

diversificación³, en particular las instituciones públicas de educación superior se han visto fuertemente presionadas a adoptar una “cultura de la evaluación”, y, en general, a modernizar sus estructuras. Por ejemplo, partes sustanciales del presupuesto federal anual asignado al Sistema Público de Educación Superior se estructura mediante fondos especiales o extraordinarios por los que las instituciones tienen que competir a través de proyectos y sujetarse a evaluaciones institucionales y de programas específicos. Es así como el gobierno federal mediante estas políticas de financiamiento asociadas a la evaluación del desempeño ejerció; no obstante los discursos de los defensores de la autonomía universitaria, una influencia decisiva en el desarrollo de las instituciones de educación superior mexicanas. (Mendoza; 2002).⁴

Si para 1960 existían en el país alrededor de 78 instituciones de educación superior, a las que asistían un poco más de 78,800 estudiantes, en las que había alrededor de 10,800 plaza académicas (principalmente docentes), y en las que prácticamente eran inexistentes los contratos de tiempo completo; ya para 2004 encontramos 2,047 instituciones, con una matrícula de alrededor de 2,3084,900 estudiantes y con más de 251,700 plazas académicas, de las que cerca del 28% son de tiempo completo (Galaz et al.; 2007).

EL CAMBIO EN LAS FORMAS DE GOBIERNO: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

No obstante este impactante crecimiento y todos estos cambios modernizadores de la educación superior mexicana; debe notarse que en general las transformaciones han privilegiado dentro de sus metas el quehacer de la universidad de investigación; convirtiéndose este modelo en la base del diseño de las políticas de financiamiento imperantes con todas sus bondades y consecuencias o efectos no deseados (Ordorika et al; 2009) y, concomitantemente, las formas y estructuras de gobierno y administración no han sufrido transformaciones sustanciales y sigue prevaleciendo una forma de gobierno que posee innumerables rasgos autoritarios, que en cierto sentido se ha significado como un dique a la participación en la toma de decisiones relevantes para la conducción de la institución por parte de los reales actores de la vida universitaria y ha impedido la transformación real y profunda de la institución, convirtiéndose, de facto, en un obstáculo para el logro cabal de los objetivos de la universidad pública.

En general, se puede observar que las reformas que pudieran haber ocurrido en el gobierno de las universidades públicas mexicanas se han debido sobre todo a la modificación de procesos y soluciones a cuestiones puramente administrativas o de gestión, en donde la definición de los problemas académicos y sociales a los que se debiera abocar a resolver la universidad; así como el énfasis en determinadas soluciones siguen fuera del ámbito de decisión o participación de sus principales actores. Las nuevas formas de gobierno que han surgido al amparo de las nuevas políticas públicas en educación superior se destacan por su burocratización, el desplazamiento de decisiones de órganos colegiados hacia comisiones especiales, y al incremento de los puestos directivos (de Vries: 1996; 2001); en donde ahora el funcionario “académico-administrativo” es la figura central en la toma de las decisiones que afectan de manera profunda la vida institucional.

En el mejor de estos casos, pareciera que las políticas públicas instrumentadas para el mejoramiento de la educación superior han determinado el tránsito abrupto de un modelo corporativista y burocrático a una estrategia que ha hecho del esfuerzo o trabajo individual y aislado del académico el eje central de la nueva organización administrativa de la universidad mexicana que, conforme a autores como Ibarra (1999), busca modificar el tradicional comportamiento dependiente conduciéndolo a la atomización estéril que refleja la ausencia de capacidad reflexiva y orgánica de los académicos, así como de otros actores de la vida universitaria, para generar otras estructuras y relaciones nuevamente autoritarias, sin modificar sustancialmente las existentes, que tras de la cultura de la autonomía han servido para fortalecer aún más a las élites que de tiempo atrás han detentado el poder político de las instituciones.

Retomando algunos de los conceptos que emplea García (1999) para caracterizar estas transformaciones de la universidad mexicana y su impacto sobre las trayectorias de sus actores académicos, podemos afirmar que se ha pasado, sin un análisis de sus efectos colaterales no deseados, del modelo tradicional de inclusión a la ciudadanía universitaria (sea como estudiante o académico) que caracterizó la coordinación burocrático-vertical de las instituciones universitarias, a otro en el que predomina la exclusión de aquellos que no se ajusten a indicadores de desempeño y de supuesto valor universal y necesario; sin que se hayan transformado de fondo los mecanismos verticales y autoritarios de toma de decisiones institucionales que tradicionalmente han caracterizado a la universidad mexicana.

