

# Una aproximación a las formas de gobierno de las universidades públicas

*Romualdo Lápe: Zárate'*

## RESUMEN

*El objetivo del artículo es aproximarse a la "gobemabilidad" (concepto que se toma prestado de la ciencia política) de las universidades públicas mexicanas. Para ello se hace un análisis de algunos de los órganos de gobierno (personales y colegiados) señalados en sus leyes orgánicas. Se describen las características generales de las leyes orgánicas, de los consejos universitarios, de las juntas de gobierno y de los rectores, para los cuales se presenta una tipología preliminar. Finalmente se hace una sucinta comparación entre los órganos de gobierno de las universidades mexicanas y los de las instituciones de educación superior de Estados Unidos. Termina el artículo con una reflexión sobre la legitimidad y eficacia de los órganos de gobierno de las universidades.*

## Introducción

**E**n los últimos años tanto las instituciones de educación superior mexicanas como el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, han emprendido un conjunto de acciones con el fin de elevar la calidad de los servicios educativos de nivel superior; dos acciones destacan por su amplitud y complejidad: la

\* Profesor-investigador del Área de Sociología de las Universidades, Departamento de Sociología, uAM-Azcapotzalco.

evaluación y el financiamiento público. Los gobiernos, principalmente el federal, han decidido utilizar su atribución de asignación del subsidio público para apoyar programas y proyectos académicos que tengan como característica común una alta calidad, a juicio de pares, en un marco de pertinencia y relevancia social. La evaluación, tema tabú en alguna época en las universidades, se ha desarrollado por la conjunción de intereses de múltiples actores: las propias comunidades académicas, las autoridades estatales y federales, grupos de la llamada sociedad civil, los organismos internacionales.

La evaluación es uno de los instrumentos preferidos, sobre todo en la última década, para impulsar procesos de mejora en las instituciones. Las acciones de evaluación son numerosas, de origen diverso -del gobierno federal, de asociaciones civiles, de las propias instituciones-; de aplicaciones en diferentes sectores -estudiantes, profesores- y ámbitos -programas de estudio de licenciatura y pos grado, proyectos de investigación, gestión, vinculación-, con objetivos diferenciados -evaluación diagnóstica, evaluación orientada a la acreditación, evaluación como requisito para acceder a bolsas de dinero o estímulos económicos- con metodologías diversas e instrumentada por un grupo heterogéneo de organismos: dependencias federales, asociaciones civiles nacionales o internacionales, pares académicos, las autoridades personales y colegiadas de las instituciones.

En todo este abanico evaluativo hasta hoy se ha puesto poco énfasis en la evaluación de lo que podría denominarse el "gobierno institucional". Podría preguntarse, por ejemplo, si las estructuras de gobierno en las instituciones de educación superior, la autoridad formal, son funcionales a las transformaciones que se pretenden, o bien si son un escollo más que hay que salvar, y reflexionar consecuentemente sobre el rol que puede jugar la autoridad personal o colegiada en la conducción de un proceso renovador. Este trabajo pretende ser un primer acercamiento al problema, al describir los órganos formales de gobierno de las universidades públicas mexicanas, establecidos en sus respectivas leyes orgánicas.

### **Sobre el gobierno institucional**

En una primera aproximación se entenderá por gobierno institucional la capacidad de los miembros de una organización, en este caso la universidad, de conjuntar voluntades personales y grupales para cumplir determinados fines institucionales en tiempos delimitados y con recursos escasos. La conjunción de voluntades, para ser eficaz, se realiza a través de una estructura y determinados mecanismos y reglas

institucionales que tienen competencia para dirigir la institución, es decir, a través de formas de gobierno. La estructura formal de gobierno está constituida por las personas y grupos de personas que la propia institución instituye y reconoce como autoridades legítimas y únicas para tomar decisiones en campos acotados de la actividad universitaria. La estructura, dice Burton Clark (Clark, 1993), da voz a ciertos actores y la retira a otros, determina quién da órdenes, quién toma decisiones, delimita las opciones decisorias, las no toma de decisiones. Pero tanto el gobierno institucional como la estructura, forman parte de un marco más amplio que comprende, por un lado, valores, ideales, tradiciones y derechos consagrados constitucionalmente, y, por otro, compromisos, pactos, reglas, presiones e incluso imposiciones de otros actores interesados.

