

# Autonomía universitaria, gobierno institucional y gobernanza interpretativa en México

## University autonomy, institutional government and interpretative governance in Mexico

**Adrián Acosta Silva\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 30(59) | 2022 | e-ISSN: 2309-4982

doi: [dx.doi.org/10.18504/pl3059-016-2022](https://doi.org/10.18504/pl3059-016-2022)

Recibido: 25 de julio de 2020

Aceptado: 9 de julio de 2021

### Resumen

En este ensayo se analizan las relaciones entre la autonomía y el gobierno institucional universitario desde la perspectiva de la “gobernanza interpretativa” y los regímenes de políticas de los sistemas de educación superior instrumentados en los últimos años. Considerando la experiencia reciente de algunas universidades públicas estatales en México, se discute la idea de que los cambios en las narrativas y prácticas de la autonomía y el gobierno de las universidades son la expresión institucionalizada de una gobernanza interpretativa centrada en la métrica de la calidad y la eficiencia institucional. El argumento central que se explora es que tras un ciclo largo de políticas gubernamentales dirigidas a modificar los comportamientos institucionales universitarios, la idea de la autonomía universitaria ha transformado sustancialmente su significado, límites y alcances en México.

*Palabras clave:* universidades, autonomía, gobernanza interpretativa, regímenes de políticas, poder institucional.

### Abstract

This essay is an analysis about the relationships between autonomy and university government from “interpretative governance” perspective and the characteristics of policy regime of higher education system in Mexico. Considering recent experience some Mexican’s public states universities, it is discussed the general idea that changes are the institutional expression of an interpretative governance on the metrics of institutional quality and efficiency. The central argument is that after a long cycle of government policies aims at modifying university institutional behaviors, the idea of university autonomy has substantially transformed its meanings, limits and scope in Mexico.

*Keywords:* universities, autonomy, interpretative governance, policy regimes, institutional power.

---

\* Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara (México) | [aacosta@ucea.udg.mx](mailto:aacosta@ucea.udg.mx) | <https://orcid.org/0000-0003-2312-8990>

## Introducción

Una de las características principales de los cambios en las relaciones entre las universidades y sus diversos entornos políticos y de políticas públicas es el lenguaje. Otras señales son más espectaculares, claras y en ocasiones dramáticas, relacionadas habitualmente con el conflicto: huelgas sindicales, movilizaciones estudiantiles, paros, protestas políticas. Unas y otras expresan tensiones motivadas por intereses en disputa, intervenciones de actores externos, ambigüedades corrosivas, ineficacias directivas y gubernativas. La historia reciente de esos cambios en el lenguaje y en las distintas formas de la conflictividad universitaria muestra que en las tensiones entre las palabras y los hechos subyace un problema de significaciones asociado a la acumulación de intereses muy diversos, que son el efecto de la “gobernanza interpretativa” que caracteriza la narrativa de las políticas públicas contemporáneas en la educación superior latinoamericana. Esas tensiones tienen que ver con la relación entre la autonomía universitaria, el gobierno institucional de esas organizaciones del conocimiento, y el tipo de régimen de políticas que conforma el entorno general de las interacciones de las universidades con el Estado, con la sociedad y con el mercado. Esa es la tesis central de las siguientes notas.

Algunas cuestiones generales orientan la hechura del texto. ¿Qué significa la autonomía universitaria hoy, en el marco de las narrativas dominantes de la gobernanza y las políticas universitarias? ¿Cuál es el peso de las políticas de rendición de cuentas, la evaluación de la calidad y las fórmulas del financiamiento público sobre la gestión de la autonomía? ¿Cómo se articula el gobierno institucional universitario con la gestión de las políticas de educación superior? Las respuestas a estas cuestiones tienen que ver con las prácticas, usos y costumbres del orden institucional universitario, un “orden de lealtades” habitado no solamente por una estructura formal-jurídica específica, sino también por un orden informal configurado por una mezcla compleja de exigencias externas e internas que influyen, determinan o condicionan la autonomía institucional, política y académica de las universidades públicas contemporáneas en la región.

En México, ese orden bifronte formal/informal está poblado por actores, estructuras e intereses diversos y frecuentemente encontrados. El gobierno federal, los gobiernos estatales y a veces municipales, diputados locales y federales, grupos empresariales, partidos políticos, coaliciones de poder conformadas por diversas redes políticas y coaliciones de políticas configuran las tensiones de la autonomía universitaria. En el territorio interno, la academia, las disciplinas y grupos docentes y de investigación, los sindicatos universitarios, las oligarquías académicas, las organizaciones estudiantiles, los grupos de poder simbólico o

fáctico, son actores que configuran el mapa de los conflictos, pleitos y tensiones que se procesan cotidianamente bajo las aguas profundas de la autonomía universitaria.

Esas arquitecturas normativas y tensiones prácticas habitan cotidianamente la autonomía de las universidades. Ahí se desarrollan procesos de construcción de la legitimidad relacionados con la idea misma de la autonomía y sus expresiones institucionales. Esa idea está cruzada por la elaboración de una autonomía imaginaria —una autonomía ideal— que coexiste con una autonomía real, práctica, cotidiana. Financiamiento, reconocimientos, estímulos a la productividad, eficiencia administrativa, eficacia directiva, la lucha por el prestigio y la reputación institucional, están en la base de las varias agendas que se desarrollan en las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y la autonomía ideal y real de las universidades públicas. Son agendas cruzadas, orientadas por intereses distintos y alcances diferentes. Las agendas centradas en el aseguramiento de la calidad y las métricas de la evaluación coexisten con las agendas del financiamiento público, diferencial y competitivo. Las agendas de las libertades intelectuales y académicas clásicas de enseñanza e investigación —que están en el origen mismo de la concepción moderna de la autonomía universitaria— coexisten con las agendas centradas en mejorar la gobernanza institucional de las universidades, mediante el incremento del valor público de los servicios universitarios, la eficacia directiva, la eficiencia de la utilización de los recursos que reciben, la transparencia de sus procesos administrativos o el impacto económico y social de sus resultados institucionales.