No obstante de que mucho se ha hablado sobre la necesidad de contar con una gestión administrativa moderna acorde con los nuevos tiempos y políticas públicas (de Vries; 2001), en realidad muchos esfuerzos sólo se han orientado a mejorar la coordinación de diferentes instancias administrativas ya existentes y a fortalecer las estructuras centrales. A final de cuentas ha venido a prevalecer la gestión realizada por especialistas expertos insertos en estructuras más sensibles a influencias externas que a las necesidades reales de la institución, generándose múltiples burocracias con procedimientos en constante modificación y adaptaciones.

EL GOBIERNO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS: BREVE CARACTERIZACIÓN

De inicio debe tenerse presente que las universidades son sistemas complejos, con intereses y formas de gobierno con estructuras y rasgos derivados, en ocasiones, de historias y coyunturas locales muy específicas, que hacen difícil su modelamiento o descripción en términos de un sólo modelo exclusivo e imperante en todas las instituciones (Pusser; 2003).

Sin embargo, el análisis que llevamos a cabo de las respuestas que un grupo de 73 académicos perteneciente a un total de 35 universidades dio a un cuestionario semiestructurado; aplicado a través de entrevistas telefónicas y con el que se buscó obtener información sobre la percepción que los académicos tienen sobre las formas y estructuras del gobierno de las universidades públicas en México (Ordorika, Ramírez y Martínez, en preparación); muestra, a pesar de la gran diversidad o heterogeneidad de condiciones que prevalecen en las instituciones estudiadas, la persistencia en la formas de gobierno de las universidades públicas mexicanas de un modelo autoritario, antidemocrático, que desalienta o se opone a la participación de la comunidad y que por ende es contrario al supuesto espíritu que movió a las políticas de modernización: la transformación y el real mejoramiento de la educación superior.

De manera muy general podemos resaltar algunas de las cuestiones comunes en las apreciaciones de los académicos que participaron en este estudio:

