

NORMATIVIDAD, FORMAS DE GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS: ¿SERÁ POSIBLE SU TRANSFORMACIÓN?

Romualdo López Zárate*

Introducción

A bordar el tema de las formas de gobierno es un tema central pero no fundamental del desarrollo de las universidades públicas en el futuro. Es central porque supone que la gobernabilidad institucional se apoya y se legitima en su forma de gobierno, que siempre tiene una expresión jurídica establecida en las respectivas leyes orgánicas. Las leyes orgánicas establecen, entre otros aspectos, en quién recae la autoridad institucional, cómo se distribuyen las responsabilidades, quién es competente para tomar decisiones y en qué ámbitos, cómo se conforman y cambian los diferentes órganos de gobierno y cómo interactúan.

* Profesor Titular C, tiempo completo. Área de Sociología de las Universidades. UAM, Azcapotzalco. Licenciado en Sociología-UNAM. Maestría en metodología de la Ciencia. Instituto Politécnico Nacional. Doctorado en Educación en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. 1997-2001. Profesor en temas de Sociología de la Educación y Métodos y Técnicas de Investigación Social en la UAM y UNAM en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. Coordinador de diferentes seminarios y cursos sobre Educación Superior en distintas instituciones de educación superior. Director de varias tesis y jurado en tesis de maestría y doctora. Autor de tres libros sobre la educación superior mexicana, coautor en cinco libros y de más de treinta artículos en libros y revistas especializadas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Premio ANUIES 2002 a la "Mejor Tesis de Doctorado sobre la Educación Superior". Profesor visitante en el Centro de Estudios de la Educación Superior en la Universidad de Arizona (2004-2005). Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana. 2006. Experiencias Académico-Administrativa de la UAM, en la SEP y en la ANUIES.

En suma, establecen las características y modalidades del ejercicio de la autoridad, indispensable en cualquier organización.

Sin embargo no se considera fundamental porque las formas de gobierno, más allá de su expresión legal, en la realidad son estructuras acomodaticias a circunstancias determinadas; ajustables a los juegos de poder e interés de los diversos grupos presentes en las instituciones; fortuitas en tanto los detentadores formales de la autoridad tienen el interés, la capacidad y la posibilidad de ejercerla; maleables porque se adaptan, racional o irracionalmente, a los requerimientos y demandas del entorno sea externo o interno a la institución. En resumen, se puede afirmar que la gobernabilidad es contingente a la forma de gobierno, no hay evidencia de que una determinada forma de gobierno formalmente establecida sea garante, *per se*, de la gobernabilidad y en cambio sí la hay de que formas de gobierno formalmente democráticas son en su ejercicio profundamente antidemocráticas y viceversa (López, 2003).

De lo anterior no debe inferirse que la forma de gobierno es prescindible en la vida universitaria pues toda institución tiene una forma de gobernarse (aún en las anarquías desorganizadas como tipifica Eduardo Ibarra a muchas de nuestras instituciones de educación superior [Ibarra, 2008]) lo que quiere destacarse es la pretensión, la intención analítica de que la forma de gobierno formalmente establecida propicie la gobernabilidad, pues en la medida en que se establezca una correspondencia entre ambas las tentaciones de la simulación, del autoritarismo, de la discrecionalidad o de la anarquía tenderán a disminuir.

En este sentido, describir las discordancias y disfuncionalidad de las actuales formas de gobierno de las universidades públicas puede conducir a pensar una forma de gobierno diferente a la actual e idónea para las características de las universidades públicas en el año 2030. Ello implica pensar las características de las universidades en el futuro.

Rasgos de las instituciones de educación superior en el año 2030

Pensar la universidad pública para el 2030 implica imaginar varios escenarios posibles que incidirán de manera directa en su forma de gobierno. Del conjunto de posibilidades se tomarán únicamente dos, entre las cuales se pueden encontrar una gama de formas diversas.

Un primer escenario parte del reconocimiento de la situación actual y sus posibilidades de variación para dentro de cuatro lustros. No se

trata de una simple proyección tendencial a partir de lo que se observa en la actualidad sino de reconocer la imposibilidad de efectuar transformaciones profundas tomando en cuenta la posible evolución de la sociedad mexicana para dentro de apenas 22 años. En el pasado reciente, en 1980, efectivamente no nos imaginábamos los cambios que tendría la universidad un cuarto de siglo después, como el rompimiento de algunas tradiciones, mitos y costumbres arraigadas en el seno de nuestras universidades públicas o la expansión de las instituciones particulares,¹ por ejemplo, pero también es cierto que las universidades públicas del 2005 conservan características de las de 1980 y más aún, mantienen, preservan y defienden sus formas tradicionales de organización y gobierno. La estructura formal de autoridad ha cambiado en algunas instituciones (Universidad de Sonora en 1991, Universidad de Guadalajara en 1993, Universidad de Guanajuato en 1994, Universidad Veracruzana en 1996) pero en muchas otras no se han experimentado cambios significativos. Las universidades públicas han enfrentado los cambios visibles y manifiestos en las múltiples áreas de su quehacer sin modificar su estructura de gobierno². Clark explicaba, en 1984, esta paradoja de las universidades: ser promotoras de cambios que impactan la vida social y económica y a la vez ser profundamente conservadoras (Clark, 1991).

¹ Para ilustrar los cambios que muchos de nosotros no preveíamos, a partir de la experiencia de los setenta, se pueden citar: la profunda crisis financiera del país de 1982 que impactó negativamente el desarrollo de las universidades públicas, redujo drásticamente el poder adquisitivo de los salarios de su personal, creó un clima propicio para la simulación del trabajo académico, se deterioraron las instalaciones universitarias al no contar con un presupuesto básico para su mantenimiento, se limitó fuertemente la inversión en infraestructura; el arribo del liberalismo social (llamado modernización por Salinas de Gortari) a la vida nacional y su introducción a las universidades: sistemas de evaluación a casi todos los actores, programas e instituciones, la vinculación de la evaluación con el financiamiento, la injerencia desmedida de la Subsecretaría de Educación Superior en la vida y finanzas de las universidades; la creciente participación de la sociedad civil que dio lugar a la fractura y pérdida de la hegemonía del pri en el ámbito de la vida política pero también en su influencia en la vida de las universidades; el crecimiento explosivo de las instituciones de educación superior particulares; la rendición de cuentas de las universidades a la sociedad (a los Congresos especialmente) dejó de considerarse como violatorio de la autonomía; el decaimiento y pérdida de influencia del sindicalismo universitario; etcétera.

A pesar de los cambios mencionados en la nota anterior, las formas de organización de las universidades, plasmadas en sus leyes orgánicas, prácticamente permanecieron iguales. Sin embargo, tres universidades cambiaron radicalmente su forma de gobierno al pasar a ser autónomas, uno de cuyos rasgos fundamentales es la designación de su

Pensar las universidades del 2030 implica entonces un ejercicio en el cual algunos aspectos continuarán o se reforzarán y otros en los que se avizora un cambio. Entre estos últimos es deseable un cambio en la forma de organización pues la actual está llegando, o ya llegó, a sus límites de funcionalidad y se encuentra en la disyuntiva de caer en la simulación (cumplir con los requisitos formales y las apariencias de la legalidad) o de modificar su forma de gobierno (Casillas y López, 2006).

Este primer escenario parte de ciertos supuestos que tendrán incidencia en la forma de gobierno. Algunos de estos supuestos son los siguientes.

La viabilidad de la universidad pública estará intrínsecamente ligada a un tipo de sociedad que reconozca su función social y por ende que se haga cargo de su sostenimiento. En este sentido, la sociedad mexicana continuará reconociendo y defendiendo las características de autonomía, laicidad, gratuidad de las universidades públicas y al mismo tiempo les exigirá calidad, responsabilidad y atención de las necesidades nacionales de desarrollo. Se reforzará el vínculo de la universidad con la sociedad en una relación en donde la universidad contribuirá al desarrollo de la sociedad y ésta la hará viable y garantizará las condiciones básicas para que cumpla su función social.

La universidad en su carácter de pública, seguirá siendo parte de un proyecto educativo nacional, de un proyecto de Estado. Se complementará con esfuerzos privados, pero no puede ser asimilada o suplantada a ellos. La educación, en sus diferentes niveles, continuará como una responsabilidad y obligación del Estado mexicano en tanto que conti-

rector. La Universidad de Guadalajara consiguió la autonomía en 1993 y la designación del rector recae en el Consejo Universitario; la Universidad de Guanajuato lo hizo en 1994 y estableció una Junta Directiva quien propone al Consejo una terna de candidatos para que elija rector entre ellos; la Universidad Veracruzana modificó su Ley Orgánica en 1996 y atribuyó a una Junta de Gobierno la designación del rector. Las tres universidades decidieron conservar su nombre tradicional y no incorporar la palabra autonomía. Otras universidades han hecho cambios en sus leyes orgánicas que inciden en las formas de elección de sus autoridades, como la Universidad de Sonora (1991) o la Universidad Autónoma de Sinaloa (1997), si bien en este último caso, el cambio fue formal al atribuir la responsabilidad al Consejo universitario pero en la realidad se continuó haciéndola por votación universal. En otras instituciones se modificó la Ley Orgánica en un sentido diferente al propuesto por la comunidad universitaria, como sucedió en la Universidad Autónoma de Aguascalientes (1997). Las universidades federales, UNAM y UAM, han decidido por diversos motivos no proponer o solicitar al Congreso la modificación de su Ley Orgánica.

nuará siendo la vía privilegiada para atender a una creciente demanda de jóvenes que quieren y tienen las competencias y habilidades para acceder, permanecer y terminar una educación superior. La universidad pública continuará cumpliendo una función social para preparar a los jóvenes para su inserción a un mercado de trabajo cambiante, para desarrollar las investigaciones necesarias para el desarrollo económico, político, social y continuará siendo una institución de cultura del país. Su carácter de público permitirá cultivar la investigación en las ciencias duras y en las humanidades, campos no necesariamente prioritarios en las instituciones particulares. Además, el Estado le garantizará libertad académica y el financiamiento necesario para su desarrollo como una institución de cultura en la sociedad.

