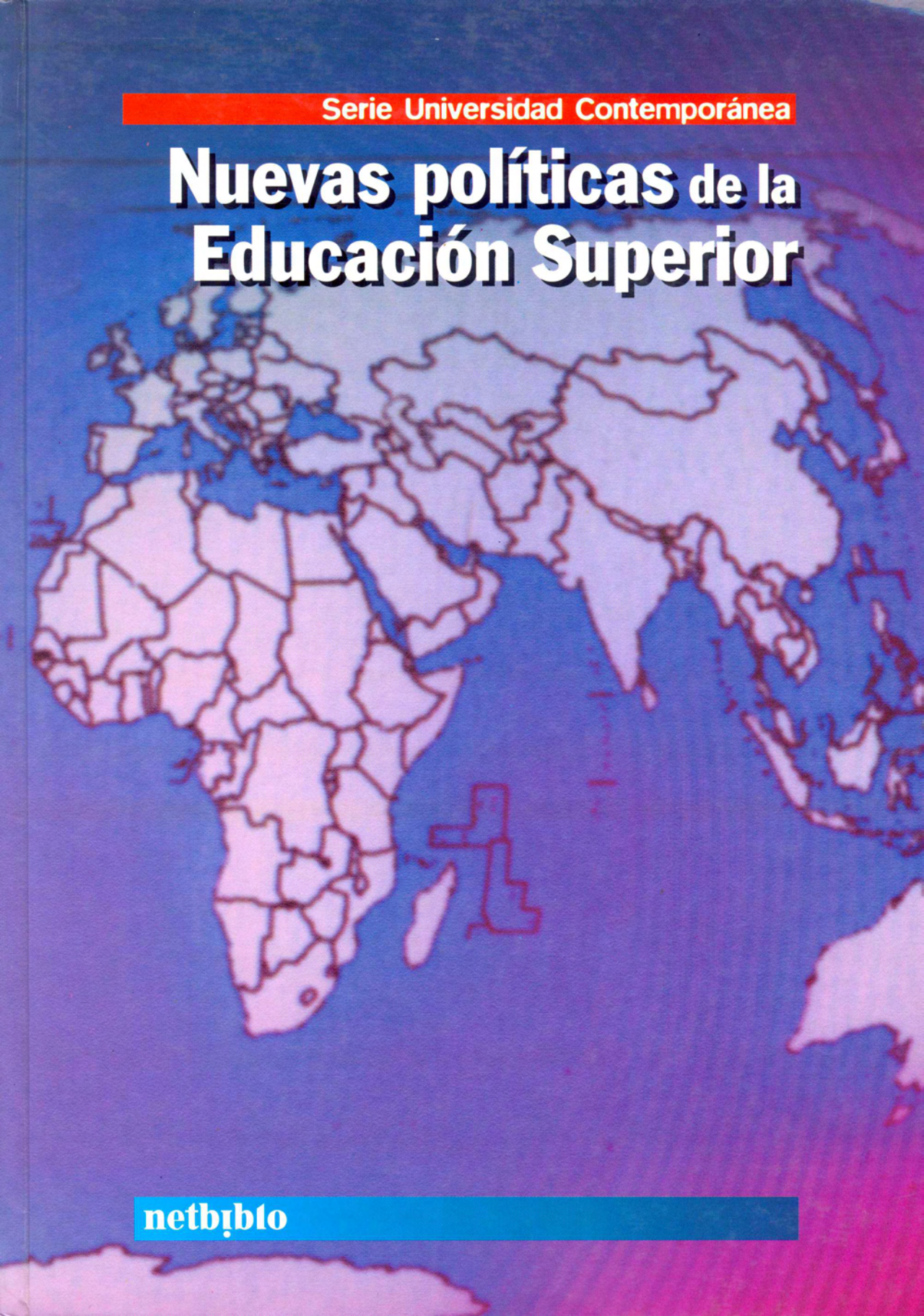
Serie Universidad Contemporánea

Nuevas políticas de la Educación Superior



netbiblo

CONTENIDO

Introducción 11

1. José Luis Coraggio
Construir universidad en la adversidad. Desafíos de la Educación Superior en América Latina 19
1. Introducción 21
2. La nueva centralidad del conocimiento 23
3. El papel de las universidades 24
4. La centralidad del financiamiento en la agenda de la Educación Superior 27
5. La Educación Superior como bien público 29
6. La gestión pública en la mira: ¿hacia la privatización? 32
7. De la emergencia presupuestaria a la planificación estratégica . 37
8. La agenda predominante 41
8.1. El financiamiento 44
8.2. El arancelamiento 45
8.3. El acceso 46
8.4. La eficiencia 48
8.5. La calidad 51
9. De los problemas a la problemática: hacia una jerarquización de los problemas 52
10. La fuerza de la globalización y la necesidad de un paradigma de desarrollo 57
11. Anexo estadístico 63
12. Bibliografía 75

2. Carmen García Guadilla
Desafíos emergentes y tensiones acumuladas. Educación Superior en América Latina 89
1. Introducción 91
2. Balance de la Educación Superior en América Latina en la década de los 90: situación y principales transformaciones 93
2.1. La dimensión cuantitativa 93
2.2. Transformaciones más importantes en la década de los noventa 100
3. Los nuevos desafíos: diversidad y flexibilidad de sistemas autogestionables en un contexto de globalización educativa . 106
3.1. Cambios en el modelo de producción de conocimientos ... 107

3.2. Cambios en las dinámicas del aprendizaje 108
3.3. Cambios en la organización y gestión de las instituciones. 111
3.4. Sociedad del conocimiento y desarrollo humano y socialmente sustentable 114
3.5. El rol estratégico de la reflexión orientado a fortalecer la identidad, dentro del contexto de la globalización educativa 116
4. Educación Superior en América Latina: desafíos emergentes y tensiones acumuladas comenzando el siglo XXI 117
5. Bibliografía 123

3. Hélgio Trindade
Metáforas da crise e a urgência da reforma universitária na América Latina 129
1. Identidade e transformações da universidade 138
2. A dinâmica perversa: massificação e privatização 142
3. O Banco Mundial e as estratégias neoliberais 147
4. Bibliografía 155

4. Eduardo Ibarra Colado
La "Nueva Universidad" en México: transformaciones recientes y perspectivas 159
1. Algunas preguntas sobre las transformaciones recientes de la universidad 161
2. Presente de la universidad: impactos del régimen gubernamental neoliberal 166
2.1. Dispositivo de ordenamiento institucional: vigilancia a distancia y autonomía regulada 169
2.2. Dispositivo de profesionalización académica: autonomía práctica y nuevas identidades 172
2.3. Debates fundamentales en torno a las políticas de evaluación 175
2.4. Algunos resultados, entre lo que se dice y lo que se hace. 176
3. El porvenir de la universidad: las cuestiones críticas 179
4. Reflexividad y utopía, o la recreación impensada de la universidad 183
5. Bibliografía 187

5. Marcelo Fabián Vitarelli
Desarrollo y cambio de la Educación Superior latinoamericana. La evaluación de la calidad como política educativa de los 90 193
1. Introducción 195
2. El contexto 198
2.1. El dispositivo geopolítico de la mundialización 198
2.2. Desarrollo y producción en América Latina 202
3. El problema 209
3.1. Calidad y evaluación: dos estrategias emergentes para el sector educación 209
3.2. La Educación Superior en relación a los casos de estudio . 218
3.3. Las políticas de evaluación de la calidad 226
4. Conclusiones 230
5. Bibliografía 235

6. Hugo Casanova Cardiel
Políticas y gobierno de la Educación Superior en América Latina 239
1. Introducción 241
2. Los estudios comparados en la Educación Superior: perspectivas de análisis 243
3. Políticas y gobierno de la Educación Superior 247
4. Entidades supranacionales y políticas de Educación Superior: Banco Mundial y UNESCO 253
5. Perspectivas de las políticas y el gobierno de la Educación Superior 257
6. Bibliografía 261

7. Roberto Follari
Problemas de la investigación en la Universidad, y de la evaluación de la investigación. (Perspectivas a partir del caso argentino) .. 265
1. Investigación y Universidad 267
1.1. La investigación como función: primera aproximación hacia su evaluación 267
1.2. La universidad profesionalista 271
1.3. La investigación aislada 274
2. La universidad dentro de las políticas generales de investigación en Argentina 278
2.1. Sobre las políticas de investigación en el país 278

2.2. Las universidades dentro del Sistema de Ciencia y Técnica 282
2.3. Investigar en la universidad 286
3. Evaluación de la investigación 289
3.1. Evaluación de las investigaciones 289
3.2. Evaluación de la función investigación en las universidades 296
4. Glosario de términos y siglas 307
5. Bibliografía 309

8. Imanol Ordorika Sacristán
Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la Educación Superior 313
1. Introducción 315
2. Estado y poder en los estudios de Educación Superior 316
3. Fundamentos teóricos del modelo hegemónico 321
3.1. El Estado capitalista: conflicto y hegemonía 321
3.2. La educación: un terreno en disputa 322
3.3. Conflicto en la Educación Superior 326
3.4. Los actores de la toma de decisiones: burocracias y elites 331
3.5. La agenda de la Educación Superior 333
3.6. Hegemonía cultural 335
4. Gobierno y política en las instituciones de Educación Superior 336
5. Conclusiones 337
6. Bibliografía 341