- a. Existe la opinión ampliamente generalizada entre los académicos entrevistados de que las instituciones de educación superior han sufrido, en los últimos lustros, innumerables cambios en muy diversos aspectos. Por lo común, estos cambios son atribuidos a la instrumentación de políticas públicas impulsadas por el gobierno federal. En general, la comunidad se percibe o ha sido ajena a la instrumentación de estas políticas; en muchos casos estas políticas se les ve como una real imposición; en donde el gobierno de la institución ha jugado un papel muy relevante; en estos casos la participación de la comunidad ha sido marginal y restringida a cuestiones muy cercanas al quehacer cotidiano, de muy corto término. A pesar de que puede percibirse en las opiniones de un gran número de académicos un cierto tono negativo, crítico o de escepticismo en sus referencias a los cambios que han ocurrido en los años recientes en sus instituciones; no deja de ser significativo de que, al mismo tiempo, los cambios se tienen muy presentes, son referidos rápidamente y, en algunos casos, hasta con cierto orgullo. ("La universidad ha cambiado (o está cambiando)", "Muchas cosas negativas del pasado han quedado atrás").
- b. También es de destacar que en las listas que se ofrecen de los cambios ocurridos en los últimos años en la institución, son muy pocos y marginales, si es que las hay, referencias a cambios en las formas de gobierno. Es un aspecto que no aparece en las agendas de las instituciones.
- c. En general es factible detectar en las opiniones recogidas un sentimiento de marginación por parte de la "comunidad" en la toma de decisiones institucionales relevantes. De igual forma existe cierto escepticismo con respecto al funcionamiento y pertinencia en la vida institucional de los cuerpos colegiados. En general se percibe que en la medida que a los cuerpos de representación colegiada les atañen las decisiones más estratégicas en la conducción de la institución, la participación de la comunidad será menor o más irrelevante. Los mecanismos de control político, administrativo o burocrático que se ejercen sobre los representantes de la comunidad son mayores conforme aumenta la importancia institucional decisoria del cuerpo colegiado en cuestión.
- d. Una opinión que va adquiriendo fuerza entre los académicos, sin embargo, es el que en muchas cuestiones referidas a la vida académica empiezan a ser decididas por los cuerpos colegiados correspondientes, quienes a consecuencia de las políticas instauradas por las autoridades federales empiezan a tener un fortalecimiento importante (al margen de la manipulación o cooptación que puedan hacer otras autoridades).
- e. En general se tiene una percepción negativa (en algunos casos llega a ser muy negativa) del gobierno universitario y sus formas y mecanismos. La percepción del Rector como la máxima autoridad de la universidad, ocupando un puesto eminentemente político, ejercido por lo general sin contrapesos institucionales y de manera autoritaria e impositiva es aún muy frecuente entre nuestros académicos; esta visión se complementa de manera tanto contradictoria con la opinión favorable que una porción significativa de los entrevistados expresaron sobre la figura o imagen del Rector, quien en lo personal es visto como cercano a su comunidad, con un buen conocimiento de los problemas que aquejan a la institución, abierto a los comentarios y sugerencias.
- f. Una opinión o percepción semejante se tiene sobre la Junta de Gobierno o instancia equivalente. Se distingue entre la honorabilidad, respetabilidad o reconocimiento académico, científico, profesional o social de sus integrantes (se tiene una buena opinión de ellos); sin embargo, la Junta, como cuerpo colegiado o instancia decisoria, es vista con recelo o desconfianza. Se le tacha de antidemocrática y tomar decisiones al margen de los intereses de la comunidad, que son los intereses "genuinos" de la institución. En gran medida pareciera que este carácter antidemocrático, y por tanto negativo, de la Junta de Gobierno tiene que ver más con el origen o forma en que sus miembros son designados, que con la función para la que en general se instituyó este cuerpo colegiado.
- g. Un proceso semejante de deslegitimización se observa en las referencias a organismos como el Consejo Universitario, o instancia equivalente. La inoperancia que se le puede atribuir a este cuerpo colegiado es, fundamentalmente, a la injerencia de otras autoridades (por ejemplo, el Rector) en la designación de los representantes de la comunidad, la manipulación de los mecanismos de decisión, ya sea de manera estructural (mayoría de autoridades) o mediante la cooptación o compra de los representantes de la comunidad. Otro aspecto que se identifica como muy negativa para la vida de los cuerpos colegiados es la impresión es su utilización por las autoridades unipersonales como vehículos para legitimar sus propuestas, o darle un sentido

de acuerdos emanados de la comunidad a decisiones tomadas de antemano, sin que hayan sido consideradas las verdaderas necesidades de la institución, expresadas por la comunidad.

Es posible concluir que el modelo prevaleciente en una buena parte de los gobiernos de las instituciones públicas de educación superior mexicanas, tal y como es referido en las respuestas de los académicos entrevistados, puede caracterizarse en mayor o menor medida como autoritario en donde se promueve la no participación de la comunidad en las decisiones fundamentales de la institución. Esta conclusión no niega o cuestiona la realidad de los indudables cambios que en un sentido positivo se han dado en muchos aspectos de estas instituciones. Lo que aquí se quiere hacer evidente es el hecho, también indudable, de que los cambios en la universidad pública mexicana no se han visto acompañados en sus formas de gobierno; e, incluso, en algunos casos pareciera ser que no sólo sobreviven las prácticas del viejo autoritarismo mexicano, sino que, da la impresión, que en algunas instituciones estos rasgos negativos se han exacerbado⁵.

DISCUSIÓN:

¿CUÁL ES EL TIPO DE GOBIERNO REQUERIDO PARA LA UNIVERSIDAD PÚBLICA MEXICANA?

En referencias recientes a los gobiernos de las universidades se hace alusión al hecho de que como resultado de las demandas externas por incrementar la competitividad, calidad, prestigio académico, eficiencia administrativa y financiera de las instituciones, se ha dado, y en ocasiones justificado, la subordinación de la participación activa de los cuerpos colegiados a los designios de autoridades centrales, la reducción de la autonomía institucional y la concentración de niveles de poder bajo la lógica de la profesionalización de la administración o gestión académicas (Dridiksson; 2002; Galaz y Viloria; 2004).