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

Las notas siguientes tienen el propósito de identificar las ambigüedades, tensiones y desafíos de la autonomía universitaria y el gobierno institucional

desde la perspectiva de los regímenes de políticas y la gobernanza de la educación superior. Para ello, el texto se organiza en cinco secciones. La primera desarrolla la perspectiva teórica de régimen de políticas y el concepto de gobernanza interpretativa como herramientas analíticas centrales de las relaciones entre la autonomía y el gobierno universitario. La segunda explora el significado contemporáneo de la autonomía universitaria en el contexto de una estatalidad cambiante y bajo el peso del capitalismo académico como modo de producción predominante en la era de la competencia por la calidad, la internacionalización y la globalización de la educación superior. La tercera se concentra en revisar las relaciones entre dos ideas que coexisten en tensión permanente: la idea de la autonomía institucional de las universidades y la idea de la “ciudadanía académica” que se encuentra en la base de las libertades de cátedra y de investigación que constituyen el foco de la autonomía intelectual y política universitaria. En la cuarta sección, se revisa brevemente la figura del gobierno institucional universitario y su papel como gestor de la autonomía universitaria, donde el enfoque de la nueva gestión pública (NGP) y la gobernanza coexisten con los procesos de negociación política y académica en los que suele descansar la gobernabilidad institucional. Finalmente, se ofrecen algunas consideraciones generales a manera de conclusiones.

## Régimen de políticas y gobernanza institucional

En el campo del análisis de políticas públicas se ha desarrollado recientemente un renovado interés por el estudio de los factores que influyen, determinan o condicionan el desempeño de las instituciones. Algunos autores han abordado el tema tratando de relacionar cómo y bajo qué circunstancias las políticas, los instrumentos de políticas, o los procesos de implementación de las políticas, influyen en la configuración de los diversos tipos de comportamiento institucional en campos específicos de la acción pública (Capano, 2011; González Ledesma, 2014). Otros enfoques llaman la atención sobre las narrativas y relatos que las teorías de la gobernanza tienen sobre el desempeño de las instituciones públicas y privadas (Lascoumes & Le Galès, 2014).

Dentro de este campo se pueden distinguir dos conceptos teóricamente potentes para explicar la heterogeneidad, ambigüedad u homogeneidad de los desempeños institucionales. El primero es el concepto de régimen de políticas (en adelante, RP), que focaliza la atención en “la interacción de las ideas, los arreglos institucionales y los actores interesados que subyacen a un régimen determinado” (May, 2015, p. 278). Desde esta perspectiva, el RP es una combinación de las ideas dominantes que habitan un determinado paradigma de políticas, las estruc-

turas de negociación y acción para el diseño e implementación de las políticas, y el tipo de actores interesados en los efectos y la distribución de los recursos simbólicos o materiales asociados a las políticas. Esta combinación implica un conjunto de tensiones políticas y de políticas que afectan la acción de gobierno de las instituciones (Jochim & May, 2010; May & Jochim, 2013).

Por otro lado, la noción de gobernanza fue introducida en el campo del estudio de las políticas como una herramienta conceptual orientada a focalizar el análisis comparado del gobierno de las instituciones como el núcleo explicativo básico del comportamiento de diversos tipos de organizaciones públicas. Para autores como Kooiman (1993), la gobernanza es el examen del proceso de gobierno de las instituciones, la manera en que directivos, funcionarios y autoridades coordinan sus acciones para fortalecer la eficiencia gubernativa, la calidad de los servicios que producen, y la rendición de cuentas sobre sus resultados. Para otros, gobernanza es un “concepto político”, relacionado con la conducción y coordinación de los asuntos públicos y que supone la formación de consensos básicos sobre las formas de tomar e instrumentar decisiones colectivas desde las instituciones públicas (Peters, 2014, pp. 19-20). Pero también se refiere a “un cambio en el significado de gobierno [...] nuevos métodos mediante los cuales la sociedad es gobernada” (Rhodes, 2014, p. 33). Desde este último punto de vista, interesa destacar la relevancia de la “gobernanza interpretativa”, que subraya la importancia del efecto de los patrones de gobernanza en la formación de las creencias y prácticas de los actores involucrados en el proceso de gobernar. Las tradiciones institucionales se expresan mediante relatos (*stories*) que imprimen sentido a las prácticas y creencias de las organizaciones específicas. Las respuesta a los dilemas de decisión institucional derivados de las fronteras difusas entre el Estado y la sociedad civil revelan la contingencia y capacidad de respuesta (*contestability*) de las narrativas. “Ello destaca una visión más diversa de la autoridad del Estado y su ejercicio” (Rhodes, 2014, p. 39).<sup>1</sup>

El tema de la gobernanza penetró desde los inicios del siglo XXI en la agenda académica e intelectual de análisis de las relaciones entre las políticas de educación superior y los regímenes de gobernanza, enfatizando el uso de perspectivas comparadas entre la autonomía, el autogobierno y la distribución de la autoridad

---

<sup>1</sup> Rhodes identifica tres “olas” en la literatura especializada: la “gobernanza en red” (*network governance*), la “metagobernanza” (*metagovernance*) y la “gobernanza interpretativa” (*interpretative governance*). La primera se caracteriza como el “legado institucional de las reformas neoliberales del estado”, y configuran redes de acción pública con mercados y cuasimercados (34). La segunda se refiere “al rol del estado en el aseguramiento de la coordinación en gobernanza con el uso de la negociación, la diplomacia y otros modos de conducción” (37). La tercera ola adopta la forma de “narrativas explicativas” sobre la gobernanza (40). Cada una de esas olas implica prácticas cualitativamente diferentes relacionadas con el proceso de gobernar.