9. Pedro Krotsch
Gobierno de la Educación Superior en Argentina: la política pública en la coyuntura 347
1. Introducción 349
2. La universidad Argentina: una promesa frustrada 352
3. Hacia una nueva configuración del Sistema de Educación Superior 358
3.1. De la construcción de la agenda a su instrumentación . 359
3.2. Las medidas: simultaneidad de soluciones, problemas y decisiones 361
4. La Ley y la centralidad de la evaluación 363

5. La emergencia de nuevos espacios de poder en la cumbre del sistema: estratificación vertical y policentrismo 369
6. Coordinación del sistema: ¿burocracia profesional, oligarquía académica o mercado? 373
7. Conclusiones 374
8. Bibliografía 377
9. Documentos 379

10. Estela Mara Bensimon
Viewing the Presidency: Perceptual Congruence Between Presidents and Leaders on their Campusesq 381
1. Introduction 383
2. Perceptual congruence and cognitive frames 384
3. The Study 387
4. Results 388
4.1.The Distribution of Frames in Presidents' and Leaders' Descriptions 388
4.2. Agreement and Disagreement Between Presidents' and Leaders' Descriptions 389
4.3. The Complexity of Presidents as Observed by Campus Leaders 391
4.4. The Self-descriptions of Presidents High and Low in Perceived Complexity 392
5. The Portrayals of Presidents by Campus Leaders 398
6. Discussion 403
7. Appendix: sample coding form 405
8. References 409

11. Yvonna Lincoln (Coord)
Elsa González y González, M. Francyne Huckaby, Michelle López, Becky Spurlock and Stan Carpenter
The Responsive University: Parents' Perceptions and Expectations .. 411
1. Introduction 413
2. Review of Literature 414
3. Methodology 423
4. Results 424
5. Conclusions & Implications 436
6. References 439

8

Aproximaciones teóricas para el análisis del conflicto y el poder en la Educación Superior

Imanol Ordorika Sacristán

Abstract

El conflicto, el poder y la política son fenómenos que se expresan de manera permanente en la universidad. A lo largo de la historia pero especialmente en nuestros días, es posible observar las tensiones y confrontaciones políticas que se viven en universidades de prácticamente todo el mundo. En ese sentido, este texto ofrece una revisión crítica de un conjunto de teorías de la sociología política buscando conformar un marco para el análisis de los procesos políticos que se viven en las instituciones. Así, el capítulo aborda los temas del Estado y poder en los estudios sobre Educación Superior; fundamentos teóricos del modelo hegemónico; gobierno y política en las instituciones de Educación Superior; y finalmente, un apartado de conclusiones donde se plantea la importancia de contar con mayores herramientas analíticas para el estudio de la dimensión política del campo Educativo Superior.

APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA EL ANÁLISIS DEL CONFLICTO Y EL PODER EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

IMANOL ORDORIKA SACRISTÁN[1]

1. Introducción

Históricamente es comprobable que la universidad es una de las instituciones más politizadas de la sociedad (Brunner, 1990; Luna Diaz, 1985; Ordorika, 1999b; Perkin, 1984; Perkin, 1997). La conflictividad política de las instituciones de educación superior se vuelve cada vez más relevante dada la centralidad de estos espacios educativos en el mundo globalizado (González Casanova, 2001) y en vista de la evidencia de un número creciente de enfrentamientos políticos al seno de las universidades en todo el mundo. Existen ejemplos significativos de nuevas luchas y confrontaciones de carácter político en estas instituciones. Destacan entre ellas las disputas por la sindicalización de estudiantes de postgrado en Estados Unidos y en Inglaterra (Rhoades y Rhoads, 2000), el conflicto sobre las políticas de acción afirmativa en la Universidad de California y otras de ese país (Pusser, 1999) y, por supuesto, la larga huelga en la Universidad Nacional Autónoma de México (Moreno y Amador, 1999; Rajchenberg y Fazio, 2000; Rodríguez Araujo, 2000).

Son pocos los estudios clásicos sobre los problemas políticos de la educación superior (Kogan, 1984). A pesar de la emergencia de nuevos conflictos, fenómeno que podríamos llamar de re-politización universitaria, la tendencia decreciente iniciada en los años setenta (Hardy, 1990) no ha sido revertida. Incluso en los países latinoamericanos, en donde ha existido una tradición más política en las dinámicas internas y en los estudios sobre la universidad, las investigaciones tienden a seguir los patrones establecidos en los países anglosajones omitiendo la dimensión política de la vida universitaria (Levy, 2000).

La crudeza y complejidad de confrontaciones como la que se vivió en la UNAM (Rajchenberg y Fazio, 2000), la tensión constante entre gobiernos e instituciones públicas sobre temas de financiamiento

[1] Doctor en Educación por la Universidad de Stanford (USA). Investigador Asociado C en el Instituto de Investigaciones Económicas y Profesor del postgrado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Es Investigador Nacional por el Sistema Nacional de Investigadores de México. Es autor de diversos artículos sobre temas de política educativa superior.

(Slaughter y Leslie, 1997), los conflictos y nuevas dinámicas políticas en los órganos de gobierno (Casanova y Ordorika, 1999; Pusser y Ordorika, 2001) son algunos de los hechos que nos plantean la necesidad de recuperar los estudios de la educación superior desde una perspectiva política. Con este fin, parece necesario superar una de las limitaciones más importantes en el campo de la investigación sobre educación superior: la ausencia o el mal uso de teorías que se han desarrollado en otras disciplinas de las ciencias sociales como la sociología y la ciencia política.

El presente artículo recupera un conjunto de teorías de la sociología política para conformar un marco teórico multidimensional para el análisis de los procesos políticos al interior de la educación superior. Partiendo de una reflexión sobre las principales carencias de las perspectivas analíticas dominantes en la disciplina, se plantean los fundamentos teóricos de un marco conceptual alternativo. Este se funda en cuatro grandes rubros: teorías del Estado, teorías sociológicas sobre la educación, teorías sobre la educación superior y teorías sobre el poder y la disputa política. Finalmente, se presenta la articulación de estos fundamentos teóricos en un marco que pretende interrelacionar diferentes propuestas teóricas de una forma coherente.

2. Estado y poder en los estudios de Educación Superior

Es posible organizar un espectro amplio de la literatura existente sobre problemas de administración y gobierno de la educación agrupando un conjunto de trabajos de investigación para analizar sus virtudes y limitaciones (Ordorika, 1999a). Para el efecto de esta perspectiva analítica es conveniente hacerlo en cuatro grandes apartados definidos en función de dos ejes (pp. 172-173). Por un lado, un tomando un eje epistemológico que distingue entre aproximaciones denominadas subjetivas y otras denominadas objetivas (Burrell y Morgan, 1979; Milam, 1991). Por otro lado, tomando un eje que distingue entre dos puntos de vista divergentes: los análisis organizacionales y los análisis socio-históricos (Brunner, 1988). Los apartados propuestos a partir de estas dos dimensiones analíticas son: organizacional / funcional, organizacional / interpretativo, societal / funcional y societal / interpretativo.

A partir de este agrupamiento es posible señalar que la mayoría de los análisis sobre gobierno de la educación superior en diversos países se ubican en la aproximación organizacional / funcional. Estas son perspec-

tivas funcionalistas enfocadas fundamentalmente en las estructuras de gestión, por un lado, o en los procesos y mecanismos de decisión, por otro. Ambos casos se analizan como un conjunto de relaciones causales deterministas entre diversos sectores sociales (Ordorika, 1999a). Estos trabajos enfatizan el estudio de las organizaciones de educación superior a partir de "sus objetivos, fronteras, relaciones con los medios [arreglos de medios con respecto a fines], tecnologías y trabajo" (p. 176).

Otras aproximaciones también funcionalistas, denominadas funcionalistas societales (Ordorika, 1999a), se alejan de los análisis organizacionales internos para enfatizar el estudio de las relaciones entre las instituciones postsecundarias y su entorno. De acuerdo con estas perspectivas analíticas las organizaciones universitarias, así como sus estructuras y procesos de gobierno, son determinados por factores externos. Desde estos puntos de vista, las universidades[2] se relacionan con su entorno en función de estrategias internas destinadas a adaptarse o a minimizar el impacto del medio circundante sobre las organizaciones. Algunas perspectivas que se desarrollan en este marco explican los procesos de cambio en la educación superior como respuestas organizacionales a la dinámica de los mercados (Massy, 1992). Otras argumentan que las universidades cambian con el propósito de incrementar sus posibilidades de sobrevivir en un entorno en el que los recursos son escasos (Pfeffer y Salancik, 1978; Slaughter y Leslie, 1997).[3] No hay duda de que el comportamiento de los mercados y el acceso a recursos son extremadamente relevantes para explicar las transformaciones que ocurren en la educación superior. Estas teorías, sin embargo, están limitadas en su capacidad de comprender porque universidades como la UNAM (y otras similares en México y América Latina) han permanecido relativamente estáticas y han tenido respuestas limitadas frente a demandas planteadas por mercados económicos o laborales manteniendo una estructura arcaica organizada en torno a disciplinas académicas y escuelas profesionales y logrando preservarse como instituciones virtualmente gratuitas. La dependencia de recursos también es insuficiente para explicar situaciones en las que en las universidades se toman decisiones conscientes que

[2] A lo largo de este texto se utiliza el término universidades como sinónimo de instituciones de educación superior excepto en los casos en los que se haga explícita una diferencia entre universidades, institutos o colegios superiores.

