



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

CONTRIBUCCIONES DE LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA PARA EL ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN MÉXICO

María Teresa de Sierra Neves
Universidad Pedagógica Nacional - México
E-mail: teredesierra@gmail.com

Trabajo de naturaleza teórica

Resumen: En este trabajo se exploran las contribuciones de algunos autores de la literatura del nuevo institucionalismo y su utilidad para analizar de los procesos de cambio de las políticas educativas y sus efectos en las Instituciones de Educación Superior (IES) y trayectorias académicas en México, particularmente los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Autónoma de México (UAM). La hipótesis que se sustenta en este trabajo, que ello explica los desfases entre la implementación y gestión de las políticas educativas, la aplicación de dichas políticas y sus resultados, así como las prácticas y posicionamientos cotidianos de los académicos ante los temas de la agenda actual para la educación superior, están mediadas por los diferentes imaginarios y representaciones de los actores involucrados. Para argumentar esta hipótesis, consideramos tres temáticas: En primer lugar, abordamos la discusión conceptual sobre el cambio institucional partiendo del cuestionamiento a la teoría económica neoclásica y sociológica de la “elección racional”, que considera que en los cambios institucionales los actores optimizan beneficios a través de sus preferencias y a una estructura de incentivos, y que las relaciones de intercambio del individuo están exentas de conflictos y fricciones. Consideraremos particularmente, algunos autores del nuevo institucionalismo (MARCH y OLSEN, 1989; POWELL; DI MAGGIO, 1981; NORTH, C.D., 1995; TELEN, 2004) los cuales critican esa concepción relativizando la racionalidad instrumental con que se comportan los diferentes actores, y enfatizando la importancia de las instituciones formales y no formales para definir el comportamiento de los actores frente a su medio social, lo que se traduce en asumir el análisis del cambio institucional bajo enfoques históricos, sociológicos de “la racionalidad limitada”. En segundo lugar, abordaremos de manera muy general, el análisis de los cambios de las políticas para la educación superior en México a partir de los 90, aplicando las categorías consideradas en el punto anterior. Particularmente, nos enfocaremos a las nuevas regulaciones en lo relativo a dos grandes temas: los programas de evaluación y acreditación de las IES y sus efectos en las trayectorias académicas, y la construcción de redes e internacionalización de las universidades. En tercer lugar, nos interesa la discusión desde la perspectiva indicada, sobre cómo operan y qué resultados han tenido en las instituciones y los actores, los nuevos paradigmas de las políticas educativas y su aplicación en las universidades mexicanas para los casos de la UNAM y la UAM, respecto a los temas citados. Finalmente, presentamos algunas conclusiones preliminares.

Palabras clave: Políticas educativas. Cambio institucional. Neo-institucionalismo. Actores. Racionalidad limitada. Redes de conocimiento.



1 Cuestionamiento a la teoría económica neoclásica y sociológica de la “elección racional”

Muchos de los autores del neo institucionalismo, como Di Maggio, Olsen y North, consideran que existen tantos “nuevos institucionalismos” como disciplinas de las ciencias sociales. Ellos hacen referencia en particular, a que ha dejado su huella en la teoría de la organización, la rama que se vincula más con la sociología.

Esta nueva vertiente sociológica del pensamiento institucional, proviene de campos de cómo la antropología, la historia social y los estudios culturales que cuestionan las perspectiva deterministas tanto del funcionalismo como del individualismo y permiten trascender aquellas posturas mecanicistas que plantean que una vez diseñadas e implementadas las mismas, pueden institucionalizarse ipso-facto y legitimarse automáticamente.

El neo-institucionalismo nace como reacción a los excesos provenientes de la economía neoclásica (LUCAS ROBERT, 1972) que plantea el comportamiento económico de los actores a partir de la idea de la elección racional, imaginando una racionalidad sin restricciones y sin costos de transacción.

Dentro de las tendencias neo-institucionalistas nos encontramos con autores de lo que en su momento se denominó como “el nuevo institucionalismo sociológico”, los que desechan totalmente las teorías de la elección racional, y aquellos autores más cercanos a la tradición económica que pretenden acotarlas. Los neoinstitucionalistas consideran que la teoría de la acción racional es útil para explicar el comportamiento de los actores en los ámbitos sociales, políticos y económicos, siempre y cuando la identidad de los actores y sus objetivos estén establecidos y las reglas de interacción sean precisas y conocidas por los actores que interactúan. Es decir, una racionalidad limitada, tal como lo ha desarrollado Hebert Simon, tanto por el entorno como por la capacidad de medir y conocer dicho entorno.¹

¹ Hebert Simón, 1916-2001. Planteaba que la hipótesis de la economía neoclásica, de que los agentes tienden a maximizar los resultados de su comportamiento, es muy limitada, ya que en la práctica ningún ser humano está continuamente buscando la solución óptima. El coste de informarse sobre todas las alternativas y la incertidumbre sobre el futuro lo harían imposible.