en la gobernanza universitaria (Shattock, 2014), la especificidad y singularidad de la gobernanza universitaria como objeto de estudio y como acción práctica (Austin & Jones, 2016), o las relaciones entre modelos de gobernanza e instrumentos de políticas (Van Vught & De Boer, 2015). En el contexto latinoamericano, el enfoque de la gobernanza se desarrolla a través de una generación de estudios de caso y comparativos que proponen tipologías de gobernanza universitaria (Brunner, 2011), análisis empíricos de experiencias de gestión y gobierno universitario (Ganga & Abello, 2015), la comparación de distintos modos y efectos del cogobierno universitario en términos de gobernabilidad y gobernanza institucional en diferentes contextos nacionales (Acosta *et al.*, 2015), o la revisión crítica del concepto y enfoques de la gobernanza universitaria en la región (Acosta *et al.*, 2021).

Las contribuciones de los enfoques sobre la gobernanza universitaria han permitido configurar una agenda de políticas y de investigación muy productiva en los últimos años. Las exigencias gubernamentales y sociales de rendición de cuentas; los cambios en las formas de producción y organización del conocimiento; los condicionamientos y presiones financieras al desarrollo de la docencia y la investigación científica e innovación tecnológica; las tensiones entre la ciudadanía académica y la autonomía institucional, o entre la “academización” y la “mercadización” de la educación universitaria; la acreditación y aseguramiento de regímenes de calidad de la educación superior; la internacionalización y los efectos de la globalización en las universidades; la evaluación y supervisión interna y externa del desempeño institucional de las universidades, el papel de los incentivos para el cambio o ajuste de los comportamientos universitarios, se han consolidado como los puntos focales que organizan en buena medida el desarrollo de perspectivas comparativas que incrementen la información y el conocimiento sobre las relaciones causales que articulan los problemas de la nueva agenda de la educación superior con la acción directiva, reguladora, coordinadora o impulsora de los gobiernos universitarios en el marco de entornos de políticas públicas cuyo centro teórico o simbólico es el paradigma de *accountability*.

Los estudios sobre la gobernanza contemporánea han alimentado de manera significativa el desarrollo de estos temas en el análisis de las universidades, aunque con distintas intensidades en México y en América Latina. La definición de la gobernanza como “una nueva forma de gobierno” parece especialmente útil para el caso de instituciones donde la colegialidad de las decisiones —el gobierno compartido— forma parte de la gobernanza compartida (*shared governance*) casi desde sus orígenes como organizaciones del conocimiento. La revisión de las estructuras tradicionales del gobierno universitario, del papel de los órganos colegiados (Juntas de Gobierno, Claustros, Consejos, Patronatos) y unipersonales (rectores, directores), de los procesos de gobierno que habitan la

hechura misma de las decisiones y políticas institucionales frente a las exigencias, presiones y reclamos de entornos locales, nacionales e internacionales de complejidad creciente y cambiante, forman parte de los desafíos cognoscitivos, intelectuales y prácticos que implica la perspectiva de una nueva gobernanza institucional para la educación superior universitaria.

En México, las creencias y prácticas de las autoridades universitarias se encuentran estrechamente ligadas a las ideas, arreglos e intereses de los actores involucrados en el proceso de gobernanza institucional. Los relatos y las narrativas sobre la autonomía de las universidades públicas tienen como referente el régimen de políticas construido en torno a la evaluación, el mejoramiento de la calidad, el financiamiento público y la rendición de cuentas. La “gobernanza interpretativa” explica la “traducción” del régimen de políticas en el comportamiento institucional de las universidades.

La evidencia empírica observada a lo largo de los últimos años (1990-2018) muestra cómo los gobiernos de las universidades públicas estatales y federales incorporaron en sus narrativas y estrategias de acción los componentes básicos de la agenda de las políticas de la educación superior impulsadas por diversas administraciones federales y distintos oficialismos políticos. Dichas políticas se han basado en el empleo de incentivos relacionados con la evaluación de la calidad y el financiamiento público diferenciado, condicionado y competitivo. Bajo esas reglas, distintos instrumentos de políticas (programas), asociados a bolsas de financiamiento extraordinario concursables anualmente, fueron incorporados a los planes de desarrollo institucional (PDI) que las universidades comenzaron a elaborar rutinariamente desde los primeros años noventa. La gobernanza interpretativa ha consistido en una adaptación institucional y organizacional de los PDI universitarios a las reglas representadas por las políticas federales (Rodríguez, 2016).

La búsqueda de diversos indicadores de prestigio y competitividad se convirtió en el eje de las estrategias de adaptación institucional: acceso a bolsas de financiamiento extraordinario, presencia en los *ranking* internacionales, cantidad de profesores reconocidos como “Perfil Deseable” o académicos reconocidos en el Sistema Nacional de Investigadores, productividad científica medida en publicación de artículos en revistas nacionales o internacionales indexadas y arbitradas. Pero esa adaptación implica considerar también factores como las estructuras de gobierno y gobernabilidad de las diversas universidades públicas estatales y federales, sus actores académicos, burocráticos y políticos, sus redes de poder y sus estilos de gestión y liderazgo institucional. Eso influye en gran medida para comprender las diversas formas en que la gobernanza interpretativa se expresa en los comportamientos y el desempeño institucional en cada caso (Acosta & Gómez, 2021).