Se reducirán las enormes diferencias entre las universidades públicas, no tanto en cuanto al tamaño sino en la calidad de los servicios, formación del personal, infraestructura y, por otro, la identificación de oportunidades diferenciadas de cada una de ellas en función de su contexto geográfico, organización interna y nichos de desarrollo.³

La universidad pública del 2030 tendrá un margen mayor de libertad académica, organizacional y financiera con respecto a los gobiernos federal y estatales. La responsabilidad del desarrollo en la docencia, la investigación y la difusión de la cultura recaerá fundamentalmente en las propias universidades quienes tendrán una mayor competencia en el desarrollo de la educación superior a nivel estatal y regional. La participación de las entidades federativas en el financiamiento universitario será mayoritaria con respecto al financiamiento federal, lo cual redundará en una mejor coordinación y relación con el desarrollo regional y estatal.

La Secretaría de Educación Pública (SEP) seguirá existiendo, pero se inmiscuirá menos en la determinación de políticas públicas centralizadas para la educación superior y en particular para las universidades públicas. Las instituciones de educación superior tendrán un mayor margen de libertad para establecer su organización interna, para delimitar sus prioridades, para fijar las responsabilidades de su personal académico y

³ Las diferencias se observan en varios ámbitos, sobresaliendo la capacidad y competencia para realizar investigación. Si se tomara como un indicador válido de calidad el reconocimiento establecido en el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP) como "cuerpo académico consolidado", se encuentra que de 49 instituciones registradas en el Programa en 2005, 28 instituciones (el 57% del total) no cuentan con algún cuerpo académico consolidado y 9 (el 18%) con sólo uno (C/ff: SEP, 2006: 142).

administrativo y para la consecución de recursos propios. Esta libertad institucional estará acompañada de una mayor rendición de cuentas (académicas y financieras) a la sociedad. Estarán en operación mecanismos sencillos y expeditos para hacer transparente el desempeño y resultados de sus actividades y del uso de los recursos públicos.

En el plano internacional tendrá un papel más activo y reconocido por los aportes en la ciencia, por la calidad de la formación de sus egresados que les permitirán competir en igualdad, o menor desigualdad, con los egresados de otros países en un mercado crecientemente globalizado. Formará parte de una sociedad del conocimiento que le permitirá por un lado relacionar la formación profesional con las necesidades de desarrollo de la nación, rescatando el conocimiento mundial para resolver los problemas específicos del país, y al mismo tiempo contribuir en los esfuerzos mundiales para mantener la paz, la protección del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos. Jugará un papel destacado en el ámbito latinoamericano junto con otros países líderes en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las humanidades.

En el plano institucional, el subsistema de educación superior estará caracterizado por la diversidad y al mismo tiempo por la complementariedad. Los diferentes sectores de educación superior tendrán claridad en sus misiones, habrá complementariedad entre ellos y aceptación del papel particular que les corresponde en el marco de un esquema de colaboración, cooperación y complementariedad. El subsistema de educación tecnológica tendrá una presencia real en todos los centros urbanos del país. Las universidades tecnológicas gozarán de la estima y reconocimientos públicos, constituirán un paso intermedio para acceder a la educación superior de licenciatura, más de la mitad de la matrícula nacional estará en este subsistema y estarán ubicadas preferentemente en todos los centros urbanos de desarrollo medio y bajo del país. En cambio el subsistema de universidades multiculturales desaparecerá al igual que el sector de educación normal puesto que las universidades públicas asumirán en su conjunto la defensa y preservación de la pluriétnicidad y multiculturalidad propia del país y la formación de todos los profesores que se requieran en los diferentes niveles educativos. Las instituciones particulares continuarán atendiendo a un sector poblacional de recursos altos y medios, se centrarán en la enseñanza de las profesiones liberales y algunas en la investigación aplicada. En este mismo subsector ya habrán dejado de existir las instituciones que no cuenten con las mínimas condiciones académicas para ofrecer estudios de licenciatura,

entre otras razones porque ya habrá una nueva legislación que proteja a los estudiantes de este tipo de instituciones. Los actuales Centros de Investigación dedicados a la investigación y formación en posgrado atenderán a un mayor número de estudiantes. En resumen, el sector de educación superior público contará con los siguientes subsistemas, el de las universidades públicas, el de institutos tecnológicos con el Instituto Politécnico Nacional al frente, el de las universidades tecnológicas y los Centros SEP-CONACYT.

Las universidades públicas constituirán el principal grupo en el subsistema de educación superior. Ubicadas en la capital de cada una de las entidades federativas cumplirán el papel de formar profesionales y desarrollar investigación en todas las áreas del conocimiento, primordialmente en el sector de las ciencias duras, las ciencias sociales y las humanidades. Se distinguirán por su alta calidad en la investigación e instalaciones adecuadas para hacerlo. Además de su contribución al desarrollo nacional e internacional, continuarán cumpliendo su función de conciencia crítica de la sociedad. La autonomía de la que seguirán gozando será fundamentalmente para elegir libremente los temas de investigación, definir los contenidos de planes y programas de estudio, para opinar libremente, con independencia de los poderes económicos, políticos y religiosos. La autonomía comprenderá también su libertad para organizarse internamente como juzguen conveniente pero no al margen de las exigencias sociales de responsabilidad pública y alta calidad de sus servicios. Las universidades públicas seguirán recibiendo un financiamiento público mayoritario pero complementado con ingresos de los servicios que preste. Se caracterizarán por una rendición de cuentas públicas transparentes y oportunas que comprenderá tanto los aspectos económicos como de los servicios que ofrece.

Las universidades públicas se concentrarán en la formación de recursos humanos de licenciatura y posgrado y ya no atenderán el sector de educación media superior. Atenderán a nuevos grupos de población y habrán desarrollado modalidades y mecanismos efectivos de educación a distancia. Todas serán multicampi con un sistema desconcentrado de organización y servicios. Los planes y programas de estudios de licenciatura serán más cortos, (de tres años) con un perfil amplio, estarán formulados de tal manera que propicien la movilidad estudiantil intra e inter institucional e internacionalmente. El personal académico podrá transitar entre las diferentes instituciones sin perder sus derechos y la mayor parte será de tiempo completo. La forma de remuneración aca-

démica será con base en un tabulador flexible, meritocrático, atento a las diferentes etapas del desarrollo académico y con un sistema de jubilación digno y atractivo. Las becas y estímulos dejarán de ser el principal ingreso de los académicos. Los sindicatos se concentrarán en la defensa de los legítimos derechos laborales y dejarán de tener la función política que actualmente detentan.

En este contexto, la gobernabilidad institucional, sus formas de gobierno y la normatividad requerirán cambios profundos para adecuarse al papel que jugarán las universidades públicas del país en un ambiente de competitividad con las instituciones privadas, de mayor responsabilidad ante la sociedad civil y ante las nuevas demandas de desarrollo del país, de una mayor autonomía para organizarse internamente, de formar investigadores en todas las áreas del conocimiento, de proveer profesionales competentes y con ética profesional y de competir exitosamente con universidades del resto del mundo.

Un segundo escenario es el delineado inicialmente por Clark como universidades emprendedoras (Clark, 2001), o la “empresarialización de la universidad” como le llama Ibarra (Ibarra, 2005) y que ha desarrollado con más detenimiento Brunner como “los mercados universitarios” o “mercadización” de la educación superior. La mercadización se entiende como

un proceso mediante el cual un gobierno —en un contexto social determinado— busca definir o redefinir las relaciones del Estado con la educación superior, en particular con las universidades, trasladando el centro de gravedad en el espacio de coordinación desde la propia esfera político-administrativa gubernamental hacia una esfera distinta, que se constituye en torno al principio de la competencia entre las instituciones. (Brunner y Uribe, 2007: 99)

El objetivo de este proceso es de carácter eminentemente práctico, no regulado, en donde la coordinación de los sistemas se dará a través de una dinámica de autorregulación basado en la competencia entre instituciones.

Se trata de un proceso que ya se ha iniciado en otras partes del mundo, un proceso impulsado por los gobiernos mediante tres políticas principales:

i) apertura del sistema de educación superior para facilitar el ingreso de nuevas instituciones privadas que entrarán en competencia con los proveedores públicos; *ii)* sujeción de las instituciones públicas a un régimen de mercado administrado, o cuasimercado, a través de la aplicación de mecanismos tipo

mercado, particularmente para la asignación de los recursos del tesoro público, y *iii)* regulación de la competencia resultante de las anteriores medidas con el objeto de contrarrestar efectos indeseados y suplir fallas de mercado o, en el otro extremo, para incentivar y ampliar una competencia considerada insuficiente.⁴ (Brunner, 2007: 102)

El tránsito hacia este escenario no está libre de críticas, pero “la mayoría de los análisis prospectivos asumen, como una pieza fundamental de sus proyecciones, el factor de la mercadización, particularmente bajo sus expresiones de mercado global, nuevos proveedores y comercio transfronterizo de servicios de educación superior” (Brunner, 2007: 157).