La relación entre gobierno institucional y estructura formal es compleja y diversa. Puede darse el caso de que el gobierno institucional no coincida con la estructura de gobierno; que la estructura sea inoperante; que algunos de los elementos de la estructura no funcionen o no cumplan con las características y perfiles previstos; que exista la estructura formal y, sin embargo, no haya gobierno institucional; o existiendo los dos, gobierno y estructura, las decisiones institucionales sean tomadas fuera de estos ámbitos.

Tal vez el concepto de *gobemabilidad*, tomado prestado de la ciencia política pueda contribuir a comprender mejor el gobierno institucional. La gobernabilidad, dice Antonio Camou, comprende la eficacia, el buen gobierno y la estabilidad (Camou, 1994). La eficacia alude a la consecución de fines en un tiempo dado y con determinados recursos; no hay gobernabilidad sin consecución de metas. El buen gobierno hace referencia a la calidad de la acción que implica asumir una constelación de valores que es preciso explicitar y en su caso revisar: justicia, legitimidad, bienestar general, respeto a los derechos humanos. La estabilidad es la capacidad de la institución para mantenerse y reproducirse. La gobernabilidad, sintetiza Adrián Acosta, es la capacidad institucional para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones (Acosta, 1994). El concepto aplicado a las instituciones de educación superior implica obtener logros, cumplir metas, lograr resultados, mostrar productos en un tiempo determinado mediante un uso eficiente de los recursos (eficacia); respeto a la libre expresión, a la opinión divergente, tolerancia a otros puntos de vista, aceptar que "el conocimiento" no sólo es un valor universitario sino una forma legítima de autoridad, en resumen, respetar y preservar los valores tradicionales y típicos de las universidades (buen gobierno); la estabilidad 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 y de ninguna manera en el uso de la fuerza.

La gobernabilidad involucra a los sujetos u órganos que ostentan una autoridad legítima delegada, a los miembros de la comunidad universitaria que en sus acciones cumplen los acuerdos de esos órganos, pero sobre todo da particular sentido a la relación que se establece entre la comunidad y los órganos de autoridad, de modo tal que las categorías dicotómicas de ordena o no ordena, manda o no manda, obedece o no obedece, acata o no acata, no son suficientes para explicar la gobernabilidad de la institución; el énfasis se pone no en los sujetos y su posición dentro de la estructura universitaria sino en las relaciones que se establecen entre ellos; la gobernabilidad entonces puede ubicarse en un continuo de más o menos gobernabilidad y no en una dicotomía de existe o no existe (Acosta, 1994).

En este sentido se podría decir que hay una alta gobernabilidad cuando la estructura formal de autoridad, los órganos de gobierno, están ofreciendo respuestas oportunas y de calidad, a las demandas tanto de la propia comunidad universitaria como de la sociedad.

Los órganos de gobierno (poder y autoridad legítimos) en las universidades autónomas

En el contexto mencionado, es importante conocer los elementos que hacen posible la gobernabilidad. La parte restante del trabajo está dedicada a describir uno de esos elementos: los órganos de gobierno.

México cuenta con un subsistema universitario relativamente joven, en relación al de los países desarrollados, y que aún se encuentra en una etapa de ajuste y búsqueda de identidad; las formas de gobierno no son ajenas a este proceso, están cambiando, probando nuevas modalidades, explorando otras. Si las instituciones son jóvenes, los ordenamientos jurídicos lo son todavía mucho más: La ley Orgánica de la UNAM, por ejemplo, que ha sido modelo para muchas de nuestras instituciones apenas cumplió 53 años; la primera Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional se expidió hasta 13 años después de haber sido creado (1949) (Mayagoitia, 1980). Esta situación es contrastante a la luz de las grandes instituciones de los países más industrializados: Inglaterra, Alemania, Francia, Estados Unidos o Japón (Cf. Clark B, 1997).