## El poder autónomo de la universidad

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

Para el caso de las universidades latinoamericanas, el poder universitario significa el reconocimiento del poder social de la universidad entre poblaciones y territorios específicos. Las fuentes de esa legitimidad institucional son de diverso tipo: “intelectual”, “simbólico”, “histórico”, “político”, y las representaciones sociales de esas fuentes de legitimación pueden ser “difusas” o “intensas”, “claras” o “ambiguas” (Acosta, 2020a, p. 72). Desde esa perspectiva de las relaciones entre legitimidad y representación, la autonomía es un principio de identidad institucional pero también una frontera imaginaria que articula las actividades académicas, intelectuales y políticas que se desarrollan en las universidades. Significa autogobierno y apoyo estatal, libertad de cátedra y de investigación, selección de programas de formación profesional y proyectos de investigación científica o humanística, cogobierno de estudiantes, profesores y directivos y compromiso con el desarrollo nacional y local, formulación de proyectos de vinculación e innovación, capacidad de autoorganización y emprendimiento de reformas académicas o administrativas.

La gestión del poder autónomo de las universidades es la tarea central de los gobiernos universitarios. Ello implica procurar equilibrios entre la rendición de cuentas sobre su desempeño y el acceso al financiamiento público ordinario y extraordinario, la evaluación externa y la autoevaluación, el mantenimiento de las libertades de enseñanza e investigación y la acreditación de la calidad de sus programas de pregrado y posgrado, la gestión eficiente y eficaz de la in-



investigación científica y humanística, la eficacia gubernativa y la participación de los miembros de sus comunidades universitarias en los procesos de selección de los liderazgos institucionales, la resolución de los conflictos que surgen por reclamos y demandas legítimas de los diversos sectores estudiantiles, académicos o administrativos de sus universidades. En suma, la gestión de la autonomía universitaria que realizan sus gobiernos institucionales siempre es una gestión orientada a mantener umbrales positivos entre la gobernabilidad (la gestión del conflicto) y la gobernanza (la gestión del cambio) de la organización (Acosta, 2018).

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

Procesar esas exigencias, demandas y tensiones forma parte de las rutinas de los gobiernos universitarios. Es una labor que lleva implícita una noción práctica de la autonomía que ayuda a gestionar el equilibrio entre la gobernabilidad y la gobernanza institucional, dos de las dimensiones analíticas del gobierno universitario (Acosta, 2015). La experiencia mexicana de los últimos años muestra, sin embargo, la coexistencia de varias nociones de autonomía que suelen ser vagas, contradictorias y confusas. De algún modo, la autonomía es un concepto que se ha vaciado de un significado unívoco, para ceder el paso a distintas definiciones que vuelven más compleja la identificación de las fronteras que delimitan la autonomía de la heteronomía universitaria. Las coyunturas de cambio de gobierno a nivel federal o estatal suelen ser momentos de tensión de las relaciones entre las universidades y gobiernos locales, estatales o federales, en los cuales distintos significados, interpretaciones y prácticas de la autonomía explican los intentos por modificar leyes orgánicas universitarias como estrategia para construir nuevos esquemas de control, vigilancia y regulación de las autonomías universitarias. Con frecuencia, tales estrategias no solo impactan en los procesos de la gobernanza interpretativa derivada del régimen de políticas, sino que tienen que ver directamente con la gobernabilidad de las propias universidades (VV. AA., 2020).

Algunos casos relativamente recientes muestran un patrón estable de tensiones y desequilibrios entre los procesos de gobernabilidad y la gobernanza universitaria pero cuyo origen causal puede tener variaciones significativas. No

obstante ello, se pueden identificar dos tipos de causalidades: las políticas y las financieras. Las primeras se concentran en los intentos de fuerzas externas a la universidad por influir o modificar los esquemas del autogobierno institucional, y generalmente se expresan en iniciativas de cambio o reforma a las leyes orgánicas universitarias. Las segundas tiene su origen en las sospechas, creencias o evidencias sobre el manejo de los recursos públicos que reciben las universidades tanto de los gobiernos estatales como del federal.

En 2018, por ejemplo, a las autoridades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo les fueron impuestas sanciones por sospechas de “malos manejos financieros” asociados a prácticas de corrupción y desvío de recursos, lo que terminó en el encarcelamiento de un exrector en 2020.<sup>2</sup> En 2019, el Congreso del Estado de Aguascalientes formuló una iniciativa de reformas a la ley orgánica de la Universidad Autónoma de Aguascalientes para la integración de los órganos de gobierno, la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario, con el propósito de cambiar las reglas y procedimientos para la elección del rector.<sup>3</sup> En el caso de la Universidad Michoacana, un largo litigio por la impugnación de la elección de una rectora (2007-2011) fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación validando la autonomía de la universidad como principio fundamental para la elección de sus autoridades (Sánchez Díaz, 2017, pp. 595-597).

En 2020, la Universidad Autónoma de Nayarit fue objeto de una iniciativa del Ejecutivo estatal para cambiar su ley orgánica, bajo acusaciones de corrupción, mal uso de recursos públicos, y de procedimientos “poco claros” en la designación del rector de esa universidad (Acosta, 2020b). Ese mismo año, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), un grupo parlamentario del oficialismo (Morena) presentó una iniciativa de reforma a la ley orgánica de esa universidad para “democratizar sus formas de gobierno”, una iniciativa que finalmente no prosperó.<sup>4</sup> En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en 2016, demandas estudiantiles por el rechazo en los procesos de admisión paralizaron a la universidad durante varias semanas, y en 2019 reclamos sindicales por aumentos salariales paralizaron durante más de tres meses a esa institución.<sup>5</sup> En la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), en 2019, un gobernador recién electo promovió una iniciativa de reformas a la ley orgánica basada en la designación de un contralor nombrado por el Congreso del esta-

---

<sup>2</sup> <https://www.animalpolitico.com/2020/09/acusaciones-directivos-universidad-hidalgo/>

