dentro de la estructura (...) Ellos deberían estar representados por la administración central, pero se han agrupado en un colegio de directores y han creado una posición política” (CDMA1, 13-05-09).

¹¹ En el análisis del caso no se identificaron registros sobre hechos trascendentes que amenacen el funcionamiento administrativo y académico de la institución y que pongan en riesgo la vida institucional de la Universidad.

Por lo tanto y como producto de los cambios, a partir de la reforma se identifican dos posiciones políticas: la de los directores orientada a mantener los estilos de negociación anteriores, caracterizados por su verticalidad y carácter unipersonal, y la de los coordinadores de área, que busca el funcionamiento de los órganos colegiados y la consolidación y conformación de las áreas. En la institución se percibe cierta incertidumbre en cuanto a la definición de funciones para ambos mandos. Una incertidumbre que parte de las definiciones de atribuciones; un ejemplo de lo anterior es el hecho de que en el Estatuto General de Gobierno, artículo 59 inciso III se cita que una de las facultades y obligaciones del director administrativo es “ejercer la responsabilidad de la ejecución de los planes y programas académicos en los términos de la legislación universitaria” (UAN, 2004: 30). Mientras que, en el mismo documento en el artículo 68 inciso V se lee que una de las facultades y obligaciones del coordinador del área es “establecer vínculos de trabajo con las instancias académicas y administrativas de la universidad para conjuntar esfuerzos y lograr los objetivos y metas de los programas educativos” (UAN, 2004: 34). Ambos enunciados hacen referencia –básicamente– a velar por el funcionamiento de todos los programas de las licenciaturas correspondientes, es decir, intervenir en la vida académica de la institución como autoridad. Ello ha dado lugar a prácticas confusas entre los académicos, puesto que la indefinición de funciones fomenta que los académicos se acerquen a la figura con quien mantengan mejor relación y quien asegure mayores prebendas políticas y provea los recursos necesarios.

Por otro lado, y finalmente, un conflicto menor identificado en el análisis de la información recabada tiene que ver con el Tronco Básico Universitario (TBU). Producto de la reforma, que incluye una serie de asignaturas horizontalmente distribuidas en todos los programas académicos de la universidad y surgido como iniciativa para fortalecer la formación de los bachilleres, actualmente se cuestiona la pertinencia de su funcionamiento y aparecen tres posturas entre los entrevistados: una a favor de la continuación del TBU, una que propone suprimirlo y una más que vota por una reestructuración a fondo.

La reconfiguración de las redes de poder

El tránsito de una organización académica de escuelas y facultades a una visión departamental y de áreas ha significado un movimiento de las relaciones de poder sustentadas en las formas de autoridad establecidas desde el modelo napoleónico. El ejercicio de gobierno y las relaciones de poder establecidas, en tanto, han cambiado ligeramente, pues se pasó de la total concentración de decisiones en la figura de directores de escuelas y facultades a una distribución de las mismas en nuevos mandos y el incremento de asuntos controlados por la administración central. Sin embargo, los hoy directores administrativos han mantenido fuerte control sobre las decisiones y el ejercicio de la autoridad, y asegurado su presencia en órganos de negociación y toma de decisiones.

Por ello se puede decir que la reforma ha representado una reconfigura-

ción de estas relaciones y, por ende, de las redes de poder en torno a ellas, por tres razones fundamentales: *i*) la aparición de nuevos mandos medios, *ii*) el fortalecimiento de la administración central a partir de la creación del Consejo Coordinador Académico, y *iii*) el incremento de los espacios de participación de los directores administrativos. La creación del área académica y de nuevas instancias de toma de decisiones significó la aparición de nuevos espacios de poder, las atribuciones que se les han otorgado a estos órganos académicos han redefinido los espacios en que la antigua figura del director de escuela mantenía cierto margen de acción. A pesar de ello, la posición y la influencia del colectivo de directores han logrado la reproducción y el sostenimiento de la figura del director prácticamente en todos los órganos de autoridad colegiada de la institución, incluyendo el CGU. Esto explica en cierto sentido que los arreglos y las significaciones en torno a los formas de negociación política no hayan sufrido modificaciones sustanciales. Los cambios parecen estar al margen del débil poder que poseen los nuevos órganos de gestión académica, especialmente los coordinadores de área.