Douglas North, aunque no rechaza el modelo de actor racional, parte de la crítica a las limitaciones de los supuestos de la economía clásica que se construye sobre él .

El procesamiento subjetivo e incompleto de la información juega un papel sustantivo en la toma de decisiones para North, lo mismo que la ideología, concebida como las percepciones subjetivas (modelos y teorías) que todo el mundo posee para explicar el mundo que lo rodea (ROMERO, 2001, p. 12).

Si bien la crítica a la adopción del modelo neoclásico del actor racional para explicar los comportamientos de los actores en el mundo real, no significa su abandono total, en la medida que consideran que es una herramienta útil para explicar el comportamiento de los actores en el ámbito político, social y el cambio institucional; sin embargo, esta perspectiva neoinstitucionalista agrega el aspecto de la cultura, de los imaginarios y representaciones de los actores, por ello esta perspectiva es más histórica, sociológica, económica o psicológica; es decir, que rescata aquellos aspectos que subyacen a los aspectos más formales de las acciones humanas.

De ahí, que Tsebelis señale estar de acuerdo con el valor normativo de la teoría de la acción racional, pero asimismo plantea que es un tanto complejo aceptar el valor descriptivo de dicha teoría, ya que podría ser verdad que en un mundo racional ideal la gente se comporte según prescripciones de la teoría de la acción racional, pero en el mundo real, la gente sería incapaz de hacer todos los cálculos y predicciones que conllevaría a hacerlo.

Autores neoinstitucionalistas, con un enfoque más sociológico o cercano a la teoría de las organizaciones, como Powell y Di Maggio, quienes forman parte de la tradición sociológica, consideran que las instituciones no son un producto de un diseño deliberado e intencional como los autores de la tradición económica plantean.

Para ambos autores esta corriente considera a las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción y rutinización.

Para el institucionalismo histórico, las suposiciones basadas rígidamente en la teoría de la acción racional resultan

demasiadas restrictivas, tienden a ver a los actores no tanto como maximadores racionales que todo lo saben, sino mas como seguidores de reglas que se satisfacen. Para los institucionalistas históricos nunca encontramos acciones aisladas cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. Los hombres están inmersos en corrientes de actividad, y sólo en la práctica identifican el comportamiento normativamente apropiado más que en calcular los beneficios esperado de opciones alternativas, no tenemos propiamente individuos que razonan ni acciones ni aun relaciones elementales, sino pautas, maneras de hacer las cosas: formas de vida.

En ese sentido parecen tener respuesta mas adecuadas los autores del nuevo institucionalismo sociológico como Powell y Di Maggio, que entienden la elección racional como un proceso acotado por constreñimientos institucionales, y por las distorsiones o las visiones valorativas del mundo que median la decisiones racionales (ROMERO, 2001, p. 16).

Douglas C North ha llamado la atención en ese sentido sobre la necesidad de construir una teoría de la ideología, para explicar el proceso de formación de las preferencias y como elemento clave en la especificación de las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores. La gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías.² Individuos con bagajes culturales y experiencias comunes compartirán modelos mentales razonablemente convergentes, ideologías e instituciones, e individuos con diferentes teorías (modelos e ideologías) para interpretar el entorno (DENZAU; NORTH, 1994, p. 3-4).

Los modelos que la mente y las instituciones que los individuos crean son esenciales en la manera en que los seres humanos estructuran su medio e interactúan con él. La comprensión de cómo evolucionan esos modelos y las relaciones entre ellos, afirman estos autores, es el paso más importante en la investigación en las ciencias sociales .

Las distintas posiciones institucionalistas distinguen dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano: por un lado, las que establecen

² Para Denzau y North (1994), las ideologías son marcos compartidos de modelos mentales que poseen grupos de individuos, que les proveen tanto una percepción del ambiente como una prescripción de cómo tiene que estructurarse ese ambiente.



constreñimientos de carácter informal, prácticas sociales provenientes de una información socialmente transmitida y que forman parte de la herencia, que llamamos cultura; por el otro, reglas formales jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho. La diferencia entre una regla y otra es de grado y añade:³

Lo más relevante es que ambos tipos de reglas coexisten en el tiempo, constituyen entramados institucionales compuestos por una mezcla muy intrincada de constreñimientos u obligaciones formales e informales. No en todos los casos las prácticas formales e informales son lo mismo, ya que en algunos casos las prácticas informales pesan más y determinan el sentido que se le da a las reglas formales (ROMERO, 2001, p. 21).

Como es sabido, otro aspecto importante de los nuevos institucionalismos, según Jorge Javier Romero, es también la distinción básica entre instituciones y organizaciones. Según North, las organizaciones son los espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo, y las instituciones son los sistemas normativos que regulan las acciones.

Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas y reducen los problemas de elección de estrategias y la incertidumbre en la acción de la organización.

Por ello, la importancia de los imaginarios o modelos mentales compartidos, tanto para explicar la estabilidad de los entramados como para entender la manera en que se desencadena el proceso de cambio institucional.