Brunner aclara que en América Latina poco ha sido estudiado el campo de los mercados universitarios y resulta paradójico pues fue en esta región donde los procesos de mercadización comenzaron más temprano, donde han adquirido mayor envergadura y múltiples y diversas formas de aparición, lo cual es un laboratorio natural para el análisis.

Este segundo escenario no se descarta para nuestro país. Hay signos de su existencia y desarrollo: el crecimiento de un tipo de educación superior privada que entra en competencia con las instituciones públicas por captar un sector de la demanda de ingreso a la educación superior, la lucha por un prestigio institucional con cierta independencia entre lo público y lo privado, la creciente competencia por recursos entre las propias instituciones públicas, el afán de certificar y acreditar programas para obtener mayores recursos, prestigio y atraer una demanda más selectiva.

De continuar esta tendencia, es posible que para el 2030, el conjunto de universidades públicas desaparezcan como un sector específico cobijado y protegido por el gobierno para insertarse plenamente en un mercado universitario, en donde disputen con otras instituciones (sean públicas o privadas) tanto a los mejores estudiantes como a los académicos mejor formados, compitan por la calidad y reconocimiento de los programas que ofrezcan, por el reconocimiento de los empleadores y contiendan abiertamente por atraer recursos sean públicos o privados.

Este escenario derivaría en una nueva clasificación o tipificación de las instituciones en donde los criterios serían diferentes a los actuales: la importancia no se daría por el tamaño sino por la calidad de los servicios,

⁴ Estas políticas se sitúan en la misma línea de la organización emprendedora de Clark, pues él menciona como elementos de transformación hacia este tipo de universidades: “*a)* el acceso a recursos diferentes del gobierno, *b)* la entrada de recursos privados a las universidades, y *c)* ingresos generados por las propias universidades” (Clark, 2001: 174).

la gratuidad no sería un factor relevante de diferenciación, las condiciones laborales serían muy distintas a las presentes, los procesos de enseñanza aprendizaje incorporarían en una muy alta proporción las nuevas tecnologías de información, la movilidad (interna e internacional) de alumnos y profesores será muy frecuente y en proporciones creciente. En aparente contradicción, las libertades de cátedra y de investigación asignadas tradicionalmente a cada profesor en lo individual serían trasladadas al ámbito institucional. Y naturalmente las formas de gobierno y gestión serán muy diferentes a las actuales.

El agotamiento funcional de las formas actuales de gobierno de las universidades públicas

En cualesquiera escenarios, la actual forma de gobierno de las universidades públicas acusa rasgos de inoperancia, ineffectividad, obsolescencia y burocratismo. Las supuestas ventajas del sistema democrático que descansa en cuerpos colegiados representativos de los intereses de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, en la mayor parte de las universidades, está en un proceso de agotamiento y está siendo rebasado por las autoridades personales en tanto que las principales decisiones son discutidas y asumidas fuera de su seno lo que convierte a estos órganos de “máxima autoridad” en oficialía de partes. En este apartado se tratará de explicar brevemente estas debilidades que fundamentarían el tránsito necesario e imprescindible a una nueva forma de gobierno.

Como se mencionó en la introducción, las formas de gobierno interesan porque están relacionadas con la gobernabilidad institucional. En términos generales se asume la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno (democrático) para responder y atender con oportunidad las demandas de los ciudadanos que lo eligieron. Si las demandas desbordan la capacidad del gobierno se está ante una situación de ingobernabilidad. El concepto aplicado a las universidades podría entenderse, siguiendo a Adrián Acosta, como la capacidad del gobierno universitario para atender eficazmente tanto las demandas de sus grupos internos como las de la sociedad en general, incluidos los gobiernos estatal y federal, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos (Acosta, 2000: 7). Así, las formas de gobierno contribuyen, posibilitan, pero no garantizan la gobernabilidad institucional.

La gobernabilidad tiene al menos tres características que hacen posible su observación: la eficacia, la estabilidad y el buen gobierno

(López, 2003). La eficacia alude a la consecución de resultados en el ámbito de las funciones de las universidades, en un tiempo dado y con determinados recursos; no hay gobernabilidad posible sin logros, sin acciones, sin resultados observables, sin consecución de metas.

La gobernabilidad se sustenta, adquiere legitimidad cuando la forma de gobierno posibilita el cumplimiento de objetivos institucionales. En este sentido, una alta gobernabilidad está sustentada en la consecución y cumplimiento de atender las demandas de la propia comunidad y en un sentido más amplio, de la sociedad.

La estabilidad se refiere a un clima institucional propicio para el ejercicio de la autoridad y el traspaso legal y legítimo del “poder” institucional, de acuerdo con reglas y acuerdos que la propia comunidad se ha dado. Es la capacidad de la institución para mantenerse y reproducirse sin que se alteren o suspendan sus actividades; alude a que el cambio de todos los miembros de los diferentes órganos de gobierno, principalmente el rector, debe darse en un clima de respeto y continuidad en el trabajo, ciñéndose a una normatividad institucional, sustentado en consensos, pactos y acuerdos. La gobernabilidad es la resolución de los conflictos que se presentan mediante acuerdos y pactos institucionales sin el uso de la coerción física.

El buen gobierno recupera las características que utilizaron los clásicos para distinguir a un gobierno bueno de uno malo (Bobbio, 1997) e incorpora nuevos contenidos como asumir una constelación de valores que es preciso explicitar y en su caso revisar: justicia, legitimidad, bienestar general, respeto a los derechos humanos, preservación del medio ambiente. El Banco Mundial también recurre al ‘buen ejercicio del poder para analizar el gobierno de las instituciones. Este buen ejercicio comprende: la libertad académica, el ejercicio compartido del poder, la claridad en cuanto a derechos y obligaciones, la selección del personal por méritos, la estabilidad financiera, la rendición de cuentas, la revisión periódica de los estándares, la colaboración intra e interinstitucional (Banco Mundial, 2000).⁵

⁵ Propone en primer término y como prioritario el llegar a un acuerdo sobre la modalidad (forma) de gobierno que ha de aplicarse y en el plano institucional la existencia de un marco legal que le dé certidumbre. A partir de estos dos elementos, los instrumentos que se recomiendan para ejercer un buen gobierno son: establecer consejos de facultad, juntas directivas, prácticas presupuestarias y de gestión financiera, información para la toma de decisiones, incremento de las remuneraciones del personal académico, estable-

La actual forma de gobierno preponderante en las universidades públicas podría tipificarse como “democrática” en varios sentidos: existen órganos de gobierno que son elegidos, de manera directa o indirecta, por los diferentes sectores y miembros de la comunidad universitaria; hay una transición pactada para esos órganos lo cual permite una participación diversa a lo largo del tiempo y un impedimento formal para que se eternice en el poder una persona o un grupo; las decisiones son tomadas por la mayoría de los miembros sin la asignación de un peso relativo diferente a cada uno de ellos; los órganos colegiados se reúnen periódicamente a lo largo de un año; la autoridad institucional está distribuida en órganos personales y órganos colegiados; las principales decisiones institucionales recaen formalmente en los llamados “consejos universitarios” en donde están representados los diferentes sectores de la comunidad si bien en diferentes proporciones y duración. Estas características permiten cumplir, formalmente, la existencia de una forma de gobierno que posibilita la participación de todos los miembros en las decisiones institucionales. “Lo democrático, siguiendo a Bobbio, podría caracterizarse como un sistema de poderes en el que las decisiones colectivas, o sea, las decisiones que interesan a toda la colectividad son tomadas por todos los miembros que la componen”. Aplicado el concepto a la universidad se puede decir, como lo hizo el Consejo Académico de la Unidad Azcapotzalco de la UAM que “la democracia no es sólo una modalidad de organización del gobierno que se agota en el sufragio. Implica también el equilibrio de poderes entre los órganos colegiados y personales, la información y la consulta y el criterio de multilateralidad que garantiza que ningún sector, por sí solo, pueda subordinar a los restantes en la Institución” (Gil, 1990).

Veamos ahora con cierto detenimiento el funcionamiento de dos de los órganos más representativos de la forma de gobierno democrático de las universidades públicas: El Consejo Universitario, como órgano colegiado, y el Rector, como órgano personal.⁶

cer comisiones externas de revisión y acreditación, elaborar y actualizar los estatutos y manuales y en cuanto al nombramiento o elección de las autoridades, se opina que “las universidades del mundo en desarrollo necesitan con urgencia un fuerte liderazgo, cualquiera que sea el método de selección empleado” (BM, 2000, IV).

⁶ Otros órganos de gobierno colegiados son, por ejemplo, los Consejos Técnicos, las Juntas de Gobierno, el Patronato y órganos de gobierno personal como los Directores de Facultad o Instituto, vicerrectores, jefes de departamento.