A pesar de que la administración central ha intensificado sus actividades a partir de intervenir con mayor autoridad en asuntos a nivel de unidades académicas, la balanza en las relaciones de poder está orientada hacia los directores administrativos como conjunto, mientras que los coordinadores de área parecen ser los perdedores del juego, puesto que a pesar de ser figuras de mandos medios no poseen la posibilidad de ejercer recursos, de emitir nombramientos, ni de validar documentos o firmar certificados educativos. Todas las anteriores funciones están destinadas a los directores administrativos. Por ello, la solución a las demandas de la comunidad son recogidas en la mayoría de los casos¹² por los directores administrativos y sus consejos de escuela. Estos consejos poseen –como una de sus atribuciones– la posibilidad de solicitar al Consejo General la reconsideración de los acuerdos que afecten directamente a la unidad académica, ello significa que desconocen la conformación en áreas puesto que no se sujetan a las instancias de las mismas. Vale mencionar que lo mismo sucede a nivel de mandos unipersonales: mientras los coordinadores de área integran los planes y programas del área y rinden informes al Rector, los directores administrativos mantienen espacios de negociación directa con el Rector para la reconsideración de acuerdos.

Los cambios

La Universidad Autónoma de Nayarit inició un proceso de cambio a partir del año 2000, lo cual ha generado una serie de ajustes administrativos que han permitido mayores controles y mejor eficiencia en las funciones adjetivas de la institución y, por otro lado, ha experimentado cam-

¹² Exceptuando a los casos de Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias Básicas e Ingenierías, que como ya hemos dicho es donde existen el menor número de directores con relación al coordinador de área y por ello es posible que los coordinadores tengan un margen de acción más amplio.

bios organizacionales que sustentados en la idea de separar lo administrativo de lo académico han traído consigo vaguedad y conflicto en espacios administrativos de mandos medios. El cambio en el orden institucional que aparece con mayor claridad, desde la perspectiva teórica aquí adoptada, es el haber transitado de un ambiente universitario permisivo a uno más regulado.

En estos primeros años de la reforma han significado una reactivación de trabajo normativo al interior de la institución; se reformó la Ley Orgánica de la Universidad y se cambió el Reglamento General Universitario por el Estatuto de Gobierno de la institución, se crea el reglamento de educación media superior y superior y el reglamento del servicio social y se establecen reglas de asistencia y puntualidad. Desde la administración del Mtro. Omar Wicab¹³ se han aprobado una serie de normas orientadas al nuevo modelo educativo de la institución. Hoy la Universidad puede asegurar, con mayores recursos, un ambiente de respeto a los reglamentos universitarios, los informantes afirman que hay una mayor reglamentación en los asuntos académicos –los cuales se expresan en la normatividad curricular–, la hora de entrada y salida de los maestros, y hay más acuerdos entre los diversos sectores que integran la Universidad. Es necesario decir que hay dos documentos que han quedado aún en el tintero en materia de normatividad en el proceso de reforma: el Reglamento del Personal Académico y el Reglamento sobre el funcionamiento de los NOGA. Según la información recabada, dichos documentos ya han sido elaborados, sin embargo no se han turnado a las comisiones correspondientes en el CGU.

A pesar de una reconfiguración de redes de poder marginal que significó la reforma, las reglas respecto de las principales venas de la vida universitaria –la distribución de los recursos y la elección de autoridades– no han cambiado sustancialmente y ello ha permitido un clima de gobernabilidad sin sobresaltos, pero ha limitado los alcances de la reforma a aspectos organizacionales y administrativos.

En cuanto a los ajustes que han mejorado la administración institucional, uno de los identificados está relacionado con el control escolar. Se incrementó la eficiencia de los procesos administrativos vinculados al control escolar además de haberse creado un sistema administrativo de regulación acorde a las normas de calidad; la institución cuenta con 49 procedimientos certificados por su calidad. Ajustes importantes también han sido el rediseño de todos los programas de licenciatura¹⁴; la implantación del modelo por competencias y las prácticas profesionales; la creación de comités curriculares; la diversificación de las funciones de los docentes; mayores actividades de tutorías, investigación y gestión; los ajustes a los programas de PROMEP y SNI. Quizá esto contribuyó a regularizar las actividades curriculares que se daban en espacios diferenciados entre facultades. La homologación y el esfuerzo conjunto en estos procesos trajeron consigo, al parecer, un clima de mayor respeto y control por parte de la administración central.

¹³ Rector de la UAN durante el periodo 2004-2010.

¹⁴ Al mismo tiempo se rediseñó el plan de estudios del bachillerato de la Universidad.

La creación de los NOGA es uno de los cambios organizacionales que se pueden identificar; sin embargo, no se ha logrado un funcionamiento pleno de éstos órganos, por ejemplo, sólo se han logrado establecer dos consejos de Área Académica debido a que únicamente existen dos áreas reconocidas como tales¹⁵ (las áreas de Ciencias Sociales y de Ciencias Básicas e Ingenierías). El caso de los Consejos de Programa se considera una actividad nula, ya que no se ha conseguido su conformación.