Por lo tanto el cambio institucional depende en buena medida de la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores, de su capacidad de aprendizaje y del cambio en sus modelos mentales, en sus mapas cognitivos. Pero muchas veces la relación simbiótica que existe entre las instituciones y

³ Por reglas nos referimos a las rutinas, procedimientos, convenciones papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política. También nos referimos a las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esos papeles y rutinas.(...) Las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y son capaces de sobrevivir considerablemente a los individuos”(March y Olsen, 1989, p. 22).



las organizaciones que se han desarrollado como consecuencia de la estructura de incentivos provista por las instituciones, tiende a reproducir los comportamientos rutinarios.

Los límites en los procesos de cambio de las instituciones políticas se enfrenta, así, con el problema ya señalado de la pertinencia de la rutinas seguidas de manera autónoma por los actores.

De ahí que para estos autores, los procesos de cambio de las instituciones se enfrentan con el problema de la continuación de las rutinas seguidas por los actores.

Ante un cambio institucional, puede haber un cambio mayor en el entramado institucional, una modificación sustancial en las reglas formales, pero que sin embargo, será filtrada por el conjunto de constreñimientos informales que constituyen el bagaje cultural de una sociedad (ROMERO, 2001, p. 21-22).

Parafraseando a Javier Romero, cuando Lynn Zucker, 1987, convocó en la UCLA sobre el tema de los efectos de la cultura, el ritual y la ceremonia, fue un momento muy importante para la materialización de la teoría neoinstitucional. Las bases culturales o cognoscitivas de la conducta institucionalizada constituyen un elemento distintivo muy importante entre el viejo y el nuevo institucionalismo.

Para los viejos institucionalistas (Parsons, Durkheim) las formas organizativas dominantes eran los valores, las normas y las actitudes. Las organizaciones se institucionalizan cuando se les infunde “valor”, como fines en si mismas. Las preferencias de los participantes eran conformadas por las normas, reflejadas en juicios valorativos. A partir de la socialización los actores internalizaban los valores organizacionales, experiencias como un compromiso.

El neo-institucionalismo se aleja de este marco de referencia esencialmente moral. Rechaza la teoría de la socialización y la institucionalización. La institucionalización es fundamentalmente un proceso “cognoscitivo”.

2 Cambios de las políticas para la educación superior en México

En esta sección se presenta brevemente el análisis de las políticas implementadas por la SEP⁴, CONACYT⁵ y PRODEP⁶ respecto de las transformaciones de las Instituciones de Educación Superior (IES). A partir de ello, vamos a considerar los aspectos de las mismas, que eran el acento de nuestro análisis, los desfases que existen muchas veces en los cambios de las IES, entre las reglas formales implementadas en México por parte de los “tomadores de decisiones” y los cambios de las IES, en ciencia y tecnología y las culturas que subyacen a toda institución.

Si nos remontamos a las políticas educativas diseñadas e instrumentadas en décadas pasadas, en los setenta y hasta mediados de los ochenta, la calidad se había buscado a partir fundamentalmente de esfuerzos de planeación de nivel e índole diversa.

En la década de los setenta las acciones del Estado se orientaron en primer lugar a impulsar y promover políticas y mecanismos de planeación, con esa finalidad se crea en 1978 el Sistema Nacional de Planeación Permanente para la Educación Superior (SINAPPES) y se elabora el Programa Nacional de Educación Superior 1981-1991.

A partir de la década de los 80 es mediante procesos de evaluación que se busca el aseguramiento de la calidad en la educación superior en tres niveles que comprende: evaluación institucional, evaluación interinstitucional y evaluación académica.

Desde mediados de la década de los ochenta se produce un deslizamiento del énfasis puesto en la planeación educativa hacia la evaluación, pero sobre todo este fenómeno se acentuará desde inicios de la década de los noventa en adelante, como una tendencia a nivel nacional. A partir de ese entonces, la cultura de la evaluación estará presente en todos los espacios académicos y de los tomadores de decisiones.

⁴ Secretaría de Educación Pública. SEP.

⁵ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. CONACYT.

⁶ Programa de desarrollo profesional docente para el tipo superior. PRODEP.

Motivo de ello fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores en el año 1984.

Algunos factores asociados a este desplazamiento, sumado a los que se enumeraron anteriormente, se deben principalmente a que se intensifican las críticas que ponían en tela de juicio la calidad de la educación superior como consecuencia de la masificación y deficiencia de las IES.

No es sino a partir de las experiencias obtenidas entre 1984 con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que las instituciones públicas iniciaron ejercicios de evaluación y auto-evaluación académica e institucional y a partir de 1990, a instancias del grupo Técnico de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA), que se elaboran estrategias de políticas para la educación superior que contribuyeron a que la evaluación se redimensionara, abriendo con ello nuevas perspectivas en materia de acreditación institucional, y para la profesionalización de la actividad académica.

Otras de las expresiones más significativas asociadas a los procesos de evaluación se concretaron en el Programa Nacional para la Modernización Educativa (PNME) 1989-1994. En dicho documento se asumió a la evaluación como una política prioritaria y no de carácter indicativo como había sido con anterioridad.