## Las leyes orgánicas

Actualmente las instituciones de educación superior en México existen por acuerdo y decisión del propio Estado, a diferencia de otros tiempos Y países. Hay instituciones que administra directamente el poder ejecutivo federal a través de la Secretaría de Educación Pública, otras son formalmente asociaciones civiles aunque la mayor parte de su presupuesto lo otorgue el Estado, y otras más, las universidades públicas, son *organismos autónomos*, descentralizados del Estado. La Constitución garantiza a las universidades autónomas, entre otros aspectos, "la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas" (Artículo 3, fracción VIII). En el sistema federal que tenemos, corresponde a los gobiernos de los estados, a través de su Congreso, discutir y aprobar la Ley Orgánica de cada universidad pública autónoma. parte constitutiva de las leyes orgánicas de todas las universidades es la relación y especificación de los llamados "órganos de gobierno" en donde se precisa quién (persona o grupos de personas) tiene poder y autoridad legítima para tomar decisiones y en qué ámbitos.

El hecho de que los congresos de los estados (o el federal) discutan y aprueben la Ley Orgánica de las universidades teóricamente da lugar:

- a que sea una expresión de la correlación de fuerzas que existen dentro del Congreso: en ocasiones habrá consenso de todos los legisladores en torno al contenido de la ley, en -otros casos los legisladores modificarán el proyecto o incluso lo pueden rechazar;
- a que en su contenido estén reflejadas, en un momento determinado y en una región específica, las particulares preocupaciones, los intereses, inquietudes y expectativas, en suma las diversas visiones que los legisladores, sus partidos políticos o el gobernador - quien envía la iniciativa de Ley-, tienen sobre su institución de educación superior,
- a que las formas de entender y ejercer la autonomía sea plural y diversa;
- en último término a aceptar que es la sociedad, por medio de sus legisladores, la que determina las modalidades de su universidad.

Por ello todas son diferentes aunque tengan elementos en común; de ahí que exista una diversidad de formas de expresar los mismos fines, y que las competencias y composición de los órganos de gobierno difieran de Estado a Estado.

Estas facultades del Congreso se pueden ver anuladas o disminui-

das, lo que no es infrecuente, cuando los gobernadores ejercen Un control total de los congresistas, de tal manera que los mandatarios pueden imponer una ley de acuerdo a su conveniencia.

La intervención de los congresos confiere una distinción notable y notoria a las universidades con relación a las otras instituciones de educación superior de la misma entidad; hay diferencia de forma y fondo entre una Ley Orgánica, un estatuto de una asociación civil o un acuerdo administrativo del poder ejecutivo federal.

La Ley Orgánica, su aprobación o modificación, se convierte en un asunto político, de interés público en la entidad: las instituciones analizan cuidadosamente si el intentar una modificación de la ley en el sentido que la propia comunidad pretende, tiene probabilidades de que así sea aprobada en la cámara; o bien si una porción mayoritaria de la cámara, aprovechando el interés institucional, modifica la ley, pero en favor de sus intereses y no en el de las comunidades universitarias; puede darse el caso de que la modificación de la ley provenga del gobernador y no de la institución; puede tratarse de modificaciones a la ley no compartidas dentro de la propia universidad; o bien puede ser que todos: comunidad, gobernador, legisladores, partidos políticos y sociedad civil estén de acuerdo.

Modificar una Ley Orgánica no es un asunto sencillo, se requiere la conjunción de múltiples voluntades en torno a una de varias opciones, para poder conseguirlo. El interés por modificar la ley puede provenir de las propias comunidades académicas (Guanajuato, 1994; Guadalajara, 1993; Aguascalientes, 1997; Veracruz, 1996) que logran interesar y comprometer tanto al gobernador como a miembros del congreso; o bien del gobernador, con fuerte apoyo del congreso, que logra convencer a una parte de la comunidad universitaria (Sonora, 1991); o puede ser del interés de la comunidad, del gobernador de la entidad y de funcionarios federales y de miembros del congreso (Guerrero), pero que no logran ponerse de acuerdo en el sentido del cambio. En otros casos, se prefiere, por un cálculo político, no modificar la ley aunque ésta ya no se ajuste a una nueva realidad institucional o nacional.