“Los NOGA todavía no se implementan adecuadamente, los consejos de programa no han arrancado, sólo el Consejo de Coordinación Académica. Aunque su consolidación es prioritaria para que se consolide el modelo académico y los programas” (SDXC, 05-06-09).

El saneamiento de las finanzas públicas también fue un asunto que dio resultados en los procesos de cambio y ajuste organizacional, sobre todo lo vinculado al régimen de pensiones y jubilaciones, donde se realizaron cambios en la aportación de los trabajadores al fondo de pensiones y en la edad de jubilación.

Por otro lado, la organización académica de cátedra-facultad sigue funcionando en la práctica institucional. Debido a diversas circunstancias como el número de unidades académicas que la comprenden y los espacios físicos compartidos, el Área de Ciencias Sociales y Humanidades y el Área de Ciencias Básicas e Ingenierías muestran mayores avances en términos de la integración funcional de los programas que ahí se ofrecen.

En la experiencia de Ciencias biológico agropecuarias, se pueden identificar dos obstáculos para la integración de sus programas y unidades académicas y, por ende, de la conformación de áreas:

“Uno es la infraestructura; en el área de Ciencias biológico agropecuarias y pesqueras las unidades académicas están dispersas, ésta (se refiere a la unidad académica de agricultura, el lugar en que se realizó la entrevista) en Xalisco, veterinaria está en la ciudad de Compostela, y pesquera está en Bahía de Matanchen (municipio de San Blas), (...) y la otra es la misma situación académica. Estamos en proceso de acreditación de los programas y certificación de los procesos y de hecho el único programa acreditado es agronomía, son ritmos diferentes que han imposibilitado la conformación e integración de las áreas” (DARP, 05-06-09).

Conclusiones

El proceso de reforma institucional ha respondido a la formulación de estrategias para adecuarse a las estructuras formales establecidas en su ambiente externo, buscando mejorar sus condiciones de existencia, particularmente a través de la gestión de financiamiento en instancias externas.

¹⁵ Según datos de las entrevistas el CGU reconoce a estas dos áreas como las de mayor avance en la consolidación del modelo y son reconocidas como áreas conformadas.

Los avances en términos de mejoramiento del personal de tiempo completo, acreditación de programas, rediseño de los mismos, crecimiento y mejoramiento de la infraestructura e incremento de la regulación y la normatividad de la Universidad, han permitido un nuevo orden de la vida institucional, que ha pasado de un orden permisivo¹⁶ a un orden normativo. Es decir, que aunque haya una variedad de ajustes administrativos y organizacionales y un movimiento considerable en las relaciones de poder que ha desencadenado conflictos e incertidumbres, el principal cambio institucional, que es posible identificar, es entonces el tránsito a un nuevo ambiente de orden y mayor respeto a la normatividad institucional.

Retomando los planteamientos de Crozier y Friedberg, se puede centrar la atención en una particular relación de poder, en la cual participan los directores administrativos de unidad académica y la administración central en la figura del Rector. Esta relación adquiere relevancia en tanto se han encontrado las estrategias adecuadas para mantenerla a través de la negociación.

Lo anterior se ve reflejado en la existencia de una figura (correspondiente a lo que antes de la reforma era un director de escuela) que en un primer momento se consideró que su extinción sería necesaria para la consolidación del proceso de reforma, sin embargo, uno de los productos de ésta relación de poder fue, en esencia, el fortalecimiento de estos directores administrativos de unidad académica, que han logrado mantenerse al interior de la organización y siguen presentes con gran fuerza en órganos de toma de decisión, además de tener bajo su responsabilidad la asignación presupuestal de las unidades académicas, que desde lo normativo se hace posible.

Por esto último se ha considerado a este grupo de actores como protagonistas del proceso de cambio, ya que han logrado ejercer su poder y establecerse como un grupo dominante cuyos integrantes están “provistos de ciertos intereses y creencias e incluso de sus propios mitos y reglas de juego” (Clark, 1983: 159). Si bien la estructura de gobierno ha tenido algunos cambios, las formas de negociación no han variado sustancialmente, en términos de Crozier y Friedberg la institución sigue practicando sus sistemas de juegos institucionales que permiten un determinado comportamiento social y un resultado determinado. En términos de conflictividad, el análisis se centró en el binomio directores de unidad y coordinadores de área, debido a que es en esta relación donde se presenta una especial tensión y disputa por el poder y la autoridad, que ha tenido algunos efectos en el proceso de cambio institucional, uno de ellos es el incremento de puestos administrativos al incluir en la estructura actual una figura que en el inicio de la reforma se pensaba como excluida.