<sup>3</sup> <http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/191029175004Comunicado+ANUIES-+UAA+261019+-282-29.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.milenio.com/politica/unam-morena-retira-iniciativa-eleccion-rector>

<sup>5</sup> <https://www.educacionfutura.org/la-huelga-de-la-uam-en-2019/>

do para supervisar y fiscalizar de manera “más eficiente” los recursos públicos que recibe esa universidad.<sup>6</sup>

## Autonomía ideal y autonomía real

Como punto de partida del examen de los gobiernos universitarios en instituciones autónomas puede tomarse la tarea de identificar el significado normativo básico de la definición de la autonomía universitaria. Uno de los principios fundacionales de dicha autonomía es el autogobierno de esas instituciones, es decir, el derecho a gobernarse a sí mismas. Ese principio ilumina con claridad formal la autonomía ideal, imaginaria, de las universidades públicas mexicanas.<sup>7</sup> En primer lugar, el derecho a elegir a sus propias autoridades —desde el rector hasta los directores de escuelas, facultades o jefes de unidades académicas—, mediante los procedimientos acordados y establecidos en sus propias leyes orgánicas y reglamentos secundarios. En segundo lugar, la facultad de establecer los requisitos de acceso a los puestos, y las funciones, atribuciones y responsabilidades inherentes al acceso y desempeño de las figuras de autoridad universitaria. En tercer término, definir la integración y funcionamiento de los órganos del gobierno colegiado para tomar las decisiones institucionales rutinarias y estratégicas. En cuarto, adoptar las formas de organización que la comunidad universitaria considere más adecuadas para la coordinación de sus actividades académicas y administrativas. Por último, el autogobierno institucional implica la capacidad (el derecho) de reformar sus estructuras y normas de gobierno institucional, con el propósito de adaptarse eficientemente a las dinámicas multidisciplinares del desarrollo científico, tecnológico y social, pero también a las exigencias de evaluación de su desempeño, la transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos que reciben.

Estos cinco elementos están en la base de las relaciones de causalidad entre la autonomía, el gobierno y el desempeño institucional de las universidades públicas. Ayudan a identificar el “mínimo irreductible” de factores que inci-

---

<sup>6</sup> <https://www.periodismonegro.mx/2019/10/02/ahora-gobierno-morena-quiere-reformar-ley-organica-la-uabc/>

<sup>7</sup> La relación de la autonomía con el autogobierno en las universidades públicas mexicanas tiene mucho que ver con la historia política de cada universidad. Las características causales de la formación de la autonomía en cada caso son distintas en aquellas universidades estatales que fueron “pioneras” de la autonomía —la Universidad Michoacana, la de San Luis Potosí o la Universidad de Occidente (antecedente de la Universidad Autónoma de Sinaloa), o la UNAM, que obtuvieron su autonomía entre 1917 y 1929— de las que obtuvieron la autonomía desde su fundación (11 universidades entre 1950 y 1976), y las de “autonomía tardía”, que la obtuvieron muchos años después de su fundación (17 universidades entre 1977 y 2010). Al respecto, véase Piñera & Alcántar (2010).

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

Esa dinámica de demandas internas y restricciones externas que enfrentan los gobiernos universitarios es la característica dominante del significado y las prácticas realmente existentes de la autonomía universitaria mexicana. La autonomía ideal, normativa, imaginaria, la que se encuentra en el “mundo escrito” de leyes y reglamentos, coexiste todos los días con la autonomía real, empírica y práctica, del “mundo no escrito” del condicionamiento financiero federal, las restricciones presupuestales, las presiones reguladoras y la conflictividad política entre las comunidades universitarias y con los actores gubernamentales (gobernadores de los estados, funcionarios federales, partidos políticos). Los intentos que en diversos momentos y contextos han emprendido fuerzas externas a la universidad por modificar, sustituir o reformar las leyes orgánicas de universidades, representan las tensiones que ocurren en las relaciones políticas de las universidades con los diversos oficialismos y partidos políticos nacionales y locales.

## Autonomía institucional y ciudadanía académica

El filósofo Wilhelm Von Humboldt publicó hace más de dos siglos (en 1810) un breve ensayo titulado “Sobre la organización interna y externa de los establecimientos científicos superiores en Berlín”. Era un texto de corte filosófico, reflexivo y especulativo, alimentado por el espíritu del humanismo alemán del último tercio del siglo XVIII. Ese texto, por su naturaleza y contenido, definiría en buena medida las libertades académicas e intelectuales de los profesores y estudiantes universitarios como el centro de la acción institucional del Estado y de los gobiernos de las universidades. “Soledad y libertad para los que aprenden y enseñan” será el principio constitutivo de la autonomía académica

de las universidades modernas, un principio que rompería radicalmente con el pasado clerical, dogmático, de las universidades medievales, y abría el paso a la legitimidad de la ciencia y de las humanidades como parte de una cultura moderna, abierta a la investigación, la discusión pública y la reflexión intelectual (Von Humboldt, 1991, p. 78).

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

Por estatalidad se entiende la fuerza de las instituciones del Estado en la configuración de las relaciones políticas entre esas instituciones y organizaciones formalmente autónomas y descentralizadas como la universidad (Matthews, 2014). Para el caso mexicano, las formas modernas de la estatalidad descansan en los procesos de reforma del Estado que se desarrollaron luego de la crisis económica de los años ochenta en la región, que se combinaron con las transformaciones políticas de la transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos a lo largo del último cuarto del siglo. La estatalidad burocrática-autoritaria centrada en mantener la gobernabilidad política de las sociedades, se transformó en una estatalidad neoliberal-democrática, centrada en promover/estimular/incentivar cambios institucionales basados en la construcción de una gobernanza efectiva (Acosta, 2020c).