[3] Estas teorías son denominadas *resource dependency theories* en la literatura anglosajona. En español pueden ser denominadas teorias de la dependencia de recursos.

limitan el acceso de estas instituciones a recursos financieros. Tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México durante la primera parte de la década de los 30's cuando esta institución rechazó demandas y presiones provenientes del Estado a pesar del elevado costo de perder el subsidio gubernamental.

En contraposición a las aproximaciones funcionalistas que hemos analizado previamente, se han desarrollado un conjunto de enfoques caracterizados como interpretativos (Ordorika, 1999a). Los análisis interpretativos enfatizan el estudio de los procesos por encima de los de estructuras. Estos enfoques centran la atención en el análisis de culturas y significados. Estudios desarrollados en el marco de estas perspectivas interpretativas han incrementado nuestra percepción y comprensión sobre la relación entre el proceso de investigación y el objeto de estudio. De esta forma, han constituido una alternativa teórica para el estudio del gobierno universitario.

Las perspectivas culturales también se dividen en función de sus enfoques al interior o exterior de las instituciones de educación superior (organizacionales o societales). Siguiendo las concepciones de Berger y Luckman (1966) sobre la construcción social de la realidad, un número significativo de investigadores han enfocado su atención en el estudio de interacciones tanto simbólicas como sustantivas así como en la construcción de mitos y sistemas de creencias que son esenciales para mantener la legitimidad de las organizaciones (Kempner y Tierney, 1996; Meyer y Rowan, 1978; Weick, 1976). Los teóricos de este signo, llamados institucionales, explican el cambio en la educación superior como una respuesta a demandas sociales y culturales que exigen de estas instituciones educativas conformidad con sistemas establecidos de creencias compartidas (Clark, 1983b; Meyer y Rowan, 1978).

Las perspectivas institucionales han tenido éxito al incorporar la dimensión cultural al estudio de la educación superior. Como otras vertientes analíticas estas aproximaciones tampoco se hacen cargo de que las percepciones culturales, tanto en la organización como en su entorno, son objeto de disputa y confrontación. No se reconoce que los mitos institucionales y las percepciones culturales definen en gran medida y son a su vez moldeadas por conflictos políticos en el ámbito organizacional y en el de la sociedad que constituye su entorno. En la evolución histórica de nuestra Universidad Nacional, por ejemplo, es

posible ver como la Universidad reaccionó frente a expectativas culturales generadas al seno de institución, en el nivel más amplio del Estado e incluso con relación a paradigmas globales sobre la educación superior. Sin embargo, estas reacciones, de resistencia o adaptación, han sido objetos constantes de confrontación y lucha política.

A la luz de las limitaciones conceptuales existentes para el análisis y estudio de los problemas del gobierno y el cambio en las instituciones de educación superior, es posible argumentar que algunos de los retos teóricos fundamentales se encuentran en la posibilidad de superar las brechas existentes entre las aproximaciones funcionalistas o interpretativas en sus respectivos enfoques tanto internos como externos. De aquí se desprenden tres conclusiones teóricas fundamentales para la comprensión de los procesos políticos en las instituciones de educación superior. En primer lugar, es necesario poner atención a las conexiones existentes entre los procesos que ocurren en el conjunto de la sociedad, los que tienen lugar al seno de las instituciones de educación superior y la interacción entre estos dos niveles. En segundo término, es esencial identificar los vínculos entre los objetos de análisis de carácter estructural y los de naturaleza cultural. Finalmente, el fundamento para una construcción teórica de este tipo es el reconocimiento de que las organizaciones de educación superior son espacios políticos en los que se confrontan visiones y proyectos alternativos.

Las tres conclusiones teóricas enunciadas en el párrafo anterior implican, de manera fundamental, la necesidad de incorporar una profunda reflexión acerca del Estado a los estudios sobre política y gobierno en la educación superior. El Estado es el espacio en el que se conecta lo estrictamente organizacional con lo histórico y social, en el que se articulan las dimensiones estructurales y culturales, y en el que se condensa la naturaleza política de las instituciones de educación superior. A partir de este reconocimiento es posible desarrollar una teoría del conflicto en la educación superior.

La necesidad de incorporar al Estado como referente analítico contrasta con buena parte de las investigaciones en educación superior. La mayoría de los estudios sobre gobierno y administración de las instituciones de educación superior no incluyen una comprensión acerca del Estado y del papel de la educación superior misma en la sociedad contemporánea. Históricamente se ve al Estado solamente como fuente de financiamiento o como una fuerza intrusa que interfiere con el

desarrollo de la experiencia profesional y científica (Slaughter, 1988). La literatura latinoamericana ha tendido a mantener al Estado como referente obligado en el desarrollo de sistemas de educación superior público. La tradición anglosajona, que se ha vuelto dominante aun en nuestros propios países, no se plantea en la mayoría de los casos la necesidad de comprender la naturaleza del Estado y su relación con las organizaciones educativas (Carnoy y Levin, 1985; Rhoades, 1993).

Detrás de esta falta de interés y de muchas de las reflexiones sobre la relación entre universidad y Estado subyace una visión implícita del mismo. Esta visión es fortalecida por un mito poderoso acerca del carácter apolítico de la educación (Wirt y Kirst, 1972). Con base en una extensa revisión de la literatura anglosajona contemporánea, Gary Rhoades (1993) ha mostrado que esta visión implícita acerca del Estado y la naturaleza apolítica de le educación superior también es un producto de las visiones de los académicos y especialistas sobre sí mismos y sus instituciones. Se supone que las instituciones de educación superior son organizaciones políticamente neutrales y autónomas enraizadas en la competencia profesional y el comportamiento racional (en oposición a la idea del Estado como un ente irracional) (Rhoades, 1993).

A partir de este "sentido común" se ve al Estado, y en particular al gobierno (su aparato administrativo), como opuesto a la academia.[4] Se considera a las instituciones de educación superior como espacios autónomos e independientes de prácticas políticas y burocráticas. El Estado se percibe como adversario y externo a la institución universitaria. En la mayoría de los casos se le asocia con cuerpos políticos formales, ineficientes y entrometidos. La mayoría de estas visiones no están fundadas en ninguna teoría explícita sobre el carácter del Estado. Rhoades sin embargo sugiere que estas suposiciones tienen sus raíces en una concepción estructuralista y pluralista del Estado que permea el trabajo de los estudiosos de la educación superior.

De la misma forma en que se han relegado las reflexiones acerca del Estado, el problema del poder y la política está casi siempre ausente

[4] En el "sentido común" de especialistas y actores de la educación superior el concepto de Estado se confunde con el de gobierno. La distinción es importante en este trabajo. Al distinguir entre Estado y gobierno, o apartado administrativo del Estado, se reconoce la complejidad del Estado como espacio de relaciones sociales y condiciones estructurales en que se articula la dominación.

de los estudios de gobierno y administración en la educación superior (Ordorika, 1999a). Las visiones explícitas o implícitas al respecto se basan en concepciones pluralistas, fundadas en una concepción del poder de corte Weberiano.[5] Se establece una distinción entre gobierno, administración y liderazgo a partir de una concepción de la universidad como una institución esencialmente técnica. Se desconoce la existencia de relaciones de poder o se acepta que estas sólo existen en los espacios de toma de decisiones. Estas concepciones implícitas o explícitas sobre el poder y el Estado limitan la capacidad de comprensión sobre las relaciones entre la universidad y su entorno así como el entendimiento sobre los procesos de cambio en las instituciones de educación superior.

3. Fundamentos teóricos del modelo hegemónico

Coincido con Rhoades en su idea de que la mayoría de los estudiosos de la educación superior comparten una visión pluralista implícita del Estado (Rhoades, 1993). Se supone que el estado es el representante del "bien común," de los intereses colectivos, y de la voluntad nacional. Muy pocos trabajos se han aproximado al estudio de las instituciones de educación superior desde perspectivas diferentes que ven al Estado, de una forma o de otra, como la representación de los intereses de la clase económica en el poder.

3.1 El Estado capitalista: conflicto y hegemonía

Las visiones clasistas acerca del Estado no son homogéneas. Estas se fundan en una diversidad de teorías que van desde las concepciones clásicas del marxismo acerca del Estado "instrumental"[6]

[5] En la noción Weberiana, el poder existe sólo en la presencia de conflicto. En ausencia de este, rige la noción de autoridad ampliamente desarrollada por Weber.

[6] Marx y Engels desarrollaron originalmente esta teoría. Basados en la separación entre estructura económica (fuerzas y relaciones productivas) y superestructura (Marx, 1972) su concepción es que el Estado es un instrumento de la clase dominante. Hay dos ideas centrales acerca de este Estado instrumental: a) el Estado como monopolio de la violencia legítima, y b) el Estado es parte de la superestructura y está determinado por la estructura económica de la sociedad.

Para Marx y Engels, la ideología se reproduce a través del proceso de producción (Marx y Engels, 1967). El Estado es parte de la superestructura y no juega ningún papel en la reproducción ideológica. Su función como comité político de la clase dominante es defender los intereses de esta clase a través de la represión. Lenin coincidió con esta visión instrumental de Marx y Engels y enfatizó la idea de la necesidad de destrucción del Estado como la única estrategia revolucionaria de la clase obrera, en oposición a otras visiones existentes dentro de la Segunda Internacional (Lenin, 1965; Miliband, 1969).