Los Consejos Universitarios son considerados, formal y legalmente, como la máxima autoridad institucional⁷ en el sentido de que les compete establecer la normatividad institucional; autorizar los planes y programas académicos de docencia, investigación y extensión y difusión de la cultura; autorizar el presupuesto de ingresos y egresos; en más de la mitad de las universidades les compete designar al rector y en ocasiones a los directores de escuelas y facultades y, en general, cuidar la buena marcha de la institución. Este conjunto amplio de atribuciones tiene como sustento y fundamento la supuesta representatividad de los diferentes sectores de la “comunidad universitaria”: los estudiantes y profesores eligen libremente a sus representantes mediante votación directa, las autoridades lo son por un proceso establecido y regulado. En todas las universidades, el Consejo es presidido por el rector, quien, en algunos casos, tiene la competencia de “vetar” algún acuerdo del órgano colegiado.⁸

Estas amplias facultades asignadas a los Consejos universitarios muestran, en su funcionamiento, signos de agotamiento que se expresan en los siguientes ámbitos: de representatividad, de eficacia, de funcionamiento, de oportunidad, de regulación (por exceso o por defecto), en suma, de legitimidad.⁹

Buena parte de la legitimidad de los Consejos descansa en que los estudiantes y profesores que lo integran son electos por sus pares y que ellos llevarán la voz y la opinión de sus representados al órgano colegiado. Esta supuesta representatividad acusa varios problemas: se presenta una muy baja participación de votantes para elegir a los representantes, la

⁷ Las legislaciones universitarias están estructuradas en función de sus competencias en dos formas: una en que las competencias asignadas a cada órgano son únicas e intransferibles a otro órgano, por lo tanto la “máxima” autoridad depende de las competencias asignadas a cada uno de ellos, es decir, hay atribuciones que sólo competen a un órgano y a nadie más, sus decisiones no pueden ser revisadas ni resueltas por otro órgano (sistema de competencias expresas). En otras instituciones, las decisiones de un órgano colegiado o personal “menor” pueden ser revisadas, revocadas o ratificadas por un órgano superior (sistema de competencias redundantes).

⁸ Generalmente, las universidades que incluyen una Junta de Gobierno como órgano de gobierno, conceden al rector la posibilidad de vetar acuerdos del Consejo, en cuyo caso, la Junta tiene la facultad de dirimir el diferendo entre el rector y el consejo.

⁹ Las consideraciones y apreciaciones que se exponen en esta parte son resultado del análisis de las leyes orgánicas de las universidades y de entrevistas a miembros de los consejos universitarios de las universidades de Baja California, Sonora, Nuevo León, Guanajuato, Aguascalientes, Colima, Yucatán, Tabasco, Oaxaca, Zacatecas, Veracruz, Autónoma Metropolitana, Nacional Autónoma de México, entre otras.

proporción de votantes en muy reducida¹⁰; una representación que no es proporcional al número de representados¹¹; una representación que en la mayoría de las ocasiones no toma el parecer de sus representados para orientar o tomar su decisión¹² y un representación cuya permanencia es diferente según el sector del que se trate.¹³

Pero no sólo hay problemas de representación sino sobre todo de funcionamiento:

Los Consejos tienden a ser relativamente grandes (100, 200 o 300 integrantes) y esto que parecería ser una ventaja en cuanto a representación, deviene en una menor participación. En general, se ha observado que en tanto mayor es el número de participantes en el órgano colegiado paradójicamente las autoridades tienden a tener más poder e influencia. Esto se debe a la imposibilidad real de discutir los asuntos entre los colegiados en un tiempo muy limitado, a la profusa información que se requiere para analizar cada asunto que propicia la ausencia de envío de información o bien una información tan abundante que dificulta su

¹⁰ En los casos en los que se ha medido la participación de estudiantes y profesores, siempre es mucho menor a la participación en elecciones estatales y/o federales, y se registran no pocos casos en que los representantes lo son por muy pocos votos (Cfr: Gil, 1986; Piña, 2007). En algunos casos, el rector (o sus autoridades) "cuidan" el proceso de elección para evitar el ingreso de representantes indeseables.

¹¹ En general, los Consejos se integran por representantes de escuelas y/o facultades con independencia del tamaño (matrícula) o número de profesores. Así, una facultad con miles de alumnos y profesores (administración o derecho, por ejemplo) tiene la misma representación en el Consejo (un alumno y un profesor y un director) que una facultad de veterinaria o de física que cuente con menos de cien alumnos y pocos profesores. Esta composición ha dado lugar a que en ocasiones se junten varias escuelas "chiquitas" para bloquear (o impulsar) iniciativas que proponen las escuelas y facultades "grandes".

¹² En la mayoría de las ocasiones el representante sea profesor y/o alumno, no consulta (por muy diferentes razones) con sus representados todos y cada uno de los asuntos que va a tener que votar en el Consejo. Se trata más bien de una autorepresentación y en esta medida los acuerdos de cada consejo pueden ser cambiados "con más facilidad" por un siguiente consejo en tanto los primeros no estuvieron avalados por los representados. Se trata, en último caso, de representaciones espurias.

¹³ El tiempo de permanencia de los actores en los Consejos universitarios es muy variable y esta variabilidad incide en la posibilidad de tener una participación efectiva. Por ejemplo, los estudiantes duran un año (en 11 instituciones) o máximo dos años (en 23 universidades). Es poco tiempo para aprender la mecánica de funcionamiento de los consejos y además es una más de las responsabilidades de los estudiantes. Los profesores: en 7 instituciones duran un año, en 22 duran dos años, en 5 duran 3 o más años. En cambio las autoridades, en 9 instituciones duran 3 años, en 25 instituciones duran cuatro años o más.

consulta; la imposibilidad de consultar a los representados en temas que son complejos o tienen muchas aristas. La participación masiva genera, en los hechos, mayor concentración de la toma de decisiones en el personal directivo y mayor injerencia de la administración en las decisiones que se toman al interior de los órganos colegiados. Este funcionamiento propicia el traslado y cesión de su poder colegiado a un poder personal a tal grado que se desdibujan sus competencias para convertirse sólo en legitimador de las decisiones del rector.

Estos órganos colegiados masivos muestran también una creciente incapacidad para atender oportunamente demandas sociales¹⁴, las exigencias de la política pública que están asociadas con financiamiento, y en general poca capacidad de responder con prontitud a los cambios del entorno. Los órganos colegiados masivos tienen cada vez menor participación en las decisiones institucionales importantes. Ello propicia que los consejos tiendan a asumir la función de ser una 'oficialía de partes' que registran, aprueban y convalidan decisiones cocinadas en otros ámbitos, o bien que se va desdibujando su competencia de ser los conductores del desarrollo institucional en tanto que las grandes decisiones se toman fuera de su seno y al margen de la mayor parte de sus integrantes.¹⁵ Tienden a ya no ser la 'máxima autoridad' sino la aduana institucional para legalizar ciertas decisiones o bien el pesado fardo que hay que hacer a un lado para que la institución pueda responder a nuevas exigencias sociales o nuevos programas gubernamentales (FOMES, PROMEP, PIFIS, FIUPEA, PROADU, PRONABES, PIFOP, por ejemplo).

A lo largo de los años, se han ido acumulando diversas competencias administrativo académicas a los consejos, competencias que no se revisan ni ajustan sino se acumulan. Ello ha provocado que los consejos inviertan buena parte de su tiempo en asuntos de 'trámite' que desgastan al órgano como tal, ritualizan la participación, son "aburridos". Se subvierte su función, sentido y objetivos originales.

¹⁴ La aprobación o cancelación de un nuevo plan y programa de estudios, por ejemplo, lleva generalmente varios meses, y no es raro que tarde años.

¹⁵ El funcionamiento democrático requiere del cumplimiento de formas que demandan tiempo para su conocimiento, discusión y resolución: se envía una convocatoria con antelación, se forman comisiones para analizar asuntos, se envía documentación para conocer cada uno de los puntos a tratar, hay la posibilidad de debatir, discutir y resolver cada asunto. Todo ello lleva a la imposibilidad real de atender y resolver asuntos académicos en un tiempo adecuado o de atender con detenimiento asuntos emergentes o coyunturales.

En otras ocasiones, las sesiones de los cuerpos colegiados son los foros para discutir aspectos banales, o un espacio para enterarse y comentar los “chismes” de la administración, para atender y convalidar los nombramientos honoríficos, para dar solemnidad a algunas ceremonias, señaladamente, el informe del rector.

Todo lo anterior propicia que el cuerpo directivo, con su aparato administrativo, que no académico, tome decisiones relevantes para la universidad sin consulta a los órganos colegiados, es decir, una preponderancia de los órganos personales, principalmente la figura del rector en detrimento de los órganos colegiados.

En su historia, cada universidad ha creado una reglamentación que pretende dar cauce y orden a la participación de los miembros pero con el paso del tiempo es una reglamentación tan copiosa, enredada, redundante que con frecuencia inhibe la participación de los miembros y convierte a los exegetas de las normas en los impulsores y tomadores de decisiones. De ahí el poder que adquiere el abogado general de la universidad. De ser los abogados, órganos de apoyo para los tomadores de decisiones se convierten en los cancerberos que con la intención de cuidar la estricta aplicación de la norma, son con frecuencia los que guían la toma de decisiones.