A lo largo de ese proceso, las relaciones entre las universidades públicas y el Estado transitaron de un modelo de patrocinio benigno y negligente hacia un claro activismo del gobierno federal (un neointervencionismo estatal) basado en la evaluación de la calidad y el financiamiento público condicionado, diferencial y competitivo. Ese activismo se expresó en un paradigma de rendición de cuentas (*accountability*) articulado a través de diversas políticas y programas basados en el impulso a la modernización, calidad e innovación que han dominado la lógica de la acción pública en los últimos treinta años en el campo de la educación superior. Esas políticas cambiaron las reglas del juego de las interacciones

entre las universidades, el gobierno federal y los gobiernos estatales, reglas que significaron una transformación silenciosa de la noción misma de la autonomía y las prácticas de gestión asociadas a ella (Ordorika *et al.*, 2016).

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

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

La modernización de las políticas coincide en el tiempo con la aparición del “capitalismo académico” como modo de organización institucional y producción de conocimiento dominante en la educación superior (Slaughter & Leslie, 1997). Este modo combina la competencia de las instituciones, grupos e individuos por recursos públicos y privados, la lucha por el prestigio y la reputación insti-

tucionales como modos de “señalización” en el ámbito internacional, y la incorporación de lógicas de mercado en los comportamientos institucionales, basados en el uso intensivo de estímulos y recompensas. Es una lógica típica del enfoque de la elección racional y la teoría de los incentivos, que descansan en el supuesto de que individuos e instituciones solo cambian a partir de estímulos, recompensas y castigos a su desempeño (Stone, 2012). Sin embargo, para el caso de América Latina, ese concepto se usa a menudo de forma superficial para explicar los cambios ocurridos en la educación superior de la región, al no considerar el papel de la autonomía institucional universitaria y la configuración de sus relaciones con el Estado, con la sociedad y con el mercado (Brunner *et al.*, 2019).

Intervencionismo estatal, calidad, modernización y capitalismo académico configuraron las tensiones que desde finales del siglo xx agregaron nuevos temas e intereses en la agenda institucional de los gobiernos universitarios. Elevar los índices de productividad académica, mejorar las tasas de eficiencia terminal y los niveles de acreditación de los programas, obtener mayores recursos financieros para el desarrollo de proyectos de innovación, impulsar prácticas de emprendurismo universitario, se colocaron en el centro de la gestión y la gobernanza de las universidades públicas. En esa agenda, los esfuerzos de planeación y las políticas universitarias se concentraron en el mejoramiento de la calidad, la productividad académica, la eficacia directiva y la eficiencia institucional. La función principal de los gobiernos institucionales universitarios fue entonces la de acelerar o facilitar la transición de una autonomía fuerte a una autonomía difusa, en la cual los grados de “soledad y libertad” de los individuos de y autoorganización institucional han cedido el paso a la búsqueda sistemática de indicadores de productividad, competitividad y calidad de las universidades.

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



## Gobierno institucional: gobernanza interpretativa y gestión de la autonomía

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

El predominio de ese enfoque ha estado asociado a la multiplicación de diversos incentivos e indicadores de calidad y productividad. La “épica de los indicadores” es la narrativa predominante del sistema de creencias que explica la interpretación y gestión de la autonomía universitaria contemporánea (Acosta, 2019a). El énfasis en la “planeación integral” o “estratégica”, la mejora de la coordinación y la acreditación y aseguramiento de la calidad de programas, profesorado, cuerpos académicos, y procesos de selección, tránsito y egreso de los estudiantes de pregrado y posgrado, así como el impulso de la internacionalización y la rendición de cuentas, se colocaron en el centro de las agendas de los gobiernos universitarios (Acosta *et al.*, 2016). El peso de esas cuestiones en las agendas universitarias se combinó también con los problemas denominados “estructurales” de muchas universidades estatales, entre los que destacan el de las pensiones y jubilaciones del personal académico y administrativo, los adeudos impositivos federales y estatales acumulados a lo largo de los años, o la regularización de plazas académicas y administrativas que se fueron también acumulando en la nómina universitaria como efecto de las políticas de expansión y diversificación de los programas de pregrado y posgrado, de investigación y extensión y difusión cultural que realizan las universidades.

La combinación de estas agendas ha complicado los procesos del gobierno “corporativo”, gerencial, de las universidades públicas. Como ocurrió en otros campos de la acción pública, la gobernanza institucional se convirtió en la nueva forma de denominar el proceso de implementación de las políticas para el impulso a estructuras institucionales articuladas a cambios en el desempeño de las organizaciones universitarias (Cairney, 2018; Frolich & Caspersen, 2015). Con diversos grados de intensidad y coherencia, las nuevas formas de gestión



y gobernanza institucional que se desplegaron en los últimos años en México cohabitan con las viejas formas y estilos de la gobernabilidad política, negociada, de las universidades.

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

Esta doble presión explica la naturaleza extraordinariamente compleja del gobierno universitario contemporáneo. En el caso de las universidades públicas estatales, gestionar la autonomía se ha convertido en un ejercicio gubernativo permanente, multidimensional y complejo. Destacan, sin embargo, tres conjuntos de tensiones que constituyen un patrón de desafíos a los tipos de autonomía que se han consolidado a lo largo del siglo XXI. Uno tiene que ver con la economía institucional y se concentra en el asunto del financiamiento público. Otro es de naturaleza política y se expresa en el tema del autogobierno universitario. Finalmente, se encuentra la dimensión de los límites de la autonomía de la universidad en un contexto de exigencias múltiples.