En este tipo de argumentación es posible encontrar implícitas dos cuestiones. Por una parte, la concepción de que para poder llevar a cabo los cambios requeridos por las instituciones de educación superior se ha necesitado de liderazgos fuertes, decisiones y propuestas definidas de antemano de manera externa a la institución y de mecanismos de aceptación y legitimización internos relativamente directos que no enfrentaran obstáculos o demoras⁶. Por otra, considerar que formas "democráticas" de gobierno universitario en las que la participación de la comunidad fuera el eje central en la toma de decisiones, además de morosas y potencialmente conflictivas, son contrarias a la supuesta racionalidad y eficiencia que tanto se busca como modelos de la administración universitaria⁷.

Vemos en estas dos cuestiones las razones básicas por las que a pesar de las múltiples medidas impulsadas para la modernización de las universidades públicas mexicanas, se han dejado intactos los rasgos básicos de un modelo autoritario y vertical⁸.

Sin embargo, esta conclusión nos lleva a otras interrogantes con múltiples implicaciones. Por un lado tenemos la posibilidad de que la instrumentación de las medidas aplicadas en los últimos lustros para incidir en el mejoramiento de la educación superior pudiera haber tenido un mayor impacto o haber logrado cambios profundos e irreversibles que fueran más allá de los indicadores tradicionalmente empleados; si, concomitantemente o como parte de ellas, se hubiera buscado transformar los sistemas de gobierno tradicionales, y lograr que la propia comunidad interviniera en la definición de tales políticas y medidas y en la decisión de participar en su puesta en marcha, operación y evaluación⁹.

Esta cuestión, por otra parte, lleva implícita la suposición de que una mejor forma de gobierno universitario es aquella en la que la participación de la comunidad, especialmente la académica, tenga un papel destacado en la definición de los rumbos de la institución y en la toma de las decisiones concomitantes, y en la que se contraponen al autoritarismo imperante una visión democrática en el quehacer institucional.

Sin embargo, debe tenerse presente que la cuestión de cuál es el mejor modelo de gobierno universitario para la consecución de las metas de la universidad pública es una tarea aún por resolver; un modelo de gobierno que puede caracterizarse formalmente como democrático, no necesariamente asegura un nivel significativo de participación de la comunidad. Además, la historia reciente de muchos procesos democráticos desarrollados en diversos países y circunstancias ha producido el resultado paradójico que el modelo de democracia representativa ha servido para la concentración del poder, cuestión que se contraponen al proceso característico de los sistemas participativos de la desconcentración del propio poder; en principio una de las características deseables de la institución universitaria¹⁰.

CONCLUSIÓN:

Nuestra argumentación lleva implícita la suposición de que una profunda y verdadera transformación de la universidad pública mexicana debe pasar, necesariamente, por la transformación de sus formas de gobierno¹¹. ¿Pero en qué sentido deben plantearse dichas transformaciones? López (2001), de manera aguda, plantea las preguntas ¿Una forma de gobierno democrático es el adecuado para las instituciones de educación superior? ¿Será extensible esa forma de gobierno para las instituciones de educación superior? ¿Bajo qué modalidades o qué características de la democracia debieran ser retomadas para las instituciones de educación superior? Y, delineando una posible estrategia para responderlas cita a Gil (1990): "Al parecer, la pasión y el entusiasmo con el que se participa en los debates (acerca de la democracia) es inversamente proporcional a los procedimientos básicos de claridad y delimitación de los términos que se emplean", e inicia el análisis y elabora, a la usanza de la tipología de las tres dimensiones básicas propuestas por Baldrige (1971), una

clasificación de las formas de gobierno de las universidades mexicanas a partir de su comparación con las formas de gobierno de la universidad norteamericana.

Consideramos que este tipo de ejercicio académico es importante y, sin duda, una fuente básica de iniciativas y propuestas¹²; sin embargo, la cuestión de cuál es la forma de gobierno más apropiada que deben darse las instituciones de educación superior, la deben resolver principalmente las propias comunidades universitarias. La discusión y el debate deben darse al interior de las instituciones, con los propios actores, con sus propias reglas y con representantes o no de otros sectores de la sociedad. Elaborar desde el puro ejercicio académico las propuestas sobre el gobierno universitario, y pretender que éstas son las que deben de ponerse en práctica, es repetir el error que los hacedores e impulsores de las políticas públicas en la educación superior han cometido al tratar de imponer sus programas y medidas: hacer a un lado en todas las fases de proceso la participación de la propia comunidad. La autoregulación, incluso en sus formas de gobierno, es una de las características planteada como deseable en la universidad contemporánea¹³.