Las estrategias de dicho programa son la Modernización del Sistema de Educación Superior Mexicano con los objetivos siguientes:

- a) mejorar la calidad académica;
- b) brindar atención a la demanda generada en este nivel;
- c) vincular la educación superior al desarrollo de la sociedad y
- d) fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional de la educación superior mediante procesos de evaluación y reordenamiento interno.

Para algunos autores, el Programa Nacional de Modernización Educativa puso énfasis en la necesidad de iniciar un proceso de evaluación de las acciones del sistema educativo, considerando como partes fundamentales de este proceso a todas aquellas actividades referidas a la certificación de estudios, la acreditación de instituciones y programas de estudio, evaluación de

productos académicos, entre otras. En suma, representó un impulso al desarrollo del sistema educativo la necesidad de valorar la productividad de las instituciones educativas y el desempeño de los académicos y alumnos. Para tal fin, se instrumentó el Programa Nacional de Modernización de la Educación Superior; asimismo, se creó en 1989 la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) y hacia 1990 se aprueba el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SNEES).

Paralelamente a este proceso, a partir de la década de los 80, y como consecuencia de la crisis económica, se dieron procesos de deshomologación con graves consecuencias en los salarios de los académicos de las universidades públicas, que trajeron como consecuencia la necesidad de aplicar un conjunto de incentivos económicos, para complementar sus ingresos vía incremento de los salarios y evitar así la fuga de cerebros.

A partir de entonces es que en México un conjunto de instancias promueven la evaluación institucional con el propósito de determinar sus actuales niveles de rendimiento, productividad, eficiencia y calidad, basándose para ello en una serie de criterios y lineamientos de acción.

Entre los procesos que actualmente se están llevando a cabo, se pueden identificar por lo menos los siguientes:

1) evaluación del desempeño de los académicos, investigadores y estudiantes, 2) evaluación institucional con fines de acreditación, cargo de los Comités de Interinstitucionales de la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y luego las particulares; estas últimas desde 1994 a cargo de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES).

Esta estrategia fue y es importante, en lo que respecta a la redefinición de las relaciones entre el Estado y las IES, y entre éstas con la sociedad, generando con ello orientaciones determinantes para el futuro de las universidades, como es la introducción de procesos de evaluación gubernamental de las IES para regular el funcionamiento de éstas, condicionando la provisión del financiamiento de las universidades públicas a



determinados parámetros generales de calidad, en lugar del tradicional criterio de la matrícula, o del número de estudiantes.

Pero fue con la creación en Mexico en el año 1984 del Sistema Nacional de Investigadores SNI ,que la implementación de estrategias de evaluación al interior de las universidades y la creación de estímulos económicos, años que constituyeron un detonante fundamental en la orientación organizacional e institucional de algunas universidades públicas, así como en la evaluación y rendición cuentas por parte de los académicos y universidades con efectos muy destacados en la formación de recursos humanos, como en el desarrollo de las prácticas académicas, sobre todo aquellas actividades orientadas hacia la investigación, pero también significaron tensiones y conflictos.

A grandes rasgos las políticas públicas para las IES, durante la década de los noventa y comienzos del 2000, se caracterizan por la puesta en marcha de una serie de mecanismos e instrumentos, con el propósito de promover y asegurar una mayor calidad del sistema de educación superior, tales como: CONACYT, PROMEP, hoy PRODEP, Programa de Mejoramiento del Personal Académico, orientado a la mejora de los individuos para la realización de posgrado o mejoras de infraestructura, PIFI, Programa Integral de Fortalecimiento Institucional y PIFOP, Programa Integral de Fomento al Posgrado. Todo esto implicó la continuación de los programas basados en incentivos y apoyos para el mejoramiento del desempeño, como política de mejoramiento del salario de los académicos y profesorado, principalmente en las instituciones públicas.

Luego de algunas décadas de aplicar diferentes políticas para la evaluación, el apoyo y la promoción de las Instituciones de Educación Superior en México, se ha creado un sistema más o menos articulado de diferentes programas, los que buscan corregir las insuficiencias o limitaciones de aquellas políticas, respondiendo con una perspectiva común a las propuestas de rendición de cuentas de los académicos y cambio de esas instituciones.

Paralelamente a la percepción que tuvieron algunos investigadores y sobre todo tomadores de decisiones, respecto a cómo dichas estrategias habían cumplido una función positiva para la profesionalización académica, e



internacionalización de las universidades y configuración de redes epistémicas, también existieron y existen otras voces que se han posicionado en forma divergente con estas políticas que se implementaron en México, lo que ha dado lugar a grandes tensiones al interior de las IES, que podría caracterizarse como los “claroscuros de la profesionalización académica.”

Todo eso fue y es resultado de los desfases de las políticas educativas y las culturas institucionales y académicas de cuáles podrían ser las “buenas prácticas” respecto a los temas de la agenda actual para la educación superior, como son el programa de evaluación y políticas de incentivos, o la internacionalización de las universidades y participación en redes de conocimiento.