La primera dimensión es causada por el comportamiento errático, inestable e insuficiente del financiamiento público, tanto federal como estatal. Tiene algo que ver con la crisis fiscal del Estado mexicano —el crónico déficit impositivo estatal— que explica políticas de financiamiento público a la educación superior que dependen siempre de las restricciones presupuestales anuales y los

ciclos depresivos o expansivos de la economía nacional y los contextos estatales. No obstante ello, la expansión y diversificación de la matrícula, las actividades académicas de docencia, investigación, extensión y difusión cultural, se han mantenido y crecido en un contexto de restricciones que suelen tener la flexibilidad del mármol. Una economía institucional de las universidades que combina restricciones financieras federales y estatales con exigencias de crecimiento en cantidad y calidad de sus ofertas y servicios, es una de las paradojas que enfrentan cotidianamente los gobiernos universitarios.

La segunda cuestión tiene que ver con la política y el gobierno universitario. La tensión entre fórmulas colegiadas y compartidas de autogobierno institucional suele ser vista por partidos políticos, gobernadores y funcionarios públicos como uno de los problemas del ejercicio de la autonomía. En especial, el tema de la participación en la elección de rectores y directivos se coloca como el centro de las críticas al gobierno de las universidades, y se invocan fórmulas assembleísticas/democratizantes (en un extremo) o corporativas/gerenciales (en otro extremo) como solución a los problemas de eficiencia, coordinación y conducción institucional. De ahí se desprenden en buena medida las propuestas de cambios a las leyes orgánicas universitarias en lo referente a sus procedimientos de elección de rectores y directivos, o las prácticas cotidianas de las autoridades universitarias para producir decisiones institucionales no colegiadas. En otras palabras, al principio de “máxima colegialidad” de las decisiones se opone el principio de “máxima eficacia” gubernativa. Aunque no es claro el diagnóstico de las propuestas, la experiencia muestra que las mismas suele ser un típico ejercicio de soluciones en busca de problemas.

Finalmente, está la cuestión de los límites de la autonomía. Hoy la autonomía ha desdibujado sus fronteras. Las políticas públicas han cambiado el sentido y los significados de la autonomía condicionando los recursos públicos al cumplimiento de metas e indicadores de gestión y desempeño institucional. Las políticas federales de transparencia y fiscalización de los recursos públicos que reciben las universidades han significado la transición de la figura del “Estado evaluador” de los años noventa al “Estado auditor” del siglo XXI, transición que se expresa empíricamente en la creación de órganos internos de control en las universidades cuyos titulares son nombrados por el Senado de la República o por los Congresos estatales y no por las propias universidades públicas.

## Consideraciones finales

El funcionamiento, la organización, las restricciones y límites del gobierno de las universidades públicas estatales es un tema importante para compren-

der el problema de la autonomía universitaria contemporánea. Es un asunto que involucra tanto la construcción de una gobernabilidad estable, legítima y eficiente, como el funcionamiento de una gobernanza institucional que favorezca la coordinación, la cooperación y la eficacia directiva de las autoridades universitarias.

Desde finales de 2018 el nuevo gobierno federal encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) propuso una serie de reformas constitucionales a la educación superior cuya orientación y contenidos se basan en el principio de la universalización y gratuidad del acceso a las universidades públicas. En ese marco, en diciembre de 2019 se aprobó hoy una nueva “Ley General de Educación Superior” que sustituyó a la antigua “Ley para la Coordinación de la Educación Superior” vigente desde 1978. Más allá de los resultados que pueda tener el proceso reformador, lo que importa destacar es que un nuevo sistema de creencias parece destacar en la promoción de los cambios normativos en este sector. Detrás de la crítica a la elitización y las políticas de la calidad en la educación superior vigentes durante tres décadas, está la idea del acceso pleno y la “democratización” de la educación universitaria. En ese contexto político, las políticas públicas del nuevo oficialismo mexicano en el campo de las universidades parecen apuntar hacia una reforma del régimen de políticas construido en torno a la idea de la evaluación de la calidad y el financiamiento público, competitivo, diferencial y condicionado. Eso significa también que un nuevo ciclo de gobernanza interpretativa estará asociado a las creencias y prácticas del gobierno y la gestión de la autonomía universitaria en México. Sin embargo, es necesario registrar la ruta de los cambios en los próximos años para apreciar con mayor claridad la naturaleza, dimensiones y profundidad de las reformas anunciadas en el marco de la “Cuarta Transformación Nacional” que caracteriza el proyecto del nuevo oficialismo mexicano.

Las señales del lenguaje, de las tensiones y los conflictos, apuntan también hacia la conformación de un nuevo ciclo para la autonomía universitaria. Difícilmente, las miradas nostálgicas se impondrán como modelos a reconstruir en el nuevo ciclo. Tampoco lo serán las narrativas “novedistas” (la fascinación por lo nuevo) asociadas a las métricas del desempeño y los relatos heroicos sobre la calidad, la internacionalización y la innovación de las universidades públicas. El nuevo ciclo está dominado por la incertidumbre y la confusión. Una estatalidad en proceso de reconstrucción, la persistencia de patrones inestables de financiamiento público y resistencias universitarias hacia la ampliación de las fuentes de financiamiento corporativo, forman parte de los factores que configuran la gobernanza interpretativa que emerge en el nuevo ciclo de las autonomías universitarias en México.