Desde esta perspectiva debe ponerse en juego el principio de subsidiariedad que se basa en el máximo respeto al derecho de la libre determinación (entendido en el sentido más amplio) de todos y cada uno de los miembros de una estructura social y, a su vez, es el fundamento sobre el que se sustenta todo el edificio de esa dinámica de interacción social que denominamos democracia participativa¹⁴.

Finalmente consideramos que el estudio de las formas de gobierno de la universidad pública mexicana no agota el tema del gobierno de la universidad, en México¹⁵. Aunque es probable que muchas de las cuestiones que hemos referido como el modelo hegemónico en el gobierno de las universidades públicas mexicanas sean aplicables en muchos aspectos a otro tipo de institución; debemos tener presente que en nuestro país existe una gran diversidad de instituciones de educación terciaria, y que enfrentan innumerables especificidades en la organización y operación de sus formas de gobierno, que sin duda requieren de estudios particularizados. Sin embargo, no hay que pasar por alto la enorme importancia que en nuestro país tiene la universidad pública: forma parte de un proyecto nacional, con una función social muy definida, la formación de los recursos intelectuales y profesionales que requiere el país, la difusión y generación del conocimiento que, entre otras cosas, es necesario para el desarrollo económico, político, social y cultural del país¹⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldrige, J. V. (1971): *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*, John Wiley Sons, New York.
- de Vries, W. (1996). Políticas públicas y funcionarios modernos, *Perfiles Educativos*, N° 71, enero-marzo.
- de Vries, W. (2001). Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXX (2), No. 118. Pp.
- de Vries, W. (2002). Políticas Federales en la educación superior mexicana. Julio 2002. N.Y.: The Alliance for International Higher Education Policy Studies.
- Díaz, B. A. y Mendoza, R.J. (Coords). (2001). *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2000 – 2006. Aportes para una discusión*. México: ANUIES.
- Díaz, B. A. (Coordinador). (2008). *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales*. México: UNAM.
- Didriksson, A. (2002). Universitario y poder: una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas universitarios. *Revista de la Educación Superior*. México: ANUIES. Vol. XXXI.
- Galaz, F.J.F. (1998). Sobre la clasificación de las instituciones mexicanas de educación superior. *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXVII, No. 106. Pp.
- Galaz, F.J.F. y Vilorio (2004). La toma de decisiones en una universidad pública estatal desde la perspectiva de sus académicos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 9, Número 22, Páginas 637-663.
- Galaz, F.J.F.; Padilla, G. L. y Gil, A. M. (2007). The increasing expectation of relevance for higher education and the academic profession: Some reflections on the case of Mexico. En M. Kogan and U. Teichler (Eds.), *Key challenges to the academic profession* (pp. 49-62). Paris and Kassel: UNESCO and INCHER-Kassel.
- García, G. C. (2005). *Tensiones y Transiciones. Educación Superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*, Edit. Nueva Sociedad y Cendes, Caracas (1. edición: 2002; 2ª. edición, 2005)
- García, S.S. (1999). Un reto para el fin de siglo: desterrar la sombra de la duda y restituir la vigencia del interés general. Ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencias Sociales, COMECSO, Ciudad de México, abril, 1999.
- Gil, A.M. (1990). Democracia Universitaria ¿Las nueces o el ruido? *El Cotidiano*, No. 35, mayo-junio de 1990.
- Ibarra, C. E. (1999). Evaluación, productividad y conocimiento: barreras institucionales al desarrollo académico. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, COMECSO, Ciudad de México, abril, 1999.
- Ibarra, C. E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UNAM, UAM, UDUAL.
- Ibarra, E. y Rondero, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *Revista de la Educación Superior en Línea*. Número 118.

http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/index2.php?clave=publicaciones/

López, Z.R. (2001). "Las formas de gobierno en las IES Mexicanas" Revista de la Educación Superior. Número 118.

http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/res118/ftext5.htm

López, Z.R. (2008). Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad. Eje Temático 1. Documento de discusión 2, versión 3. 15 páginas. s/r

Mendoza, R.J. (2002). Las políticas de educación superior y el cambio institucional. En: Universidad, política y cambio institucional. Pp. 105-141. México: CESU – Porrúa.