3 Efectos de las nuevas políticas en las ies y trayectorias académicas

Resultado de las entrevistas realizadas a diversos investigadores de la UNAM y UAM⁷, el tema de las políticas actuales instrumentadas por CONACYT para la configuración de redes de conocimiento, lleva a considerar el desarrollo no homogéneo de las estrategias para el desarrollo de esta nueva forma de organización del conocimiento en las universidades mexicanas. Cabe destacar que el mismo ha tenido un carácter diferente, y desigual. En algunas IES las nuevas estrategias de CONACYT han desempeñado un papel primordial al interior de la institución, y se detecta el desarrollo de casos exitosos, ya que ha habido un marco normativo y un plan estratégico para el flujo e intercambio de profesores, quienes han participado en programas de intercambio, proyectos bilaterales de cooperación e investigaciones conjuntas por parte de diferentes grupos de investigación, como el caso de la UNAM y de la UAM.

Pero en otros casos, se observa también que estas actividades se han llevado muchas veces a cabo por una iniciativa e interés personal de los investigadores y no necesariamente en el marco de una estrategia institucional y, por otro lado, es de una manera informal el pertenecer a un grupo o red de investigación.

⁷ Esta ponencia es un avance de una investigación que estoy realizando sobre: Balance y perspectivas del programa de Evaluación y Estímulos Económicos en las IES en el área metropolitana.

Al no existir una política institucional u oficinas especializadas en la promoción de convenios que reconozcan la existencia de redes de investigación, por la falta de definiciones conceptuales acerca de las mismas, ni criterios que normen la acreditación de actividades académicas que se realizan por grupos de investigación o redes, se dificulta el desarrollo y consolidación de dichas redes.

Esto constituye un problema neurálgico para el desarrollo y consolidación de las redes de conocimiento, ya que al no existir una cultura institucional, en algunos casos se convierten en el desarrollo de actividades individuales y ocasionales que dificultan la permanencia de las mismas.

Por todo ello, se constata que los procesos de institucionalización de las redes de conocimiento muchas veces presentan desfases entre las estrategias políticas públicas en ciencia y tecnología, implementadas por los tomadores de decisiones CONACYT y PRODEP, y las regulaciones al interior de las IES. Por otra parte, aquellos procesos pueden no aplicarse mecánicamente en las comunidades académicas, ya que los mismos están mediados por las culturas institucionales y disciplinarias diferentes, y sobrevivientes de otro momento histórico, que dificultan más aún los procesos de configuración y desarrollo de las redes.

Como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad en el marco de la perspectiva neoinstitucionalista abordar del estudio de los imaginarios sociales, porque permiten explicar no sólo la modificación de las reglas formales al interior de las instituciones de educación superior, sino que además nos llevará a comprender la filtración de un conjunto de constreñimientos informales que constituyen parte del bagaje cultural (imaginarios) de una institución y/o sociedad, pero que a su vez influirá en la transformación de su rutina, inclusive como obstáculo del mismo cambio.

Es decir, que a partir de esta perspectiva metodológica, detectar aquellos aspectos no formales en la vida de las instituciones, aquellos aspectos de la cultura cotidiana: códigos, símbolos, tradiciones que permiten configurar la vida de las universidades y de los propios académicos.

En ese sentido, el nuevo institucionalismo trata de abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, parafraseando a Jorge Javier Romero,⁸ hasta la constitución del Estado Moderno, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre entre los actores sociales, los cuales carecen *a priori* de información sobre el posible comportamiento de los otros.

Se trata de entender eso que se conoce como “cultura” e “imaginarios” desde la perspectiva de un sistema de mapas cognitivos que encauzan las decisiones humanas. En ese sentido, Douglas North, autor del nuevo institucionalismo, en *Estructura y cambio en la historia económica*, así como en *Institutions, institutional change and economic performance*, plantea —sin abandonar totalmente la teoría de la elección racional— “la necesidad de construir una teoría de la ideología, para explicar el proceso de formación de las preferencias como un elemento clave para especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores”.⁹

Además, permitirá observar el peso de los imaginarios contruidos en torno al papel que debía tener la universidad pública ayer y el que debe tener hoy en el contexto internacional y nacional, al igual que el papel del académico en el proceso de cambio institucional, organizacional y disciplinario..

Conclusiones preliminares

De estas reflexiones podemos concluir que las instituciones ni son epifenómenos de la sociedad, ni constreñimientos inamovibles, sino que constituyen reglas de juego de una sociedad mediada por los imaginarios sociales y sistemas simbólicos.