(Lenin, 1965; Marx, 1972; Miliband, 1969); ideas sobre hegemonía (Gramsci, 1971) y aparatos ideológicos (Althusser, 1971; Poulantzas, 1973); el Estado como espacio de lucha (Poulantzas, 1978); o como organizador autónomo de la producción capitalista (Offe, 1975). Estas perspectivas varían a lo largo de dos dimensiones; la primera es el grado de autonomía o captura del Estado por una la clase capitalista y la segunda es el peso de la estructura económica frente a la superestructura en el proceso de dominación.

Clyde W. Barrow (1993) argumenta que ninguna de estas teorías del Estado ha sido probada a partir de evidencia histórica o empírica. Las teorías se seleccionan a partir de su capacidad para tratar algunas características particularmente relevantes a los ojos del investigador. En este caso, resulta pertinente utilizar el concepto de hegemonía y la idea del Estado como un espacio de disputa y conflicto, en la forma expresada por Gramsci y Poulantzas.

A partir de estas teorías, se entiende al Estado capitalista como una institución dinámica, el producto de la evolución histórica de las relaciones entre grupos y clases confrontadas en la sociedad. El concepto de hegemonía abre la posibilidad de analizar esta confrontación tanto en el nivel de las relaciones económicas como en ámbito cultural enfatizando la importancia del desarrollo de las ideologías dominantes. De aquí se desprende una teoría del cambio social como producto de la confrontación entre grupos dominantes y subalternos de la sociedad. Las organizaciones de educación superior se sitúan en un contexto más amplio como instituciones del Estado y son pro ende un espacio de confrontación entre las clases.

3.2. La educación: un terreno en disputa

En correspondencia con estas concepciones alternativas sobre la naturaleza del Estado existen también diversas perspectivas sobre la educación en la sociedad capitalista. Estas perspectivas sobre la educación varían enormemente se pueden agrupar de diversas formas. En este trabajo se consideran tres grandes tendencias. Las visiones instrumentales y estructuralistas acerca del Estado proveen la base para diferentes nociones de la educación como un mecanismo para la reproducción de

la sociedad capitalista[7] (Bernstein, 1971; Bourdieu y Passeron, 1977; Bowles y Gintis, 1976; Carnoy, 1974). Las teorías que ven al Estado como un organizador de la acumulación capitalista relativamente autónomo que busca un balance entre la maximización de la acumulación y la búsqueda de legitimidad (Offe, 1975), son la base de las perspectivas que analizan a la educación como una fuente de "legitimidad compensatoria" (Weiler, 1983).

El concepto de hegemonía y la idea del Estado como un espacio en disputa constituyen el fundamento de dos visiones diferentes del espacio educativo como escenario de conflicto. En el primer caso, la confrontación al seno del espacio educativo es resultado de la resistencia frente al rol reproductivo de la educación. La resistencia se basa en el desarrollo de la conciencia a través del cuestionamiento y lucha por la transformación de la currícula oculta (Apple, 1982; Freire, 1970; Giroux, 1981). Esta perspectiva enfatiza el conflicto en torno a la ideología.

La segunda perspectiva argumenta que el conflicto en la educación es producto de demandas contrapuestas para incrementar la acumulación de capital por un lado, y para lograr la igualdad de la sociedad por el otro. La tensión existente entre estas dos dinámicas opuestas perfila la naturaleza y características del sistema educativo. Las disputas que dan forma a la educación se desarrollan al seno de la educación misma y en el conjunto de la sociedad. Esta perspectiva enfatiza el estudio del conflicto que se desarrolla en torno a los propósitos, la operación y los recursos para la educación (Carnoy y Levin, 1985).

A partir de estas concepciones de la educación como un escenario de conflicto se presenta un marco conceptual para el análisis del poder y la política en el gobierno de las instituciones de educación superior. Gramsci empleó el concepto de ideología en un sentido amplio y dialéctico, enraizándolo en conflictos existentes entre clases en una variedad de "aparatos del Estado." El Estado era simultáneamente un actor en si mismo, un recurso multifacético, y sus instituciones una arena de lucha de clases por la determinación de políticas públicas, y de manera mucho más importante, por la hegemonía. De

[7] La perspectiva estructuralista sobre el Estado es el fundamento más importante para la mayoría de las primeras teorías reproductivistas en la educación. En la medida en que no existe confrontación ideológica al seno de los Aparatos Ideológicos de Estado, se ve al sistema educativo esencialmente como un espacio en el que se reproducen la ideología dominante y las relaciones de producción existentes.

acuerdo con esta visión, las clases subalternas podrían, en ocasiones, controlar efectivamente partes del aparato del Estado.[8] Poulantzas desarrolló más allá la idea del Estado como espacio de la lucha de clases. El Estado es el producto histórico de las relaciones entre clases económicas en forma de luchas (Carnoy, 1984 p. 126).

Con base en estas perspectivas las organizaciones de educación superior son analizadas como instituciones del Estado. Son, por consiguiente, espacios de lucha y disputa. Su naturaleza reproductiva es cuestionada en su seno. Pero, como producto de las luchas y movimientos sociales, es también un espacio de igualación y democratización de las relaciones sociales en el conjunto de la sociedad (Carnoy y Levin, 1985). Tomadas de forma conjunta, estas teorías incrementan nuestra comprensión de los procesos de cambio en las instituciones de educación superior y proveen los fundamentos para una teoría política del gobierno universitario al:

1. establecer la importancia de estudiar las disputas políticas en la educación como confrontaciones en torno a concepciones ideológicas así como a la asignación y distribución de los recursos,
2. analizar las estructuras y procesos de toma de decisiones en la educación como un producto histórico de la relación entre grupos

---

[8] Esta interpretación de la perspectiva de Gramsci no es consensual. La sustento esencialmente en la identificación que hace Gramsci de los conceptos de "revolución pasiva" y de "guerra de posiciones" en los *Cuadernos de la Cárcel* (Gramsci, 1971 pp. 104-106). También puede extrapolarse de diversos textos como el siguiente:

> Las masivas estructuras de las democracias modernas, como organizaciones del Estado y como complejos de asociaciones en la sociedad civil, constituyen para el arte de la política lo que las trincheras y fortificaciones permanentes en el frente de la guerra de posiciones; hacen que el elemento del movimiento que antes era 'la totalidad' de la guerra se vuelva sólo un elemento 'parcial,' etc. (Gramsci, 1971 p. 243).

Varios autores como Mouffe (1979) y Portantiero (1981) sugieren una interpretación similar. La referencia de Carnoy a la postura de Buci-Glucksman es particularmente útil:

> ...en la conciencia misma que pudiera consentir las relaciones de la sociedad capitalista está el fundamento de una estrategia para ganar el consentimiento activo de las masas a través de su autoorganización, empezando como sociedad civil, y en todos los aparatos hegemónicos – desde la fábrica hasta la escuela y la familia (Carnoy, 1984 p. 69).

Otros autores divergen. Carnoy argumenta que Gramsci "empezó a abrir paso para una discusión seria del Estado capitalista como espacio de la lucha de clases" (Carnoy, 1984 p.153) pero sostiene que Gramsci mantenía una visión Leninista acerca del sitio (guerra de posiciones) y posterior destrucción del Estado capitalista (guerra de maniobras o ataque frontal). Probablemente un discusión sobre el concepto de "sitio" podría generar una idea común sobre este tema.

dominantes y subalternos en el espacio educativo y en el Estado en su sentido amplio;

3. explicar la dinámica de las transformaciones en las instituciones de educación superior como una consecuencia de demandas contrapuestas por la reproducción de la ideología y la capacitación, por un lado, y por la igualdad y la adquisición de conciencia, por el otro, y
4. establecer los vínculos entre disputas políticas internas y externas en la constitución de proyectos de reforma educativa.

¿Cómo se desarrolla este conflicto entre grupos dominantes y subalternos, por la ideología y los recursos, al seno de la universidad? ¿En qué formas, si es que existen, son diferentes las disputas en las instituciones de educación superior distinta de las que ocurren en otras instituciones educativas?

La teoría de Poulantzas sobre el Estado como espacio de conflicto así como el análisis de Carnoy y Levin de la educación han dado claridad acerca de las formas en que las tensiones subyacentes en el espacio educativo, esencialmente ligadas a la dinámica del trabajo (reproducción de la fuerza de trabajo *versus* igualación), explican los procesos de reforma educativa. Estas perspectivas proveen herramientas poderosas para entender la naturaleza de proyectos alternativos para la reforma. Desde mi punto de vista, las teorías de conflicto en la educación tienen limitaciones para una comprensión plena del gobierno en las organizaciones de educación superior. Estas limitaciones se presentan fundamentalmente en dos ámbitos íntimamente relacionados.

La primera de ellas es el hecho de que las teorías del Estado como un espacio en disputa, se han desarrollado fundamentalmente en referencia a estados denominados "democráticos" que presentan características muy particulares. Se parte del supuesto de que los procesos democráticos son la "forma principal de disputa en el Estado clasista" (Carnoy, 1984 p. 126). En esencia entonces es necesario desarrollar teorías que correspondan a Estados cuyas características no necesariamente correspondan al llamado "Estado democrático." La segunda limitación es la ausencia de una teoría acerca del proceso de disputa política en sí mismo. Dadas estas condiciones de participación al seno del "Estado democrático" los autores sugieren que los procesos políticos internos siguen los patrones de acción política de grupos de interés

y la lucha por el poder se describe fundamentalmente a partir de teorías políticas pluralistas. Estas limitaciones se hacen aun más evidentes cuando se estudian procesos políticos en instituciones de educación superior en el contexto de sistemas políticos autoritarios.