Muñoz, I. C.; Núñez, G. M. A. y Silva L. Y. M. (2004). Desarrollo y heterogeneidad de las instituciones mexicanas de educación superior de sostenimiento privado. Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana. México: UIA.

http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtid0001.pdf

Observatorio Ciudadano de la Educación (2000). Comunicado No. 032. Mayo. <http://www.observatorio.org/comunicados/comun032.html>

Ordorika, S.I. (2004). Coordinador. La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México. México: UNAM, Porrúa.

Ordorika, S.I.; Rodríguez, G.R.; Alcántara, S.A.; Canales, S.A.; López, M.P.; Lozano, E.F.J.; Márquez, J.A. y Martínez, S.J. (2009). Comentarios al Academic Ranking of World Universities 2008. Cuadernos de la DGEI. Coordinación de Planeación. México: UNAM.

Ordorika, S.I.; Ramírez, M. R.M. y Martínez, S.J: Las formas de gobierno de la Universidad Pública Mexicana. En preparación.

Parra, S. M. C. (2004). La percepción de los académicos sobre su participación en el gobierno universitario. Estudio de caso de cuatro universidades venezolanas. Revista Mexicana de Investigación Educativa. Vol. 9, Num. 22, Julio-Septiembre, páginas 665-691.

Pusser, B. (2003). Beyond Baldrige: Extending the Political Model of Higher Education Organization and Governance Educational Policy, Vol. 17, No. 1, 121-140.

Rodríguez Gómez, Roberto (2004). "Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México". Revista de la Educación Superior, ANUIES, México, número de abril-junio de 2004.

Taborga, T. H. y Hanel, V. J. (1995). Elementos Analíticos de la Evaluación del Sistema de Educación Superior en México. México: ANUIES. Segunda Edición.

ANEXO
Experiencia Profesional

Imanol Ordorika Sacristán

Doctor en Ciencias Sociales y Educación por la Universidad de Stanford.
Profesor Titular "B" de Tiempo Completo, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel II.
Líneas de Investigación:
* Poder, política y cambio en la educación superior
* Estado y políticas educativas en México
* Financiamiento a la educación superior en México
* Movimientos sociales y educación
* Teoría social y educación

Jorge Martínez Stack

Psicólogo egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde por más de 30 años fue profesor de tiempo completo de la Facultad de Psicología.
Miembro del Seminario de Educación Superior de la UNAM, actualmente es Director Académico del Instituto de Orientación y Evaluación Educativa, S.C. y asesor de la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM.

Rosa María Ramírez Martínez

Doctora en Sociología por la UNAM.
Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias de la Conducta de la UAEM.
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Nivel I.
Líneas de Investigación:
* Políticas Públicas y Educación
* Gobernabilidad y Política para la Universidad Pública

NOTAS

¹ En México, ya es una tradición referirse como sistema al grupo de instituciones que realizan alguna tarea de las correspondientes a la educación superior o terciaria (Taborga y Hanel, 1995). Sin embargo, si en términos formales por sistema nos referimos a un todo integrado, compuesto por elementos, procesos y estructuras diversas y especializadas, en interacción y con reglas de pertenencia y operación definidas en torno a una función u objetivo común, difícilmente podemos hablar de un verdadero sistema mexicano de educación superior. No obstante reconocer esto, para los fines de este trabajo, siguiendo la tradición, nos referiremos al sistema de instituciones públicas de educación superior a los conjuntos que, conforme a los términos de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) mexicana, se definen como Universidades Públicas Estatales y al de Universidades Públicas Federales. Para una revisión de la clasificación de la SES de las instituciones de educación superior mexicanas véase: http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/educacion_superior_publica. Para una discusión sobre los problemas de clasificación y sistematización de la enorme variedad de instituciones de educación terciaria en México véase Galaz (1998).