En ese sentido, las representaciones expresadas en el discurso oficial sobre los temas actuales de la agenda para la educación superior, como las opiniones vertidas en las entrevistas por parte de los diferentes actores, sobre el papel de la universidad en la sociedad del conocimiento, la

⁸ Jorge Javier Romero, *op. cit.*

⁹ Douglas North, **Estructura y cambio en la historia económica**, Editorial Alianza, 1984.

internacionalización, la configuración de redes, las evaluaciones institucionales y académicas y los programas de estímulos económicos serán las que determinen la configuración de un mapa de representaciones imaginarias diversas, según los actores en juego. Las diferentes interpretaciones de las políticas educativas actuales, como los procesos de cambio de las instituciones objeto de este trabajo, así como los efectos en las trayectorias académicas antes y después de los 90, estarán asociadas tanto por parte de los protagonistas directos, como por los investigadores y estudiosos del tema, a un conflicto de poder e intereses debido a la pugna que siempre ha existido sobre el proyecto educativo y de su relación con el proyecto de país o nación.

Se trata de entender eso que llamamos cultura o imaginarios como un sistema de mapas cognitivos que encauzan las decisiones humanas. En ese sentido, Douglas North, autor del nuevo institucionalismo, en su libro *Estructura y cambio en la historia económica* propone, sin abandonar totalmente la teoría de la elección racional:

[...] la necesidad de construir una teoría de la ideología, para explicar el proceso de formación de las preferencias y como un elemento clave para especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores.

En consecuencia, para esta corriente la dinámica del cambio debe analizarse por la interrelación entre los constreñimientos externos que los individuos crean o diseñan para estructurar y ordenar el ambiente (regulaciones) y los modelos mentales o imaginarios que son las representaciones de los actores para interpretar su entorno.

De ahí que en este estudio haya sido tan importante tomar en cuenta los llamados modelos mentales compartidos o imaginarios sociales, lo mismo que las nuevas regulaciones que surgen a partir de los sistemas de evaluación y acreditación de las IES y de las trayectorias académicas, tanto para explicar la estabilidad de los entramados que se han desarrollado al interior de las IES, como para entender la manera en que se han desencadenado los procesos de cambio institucional por parte de los distintos actores.

De todo esto surgió la necesidad del estudio de los imaginarios sociales, porque permiten explicar no sólo la modificación de las reglas formales al interior de dos instituciones, la UNAM y la UAM, sino que además ayudan a comprender la filtración de un conjunto de constreñimientos informales que constituyen parte del bagaje cultural (imaginarios) de una institución que a la vez influirá en la transformación de su rutina y o reproducción, u obstáculo del mismo cambio.

En ese sentido “los mapas mentales” no son nada más un reflejo de los constreñimientos formales y las dinámicas organizacionales de las IES, también han de ser resultado de los constreñimientos informales e imaginarios de los diferentes actores y sobre todo si consideramos que las IES son heterogéneas y que, por tanto, existen distintas maneras de desarrollo de cambio, aunque éstas operan a partir de los mismas reglas formales. Resultado de las relaciones de poder y de las culturas institucionales existen distintos tipos de tensiones.

Por lo tanto, el rescate del imaginario no implica desconocer la importancia de los constreñimientos para el análisis de este tema. Por ello, en el contexto de este trabajo se definieron a los constreñimientos formales en dos aspectos:

El primero, como el marco de las políticas públicas orientadas a transformar las IES hacia estándares de eficiencia institucional y de desempeño de los académicos en el marco de las políticas de incentivos; y el segundo, como los distintos sistemas de reglas y normas informales que dan especificidad a cada institución.

Respecto a los primeros, las políticas actualmente aplicadas operan con una lógica de relación causa–efecto en la aplicación de incentivos para el incremento de la eficiencia y el desempeño académico, asumiendo que esto tiene validez universal para todas las IES.

Sin embargo, desde el marco del Nuevo Institucionalismo, el cumplimiento de esta causalidad está mediado por el modo en que la oferta de los incentivos sea percibida por los actores con sus diferentes imaginarios, dentro de las diversas condiciones específicas en que operan las distintas



instituciones consideradas. Desde este punto de vista, la dinámica de transformación de las IES y de los Grupos Académicos (GA) en México, buscada con las políticas mencionadas en algunas coyunturas, podrían desembocar en resultados distintos y contradictorios con dichas políticas, sea por la diversidad de las IES y disciplinas o por el modo en que los mapas cognitivos desarrollados por los actores inciden en la definición de sus actitudes y preferencias frente a esas políticas.

En ese sentido, el estudio realizado en esta perspectiva analítica permite explicar la aparente paradoja que representa el hecho de que un número significativo de los entrevistados por ejemplo, tienen una opinión crítica sobre los límites del sistema de incentivos y el desarrollo de redes académicas y al mismo tiempo participa en él.

Esta paradoja en realidad no es tal, sino que muestra lo que la literatura neoinstitucionalista podría señalar acerca de cómo las culturas formales y no formales están en una relación de tensión en los procesos de cambio institucional. El ignorar el hecho de que los individuos operan en marcos institucionales formales e informales* con racionalidades limitadas, de un orden distinto del que los teóricos de las expectativas racionales suponían y sobre los cuales se basó las reformas en las IES y también el hecho de obviar otros factores - como las reglas del juego informales (tradiciones culturales) y de qué manera éstas se relacionan con las reglas formales -, llevaron a promover estrategias de transformación de las IES y en los GA centradas en la “cultura de la evaluación” y en los incentivos individuales con carácter homogéneo en todas las IES, así como las políticas de configuración y consolidación de redes epistémicas.