La separación de lo académico y lo administrativo ha generado incertidumbre entre los actores, particularmente por la indefinición de atribuciones y funciones en éstas dos áreas; como consecuencia, en los profesores no

¹⁶ Se refiere al poco respeto a los periodos de ejercicio de autoridad, la realización constante de fiestas al interior del campus y otros comportamientos ajenos a la vida académica.

existe claridad ante qué instancia acudir para la solución de problemas, optando generalmente por acercarse a la figura de autoridad con la que más confianza se tiene y con la cual sean más estrechos los vínculos sociales.

Finalmente, las organizaciones gremiales de la institución han mantenido una posición distante de los conflictos institucionales. Las formas de representación de sus integrantes y su acoplamiento en las estructuras formales de autoridad –como los órganos colectivos– no se han modificado, las reglas del juego en estas arenas no han cambiado, ello puede estar contribuyendo a dotar de cierta confianza al modelo de directores de escuela (otorgadores del recurso y del reconocimiento), más allá de buscar transitar a un modelo de áreas.

Referencias

- Acosta, A. (2002). *Ensamblajes conflictivos. Políticas públicas y reformas universitarias en México 1982-1992. El caso de la Universidad de Guadalajara*, Guadalajara, udeg.
- Acosta, A. (coord.) (2006). *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, 1 vol., Guadalajara, udeg.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). “La nueva gobernación”, en *Revista Republicana*, (2), núm. 2, Guadalajara, CUCSH-udeg. <<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/pdf/ActaRepo2/articulos9.pdf>> [Consulta febrero 2009].
- CAAMI (2009). Entrevista realizada a informante clave el 13 de mayo de 2009. Ciudad de la Cultura Amado Nervo. Tepic, Nayarit.
- CAEH (2009). Entrevista realizada a informante clave el 12 de mayo de 2009. Ciudad de la Cultura Amado Nervo. Tepic, Nayarit.
- Camou, A. (2001). *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Plaza y Valdés/FLACSO/UNAM. <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm> [Consultado Marzo 2009].
- Clark, Burton R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen.
- Crozier, M y E. Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- DARP (2009). Entrevista realizada a informante clave el 5 de junio de 2009. Ciudad de la Cultura Amado Nervo. Tepic, Nayarit.
- Gómez, S. y Valdés, M. (2000). La geografía del poder y las elecciones en México. Disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=4SIPLLMYQLgC&printsec=frontcover#v=onepage&q=redes%20de%20poder&f=false> [Consultado Octubre 2010].
- Ibarrola, María de (1992). “Ecología de la academia en México y Europa Occidental” en *Revista Avance y Perspectiva* vol. 11, México, CINVESTAV.
- López Zárate, R. (2002). *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional: análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*, México, D.F. ANUIES.
- March, James G., y Johan. P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE.
- Millán, René (2001). “La gobernabilidad en la UNAM”, en J. Blanco (coord.), *La UNAM: su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, México, FCE.
- SDXC (2009). Entrevista realizada a informante clave el 5 de junio de 2009. Tepic, Nayarit.
- UAN (2003). Ley Orgánica de la UAN, Nayarit, Universidad Autónoma de Nayarit. <www.sg.uan.edu.mx/descargas/legisla/1Ley_Organica_UAN.pdf> [Consulta febrero de 2009].
- UAN (2004). Estatuto de Gobierno, Nayarit, Universidad Autónoma de Nayarit.
- UAN (2008a). Indicadores institucionales, Nayarit, Universidad Autónoma de Nayarit. <<http://www.udiz.uan.mx/indicadores.html>> [Consulta Mayo 2009].

UAN (2008b). Relación de cuerpos académicos ante PROMEP, Documento de trabajo. Nayarit, Universidad Autónoma de Nayarit. Secretaría de Investigación y Posgrado.



redie

revista electrónica de investigación educativa

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Copyright © 1999 - 2011

Arbitrada - HTML y PDF - español e inglés - acceso abierto -
texto completo - indexada en Conacyt, SciELO, RedAlyc
y en bases de datos internacionales



En 2001 recibe el premio " Excellence in Electronic
Publishing Award", otorgado por International Consortium
for the Advancement of Academic Publication

<http://redie.uabc.mx>

Instituto de Investigación y Desarrollo Educativo



Universidad Autónoma
de Baja California