Es necesario entonces avanzar en el desarrollo de teorías complementarias que permitan superar las limitaciones en la teoría sobre las formas diversas de la disputa al seno del Estado y teorías sobre el conflicto político mismo en ese contexto. Además de lo anterior, también es imprescindible expandir la teoría para establecer los elementos que distinguen a las instituciones de educación superior de otras instituciones de Estado al seno de las cuales también compiten proyectos alternativos. Esta distinción debe hacerse incluso respecto a la institución educativa en lo general.

3.3. Conflicto en la Educación Superior

De acuerdo con Sheila Slaughter (1990), el conflicto entre las demandas para la acumulación de capital y demandas por la igualad social se expresan al seno de las instituciones de educación superior alrededor de "políticas centrales".[9] Estas temáticas son: acceso, usos sociales del conocimiento (preparación profesional, investigación y extensión) y asignación de recursos. Llamaré a estos temas, los objetos de conflicto en las instituciones de educación superior.

- Objetos de conflicto

El acceso de jóvenes a la educación superior está determinado por intentos por regular la reproducción de fuerza de trabajo capacitada y por demandas sociales por educación superior como un mecanismo de ascenso social. La regulación del acceso se basa en una

> ideología meritocrática donde aquellos con mayor capacidad intelectual entran en una competencia enérgica con sus compañeros, en la que el ganador es llamado el más apto, o el más meritorio, y en donde la posesión de una certificación, y no de los medios de producción, invariablemente lleva a una vida larga y próspera (Slaughter, 1990 p. 30).

[9] Slaughter habla de *major policy issues*. En español, la traducción del término *policy* (políticas aplicadas en un sector) no es distinguible de *politics* (políticas a secas).

Más allá del hecho de que este argumento meritocrático es totalmente Darwinista social, es importante para entender que en el proceso de certificación que permite el acceso a la educación superior, la cultura dominante premia

> actitudes y capacidades que son poseídas en abundancia por la clase media –alfabetismo cultural, capacidad de manejo de números, perseverancia, confianza en sí mismos, asertividad adecuada, y modales sociales agradables– que no se encuentran tan frecuentemente entre inmigrantes, la clase obrera, o los trabajadores pobres (p. 31).

Hay un intenso debate acerca del uso social de los conocimientos en la preparación profesional, la investigación y la extensión. En el primero de estos rubros, el debate tiene que ver con la jerarquía y orientación de las disciplinas académicas y las profesiones, así como con la expansión o contracción del acceso de estudiantes a programas académicos que tienen las tasas más altas de retorno. En el rubro de la investigación, el debate afecta a las políticas científicas y la prioridad de algunas disciplinas, habitualmente las más relacionadas con la producción, sobre otras más relacionadas con las necesidades sociales.

Finalmente, la asignación de recursos tiene que ver con las fuentes de financiamiento (públicas o privadas) y la transferencia de costos (del Estado a los individuos), así como con los patrones de gasto al seno de las instituciones de educación superior.

• Tensiones internas

Las tensiones sociales se expresan en las instituciones de educación superior. En particular estas tensiones se generan en torno a direcciones diferentes para los procesos de reforma. Estas tiene que ver con los objetos o temas en torno a los cuales se desarrolla el conflicto: el acceso, los usos del conocimiento y la asignación de recursos. Además de las tensiones producidas por los objetos de conflicto, las organizaciones de educación superior también poseen contradicciones inherentes que tienen que ver con la naturaleza de las profesiones y las disciplinas académicas así como con las características del trabajo al seno de la organización.

El conflicto sobre los usos del conocimiento genera muchas de las tensiones entre disciplinas académicas y profesiones. Las profesio-

nes y las disciplinas académicas tienen dinámicas y objetivos diferenciados y frecuentemente contrapuestos. Las comunidades asociadas a cada una de ellas desarrollan intereses que en muchas ocasiones entran en conflicto. Al interior de las disciplinas y profesiones mismas existen también diferentes orientaciones, escuelas del pensamiento, paradigmas y métodos que constituyen la lógica interna de desarrollo de distintos campos del conocimiento. La lógica interna de las disciplinas explica la existencia de conflictos al interior de las mismas y entre disciplinas diferentes. Las confrontaciones entre profesiones y disciplinas y al interior de cada una de ellas también se expresan en torno a los problemas de acceso, el reconocimiento al seno de la estructura de status de diversas ramas del conocimiento y la adjudicación de recursos.

El conflicto sobre la naturaleza del trabajo es el producto de dos tipos de actividades diferenciadas al interior de las organizaciones de educación superior. Algunas de estas actividades se pueden caracterizar como burocráticas, las otras como académicas o profesionales (Blau, 1973). La caracterización de unas y otras es compleja.

Las universidades tienen algunas características burocráticas tales como división formal del trabajo, jerarquía administrativa, y aparato de oficina. Pero no tienen otros atributos, por ejemplo, no hay supervisión directa del trabajo de la mayoría de los empleados: los profesores; y no hay reglas operativas detalladas que rijan el desempeño de las responsabilidades académicas (Blau, 1973 p. 11).

Por otro lado, la caracterización de los académicos y sus actividades como profesionales es también problemática. Según la teoría clásica, los académicos difieren de los profesionales en que no sirven a clientes (Hughes, 1981) y en la ausencia de un cuerpo básico de conocimiento que define a la profesión. Estas dos excepciones pueden minimizarse si establecemos que sus clientelas son poco tradicionales (estudiantes en el caso de profesores, usuarios de conocimientos en el caso de investigadores) y si asumimos que entre los académicos hay múltiples profesiones, cada una de ellas con un cuerpo común de conocimientos (Blau, 1973).

Existen, sin embargo, un número muy importante de similitudes entre el trabajo académico y el profesional. La más importante de ellas es que el trabajo académico es autónomo y auto-regulado (sólo puede ser evaluado por especialistas), así como el hecho de

que los estándares son establecidos por asociaciones profesionales. De acuerdo con Blau,

> tal autoridad de los profesionales, incluyendo ahora a los académicos, que descansa en conocimiento experto reconocido institucionalmente entra en conflicto con la autoridad administrativa, basada en posiciones oficiales en una jerarquía burocrática. Por consiguiente las expectativas de administradores y académicos tienden a entrar en conflicto (Blau, 1973 p. 13).

Pero la naturaleza del trabajo académico está cambiando rápidamente. Los requerimientos administrativos están produciendo cambios en las componentes autónomas y auto-reguladas del trabajo de los académicos (Rhoades, 1998). En un nivel teórico, el estudio de esta evolución está más allá del objeto de este trabajo. Debe entenderse, sin embargo, que esta es una de las causas más importantes de conflicto interno en las instituciones de educación superior contemporáneas.

• Los sectores

Las contradicciones sociales y organizacionales involucran a actores de cuatro sectores diferentes en la universidad. Estos sectores son estudiantes, académicos, trabajadores administrativos y manuales y administradores. En párrafos anteriores analicé la naturaleza de las contradicciones entre académicos y administradores (o burocracia). En esta sección analizaré las características organizacionales de los estudiantes.

De acuerdo con algunos especialistas (Hasenfeld, 1972), las organizaciones académicas son instituciones para el "procesamiento de personas".[10] Individuos, en este caso los estudiantes, con necesidades específicas entran a la organización viniendo de su entorno, la organización actúa sobre ellos y estos son regresados a la sociedad (Clark, 1983a). Esta es una condición muy importante. Esta situación se hace problemática cuando consideramos que los estudiantes, como accionistas, son parte de la organización misma. Participan de una manera o de otra en la toma de decisiones y, a pesar de su condición

[10] Se considera a los estudiantes como el insumo o material prima sobre la que opera la organización. El carácter problemático del "insumo" educativo representa uno de los cuestionamientos más importantes a las teorías organizacionales tradicionales y a las visiones de mercado sobre la educación superior.

transitoria, son parte de las confrontaciones internas y contribuyen a dar forma a la institución. Las luchas estudiantiles son una expresión de la disputa entre diferentes direcciones para la reforma pero también están envueltas en parte en las contradicciones inherentes entre las actividades de docencia, de investigación o de formación profesional y aquellas actividades de carácter burocrático.

Hay pocas investigaciones acerca de las características de los trabajadores manuales y administrativos y su papel en las instituciones de educación superior. La que existe ha analizado la naturaleza cambiante de lo que tradicionalmente fue trabajo manual o de oficina para incluir ahora cierto tipo de trabajo profesional. Entre estos destaca una transferencia gradual de funciones académicas a contratos que ahora son definidos como trabajos técnicos (Rhoades, 1998). Pero si los trabajadores manuales y administrativos no han ganado un espacio en el análisis académico, ciertamente han aparecido como un factor relevante en los conflictos universitarios desde principios de los años 70.

• La naturaleza del sistema político

En secciones previas señalé la necesidad de extender la teoría de Carnoy y Levin de la educación como un espacio en disputa más allá del "Estado democrático". Con este fin parece conveniente incorporar al estudio de los movimientos sociales en conflicto el análisis del sistema político en que estos se desarrollan. El análisis de las características más relevantes del sistema político permite una mejor comprensión de las formas que toma la lucha política así como acerca de la naturaleza y evolución de demandas contrapuestas para la reforma educativa. Históricamente, los sistemas políticos han asumido formas diferentes al seno de los Estados capitalistas.