² En 1996 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo entrega a las autoridades mexicanas de un informe sobre el estado de la educación media superior y superior mexicanas. En su parte diagnóstica, el informe hace hincapié en el carácter sumamente heterogéneo, complejo, frágil, poco articulado y rígido del conjunto de instituciones de educación media superior y superior. "Un sistema que no está integrado y no permite la movilidad horizontal de los estudiantes; con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con distintos regímenes jurídicos; con un crecimiento importante del sector privado (cinco veces más que el público); alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas"; y; además señalaba que "el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel de actual de desarrollo económico de México". (Comunicado 032 del Observatorio Ciudadano de la Educación; mayo de 2000).

³ Junto con esfuerzos del sector público por aumentar la cobertura del sistema que le llevaron a crear universidades interculturales y tecnológicas; el sector privado de la educación superior ha crecido de manera notable, sin control, ni regulación y de manera desarticulada (Muñoz, et al.; 2004). Habrá de considerarse que el crecimiento de este último sector no sólo se explica como el resultado de una mayor presencia en la oferta educativa; sino, también a la consolidación de un sector de proveedores alternativos en áreas de formación; a dinámicas de integración e intercambio; así como al avance de las negociaciones de apertura comercial en donde se incluye entre los servicios susceptibles de liberalización a la provisión educativa en los niveles y modalidades en que existen posibilidades de concurrencia para los particulares, como es generalmente el caso de la educación superior (Véase Rodríguez Gómez; 2004).

⁴ Son múltiples los programas creados en este sentido, la proliferación de siglas totalmente ininteligibles para el lector no iniciado tiene su origen en estas nuevas políticas de financiamiento asociadas al desempeño institucional. Entre ellos destacan: el FOMES (Fondo para la Modernización de las Educación Superior; PROMEP (Programa para el Mejoramiento del Profesorado); PIFI's (Programas Integrales para el Mejoramiento Institucional); PIFOP (Programa Integral para el Fomento al Posgrado); así como los programas sectoriales del Conacyt. Un análisis y discusión de estas políticas, junto con los programas a los que dieron origen; así como su complejo impacto que tuvieron sobre las instituciones de educación superior pueden consultarse en Ibarra (2001); López Zárate (2001); Ordorika (2004) y más recientemente Diaz Barriga (2008).

⁵ Esta características del gobierno universitario y su no transformación concomitante con los nuevos aires modernizadores que ha traído consigo la globalización también han sido referida para otras universidades latinoamericanas (Véase, por ejemplo, García; 2005). Parra (2004) llega a afirmar que en estos gobiernos "prevalecen formalmente estructuras organizativas y sistemas de gestión rígidos, centralizados, inmovilizados en la lucha por un poder que carece de las glorias del pasado, pero que sigue siendo, de alguna manera, la oportunidad de acceso a privilegios y a ciertas formas de control de lealtades" (página 667).

⁶ En palabras de Ibarra y Rondero, al referirse a la relación entre políticas públicas y gobierno universitario: "Asimismo, es necesario reconocer que vivimos ya los tiempos de la universidad gubernamentalizada, de esa corporación burocrática que ha asumido formas empresariales de conducción de las que depende, y sobre las que descansan los términos de su actuación. Su capacidad emprendedora, esto es, sus habilidades para gobernarse conduciendo las conductas de sus comunidades bajo ciertos proyectos explícitamente definidos, se constituye como elemento estratégico, en la medida en la que no se cuenta más con un Estado proteccionista, que otorgaba ciertos

beneficios a cambio de esa lealtad política hoy presumiblemente en desuso.” (Ibarra y Rondero; 2001). Esta forma de gobierno universitario que se está conformando bajo los modos de racionalidad neoliberal y que obedece a lo que el propio Ibarra (2001) refiere como el proceso de “empresarialización” está asociado a la emergencia de una nueva clase de funcionario universitario que, en principio, puede caracterizarse por una mejor capacidad administrativa y por la reivindicación de su derecho a dirigir. Como lo plantean Ibarra y Rondero (2001): “Se trata de verdaderos ejecutivos identificados con el perfil del emprendedor de excelencia, que asume riesgos y se la juega... Además, la alta dirección se autoproclama como la única fuerza capaz de impulsar el cambio o de conducir los grandes proyectos”.

⁷ En este sentido son muy ilustrativos los comentarios de López (2008): “El funcionamiento democrático requiere del cumplimiento de formas que demandan tiempo para su conocimiento, discusión y resolución... 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. Todo ello deviene en que el cuerpo directivo, con su aparato administrativo, que no académico, tome decisiones relevantes para la universidad sin consulta a los órganos colegiados”.