### El consejo universitario

En todas las leyes se describen dos tipos de autoridades: las personales y las colegiadas, y de éstas la que puede tener más influencia en el desarrollo institucional es el Consejo Universitario.

La reforma de Córdoba en 1918 incidió de manera notable en la forma específica de gobierno universitario que adoptaron las univer-

·dad<sup>es</sup> de América Latina. "Las demandas centrales de ese movimiento fueron: el establecimiento del gobierno estudiantil, la autonomía política, docente y administrativa de la universidad, y la elección de todos los mandatarios de la universidad, por asamblea, con representación de los profesores, estudiantes y egresados. Después de Córdoba, el movimiento de reforma universitaria se extendió a todo el continente, implantándose la mayor parte de las propuestas ahí acuñadas" (Pallán C, 1989).

Tal vez el origen de la existencia de los consejos universitarios -en sus diferentes connotaciones- presentes en todas las universidades mexicanas se encuentre precisamente en la reforma de Córdoba. La composición plural de los consejos y las competencias que se le asignaron marcan el modo específico de desarrollo de las universidades.

Las universidades tuvieron a mano el modelo americano, que ya llevaba siglos de estar operando, y sin embargo consideraron que no se ajustaba a las características y condiciones particulares de la educación superior mexicana.

Como se sabe, los *Board of Trustees* conjugan funciones muy diversas y amplias: especificar la misión institucional, asegurar la planeación a largo plazo, con egrir los recursos necesarios para operar, administrar efectivamente los recursos, aprobar los planes educativos, servir como puente y amortiguador entre la comunidad y las autoridades, preservar la autonomía institucional, fungir como corte de apelación, evaluar su propio funcionamiento y, la que califican algunos como la más importante, la elección del presidente o rector de la institución (Gade M.L., 1992; Kerr, 1986). Este conjunto tan amplio de competencias está siendo cuestionado por algunos analistas, pues consideran que se concentra demasiado poder en un solo órgano y puede devenir en un conflicto con los líderes académicos, lo que obligaría a replantear el equilibrio de poderes en el interior de las instituciones (cf. Lazerson, 1997).

Las universidades mexicanas optaron por una estructura de poder y autoridad que distribuye el poder entre diferentes instancias de gobierno, por un sistema de pesos y contrapesos, por la división de competencias expresas entre órganos de gobierno; se tiene un cuidado excesivo en no concentrar las decisiones en un sólo órgano.

En general, las competencias de los consejos universitarios son: normar y sancionar el desarrollo institucional, ser garantes de la autonomía, establecer la reglas del juego institucional, sentar las bases para una planeación a largo plazo y, en una proporción mayoritaria, elegir y designar a las autoridades, entre ellas al rector. Además, y sin necesidad de que e té especificado en la ley, juegan el rol de organismo amortiguador entre el Estado y la universidad, y entre la

comunidad universitaria y las autoridades. Este rol les ocupa ocasiones más tiempo que los asuntos académicos. Como la legislación universitaria está estructurada por facultades expresas (cada órgano de gobierno sólo puede tomar decisiones sobre aquello para el cual está explícitamente facultado), los asuntos de carácter laboral formalmente no son competencia de los consejos, son competencia del rector, aunque en algunas ocasiones los representantes de los profesores solicitan su tratamiento.

Llama la atención la composición de los *Board of Trustees*: Participan académicos, gerentes, amas de casa, estudiantes, sacerdotes ministros, funcionarios gubernamentales y todos ellos con diferentes niveles de instrucción. Responden a lo que Calvino perseguía desde el siglo XVI: la laicidad en la dirección universitaria en contraposición a la dirección a cargo del Estado o de la Iglesia. El número de miembros en las juntas americanas varía según se trate de instituciones públicas o particulares, en las primeras son en promedio 28 y en las segundas de 9. Sólo el 11 por ciento de las aproximadamente 50,000 personas que conforman las juntas tienen una actividad profesional relacionada con la educación; 5 por ciento son amas de casa; el 10.7 por ciento ostenta el grado de doctor y el 42 por ciento son el equivalente a nuestros licenciados (AGB, 1985; Kerr, 1989).