En contraparte, también hay que destacar que los órganos colegiados juegan una función simbólica importante en donde se invierte mucho tiempo dándole sentido a los asuntos (*sense making*) más que a la toma de decisión (*decision making*). Birnbaum considera que los Senados de las universidades estadounidenses cumplen un conjunto de funciones latentes que son de tal importancia que si los Senados no existieran, habría que crearlos para que atendieran estas funciones¹⁶ (Birnbaum, 1991). Algo semejante cumplen nuestros Consejos universitarios.

¹⁶ El autor basa su argumentación en el concepto de ‘funciones latentes’, propuesto por Merton en su desarrollo del análisis funcional. Hay funciones, decía Merton (Merton, 1970), que no aparecen formalmente, que no son reconocidas pero que sin embargo son importantes en cuanto que llenan vacíos en la organización, son funciones de las cuales, si se quiere prescindir, se pone en riesgo a una organización, son funciones que están vivas y que pueden surgir en cualquier momento. Las funciones latentes a las que hace referencia Birnbaum son las siguientes: El Senado es un *Símbolo Institucional* (de la membresía en el conjunto de universidades, de la defensa de los valores universitarios, de la cooperación entre los académicos y la administración); el Senado es un *Proveedor de Status* (es la manifestación y el reconocimiento de que los académicos participan en el gobierno universitario aunque los académicos no quieran participar, los académicos

En efecto, los Consejos han funcionado como válvula de escape institucional para atender y en ocasiones discutir conflictos, sean propios o ajenos a la universidad, que tienden a convertir el órgano colegiado en una tribuna política y no en un órgano de autoridad académica. Se corre el riesgo de que el órgano colegiado desvirtúe su papel, pervierta su función.

En suma, los Consejos universitarios están abrumados por competencias rutinarias heredadas y apiladas a lo largo de los años; son órganos que tienden a tener una función legitimadora de decisiones analizadas, discutidas y generadas en otras instancias; Órganos en donde los debates y la participación se dan sobre todo en asuntos efímeros o ajenos a la naturaleza de la universidad. Son cuerpos colegiados que hace tiempo dejaron de cumplir el papel para el que fueron creados, con atribuciones académicas difíciles de atender con idoneidad. Órganos que ocupan a mucha gente, durante mucho tiempo, con muy escasos resultados.

están más interesados y motivados en defender su derecho a participar que en participar efectivamente en las deliberaciones del Senado; son también un símbolo de *status* porque ofrecen una ruta de movilidad para algunos miembros de la comunidad; los Senados son un *Bote de Basura o una Congeladora* (cumplen con la función de atender todo tipo de asuntos universitarios aunque no estén obligados ni dispuestos a dar respuesta a todo, son un mecanismo efectivo para atender problemas que no se quieren resolver o para diferir respuestas a situaciones que parte de la comunidad siente como urgentes, pueden ‘enfriar’ los problemas candentes); los Senados son un *mecanismo de proyección* (como fuente de reclutamiento para puestos en la administración universitaria, en los debates se exhiben los participantes y son evaluados por los funcionarios); los Senados actúan como una *fuerza conservadora* (son un órgano inhibidor de los cambios; según Clark Kerr, los Senados resisten las cosas que deben ser resistidas, insistiendo en discusiones más profundas sobre un tema, cuando efectivamente se necesita discutirlo más a profundidad, los Senados son parte constituyente del proceso homeostático del conservadurismo universitario); los Senados son un *ritual y un pasatiempo* (ayudan a estabilizar la institución, proveen de seguridades que mutuamente se esperan, reducen la ansiedad institucional, pero son también un pasatiempo “para saludar a amigos, para enterarse de las intrigas políticas, para conocer los chismes de la administración, para quejarse del poder, para descubrir a los imbéciles y es un foro donde pueden abordarse los asuntos de orden de manera infinita” (Birnbaum, 1991: 202); finalmente, los Senados también cumplen la función de *víctima*: son el receptáculo de múltiples quejas institucionales que no son de su competencia, se le cargan culpas y responsabilidades ajenas y ésa es parte de su función.

Del rector

El órgano personal con mayor autoridad en las universidades públicas es el rector. Es quien conduce la institución y la representa. Es así mismo quien la facultad de ejercer el presupuesto y dedica un alto porcentaje de su tiempo a cabildar para obtener un mejor presupuesto. En nuestro país, el rector de universidad pública es una figura política en la entidad, su influencia no sólo es académica (con frecuencia no es lo más destacado) sino que tiene una presencia pública importante en su estado. El hecho de estar al frente de una institución que congrega a miles de ciudadanos (entre estudiantes, profesores y trabajadores administrativos) le confiere un poder de convocatoria muy amplio, real o ficticio y a la vez lo vuelve atractivo para el poder público.

Se ha discutido mucho la influencia de los rectores en el desarrollo de la institución. La bibliografía sobre el tema refiere muchas modalidades situadas entre dos extremos: La primera que no atribuye influencia alguna al rector: son figuras indispensables en la institución pero perfectamente sustituibles, intercambiables. La segunda arguye que los grandes cambios en las instituciones de educación superior se pueden asociar con la presencia de un líder "eficaz", visionario: la diferencia la hace la persona, dicen ellos. En nuestras universidades mexicanas, pienso que los rectores tienen una gran responsabilidad en el desarrollo de la institución y el hecho de no ejercer y cuidar las competencias que les corresponden pueden poner o bien en aprietos o bien favorecer a la institución (Cohen y March, 1974; Kerr y Gade, 1986; Shapiro, 1998; Rhoades y Sporn, 2002; Bornstein, 2004; Kaplan, 2004). En la mayor parte de las universidades, el rector lo es durante cuatro años y puede ser reelecto por un periodo más.

Los rectores de las universidades mexicanas se ubican casi todos en tres tipos; los institucionales (aquellos que se formaron en la institución y no han salido de ella, tienen una trayectoria más administrativa que académica y sólo tienen la licenciatura); los académicos (profesores que hicieron su licenciatura en su universidad y su posgrado en otra institución, su trayectoria es más académica que administrativa y han estado ligados a la docencia e investigación a lo largo de su carrera); los profesionales (son rectores que antes de serlo combinaron sus actividades en la institución con el ejercicio de su profesión: abogados, ingenieros, administradores, médicos, etc. Generalmente han realizado un posgrado profesionalizante y son muy pragmáticos en su actuación)

(López, 2007). A la luz de esta tipología, ¿tiene alguna influencia el tipo de rector en el desarrollo de la institución? Esta pregunta está siendo analizada por el autor.¹⁷

Por este conjunto de características se piensa que la forma de gobierno ha concedido un énfasis desmedido a la elección o reelección del rector. Para las instituciones se convierte en un hecho relevante que distrae a la comunidad de sus principales responsabilidades, propicia un reacomodo de fuerzas entre los diferentes grupos (sea políticos, profesionales, disciplinarios, de interés) presentes en la institución.¹⁸ La elección del rector tiende a convertirse como un hecho más político que académico, que se complica con la intervención de fuerzas políticas y presiones de grupos de interés externos a la institución: partidos políticos, funcionarios de la SEP, grupos profesionales externos, y señaladamente el gobernador en turno de quien depende una alta porción del financiamiento universitario.

La forma de elección actual tiende a politizar la decisión y descansa en los hechos en criterios que son discutidos y discutibles. Formalmente la elección del rector es en tres universidades públicas por votación de toda la comunidad y en 19 por votación del Consejo Universitario (con muy diferente composición y número). La injerencia de la comunidad universitaria en la elección y a elegir entre varios candidatos internos posibles tiende a fragmentar a la comunidad y a atribuir una importancia mayúscula a la figura del rector. Sólo en 14 universidades el rector es elegido por una Junta de Gobierno o equivalente (cuyo número oscila entre 5 y 15; la composición puede ser de sólo miembros de la institución, o una combinación de internos y externos; sus funciones son sólo

¹⁷ El autor cuenta con un apoyo del CONACYT para desarrollar la investigación denominada: Los rectores de las universidades públicas, ¿líderes o rehenes de su institución? Se espera tener algunos resultados de la investigación para finales de 2008.

¹⁸ En la actualidad existe sólo una universidad pública en la mayor parte de cada estado y hay pocos que tienen dos, como Chihuahua (Chihuahua y Ciudad Juárez), Sonora (Sonora e ITSON), Campeche (Campeche y del Carmen) y DF (UNAM y UAM), lo que nos da un total de 36 universidades públicas. No se toman en cuenta las universidades que surgieron o siguen siendo de carácter estatal, como la Universidad de Occidente en Sinaloa, o la Autónoma de la Ciudad de México.

De las 36 universidades consideradas, 35 son formalmente autónomas y sólo resta la Universidad de Quintana Roo. A pesar de la autonomía, se podría asegurar que en todas las universidades estatales el gobernador tiene una participación decisiva (por promoción o por veto) en la elección del rector.

electivas o también con injerencia en aspectos presupuestales o de jueces en caso de que el rector vete resoluciones de su consejo; se reúnen con diferente periodicidad) que si bien no está comprobado que es la mejor forma de elección, sí hay evidencias de que se tiende a evitar conflictos institucionales internos y a darle mayor estabilidad a la universidad¹⁹, reconociendo que las diferencias apuntadas tienen un nivel de influencia en el tipo de decisiones que asumen.