⁸ Da la impresión que quienes plantearon e instrumentaron las políticas públicas responsables de los múltiples cambios ya descritos, consideraron que la única forma de ponerlas en práctica de manera más o menos inmediata, y responder así a las demandas de los organismos internacionales que urgían al gobierno mexicano a instrumentarlas, era mediante la imposición autoritaria de tales medidas, y qué mejor que emplear a la estructura, autoritaria y vertical, típica del gobierno universitario. Las autoridades educativas federales corrieron el riesgo y asumieron los costos que para la exitosa aplicación de las políticas propuestas, pudieran tener las distorsiones derivadas de la acción de los gobiernos universitarios a todas luces disfuncionales con las políticas modernizadoras y contrarias a la racionalidad y eficiencia buscadas.

⁹ Por ejemplo, García (2005) comenta al referirse a los cambios en las universidades latinoamericanas que los promotores de las reformas al no incorporar como una de sus rasgos la participación de los académicos, se vieron en la necesidad de generar nuevas instancias de coordinación a la vieja usanza de los años del gobierno planificador y que, al no incorporar una forma eficiente de organización (horizontal, interactiva, descentralizada), muchas de las políticas propuestas se debilitaron por la burocratización de sus procedimientos (página 94).

¹⁰ Como se pregunta Lopera (2004) para el caso de la representación en los órganos de gobierno universitario: “¿Qué garantiza que los representantes de docentes, egresados y estudiantes en los consejos, tanto académicos como superiores, realmente reflejen el pensar de sus comunidades cuando muchas de ellas ni siquiera los conocen?”. En ese mismo sentido, Kandel (2003), a partir de los resultados de su encuesta describe: “el representante no percibe la necesidad de comunicar las decisiones que se toman en el consejo: frente a la pregunta acerca de si comunica las decisiones, o si existe algún canal para informar a sus representados lo ocurrido en el proceso cotidiano de ejercicio de gobierno, la mayor parte de los consultados sostiene que no siente la necesidad de comunicarse con su claustro, ni con el conjunto de la facultad para informar acerca de su actividad como consejero

¹¹ En este sentido, concordamos con López (2001) quien afirma que existen suficientes elementos para suponer que la “forma de gobierno” es una variable que incide en el gobierno institucional, y acepta que aunque no es condición suficiente para el logro de los objetivos institucionales (por ejemplo, la calidad) es una condición necesaria, y que sería sumamente improbable que una institución de educación superior mal administrada (gobernada en el sentido de su análisis) pudiese prosperar.

¹² Un sinnúmero de trabajos sobre el gobierno universitario terminan con una sección de recomendaciones puntuales y específicas sobre cómo debiera ser este gobierno.

¹³ Es ilustrativo de este punto la opinión de García (2005) quien, en otro contexto, habla de la situación imperante en las universidades latinoamericanas con respecto a la falta de involucramiento o participación de los propios actores universitarios en los procesos de evaluación: “.. Siendo que esta participación es fundamental para crear una cultura de la evaluación entendida como construcción de conocimientos colectivos orientada a la autorregulación institucional, es preocupante que el modelo de autoevaluación participativo sea el que menos está presente en las experiencias de la región”.

¹⁴ Véase por ejemplo, <http://www.democraciaparticipativa.net/documentos/PrincipioSubsidiariedad.htm>

¹⁵ En este comentario final tenemos presente el argumento “...Cuando los analistas de la educación superior se ocupan del fenómeno del poder en las instituciones, la mayor parte de las veces hacen referencia a las universidades públicas sin atender a los otros grupos de instituciones de educación superior: los institutos tecnológicos, los centros SEP-CONACyT, las universidades tecnológicas, los institutos

tecnológicos superiores, las normales o las instituciones particulares de educación superior, que en conjunto atienden a nivel nacional a una proporción de alumnos mayor que las universidades públicas” (López; 2001).

¹⁶ Un dato que muestra la importancia de este subsistema en nuestro país es que alrededor del 65% del total de académicos de tiempo completo que laboran en el Sistema de Educación Superior de nuestro país lo hacen en una institución pública.