Las universidades mexicanas, como se describirá más adelante, optaron por una composición sólo interna. Son pocas las universidades que incluyen en el Consejo a miembros ajenos a la comunidad universitaria. Se tiende a crear otros organismos que cumplan ese papel de enlace con la sociedad civil.

Resalta que del conjunto de instituciones de educación superior, las universidades públicas autónomas son casi las únicas que conservan los consejos universitarios (con sus diferentes denominaciones: consejos generales, Colegio Académico, Consejo Directivo, Asamblea Universitaria) como el órgano de autoridad más importante y trascendente. Las otras instituciones en sus diferentes figuras jurídicas no tienen este órgano que caracteriza la forma de gobierno de las universidades públicas.

Los consejos universitarios se integran en general con miembros de la autoridad universitaria y con representantes de los profesores y de los alumnos; algunos incorporan además a representantes del personal administrativo y de los sindicatos existentes. Esta composición plural le da un carácter político y académico.

Político en tanto que elige, en muy diferentes asuntos, una opción entre varias posibles, resultado no sólo del conocimiento o de la razón, sino también de la conveniencia, de la coyuntura, de la conjunción de los intereses y expectativas y fuerza relativa de cada uno de los grupos

, representados. El consejo se torna todavía más político cuando en ausencia se elige a los funcionarios universitarios.

si) Académico, porque todas las decisiones académicas requieren su consentimiento. El saber especializado, objeto de la universidad, no ~os los miembros del consejo lo poseen en la misma profundidad, ni es la pretensión, pero esta diferenciación propicia que las decisiones académicas se tomen en función de la fundamentación que se presente y de la argumentación que se aduzca. En cambio los asuntos no estrictamente académicos dan lugar a que la participación sea mayor, pues su naturaleza es más opinable.

No todos los grupos que componen el consejo tienen la misma posibilidad de hacer prevalecer su punto de vista en él. Varios factores influyen en esta situación:

- i) El peso de los sectores no es el mismo: el número de autoridades, profesores y alumnos es variable, si bien todos los consejos cuidan que por cada dependencia académica esté presente el responsable institucional y algún( os) representante( s) de los profesores y algún(os) representante(s) de los estudiantes. Ello asegura, en la mayor parte de los casos, que al menos una tercera parte de los miembros del consejo esté constituido por funcionarios. Desde luego esto no implica que exista siempre uniformidad de criterios entre dichas autoridades.
- ii) La permanencia en el consejo. A diferencia de otros órganos representativos de la sociedad que son renovados en su totalidad cada determinado período, en los consejos universitarios hay recambios regulados en el que las autoridades ostentan una mayor permanencia. Esta situación se deriva de las propias características institucionales: un alumno no puede ser consejero en el transcurso de toda su carrera (4, 5 ó 6 años) sino un tiempo menor, lo mismo sucede con los profesores que tienen que cumplir con otros compromisos institucionales. Así, los que permanecen más tiempo en el consejo son las autoridades.

El cuadro 1 nos muestra el tiempo de permanencia reglamentado de cada uno de los sectores en las 36 universidades públicas:

Como puede observarse, los alumnos y profesores permanecen como representantes uno o dos años, en tanto las autoridades tres o más. Esta diferencia de tiempo tiene implicaciones que influirán en el "peso" específico de los grupos en las decisiones que se tomen en el consejo. Algunas de las diferencias son:

- a) Conocimiento de la mecánica de trabajo: alumnos y profesores,

### Cuadro 1

#### Tiempo de permanencia de los sectores en el consejo por número de instituciones

Tiempo de permanencia de los alumnos en el Consejo:

- En 11 instituciones duran 1 año.
- En 23 instituciones duran 2 años.

Tiempo de permanencia de los profesores en el Consejo:

- En 7 instituciones duran 1 año.
- En 22 instituciones duran 2 años.
- En 5 instituciones duran 3 o más años.

Tiempo de permanencia de las autoridades en los consejos:

- En 9 instituciones duran 3 años,
- En 25 instituciones duran 4 años o más .

\* En algunos casos, profesores y autoridades pueden reelegirse. Dos instituciones no tienen el dato.