Por otro lado, son discutidos y discutibles los criterios que tradicionalmente operan en la elección del rector. En efecto, en casi la totalidad de las universidades de los estados operan formal o informalmente criterios internistas y regionalistas: los candidatos deben ser miembros de la institución y haber trabajado en ella al menos 5 años pero además se da en los hechos el pedir (exigir) que hayan estudiado al menos su licenciatura en la propia institución y hayan nacido en el estado en donde se ubica la universidad. Todo bajo el supuesto de que un candidato interno conoce mejor a la institución y este conocimiento lo provee de mejores atributos y capacidades que un candidato externo, lo cual al menos puede ser puesto en duda. En los EUA, por ejemplo, la excepción es que un rector sea egresado de su propia institución. En México no se cuenta con evidencia de que los rectores externos tengan un desempeño institucional “mejor” que los internos puesto que no los hay (la mayor parte de las universidades exigen a todos los candidatos una residencia efectiva institucional previa a la rectoría) sin embargo, la experiencia internacional muestra que no necesariamente el interno es mejor que el externo. Además, entran en juego criterios que ponen en desventaja a las mujeres (del conjunto de universidades públicas solo hay tres mujeres rectoras) cuando va en ascenso la participación femenina tanto en la profesión académica como en los puestos de autoridad institucional. La rectoría de las universidades públicas es uno de los últimos enclaves masculinos de las organizaciones sociales.

En su ejercicio, hay rectores que asumen su rol con un protagonismo insulso sin mayores repercusiones que la autoexaltación de la personalidad, o rectores con un discurso magnilocuente, inocuo e intrascendente; hay rectores atrapados en el boato del puesto efímero, otros que son ajenos y ausentes a la vida académica y cuya gestión se centra en el ámbito de la administración de la gestión y no en lo propiamente académico. Este

¹⁹ En nueve universidades no está permitida la reelección del rector y en 27 sí lo está ya sea de manera inmediata o mediata.

tipo de actitudes socavan la legitimidad del rector y por ende la gobernabilidad institucional.

Con esta breve descripción de la elección de los rectores se pretende mostrar que los criterios establecidos en las leyes orgánicas son muy discutibles y que, por otro lado, existen otro conjunto de criterios no contemplados en las leyes orgánicas, que tienen un peso específico elevado en la elección del rector.

Hay dos argumentos adicionales que sostienen la necesidad de cambio en las formas de gobierno. El primero es la constatación de que las actuales formas de gobierno de las universidades son muy vulnerables a los conflictos internos y externos. Los mecanismos y formas para la resolución de problemas tienen como fundamento el diálogo, la tolerancia, la argumentación, el convencimiento del otro por la vía de la razón y el respeto y cuando estos mecanismos persuasivos fallan, los problemas tienden a prolongarse, enquistarse y entorpecer el cumplimiento de las funciones universitarias. Y no hay formas efectivas para resolverlos. En ocasiones ha sido necesaria, como última opción no deseada ni deseable, la intervención de la fuerza pública para solucionar un problema universitario.

El segundo es que se aprecia una nueva figura dentro de la universidad: el académico-administrador con vínculos en la academia pero con una dependencia de la autoridad, son los responsables de conocer y atender los programas federales, los que saben cómo llenar formatos en el tiempo justo, ajustarse a los criterios de evaluación, presentar “resúmenes ejecutivos”; son los interpretes de la autoridad ante los académicos y a la vez los traductores de las necesidades y requerimientos de los académicos ante la autoridad. Son figuras que van adquiriendo una importancia creciente dentro del aparato académico y administrativo de la institución, cuya figura no está regulada ni contemplada en la forma de gobierno universitario y que en los hechos están asumiendo competencias que les corresponderían a los académicos y/o a los órganos colegiados.

Por estas razones se piensa que es necesario revisar las actuales formas de gobierno de las universidades públicas.

Formas de gobierno y normatividad

Las formas de gobierno requieren concreción legal, explicitación en normas, reglamentos y acuerdos que deben ser sancionados por autoridades competentes. Una forma de gobierno que no tenga su correlato en una

formulación legal pone a la institución en una situación sumamente frágil, inestable e incierta. La normatividad contribuye a dar certidumbre a los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad y explicita las reglas del juego de los diferentes actores universitarios. La formalidad de las formas de gobierno es un requisito indispensable pero de ninguna manera suficiente para la gobernabilidad institucional.

En la actualidad se aprecia una discrepancia entre las formas de gobierno y la normatividad tanto a nivel nacional como al interior de las propias instituciones. Algunos datos dan cuenta de esta discrepancia.

Hay una obsolescencia y anacronismo en la actual legislación federal que se puede explicar por varias causas, entre ellas, un temor inercial (fundado y a la vez infundado) por el cambio pero sobre todo por un desacuerdo entre las diferentes fuerzas políticas en el Congreso y entre los universitarios del sentido del cambio. Hay desacuerdos importantes entre las diferentes fracciones parlamentarias y aún entre los diferentes miembros de un partido sobre aspectos como el financiamiento, la autonomía, las formas de elegir a las autoridades, las competencias de los órganos colegiados, las sanciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones, etc. No ha sido posible construir una visión a largo plazo y articular consensos en torno a ella y se ha optado por un proceso adaptativo y acomodaticio de la normatividad tanto a nivel federal, estatal como al interior de las propias universidades.

El Congreso federal ha hecho recientes ajustes al tercero constitucional pero no ha tocado en los últimos 50 años la Educación Superior, con excepción de la inclusión de la autonomía en 1980. La Ley para la Coordinación de la Educación Superior data de 1976, la modificación a la Ley Federal del Trabajo de principios de los ochenta.

Se percibe un proceso mayor de ajuste en las entidades federativas y sus universidades. Algunas universidades han presentado cambios profundos a su ley orgánica, como la adquisición de la autonomía y han logrado el apoyo del Congreso estatal (como las ya mencionadas universidades de Guadalajara, Guanajuato y la Veracruzana), otras han presentado modificaciones y también han sido aceptadas por el Congreso (como Sinaloa y Morelos) y en otras el Congreso ha hecho modificaciones importantes a la propuesta de los universitarios (como Aguascalientes). La UNAM y la UAM ni siquiera han intentado enviar alguna iniciativa a la Cámaras ante el riesgo de que el resultado sea muy diferente a lo que propongan. Otro antecedente es el fallido intento por lograr la autonomía que emprendió hace algunos años el Instituto Politécnico Nacional.

Recientes conflictos universitarios han puesto de manifiesto la falta de una regulación idónea para el trabajo universitario. Las huelgas que paralizan las actividades de las universidades no pueden explicarse por la existencia de “un desajuste en los factores de la producción”. La reglamentación de las relaciones de trabajo en las universidades, el artículo 123, ha mostrado su ineficiencia para atender la naturaleza especial del trabajo universitario aun cuando exista un apartado especial para ellas. La propuesta de un apartado C de fines de los setenta no prosperó (y tal vez no sea la mejor opción) pero es indudable la necesidad de una reglamentación más específica que atienda la naturaleza del trabajo universitario y su responsabilidad social.²⁰

Adicionalmente, algunas disposiciones establecidas en las leyes orgánicas referidas a exención de impuestos son invalidadas, en la práctica, por disposiciones administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como por ejemplo el pago de algunos servicios como agua y correo.

A nivel interno de las universidades se presentan dos extremos: una sobrerregulación en algunas y una ausencia notable de regulación en otras. En las primeras, son tantas las disposiciones jurídicas acordadas en el tiempo y sobre tan diversas materias, que se requiere un conocimiento profundo de la legislación para saber lo permitido, lo prohibido, lo ya legislado y las ausencias; se requiere además tener un conocimiento de la mecánica legislativa. Estos dos aspectos, el conocimiento exacto y profundo de la ley tiende a que la competencia legislativa de los Consejos se vuelva materia de expertos (los abogados) e inhiba la participación de estudiantes y profesores e incluso de algunas autoridades pues su pertenencia en los Consejos es relativamente breve.

Cuando no existe una legislación básica, se abren las puertas para que las autoridades personales actúen con una muy amplia discrecionalidad, y en ocasiones con arbitrariedad, en todos aquellos asuntos no legislados por los Consejos, o bien la preponderancia de intereses políticos da lugar a resolver conflictos por la vía de la componenda, el

²⁰ El Apartado C impulsado por el Dr. Soberón y el Dr. Carpizo de la UNAM sugería, entre otros aspectos, la inclusión de criterios adicionales para realizar una huelga en universidades, puesto que en ellas no hay materia para equilibrar los factores de la producción. El debate suscitado a partir de la propuesta y acompañado por la definición de la autonomía concluyó con la inclusión de la autonomía en el artículo tercero constitucional.

arreglo discrecional, la negociación de la ley y, con cierta frecuencia, a minar la autoridad de los órganos personales intermedios.

A pesar de la no adecuación de la normatividad, en nuestro contexto nacional hay una sobrevaloración de la influencia de la norma en la regulación de las actividades universitarias, se aprecia la tendencia de resolver conflictos y/o transformar a las universidades mediante la expedición de normas, como si la sola existencia de las leyes actuara automáticamente tanto para corregir desviaciones como para delinear caminos de transformación, dejando de lado, o no atendiendo con suficiencia, tanto a las interrelaciones de los actores que las aplicarán como a las tradiciones y circunstancias de las universidades. Parece necesario invertir más esfuerzos en consolidar las sagas organizacionales, rescatar las buenas tradiciones académicas, cambiar paulatinamente las inercias y rutinas institucionales por la vía de la cultura, rescatar los valores de la ciencia y cultivar el *ethos* académico más que apostar todo al cambio o adecuación de la legalidad.