Al incluir dimensiones asociadas con la naturaleza de cada sistema político en la construcción del marco teórico, es posible extender la teoría a cualquier tipo de sistema político (democrático, autoritario o totalitario). Estas dimensiones se centran en cuatro aspectos cruciales de la competencia que da forma al gobierno de las instituciones de educación superior y que da lugar a políticas educativas específicas. Estos son:

1. La extensión y límites de la competencia política,
2. La naturaleza de la ideología dominante,
3. Los grados de movilización política o participación ciudadana, y
4. Las características del liderazgo político (el papel de los partidos políticos y otras instituciones del Estado, por ejemplo el ejército).

• Dimensiones de la lucha política por el poder

El desarrollo de una teoría política del conflicto al seno de la educación superior se basa en el análisis de las luchas por el poder, entendido como la capacidad potencial para determinar resultados (Hardy, 1990), en tres dimensiones. La primera dimensión es la de los actores, estructuras y procesos de toma de decisiones (Dahl, 1966; Weber, Mills y Gerth, 1946). La segunda se refiere al control de la agenda política (Bachrach y Baratz, 1970). La tercera dimensión es el proceso de conformación e incorporación de percepciones, cogniciones y preferencias (Lukes, 1974) en una ideología dominante[11] (Gramsci, 1971).

3.4. Los actores de la toma de decisiones: burocracias y elites

Los estudios sobre elites fueron desarrollados originalmente por teóricos clásicos como Gaetano Mosca (1939), Wilfredo Pareto (1935) y Robert Michels (1958) como una respuesta a las caracterizaciones marxistas de la sociedad dividida en clases (Parry, 1969; Smith, 1979). Los teóricos clásicos señalaron que la distribución inequitativa del poder era un hecho social inevitable. La minoría que poseía la proporción más grande de poder era definida como la elite política o gobernante (Pareto, 1935). Para Pareto y Mosca, el carácter, habilidades y pericia de los líderes políticos determinaba la estructura política de la sociedad (Parry, 1969).

Para los marxistas tradicionales, los líderes políticos eran representantes de las clases dominantes. La estructura de clases de la sociedad determinaba todas las características del sistema político. Teóricos

[11] Gramsci establece una distinción entre liderazgo y dominación. Un grupo establece un liderazgo cuando es capaz de ejercer el poder en forma hegemónica. Para hacer esto el grupo tiene que establecer previamente un "liderazgo intelectual y moral" (una de las condiciones principales para acceder al poder en primer lugar). Incluso cuando el grupo mantiene el poder firmemente, debe mantener el liderazgo (Gramsci, 1971).

como James Burnham y C. Wright Mills intentaron las primeras síntesis ente la teoría de elites y el marxismo. Analizaron el poder de las elites como una consecuencia del control sobre los medios de producción (Burnham, 1942) o como una consecuencia de la ocupación de posiciones en instituciones fundamentales de la sociedad (Mills, 1956). Ralph Miliband (1969) y William Domhoff (1967; 1970) presentaron nuevas formulaciones sobre el papel de las elites al establecer una distinción analítica entre clase y Estado. La clase dominante domina a través de la colonización de posiciones claves en el aparato del Estado. La naturaleza del Estado capitalista se definía a partir de la adquisición de formas particulares dependiendo de la relación existente entre clase dominante y el aparato del Estado. La unidad de las elites se lograba esencialmente a través de la ideología.

Los estructuralistas criticaron las visiones instrumentales de Miliband y Domhoff. Partiendo de una dicotomía profunda entre el determinismo estructural y albedrío histórico, Poulantzas (1973) criticó el que, de acuerdo con estas perspectivas, la naturaleza del Estado capitalista estaba determinada por el albedrío individual en el ámbito de las elites y no por relaciones estructurales en la sociedad capitalista. En sus primeros trabajos sugirió de forma alternativa, que las estructuras producidas por la confrontación entre las clases en el nivel de la producción determinaba la naturaleza capitalista y la forma del Estado. En sus trabajos posteriores, mencionados anteriormente, Poulantzas sugirió que el Estado mismo era un espacio de lucha con absoluta autonomía en relación con las clases (Poulantzas, 1978). Mientras que el Estado todavía está conformado a partir de relaciones estructurales entre las clases (ahora al interior del mismo Estado), son las burocracias o elites políticas las que definen las políticas a seguir.

En el estudio del gobierno de las instituciones de educación superior es muy importante tomar en cuenta las diferentes dimensiones que afectan los procesos de toma de decisiones. Ya se estableció que este modelo se basa en la idea de que la confrontación entre grupos dominantes y subalternos da forma a las estructuras y procesos políticos en las instituciones del Estado. Luchas en el nivel de las instituciones y en el conjunto del Estado en un sentido amplio establecen en lo general los lineamientos de los programas de reforma universitaria. Al seno de estas instituciones, sin embargo, la burocracia y las elites universitarias defi-

nen las expresiones particulares de estas políticas generales y garantizan la continuidad de los proyectos dominantes en las instituciones de educación superior. El estudio de estas burocracias y elites universitarias, así como sus conexiones con otras instituciones del Estado, es una componente fundamental para la comprensión del gobierno como un proceso político en las instituciones de educación superior.

3.5. La agenda de la Educación Superior

Cuando hablamos de poder, es importante establecer la diferencia existente entre las fuentes y el ejercicio del mismo. Mientras que los teóricos de las elites desde diversas perspectivas, ponían su atención en los orígenes o las fuentes del poder, sus críticos pluralistas enfatizaron el estudio del ejercicio del poder (Lukes, 1974). Los pluralistas han establecido una equivalencia entre el concepto de poder y el de participación en los procesos de toma de decisiones (Bachrach y Baratz, 1970). En esta perspectiva, el estudio del poder se centra en resultados. La metodología pluralista se basa en los éxitos o fracasos en lograr que sus iniciativas aprobadas, o en lograr vetar las iniciativas de otros sobre temas relevantes. Las victorias y derrotas se contabilizan y los participantes con más altos niveles de éxito se consideran los más poderosos o influyentes (Dahl, 1966). Según estas perspectivas el poder sólo está presente cuando se toman decisiones sobre temas fundamentales, esto es, cuando las decisiones involucran conflictos existentes y observables (Lukes, 1974).

Bacharach y Baratz (1970) criticaron estas perspectivas pluralistas acerca del poder y de la toma de decisiones. Argumentaron que el poder tenía dos facetas: decisiones y no-decisiones. La no-decisión es un mecanismo a través del cual temas específicos y demandas de transformación pueden ser eliminadas antes de ser presentadas (Lukes, 1974). Más allá de la importancia de iniciar, decidir o vetar, "el poder puede ser ejercido, y frecuentemente lo es, a través de circunscribir el ámbito de las decisiones a temas relativamente "inofensivos" (p. 6). La no-toma de decisiones es el método principal para mantener la "movilización de prejuicios", esto es

Un conjunto de valores, creencias, rituales y procedimientos institucionales predominantes ('reglas del juego') que operan sistemática y consistentemente en beneficio de ciertas personas y grupos a expen-

sas de otros. Aquellos que se benefician son colocados en una posición preferencial para defender y promover sus intereses. Con frecuencia, los "defensores del status-quo" son un grupo minoritario o de elite al seno de la población en cuestión (Bachrach y Baratz, 1970 p. 43).

Existen varias formas de no-toma de decisiones. El uso de la *fuerza* es la forma más directa y extrema de prevenir que las demandas de cambio alcancen a formar parte de los procesos políticos. La *coerción* es la amenaza de ejercer sanciones negativas (privación potencial) o positivas (cooptación) para inhibir demandas que cuestionen el estado de cosas vigente. La *invocación de prejuicios existentes* es el uso de normas, precedentes, reglas o procedimientos para deshacerse de temas o propuestas que se consideran amenazantes o peligrosas. La recreación o fortalecimiento de la movilización de prejuicios es también una forma indirecta de no-toma de decisiones (Bachrach y Baratz, 1970).

La visión bi-dimensional del poder propuesta por Bacharach y Baratz proporciona una herramienta muy importante para entender el conflicto político en las instituciones de educación superior. Fija la atención en un conjunto de procedimientos destinados a excluir de las agendas universitarias un conjunto de temas asociados a la transformación de estas instituciones y que garantizan la continuidad y presencia de los temas que preocupan a los grupos dominantes en los espacios de toma de decisiones.

Es importante, sin embargo, entender las limitaciones de esta perspectiva. Siguiendo a Lukes (1974) identifico las siguientes. Primero, se parte del supuesto de que la no-toma de decisiones es un proceso individual. No reconoce que las acciones individuales están limitadas por la movilización de prejuicios y que estos son expresiones de fuerzas colectivas y arreglos sociales. Segundo, se supone también que el poder sólo se expresa en la presencia de conflicto abierto. Esto es problemático porque no toma en cuenta el ejercicio del poder para evitar el conflicto mismo a través de procesos que moldean las propias demandas de actores potencialmente amenazadores. Finalmente, se supone que la ausencia de impugnaciones y malestares expresados de manera pública y abierta implica que se han alcanzado consensos. De nuevo. Esta perspectiva no toma en cuenta el uso del poder para prevenir las impugnaciones al incidir en la formación de percepciones y preferencias. A pesar de estas limitaciones, que pueden ser superadas

con una dimensión adicional de análisis del poder, el modelo bi-dimensional es extremadamente útil para el estudio de los temas formales y potenciales de la agenda de toma de decisiones.