Esa modalidad y esas características del proceso han tenido en muchos ámbitos académicos un efecto nocivo para las instituciones y trayectorias de los GA, porque por ejemplo el hincapié puesto en la nueva cultura de la evaluación y de las becas e incentivos económicos, ha llevado a que cada cual

* Se entiende por instituciones informales, las prácticas subyacentes al interior de los grupos o bien, “las reglas no escritas”.



se interese por el éxito individual siguiendo la indicación de las nuevas regulaciones e incentivos.

Por otro lado, la necesidad de responder a las demandas y requisitos de competitividad internacional y de la sociedad del conocimiento y, como consecuencia, eludir las reglas informales, lo mismo que las culturas institucionales preexistentes, ha denotado para los tomadores de decisiones y para algunos sectores de académicos, el desarrollo de conductas individualistas al margen y con un desinterés por la dinámica interna de las instituciones en que operan. Lo mismo sucede con la ignorancia u olvido de las características complejas de las racionalidades en que se desarrollan las instituciones informales al interior de los GA y en las IES.

A consecuencia de lo anterior, se han adoptado en la mayoría de las IES en México, cambios institucionales que han provocado cierta distorsión en las prácticas académicas, muchas veces por desconocimiento de las culturas subyacentes. Esto ha impedido que los programas puedan capitalizar positivamente el proceso para la transformación institucional; ya que al no tomar en cuenta a los grupos o culturas académicas preexistentes —quienes elaboraron reglas no escritas de conductas universitarias con las cuales propiciaron el desarrollo institucional anterior—, se perdió la oportunidad de enriquecer el cambio institucional con las aportaciones que habrían proporcionado los aprendizajes previos y culturas institucionales en sus respectivas trayectorias académicas e instituciones.

Referencias

NORTH D. **Estructura y cambio en la historia económica**. Alianza Universidad, 1984.

POWELL, W. DIMAGGIO, P. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: CNCPAP- UAEM - FCE, 1991.

ROMERO, J. J. Estudio Introdutorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías, en el Libro **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. FCE, 2001

Bibliografía Complementaria

ALBACH, G. P. **Educación Superior Comparada: el conocimiento de la universidad y el desarrollo.** Argentina: Edit. UNESCO/UP., 2009.

ALLENDE, T. ARELLAN, A. “Redes Socio-Técnicas: la visión de la cienciometría”, en **V Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología**, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. 2004.

ÁLVAREZ M. G. **Modelos académicos de Ciencias Sociales y legitimación científica en México.** México: ANUIES, 2004.

BACZKO, B. **Los imaginarios sociales: memorias y esperanzas colectivas.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1984.

BLOOR, D. **Conocimiento e imaginario social.** Barcelona: Gedisa editorial, 2003.

BOURDIEU, P. **Intelectuales política y poder.** Argentina: Eudeba, 2000.

BRUNNER, J. J. **Los intelectuales y las Instituciones de la cultura.** México: UAM - ANUIES.

BURTON C. R. **Creando Universidades Innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación.** México: UNAM, Coordinación de Humanidades y Porrúa, 2000.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO, 1992.

CLARK R, B. **Creando Universidades Innovadoras. Estrategias organizacionales para la transformación.** México: UNAM, Coordinación de Humanidades y Editorial Porrúa, 2000.

COOMBS, P. H. (Coord.). **Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México.** México: SEP-FCE, 1992.

DE SIERRA, T. “Politiques éducatives pour le changement des IES. Tendances internationales et nationales pendant les années 90”, en Patricia Ducoing (Coord. Gral.), **L ’education au regard de la mondialisation-globalisation**, México, Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Éducation- UNAM–CESU, 2003.

DE SIERRA, T. “La Universidad Pública a través de los Imaginarios Sociales. Los Discursos de los Rectores de la UNAM y la UAM como Instrumento de Análisis”. **Revista Historia de la Educación Latinoamericana**, n. 5, Sociedad



de Historia de la Educación Latinoamericana, Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Doctorado en Ciencias de la Educación, RUDECOLOMBIA, 2003.

DE SIERRA, T. “Redefinición de las relaciones Estado-IES-mercado” en Judith Bokser M. Liwerant (coord), **Las ciencias sociales, universidad y sociedad**. México: UNAM /Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, 2003.

DE SIERRA, T. **Cambios en las instituciones de educación superior en México y sus efectos en las trayectorias académicas**. México: UPN.

DE SIERRA, T. (Coord.). **Cambio estructural y modernización educativa**. México: UPN-UAM- COMECSO, 1991.

DIDOU A. S. **Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina**. México: ANUIES, 2005.

DUCOING, W. P. (Coord.). **Sujetos, actores y procesos de formación**, México: SEP/CESU/Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2003.