Otros asuntos institucionales relacionados con la gobernabilidad

Además de los problemas detectados en torno a los órganos de gobierno de la universidad y del desfase normativo hay otros problemas universitarios relacionados con la gobernabilidad institucional. Algunos de ellos son los siguientes:

Alta vulnerabilidad institucional ante problemas que les son externos o rebasan su capacidad de resolución, por ejemplo: los problemas de política pública que afectan a los miembros de la comunidad pero cuya resolución está fuera de los alcances de la institución.

El escaso e insuficiente financiamiento público a las universidades tiene repercusiones en la gobernabilidad. La dependencia mayoritaria del subsidio público (federal y estatal) coloca a la universidad en una situación vulnerable pues depende de la importancia que le asigne el presidente en turno y recientemente de las negociaciones que se establezcan con las diferentes fracciones de la cámara de diputados (Mendoza, 2007). La atención a las demandas de los trabajadores en cuanto a salarios están constreñidas por una política salarial nacional para el sector que delimita las posibilidades de incremento anual. La capacidad de atención y solución a las demandas de los trabajadores se asocia con el grado de gobernabilidad. Pero no sólo impacta los ingresos sino

también las posibilidades de atender reclamos sociales, como la atención creciente de la demanda a la educación superior, la calidad del servicio educativo, la posibilidad de realizar investigación para atender problemas nacionales. En tanto las universidades no cuenten con suficientes recursos económicos, programados para plazos mayores a los de un año y con una administración transparente para hacer frente a estas demandas internas y externas, la gobernabilidad está en mayor riesgo.

La insuficiencia o ausencia de suficientes líderes académicos en las diversas áreas y subáreas de conocimiento para atender, entender, coordinar y dirigir las actividades académicas están relacionadas directamente con la eficacia en el ejercicio de la autoridad académica.

En la actualidad, varias universidades acusan incapacidad o imposibilidad de ejercer, legal y legítimamente una autoridad y control sobre el cumplimiento de las responsabilidades básicas del personal tanto académico como administrativo. La dificultad o la falta de decisión y oficio para imponer sanciones a personas que cometen faltas reiteradas y documentadas mina la gobernabilidad. Si a ello se le añade la tendencia a negociar lo no negociable, a tolerar usos y costumbres lesivos para la universidad, a pactar la realización de actividades contractuales básicas mediante estímulos económicos adicionales, se contribuye a minar la gobernabilidad.

Este breve recuento de hechos pone de manifiesto que la funcionalidad de un gobierno llamado y constituido como formalmente democrático dista mucho de alcanzar los objetivos que le dieron nombre y origen. A fin de cuentas la organización y constitución de una forma de gobierno de tipo democrático es realmente democrática o no, al observar su modo de operar.

Forma de gobierno de las universidades públicas para el 2030

Ante el panorama anterior se presenta el reto de imaginar una forma de gobierno que atienda y resuelva la mayor parte de los problemas que actualmente se observan en las universidades públicas y que propicie el desarrollo del conocimiento y ajuste el tipo y modos de participación de los diferentes actores institucionales en la consecución de los fines sociales de la universidad pensados para el 2030.

Un primer paso ha sido reconocer los problemas y tratar de distinguir lo que es de carácter ideológico, con rasgos atávicos a situaciones y

contextos que efectivamente existieron pero que han cambiado profundamente; reconocer formas y modalidades que tienden a concentrar el poder en ciertos órganos unipersonales; identificar las dificultades para atender demandas externas, problemas en el funcionamiento interno de los consejos.

Se habló de dos escenarios. El primero imaginando una evolución de la universidad actual a una futura, y el segundo imaginando inmersa la universidad en una situación de mercado.

En cualquiera de los escenarios se requeriría un cambio radical en la forma de gobierno de las universidades públicas autónomas.²¹

En el primero se ponen en cuestión ciertas costumbres y tradiciones para dar lugar a otros mecanismos participativos. Por ejemplo: se vislumbra una nueva forma de democracia en la que la participación de toda la comunidad universitaria “en todo y para todo” se pone en duda; los hechos muestran que es irreal, imposible y a fin de cuentas una quimera. Por ello se propone que la participación democrática recaiga fundamentalmente en los académicos. No se trata de hacer caso omiso de los intereses e inquietudes de los otros sectores de la universidad, como los alumnos, sino de ofrecerles un cauce real de participación en la que se pueda atender y dirimir sus inquietudes. Ello se podría conseguir mediante la creación de un conjunto amplio de pequeños grupos integrados por estudiantes, profesores y autoridades que se reúnen periódicamente para atender y resolver las inquietudes de los estudiantes. Esta modalidad implica transitar de grandes cuerpos colegiados (los Consejos) heterogéneos e ineficaces a pequeños grupos que atienden regularmente asuntos concretos y de interés para todos los integrantes.

La forma de gobierno idónea para las universidades públicas del 2030 deberá tener como eje y fundamento a los académicos que viven por y para la universidad. Deben ser ellos el núcleo organizativo básico y la fuente de las decisiones. Los otros sectores de la comunidad: estudiantes, autoridades y personal administrativo participarán en los asuntos que son de incumbencia y responsabilidad pero no deben participar en

todo y todo el tiempo. Así mismo, otros actores externos a la universidad podrán expresar sus opiniones, preferencias, inquietudes, pero los que tomarán la decisión serán los académicos.

Se trataría de construir una forma de gobierno que permita la efectiva participación de los miembros en asuntos que les competen, que sea sensible a los cambios en el contexto, que privilegie la intercomunicación y la colegialidad y no el autoritarismo vertical.

Se trataría de transitar a una forma de gobierno que formalice la autoridad institucional de los académicos y de la academia. Una forma de gobierno que propicie el cumplimiento de los objetivos sociales de la universidad y no sólo la regulación en la toma de decisiones de los grupos de presión y “órganos de autoridad”. Una forma de gobierno que minimice el peso político y competencias de las llamadas autoridades personales para ceder la autoridad a los grupos académicos. Clark, aún pensando en la universidad emprendedora, ha sugerido que la autoridad en la universidad debe transitar de los cuerpos centrales a la línea de base de los institutos y los departamentos. La capacidad de dirección en la institución depende de las relaciones cotidianas entre los administradores y los académicos. Se requiere compartir el gobierno de la universidad (Clark, 2001).

La forma de gobierno del 2030 situará en su justo medio el papel y función de las autoridades unipersonales, señaladamente el rector, de modo que la rectoría sea un asunto menor en la vida de la comunidad, que se circunscriba a cumplir sus competencias y que su elección no distraiga a la comunidad del cumplimiento de sus funciones relevantes. La elección del rector ya no será asunto democrático sino de competencia, se requerirá un nuevo perfil, una trayectoria en consonancia con el perfil y así la elección puede recaer en un grupo pequeño, especializado y competente, que buscará y evaluará a los candidatos. Podrá reelegirse en función de su desempeño.

La nueva forma de gobierno procurará que la relación e interacción entre los diferentes actores institucionales será armónica, de respeto y de colaboración con los actores externos, en un ámbito marcado por el cumplimiento de los objetivos sociales encomendados por la sociedad y asumidos por la institución.

La armonía entre los actores internos a la institución, señaladamente, el personal académico, los estudiantes, los trabajadores administrativos y las autoridades será posible por la convergencia en el interés y responsabilidad de cumplir adecuadamente una responsabilidad social. La

²¹ Se entenderá como formas de gobierno las modalidades de organización tanto para la toma de decisiones, derivadas de los ordenamientos federales o estatales (constitución y leyes orgánicas), así como para atender la compleja interrelación entre los llamados “órganos de autoridad institucional” colegiados y personales y regular los acomodos entre los diferentes grupos de presión tanto internos como externos a las propias universidades.

governabilidad institucional tendrá entonces como sustento al académico y a la academia en donde la supervisión del trabajo académico recaerá en los pares.

Una gobernabilidad que se sustente en la academia implicará una elevada autonomía relativa de los grupos académicos presentes y emergentes en la institución. Autonomía implica libertad y responsabilidad. Libertad para que cada grupo diseñe y adopte sus propias estrategias para el desarrollo de su campo de conocimiento tanto en la investigación como en la docencia; libertad para vincularse tanto con grupos dentro de su propia institución, con grupos de otras instituciones nacionales y extranjeras y con representantes de la sociedad. Libertad para elegir sus propias formas organizativas y de diseñar las formas de su reproducción. La responsabilidad demandará mostrar y entregar resultados académicos, transparencia y rendición de cuentas.

En este contexto, las autoridades institucionales jugarán un papel de facilitadores, impulsores, coordinadores y coadyuvantes en la gestoría y consecución de recursos de las iniciativas y acciones de la academia y dejarán de jugar el papel de autoridades académicas. Las autoridades se encargarán de diseñar y mantener un aparato administrativo que coadyuve y facilite las tareas académicas. Un aparato administrativo ágil, oportuno, flexible, reducido, desconcentrado, competente para atender la diversidad, especificidad y particularidades de las demandas académicas.