3.6. Hegemonía cultural

Como señalé antes, este modelo teórico se basa en la idea de que el Estado y las instituciones del Estado en particular son espacios de lucha y que esta se desarrolla al nivel de la estructura económica pero también, y de manera muy relevante, en el nivel de la hegemonía cultural. La tercera dimensión para el análisis del poder es precisamente el del desarrollo y la recreación de identidades dominantes (Lukes, 1974).

En otro artículo (Ordorika, 1995) analicé el proceso de construcción de identidades, o ideologías dominantes, haciendo referencia al concepto de selección de tradiciones desarrollado por Raymond Williams (1977). La construcción de una hegemonía cultural, como una dimensión del ejercicio del poder, pasa por un proceso selectivo de incorporación de interpretaciones históricas, valores y significados.

Estos procesos de conformación de identidades dominantes han sido denominados, en el caso de la educación superior, creación de "sagas universitarias" (Clark, 1972). Estas "sagas" constituyen el marco general en el cual se definen los temas aceptables de la agenda y se establece el ejercicio instrumental del poder (Ordorika, 1995).

Las tres dimensiones de ejercicio del poder corresponden a tres niveles de la lucha política profundamente relacionados entre sí. La distinción analítica entre los niveles abre la posibilidad de estudiar los procesos políticos al seno de las instituciones del Estado, como en el caso de las instituciones de educación superior, de una manera sistemática. Por otro lado, el reconocimiento de la relación entre los tres niveles nos permite entender la naturaleza política de procesos que tradicionalmente han sido considerados no-políticos. Este modelo enfatiza la naturaleza política del gobierno y la toma de decisiones incluso en los casos en que el conflicto político abierto es inexistente, aun cuando es imposible identificar impugnaciones y malestares colectivos como resultado de procesos colegiados de "construcción de consensos", o cuando temas potenciales son excluidos de la agenda.

4. Gobierno y política en las instituciones de Educación Superior

En las secciones previas he presentado los fundamentos teóricos de un modelo para el estudio de los procesos políticos universitarios y el gobierno de las instituciones de educación superior. Al presentar estas bases teóricas y al establecer las conexiones entre diferentes niveles de la teoría también se evidencian las características fundamentales de este marco conceptual. En esta sección intentaré resumir el modelo en su forma abstracta en sus cuatro componentes.

El primer nivel, o nivel de la teoría del Estado, parte del supuesto de que el Estado clasista es un espacio de conflicto entre los sectores dominantes y subalternos de la sociedad. Las demandas que persiguen un incremento de la acumulación de capital entran en conflicto con demandas de justicia social, equidad y democracia. El conflicto toma la forma de una lucha por la hegemonía, una confrontación en torno a ideologías y en torno a la asignación y distribución de los recursos que se desarrolla en el nivel del Estado y sus instituciones.

El segundo nivel teórico analiza a las organizaciones de educación superior como instituciones del Estado. Consecuentemente las universidades son también espacios de conflicto. La competencia externa entre acumulación de capital e igualación toma formas particulares al seno de las organizaciones de educación superior. Las demandas por la reproducción de la ideología dominante y la fuerza de trabajo, así como la producción de conocimientos orientados en la perspectiva de generar incrementos a la productividad y la acumulación capitalista (Slaughter, 1990) se oponen a las exigencias por la ampliación del acceso, por la expansión de la función de movilidad social de la educación y por el incremento de la participación democrática. El conflicto toma la forma de proyectos contrapuestos de reforma educativa. Estos proyectos alternativos tienen que ver con la función social de las instituciones de educación superior, con el acceso, con la orientación académica y con las políticas de asignación de recursos.

El tercer nivel teórico provee la contextualización de la competencia política, en el nivel universitario o en el más amplio del Estado en su conjunto, en el marco de las formas particulares de cada sistema político. El sistema político se caracteriza por cuatro elementos básicos. Estos son: los límites de la competencia política

democrática, la naturaleza de la ideología política dominante, los grados de movilización política o participación ciudadana y la naturaleza del liderazgo político.

Los tres niveles previos proporcionan lineamientos de carácter histórico para el estudio del poder, la política y el cambio en las organizaciones de educación superior. Nos permiten comprender la evolución histórica de las estructuras, procesos, normas y reglas para la toma de decisiones. El cuarto nivel teórico presenta tres dimensiones concretas para el estudio de los procesos políticos al seno de las organizaciones de educación superior. La primera es la dimensión instrumental. Tiene que ver con el estudio de los actores centrales (elites políticas y burocracias) de la toma de decisiones. La segunda es la dimensión de políticas específicas. Estudia el control sobre las agendas y el desarrollo histórico de temas sobre los que se toman decisiones y no-decisiones en la definición de políticas universitarias. La tercera es la dimensión hegemónica. Estudia la creación y recreación de culturas dominantes e identidades a través del proceso político. Las tres dimensiones de este cuarto nivel teórico están interconectadas. En el proceso de confrontación política con movimientos subalternos y con opciones políticas alternativas, las elites y los arreglos institucionales moldean y son a su vez moldeados por construcciones ideológicas. La toma y no-toma de decisiones (control de agendas) está limitado por actores concretos y por percepciones culturales dominantes.

5. Conclusiones

El estudio de la educación superior requiere de nuevas elaboraciones teóricas que centren la atención de los investigadores en los procesos políticos de gobierno y cambio universitario. También debe ser capaz de enraizar sus análisis y observaciones en teorías sólidamente desarrolladas a partir de ciencias sociales como la economía, la sociología, la ciencia política, la historia y la sicología.

La validez de una aproximación analítica, como la que se ha propuesto en las páginas anteriores, no depende sólo de la coherencia interna de los arreglos teóricos. Su sentido como herramienta conceptual para el análisis se sustenta fundamentalmente en su capacidad explicativa.

Esta sistematización de distintas capas teóricas provenientes de la sociología política sienta las bases para un conjunto de estudios sobre los procesos de reforma universitaria, las tensiones y los conflictos que viven un buen número de instituciones de educación superior en México y el resto de América Latina. También recupera una vertiente política complementaria a la ola creciente de estudios administrativistas que dominan la literatura anglosajona y que se desarrollan crecientemente en nuestros países de habla hispana.

El modelo propuesto parte de una premisa, el cuestionamiento del mito de la neutralidad política e ideológica de las instituciones de educación superior.. Esta construcción cultural ha sido desde hace muchos años uno de los fundamentos ideológicos más enraizados en la educación superior. En países como México en esta pretensión de "neutralidad" se ha sustentado un modelo de organización universitaria y se ha constituido un sistema de dominación política que conecta a elites y burocracias en las organizaciones de educación superior con los grupos correspondientes en el aparato del Estado (Ordorika, 1999b).

La posibilidad de desarrollar una comprensión de fondo y la oportunidad de transformar a nuestras universidades e institutos depende, en gran medida, de la desmitificación de la neutralidad política de las instituciones de educación superior. La ruptura de este mito no es sencilla ni el orden analítico ni en la conciencia de los actores sociales de la universidad. Para desentrañar la complejidad de las relaciones políticas y de poder que se sustentan en la ideología dominante se hace necesario un marco conceptual que articule espacios tradicionalmente diferenciados en la arbitraria distinción entre lo externo y lo interno (lo organizacional y lo social).

La aproximación teórica que aquí se ha desarrollado presenta un marco que integra distintos niveles y procesos desde el ámbito más general del Estado hasta el espacio particular de la organización universitaria. La integración de estos procesos y niveles se funda en teorías sobre el Estado y el sistema político; teorías sociológicas de la educación -y la educación superior en particular- como espacio de conflicto; y teorías del poder en sus dimensiones instrumental, de control de agendas y de construcción ideológica. Todas ellas ponen en el centro de atención y análisis el conflicto y lo político. La integración de estos niveles de análisis y teorías diversas constituye una herramienta

que hace posible la comprensión holística de la compleja red de normas, actores, temas y visiones culturales en que se funda la dominación en las instituciones de educación superior.

La dimensión ideológica de la dominación se sustenta en gran medida en la incapacidad para comprender la totalidad de las relaciones de poder en las instituciones, en nuestro caso las de educación superior. La aproximación propuesta se construye con el fin de captar de una manera integral la complejidad de estas relaciones de poder y de los conflictos que se desarrollan en nuestras universidades e institutos.

La recuperación de teorías de las ciencias sociales que han enfatizado el estudio del conflicto y de las relaciones de poder, y su utilización en el contexto de la educación superior, va a contrapelo de los modelos analíticos dominantes en la actualidad. Se trata precisamente de construir las herramientas analíticas que permitan re-politizar el estudio de la educación superior frente a las tendencias economicistas y tecnocráticas (Readings, 1996; Slaughter, 1991; Wolin, 1991). Ojalá que la reflexión que se presenta en estas páginas contribuya a la generación de las herramientas analíticas necesarias para llevar avanzar en la comprensión de fondo y la transformación de nuestras universidades.