FRESÁN O. M *et al.* **La Educación Superior en el Siglo XXI, Líneas estratégicas de desarrollo: Una propuesta de la ANUIES**. ANUIES, 2000.

GARCÍA, S. S.; KURI, R. G.; SEGALL, M. L. “Los académicos en México. Hacia la constitución de un campo de conocimiento 1993-2002” en Patricia Ducoing Watty, (coord), **Sujetos, actores y procesos de formación**. México: SEP/CESU/Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2003.

GIL, A. M. (Coord.). **La carrera académica en la Universidad Autónoma Metropolitana: un largo y sinuoso camino**. México: Grupo de Estudios sobre la Universidad, 2003.

GIMÉNEZ, G.; POZAS; R. (Coord.). **Modernización e identidades sociales**. México: UNAM, 1994.

GREDIAGA, K. R. Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización académica y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos, Colección **Biblioteca de la Educación Superior**, México: ANUIES, 2000.

IBARRA, C. “La nueva universidad en México: transformaciones recientes y perspectivas” en **Revista mexicana de investigación educativa**, México.

KENT, R. (Comp.). **Los temas críticos de la educación superior en América Latina**. Estudio comparativo. México: FLACSO/UAM/FCE, 1996.

LANDESMANN, M. (Coord.). **Instituciones Educativas. Instituyendo disciplinas e identidades**. México: Casa Juan Pablos, 2006.

LUNA, M. (Coord.). **Itinerarios del conocimiento: formas dinámicas y contenido. Enfoque para el análisis de redes y flujos de conocimiento**, Editorial Anthropos, 2003.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**. México: FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales y Administración Pública, 1997.

MUÑOZ, G. H. (Coord.). **Universidad: política y cambio institucional**. México:, CESU – Porrúa, 2002.

MUÑOZ, G. H. (Coord.), **Relaciones universidad–gobierno**. México: UNAM–Miguel Ángel Porrúa, 2006.

NEAVE, G.; VUGHT, F. A. V. **Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa**. Gedisa, 1994.

NEAVE, G.; VUGHT, F. A. V. **Educación Superior: historia y política**. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. México: Editorial Gedisa, 2001.

ORDORIKA, I. (Coord.). **La academia en jaque**. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.

REMEDI A. E. (Coord.). **Instituciones Educativas. Sujetos, historia e identidades**. México: Plaza y Valdés, 2004.

RODRÍGUEZ G. R. “La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores” en Roberto Rodríguez y Hugo Casanova Cardiel (coord), **Universidad contemporánea. Racionalidad política y vinculación social**, Tomo I. México: CESU / UNAM / Porrúa, 1994.

RODRÍGUEZ G. R.; CARDIEL, H. C. (Coord.). **Universidad contemporánea. Política y gobierno**. Tomo II. México: CESU / UNAM/Porrúa, 1999.

RODRÍGUEZ G. R.; GARCÍA, H. M. “Educación superior en México. Diferenciación y cambio hacia el fin de siglo, Varios Autores. **Diversidad y Convergencia: Estrategias de financiamiento, gestión y reforma de la educación superior**. México: CESU, 2000.

RODRÍGUEZ J. J. R. *et al.* **Variaciones de una misma orientación general. Las políticas públicas hacia educación superior en Argentina**. Brasil, Chile, México y Venezuela.

RODRÍGUEZ, P. N. **La administración educativa pública mexicana en el nivel superior**. México: ANUIES, 2005.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

ROJAS, B., G. **Modelos Universitarios. Los rumbos alternativos de la universidad y la innovación.** México: UAM/FCE, 2005.

ROJAS, S. R.; CASTILLO, A. R. del. **Apuntes de la vida cotidiana: Una interpretación sociológica.** México: Plaza y Valdés, 1991.

SCHRIEWER, J. "Educación comparada: un gran programa ante nuevos desafíos" en Jürgen Schriewer (Comp.). **Formación del discurso en la educación comparada.** Barcelona: Ediciones POMARES, 2002.

SIRINELLI. Generations intellectuelles. **Cahier**, n. 6, Centre National de la Recherche Scientifique, 1987.

SUÁREZ-NUÑEZ, T. ; CANTO, L. L. "La organización académica de las universidades públicas: entre círculos y cuerpo". **Revista Contaduría y Administración**, n. 218, ene./abr., 2006.

TEDESCO, J. C. **Tendencias y Perspectivas en el Desarrollo de la Educación Superior en la América Latina y el Caribe.** UNESCO, 1983.

TORRES, P. J. E. "Hacia una delineación de los rasgos de los grupos de investigación académica: cotejamiento centro-periferia". **Primer Congreso de Ciencia y Sociedad**, Universidad de los Andes, 1985.

VESSURI, H. C. **La Academia va al mercado.** Fondo Editorial FINTEC, 1995.

VILLASEÑOR, G. G. **La función social de la educación superior en México, lo que es y lo que queremos que sea.** México: UNAM /CESU /UAM, 2003.

VILLASEÑOR, G. G. **La identidad en el Educación Superior en México.** México: CESU/UNAM, 1997.