Los estudiantes asumirán su función de “aprendices” de un oficio apoyados y guiados por los académicos y no como “clientes” que pagan por un servicio, y en consecuencia dejarán de asumirse como una autoridad institucional con una fuerza política y/o un grupo de presión al interior de la institución.

La participación de los académicos, como eje de la gobernabilidad institucional, tendería a reducir la creciente injerencia de los “administradores profesionales” (Rhoades, 2004) en la toma de decisiones institucionales; de transitar de un sistema que descansa en la autoridad legal para dar paso a la autoridad profesional (Birnbaum, 2004).

La gobernabilidad y las formas de gobierno requerirán de un marco jurídico que las haga posibles. Se trataría de un marco jurídico reducido, sencillo, con altas posibilidades de ajuste a la situación de cada universidad, lo cual lleva a la necesidad de modificar el artículo tercero constitucional y las leyes orgánicas de las universidades; se trata de un proceso gradual de ajuste de la normatividad interna para transitar hacia el modelo colegial tipificado por Clark (Clark, 1994).

¿Cómo hacer posible el cambio?

No hay recetas pero sí se puede ir impulsando el cambio a través de medidas operativas sencillas de formular y a la vez difíciles de instrumentar por las afectaciones a las actuales estructuras. Por ejemplo:

Fortalecer a los grupos académicos prestigiados dentro de la institución. Ello se puede lograr otorgándoles mayor autoridad en la conducción institucional en diversos ámbitos: *a)* en la formulación de planes y programas de estudios tanto de licenciatura como de posgrado con el objeto de adecuarlos y actualizarlos de manera expedita, de propiciar la flexibilidad y movilidad de estudiantes y profesores, de ajustarlos en su duración de acuerdo con los perfiles profesionales; *b)* en la elección, seguimiento y ejecución de los programas y proyectos de investigación; *c)* en la elección de sus autoridades inmediatas; *d)* en la asignación del presupuesto y su ejercicio.

Despolitizar la elección del rector y de las autoridades académicas. Un mecanismo sería quitar esta competencia a los órganos colegiados y derivarla en los grupos académicos para elegir a las autoridades académicas intermedias y en “juntas de gobierno” con participación de personas de la sociedad civil para la elección del rector.

Crear instancias colegiadas específicas y con cierta temporalidad para atender cuestiones académicas e institucionales, incorporando a los actores que tengan injerencia e interés en el asunto y no inmiscuir a todos los actores en todos los aspectos que tienen relación con el gobierno de la universidad.

Instaurar una nueva forma de regulación de las relaciones laborales de los trabajadores universitarios.

En el segundo escenario, de mercado universitario, la nueva gobernabilidad se centraría en un

enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno a través de una enérgica reconfiguración interna de las universidades (gobierno y gestión) inspirada (en el caso de las universidades públicas) en los principios del new public management. (Brunner y Uribe, 2007: 131).

A este enfoque, Brunner lo denomina “*managerialismo*” (Brunner y Uribe 2007: 130).

El *managerialismo* conlleva un conjunto de medidas de reforma del gobierno y la gestión interna de las universidades, bajo un conjunto de

principios que Keating y Shand (1998) sintetizan en lo siguiente: la atención en los resultados y no en los procesos; la distribución del poder a lo largo del sistema (descentralización y desconcentración de atribuciones) complementando la autoridad con la responsabilidad; mayor énfasis en la atención a las demandas de los clientes, a través de la creación de entornos competitivos; flexibilidad para explorar alternativas más costo-efectivas para el financiamiento público directo, incluyendo el uso de instrumentos de mercado como tarifas a los usuarios, *vouchers* y venta de derechos de propiedad, y la responsabilización por los resultados.

Estos principios se están aplicando ya en varios sistemas nacionales tanto en países desarrollados (Australia, Finlandia, Francia, Holanda, Reino Unido, Noruega) como en países en vías de desarrollo (Brasil, Portugal, Sudáfrica).

En resumen, el *managerialismo* universitario tiende al

a) reforzamiento de los cargos ejecutivos superiores de las universidades, b) cambios en los organismos de más alta dirección, los boards o juntas directivas, c) adopción de nuevas estructuras de decisión, d) medidas que promueven la *accountability*, la evaluación y el control de calidad; y e) la reingeniería de la gestión financiera de las universidades. (Sporn citado por Brunner y Uribe, 2007: 133)

Se trata de dos escenarios. El deseable, desde el personal punto de vista del autor, es el primero, pero no puede dejarse de lado la tendencia mundial hacia el segundo. Lo que sí se manifiesta como un hecho, en cualquiera de los escenarios, es la inoperancia de las actuales formas de gobierno en nuestras universidades públicas.

Bibliografía

- Acosta, Silva Adrián (coordinador) (2002), *Ensayos sobre cambio institucional*. Universidad de Guadalajara, México.
- ____ (2000), "Conflicto, Poder y Trabajo en la Universidad Pública en México. Una perspectiva desde el punto de vista de la gobernabilidad institucional. Foro ¿A dónde va la Universidad Pública?" Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, febrero del 2000.
- Banco Mundial (2000), *Higher Education in developing countries. Peril and Promise. The Task Force on Higher Education and Society*. Washington, D.C.

- Birnbaum, Robert (2004), *The end of shared governance: looking ahead or looking back*. In *New Directions of Higher Education*, No. 127, fall. Willima G. Tierney & Vicene Lechuga editors, USA.
- ____ (1991), "The Latent Organizational Functions of The Academic Senates: Why Senates Do Not Work But Will Not Go Away". In Marvin W. Peterson (ed.) *Organization and Governance in Higher Education*, ASHE Reader Series EUA, pp. 195-207.
- Bobbio, Norberto (1997), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica, sexta reimpresión.
- Bornstein, Rita (2004), "Legitimacy in the Academic Presidency. From entrance to exit". *American Council of Education*. Praeger publishers, USA.
- Brunner, Jose Joaquín y Uribe, Daniel (2007), *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Ed. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Casillas, Miguel Ángel y López, Romualdo (2006), "Los desafíos de la educación superior en la sucesión presidencial 2006". *Revista de la Educación Superior* 140, vol. xxxv (4), 73-102. ANUIES, México.
- Clark, Burton (1991), *El Sistema de educación superior: una visión comparativa internacional*. Universidad Futura, UAM-A, México.
- ____ (2001), "The enterpreneurial university: New foundations for collegiality, autonomy and achievement". In *Higher Education Management*, vol. 13, no. 2.
- Cohen, M.D. and March, J.G. (1974), *Leadership & ambiguity: The american collage president*. New York: Mc Graw Hill.
- ____ (1991), "Leadership in an Organized Anarchy". In Marvin W. Peterson (ed.) *Organization and Governance in Higher Education*, ASHE Reader Series EUA, pp. 399-420.
- Gil, Antón Manuel (1986), "La composición del sector dirigente de la UAM". (1974-1985). Tesis de Maestría. FLACSO, México.
- ____ (1990), "Democracia Universitaria. ¿Las nueces o el ruido?" En *El Cotidiano*, núm. 35, mayo-junio de 1990.
- Ibarra Colado, Eduardo (2008), *Exigencias y desafíos de la organización y la gestión de la universidad: debatiendo presentes... imaginando futuros*. Borrador 6. GIESFU.

- _____ (2005), Origen de la empresarialización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad”. *Revista de la Educación Superior*, 34(2): 13-37.
- Kaplan, Gabriel (2004), “Do governance structures matter?” In *New directions for higher education*, núm. 127, fall. William G. Tierney & Vicente Lechuga editors. USA.
- Kerr, Clark & Gade M.L. (1986), *The many lives of academia presidents: time, place and character*. USA, AGB.
- Kerr, Clark (1984), *Presidents make a difference: Strengthening leaderships in colleges and universities*. USA, AGB.
- López, Zárate Romualdo (2003), *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional*. ANUIES, México.
- _____ (2007), “Four trajectories of rectors in Mexican public universities”. *Higher Education* 54: 795-817. DOI 10.1007/s10734-006-9025-5.
- Mendoza, Javier (2007), *Cabildeo legislativo para el presupuesto federal de educación superior*. HSUE, ANUIES, México.
- Merton, Robert K. (1970), *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE.
- Piña Osorio, Juan Manuel (2007), “La cultura política de los estudiantes universitarios”. IX Congreso Español de Sociología. En: [www.ase.es/Congreso2007/Segunda sesión segunda parte](http://www.ase.es/Congreso2007/Segunda%20sesi3n%20segunda%20parte).
- Rhoades, Gary & Barbara Sporn (2002), “New models of management and shifting modes and cost of production: Europe and Unites States”. *Tertiary Education and Management* 8,1:3-28.
- Shapiro, H.T. (1998), “University Presidents: then and now”. In W.G. Bowsen & H.T. Shapiro (eds.) *Universities and their leaderships*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 65-101.
- Secretaría de Educación Pública (2006), *Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación e impactos en el fortalecimiento académico de las universidades públicas*. Ed. SEP, México.
- Tierney, W.G. & Lechuga. V. (eds.) (2004), *Restructuring shared governance in higher education. New directions for Higher education*, 127, 23-34.
- World Bank. The task force on higher education (2000). *Higher education in developing countries. Peril and promise*. Washington, DC: The World Bank.