6. Bibliografía

- Althusser, L. 1971, *Lenin and philosophy, and other essays*, London: New Left Books.
- Apple, M. W. 1982, *Cultural and economic reproduction in education: essays on class, ideology, and the state*, London; Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. 1970, *Power and poverty; theory and practice*, New York,: Oxford University Press.
- Barrow, C. W. 1993, *Critical theories of the state: Marxist, Neo-Marxsist, Post-Marxist*, Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. 1966, *The social construction of reality; a treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Bernstein, B. B. 1971, *Class, codes and control*, London,: Routledge and K. Paul.
- Blau, P. 1973. *The organization of academic work*. New York: John Wiley.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. 1977. *Reproduction in education, society and culture*. London; Beverly Hills: Sage Publications.
- Bowles, S. y Gintis, H. 1976, *Schooling in capitalist America: educational reform and the contradictions of economic life*, New York: Basic Books.
- Brunner, J. J. 1988, *Notas para una teoria del cambio en los sistemas de educacion superior*, Santiago de Chile: Flacso.
- Brunner, J. J. 1990, "Gobierno Universitario: Elementos Históricos, Mitos Distorisionadores y Experiencia Internacional." Pp. 313 en *Formas de gobierno en la educación superior: nuevas perspectivas*, editado por Cristián Cox D y José Joaquín Brunner, Santiago de Chile: Flacso.
- Burnham, J. 1942, *The managerial revolution: or, What is happening in the world now*, London: Putnam.
- Burrell, G. y Morgan, G. 1979, *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*, London: Heinemann.

- Carnoy, M. 1974, *Education as cultural imperialism*, New York,: D. McKay Co.
- Carnoy, M. 1984, *The state and political theory*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Carnoy, M. y Levin, H. M. 1985, *Schooling and work in the democratic state*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Casanova, H. y Ordorika, I. 1999, "La reforma del gobierno de la UNAM, tema ineludible", en *La Jornada*, México, DF.
- Clark, B. R. 1972, "The organizational saga in higher education", *Administrative Science Quarterly* 17:178-184.
- Clark, B. R. 1983a, *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. 1983b, *Values in higher education: conflict and accomodation*. Tucson, Ariz.: Center for the Study of Higher Education College of Education University of Arizona.
- Dahl, R. A. 1966, *Who governs? democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.
- Domhoff, G. W. 1967, *Who rules America?* Englewood Cliffs, N.J.,: Prentice-Hall.
- Domhoff, G. W. 1970, *The higher circles; the governing class in America*, New York,: Random House.
- Freire, P. 1970, *Pedagogy of the oppressed*, New York: Herder and Herder.
- Giroux, H. A. 1981, *Ideology, culture, and the process of schooling*, Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- González Casanova, P. 2001, *La universidad necesaria en el siglo XXI*, México, DF: ERA.
- Gramsci, A. 1971, *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*, London,: Lawrence & Wishart.
- Hardy, C. 1990, "Putting Power into University Governance." Pp. 393-426 en *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, New York, NY: Agathon Press.
- Hasenfeld, Y. 1972, "People Processing Organizations: An Exchange Approach", *American Sociological Review* 37:256-263.

- Hughes, E. C. 1981, *Men and their work*, Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Kempner, K. M. y Tierney, W. G. 1996, *The social role of higher education: comparative perspectives*, New York: Garland Pub.
- Kogan, M. 1984, "The political view", Pp. x, 281 en *Perspectives on higher education: eight disciplinary and comparative views*, en Burton R. Clark. Berkeley: University of California Press.
- Lenin, V. I. i. 1965, *The state and revolution; Marxist teaching on the state and the tasks of the proletariat in the revolution*, Peking,: Foreign Languages Press.
- Levy, D. 2000, "Proscribir el divorcio: modernización y democracia en las políticas de educación superior", en *Políticas de reforma de la educación superior y la universidad latinoamericana hacia el final de milenio*, editado por Jorge Balán. Cuernavaca, Buenos Aires: UNAM, CRIM y Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Lukes, S. 1974, *Power: a radical view*, London; New York: Macmillan.
- Luna Diaz, L. M. 1985, "Antecedentes medievales de la Real Universidad de México." pp. 95 en *La Universidad en el tiempo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades Centro de Estudios sobre la Universidad.
- Marx, K. 1972, "A Contribution to the Critique of Political Economy", Pp. xxiv, 686 en *The Marx-Engels reader*, editado por Robert C. Tucker. New York,: Norton.
- Massy, W. F. 1992, *Measuring performance: how colleges and universities can set meaningful goals and be accountable*, Stanford, Calif.: Siher.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. 1978, "The structure of educational organizations", en *Environments and organizations*, editado por M.W. Meyer. San Francisco: Jossey-Bass.
- Michels, R. 1958, *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, Glencoe, Ill.: Free Press.
- Milam, J. H., Jr. 1991, "The presence of paradigms in the core higher education journal literature", *Research in Higher Education* 32:651-68.
- Miliband, R. 1969, *The state in capitalist society*, London,: Weidenfeld & Nicolson.

- Mills, C. W. 1956, *The power elite*, New York,: Oxford University Press.
- Moreno, H. y Amador, C. 1999, *UNAM: la huelga del fin del mundo*, México, D.F.: Planeta.
- Mosca, G. y Livingston, A. 1939, *The ruling class: (Elementi di scienze politica)*, New York: McGraw-Hill.
- Offe, C. 1975, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", Pp. xiv, 450 en *Stress and contradiction in modern capitalism: public policy and the theory of the State*, editado por Leon N. Lindberg. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Ordorika, I. 1995, "Organización, gobierno y liderazgo universitario", *Universidades* XLV:39-48.
- Ordorika, I. 1999a, "Poder, política y cambio en la educación superior", Pp. 178-191 en *Universidad contemporánea: Política y gobierno*, editado por Hugo Casanova Cardiel y Roberto Rodríguez Gómez. México, DF: Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM y Miguel Angel Porrúa.
- Ordorika, I. 1999b, "Power, politics, and change in higher education: the case of the National Autonomous University of Mexico", Pp. 366 en *School of Education*, Stanford, Ca: Stanford University.
- Pareto, V. 1935, *The mind and society, a treatise on general sociology*, New York,: Dover.
- Parry, G. 1969, *Political elites*, New York,: Praeger.
- Perkin, H. 1984, "The historical perspective", Pp. x, 281 en *Perspectives on higher education : eight disciplinary and comparative views*, editado por Burton R. Clark. Berkeley: University of California Press.
- Perkin, H. 1997, "History of Universities", Pp. 798 en *ASHE reader on the history of higher education*, editado por Lester F. Goodchild y Harold S. Wechsler. Needham Heights, MA: Simon & Schuster Custom Publishing.
- Pfeffer, J. y Salancik, G. R. 1978, *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, New York: Harper & Row.
- Poulantzas, N. A. 1973, *Political power and social classes*, London,: NLB: Sheed and Ward.
- Poulantzas, N. A. 1978, *State, power, socialism*, London: Nlb.
- Pusser, B. 1999, "The Contest Over Affirmative Action at the Uni-

versity of California: Theory and Politics of Contemporary Higher Education Policy", en*School of Education*, editado por. Stanford, CA: Stanford University.

- Pusser, B. y Ordorika, I. 2001, "Bringing Political Theory to University Governance: The University of California and the Universidad Nacional Autónoma de México", Pp. 147-194 en *Higher education: handbook of theory and research*, editado por John C. Smart. New York: Agathon.
- Rajchenberg, E. y Fazio, C. (Eds.). 2000, *UNAM: Presente... ¿y futuro?*, México, DF: Plaza y Janés.
- Readings, B. 1996, *The university in ruins*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rhoades, G. 1998, *Managed professionals : unionized faculty and restructuring academic labor*, Albany: State University of New York Press.
- Rhoades, G. y Rhoads, R. 2000, "Graduate Student Unionization in the United States: Social Movement Towards What Ends?" en *Association for the Study of Higher Education*, editado por, Sacramento, Ca.
- Rhoades, G. L. 1993, *Beyond "the state": interorganizational relations and state apparatus in post-secondary education*, New York: Agathon.
- Rodríguez Araujo, O. (Ed.). 2000, *El conflicto en la UNAM (1999-2000)*, México, DF: Ediciones El Caballito.
- Slaughter, S. 1988, *Academic Freedom and the State: Reflections on the Uses of Knowledge*.
- Slaughter, S. 1990, *The higher learning and high technology: dynamics of higher education policy formation*, Albany: State University of New York Press.
- Slaughter, S. 1991, "The "official" ideology of higher education: ironies and inconsistencies", en *Culture and ideology in higher education: advancing a critical agenda*, editado por William G. Tierney. New York: Praeger.
- Slaughter, S. y Leslie, L. L. 1997, *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Smith, P. H. 1979, *Labyrinths of power: political recruitment in twentieth-century Mexico*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Weber, M., Mills, C. W. y Gerth, H. H. 1946, *From Max Weber: essays in sociology*, New York: Oxford University Press.
- Weick, K. E. 1976, "Educational organizations as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly* 21:1-19.
- Weiler, H. N. 1983, "Legalization, Expertise, and Participation: Strategies of Compensatory Legitimation in Educational Policy", *Comparative Education Review* 27:259-77.
- Williams, R. 1977, *Marxism and literature*, Oxford Eng.: Oxford University Press.
- Wirt, F. M. y Kirst, M. W. 1972, *The political web of American schools*, Boston,: Little Brown.
- Wolin, S. S. 1991, "The New Public Philosophy", *Democracy* .