## Referencias

- Acosta Silva, A. (2020a). *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*. México: Siglo XXI/UDUAL/UdeG.
- Acosta Silva, A. (2020b, 15 de enero). Universidad Autónoma de Nayarit: la reforma autoritaria. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=2116>
- Acosta Silva, A. (2020c). Autonomía universitaria y estatalidad. *Revista de la Educación Superior*, 49(193), 1-23. <http://resu.anuies.mx/ojs/index.php/resu/article/view/1025>
- Acosta Silva, A. (2019a). La épica de los indicadores. En L. Lomelí Vanegas & R. Escalante Semerena (Coords.), *Autonomías bajo acecho* (pp. 83-97). México: Siglo XXI.
- Acosta Silva, A. (2018). Gobernanza y desempeño universitario. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(1), 432-440.
- Acosta Silva, A. (2015). El gobierno universitario en América Latina: entre la lógica de la gobernanza y la lógica de la gobernabilidad. En F. Ganga & J. Abello (Comps.), *Gobernanza universitaria. Aportes desde una perspectiva Latinoamericana* (pp. 45-58). Santiago de Chile: RIL.
- Acosta Silva, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (2a. ed.). México: ANUIES/UDUAL.
- Acosta Silva, A., & Gómez González, S. J. (2021). Régimen de políticas, gobernanza y desempeño institucional en las universidades públicas en México. En F. Ganga Contreras *et al.* (Eds.), *Nuevas experiencias en gobernanza universitaria* (pp. 175-208). Colombia: Universidad Santo Tomás.
- Acosta Silva, A. (Coord.), De Vries, W., Rodríguez, R., & Angel Lara, H. A. (2016). *Decidir entre tensiones. Dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI*. México: ANUIES.
- Acosta Silva, A., Ganga-Contreras, F., & Rama-Vitale, C. (2021). Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 12(33), 3-17. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.854>
- Acosta Silva, A., Atairo, D., & Camou, A. (2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. En A. Acosta Silva, D. Atairo, A. Camou, A. Donoso Romo, M. Dragnic García *et al.*, *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe* (pp. 14-39). Buenos Aires: CLACSO/ Instituto Gino Germani.

- Austin, I., & Jones, G. A. (2016). *Governance of higher education. Global perspectives, theories and practices*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315816401>
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*, (355). [www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355\\_06.pdf](http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_06.pdf)
- Brunner, J., Labrana, J., Ganga, F., & Rodríguez-Ponce, E. (2019). Circulation and reception of the theory of “academic capitalism” in Latin America. *Education Policy Analysis Archives*, (27), 79. doi:<https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Cairney, P. (2018). La implementación y el problema de la gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión. En M. C. Pardo, M. I. Dussauge, & G. M. Cejudo (Eds.), *Implementación de políticas públicas. Una antología* (pp. 247-282). México: CIDE.
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>
- Frolich, N., & Caspersen, J. (2015). Institutional Governance Structures. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 379-397). Nueva York: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_21](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_21)
- Ganga, F., & Abello, J. (Comps.). (2015). *Gobernanza universitaria. Aportes desde una perspectiva latinoamericana*. Santiago de Chile: RIL/Universidad de Los Lagos.
- González Ledesma, M. A. (2014). New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 66(1, Núm. monográfico), 137-150. <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/Bordon.2014.66109/15222>
- Hammerstein, N. (1996). Relations with authority. En W. Rüegg (Ed. gral.), *A History of the University in Europe*. Vol.II, H. De Ridder-Symoens (Ed.), *Universities in early modern Europe (1500-1800)* (pp. 114-154). Cambridge University Press.
- Humboldt, W. Von. (1991). La situación de la universidad. En C. Bonvecchio (Intr., selec. y notas), *El mito de la universidad* (pp. 5-117). México: Siglo XXI /CESU-UNAM.
- Jochim, A. E., & May, P. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303-327. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x>
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Londres: Sage.

- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Matthews, F. (2014). Governance and State Capacity. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 281-293). Nueva York: Oxford University Press.
- May, P. J. (2015). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 277-299. <https://doi.org/10.1177/0952076714561505>
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy regime perspectives: Policies, politics, and governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426-452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>
- Ordorika, I., Rodríguez-Gómez, R., & Lloyd, M. (2016). La autonomía universitaria en el marco del federalismo. En H. Muñoz García (Coord.), *¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?* (pp. 153-204). México: MÁPorrúa/SES-UNAM.
- Peters, G. (2014). Governance as political theory. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Piñera, D., & Alcántar, M. V. (2010). Diversidad de los tiempos en que las universidades estatales han obtenido su autonomía. En M. Terán Fuentes, D. Piñera Ramírez, & R. López Zárate (Coords.), *Diversas formas de vivir la autonomía universitaria. Reflexiones y experiencias* (pp. 19-35). México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Red de Historia de las Universidades Estatales en México/Consejo Mexicano de Investigación Educativa, Zacatecas.
- Rodríguez Gómez, R. (2016). Prácticas exitosas de planeación universitaria en Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), Oceanía, México y América Latina. En A. Acosta Silva (Coord.), *Decidir entre tensiones. Dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI* (pp. 223-257). México: ANUIES.
- Rhodes, R. A. W. (2014). Waves of Governance. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Sánchez Díaz, G. (Coord.). (2017). *La Universidad Michoacana y sus rectores, 1917-2017*. México: Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Cámara de Diputados. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/unimich\\_rect.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/unimich_rect.pdf)
- Shattock, M. (2014). The context of “modernising” reforms in university governance. En M. Shattock (Ed.), *International trends in university governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority* (pp. 1-14). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315769028>

- Slaughter, S., & Larry, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Stone, D. (2012). *Policy paradox. The art of decision making*. Nueva York: Norton.
- Van Vught, F., & De Boer, H. (2015). Governance Models and Policy Instruments. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 38-56). Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_3)
- Veiga, A., Magalhaes, A., & Amaral, A. (2015). From collegial governance to *boardism*: Reconfiguring governance in higher education. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416). Londres: Palgrave Macmillan [https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5\\_22](https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_22)
- Vera, H., & González-Ledesma, M. A. (2018). Calidad y evaluación: matrimonio del cielo y el infierno. *Perfiles Educativos*, 40(Número especial). <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2018.Especial.59180>
- VV. AA. (2020). *La autonomía universitaria en la coyuntura actual*. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.