Fuente: Elaboración a partir de las leyes orgánicas de las universidades.

particularmente los primeros, se incorporan en una mecánica y rutina de trabajo que desconocen, entran en una dinámica en que el conocimiento de la reglamentación y la historia institucional es útil para la argumentación y el debate; el desconocimiento lo puede colocar en una situación que por complicada, los abrume y reduzca a meros escuchas de asuntos que desconocen; su voto entonces, es disputado por otros grupos dentro del consejo.

vv) Profesionalización de la participación. Tanto para el alumno como para el profesor la actividad de representante es una carga adicional a sus compromisos universitarios; para la autoridad es parte de su responsabilidad. Las autoridades están capacitadas! y están obligadas a permanecer en el consejo tanto tiempo como sea necesario puesto que es parte de su trabajo; en cambio para los alumnos y profesores la representación es una responsabilidad que asumen voluntariamente y la cumplen por un compromiso moral, no por obligación. Esta situación da una ventaja relativa a las autoridades, que pueden esperar a que profesores y alumnos se cansen y se vayan para proceder a tomar decisiones "con los miembros presentes". La profesionalización también incluye un aparato administrativo especializado (en información, en legislación, en presupuestación) a la disposición de la autoridad. Finalmente el rector organiza el orden del día (delimita temas y fija prioridades), lo documenta (con

<sup>1</sup> Puede aludirse en este contexto la reflexión de Burton Clark sobre la autoridad colegiada: ".... corre la versión entre los cínicos de que el hecho de colegiarse consiste en transformar 10 minutos de acción en seis horas de discusión" (Clark, 1993: 167).

mayor o menor información) y lo preside (otorga el uso de la palabra). Está contemplada la posibilidad de que los consejeros puedan convocar a sesiones del consejo, pero más como una excepción. Cuando los consejeros recurren a esta opción es, generalmente, porque ya agotaron la vía de persuasión con el rector. La expedición misma de la convocatoria estará manifestando un juego de poder entre diversos grupos que representan diferentes intereses o puntos de vista en tomo a un asunto.

- e) El peso de los votos. En todos los consejos se toman decisiones, buena parte de ellas por votación nominal abierta de los miembros; así cada miembro es un voto, voto que es muy disputado cuando se van a tomar decisiones sobre asuntos delicados. Pero la emisión del voto se construye de manera diferente por cada sector. Las autoridades pueden votar como les parezca sin necesidad de dar cuentas a alguien, puesto que su voto es personal; en cambio los profesores y alumnos, en su carácter de representantes de personas, deben tomar opinión, construir consensos, convencer a sus representados o asumir su mandato. Cada consejero es un voto, pero no todos los consejeros disponen de los mismos medios, recursos, información y tiempo para construirlo. La correlación de fuerzas internas, el liderazgo en cada uno de los sectores o los asuntos que se traten influirán en si es un voto corporativo o no.

Sería ingenuo pensar que dentro de cada uno de los grandes grupos presentes en los consejos existe uniformidad de opinión, visión o expectativas. En cualquiera de ellos se pueden discutir los asuntos del consejo, pero también se discute entre los diferentes grupos, de modo que es posible conseguir alianzas entre miembros de diferentes grupos.

Además de alumnos, profesores y autoridades, 15 instituciones cuentan con uno o varios representantes del personal administrativo de base (los de confianza están representados por la autoridad). Estos representantes, al igual que los profesores y alumnos, lo son de un sector específico de la universidad y llegan a ocupar el puesto por medio de un proceso regulado por la ley. Como se sabe, en la década de los setentas surgió el sindicalismo en las universidades que, en general, no sólo defendía el interés de los agremiados sino que también representaba una visión de la universidad ante la sociedad, del compromiso social que debiera asumir y participaba también en algunos procesos académicos como los referidos a los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

En una tercera parte de las universidades (12), los sindicatos tienen al menos un lugar en el consejo y en 16 instituciones, el personal administrativo está representado en el consejo.

Cabe señalar que la "posición" del sindicato sobre algún asunto particular se podía (puede) conocer en el consejo por diferentes medios; la diferencia estriba en que algunas instituciones decidieron dar un lugar formal al sindicato para reconocerlo como interlocutor válido para tratar los asuntos que le competen al consejo.

Llama la atención que las instituciones que decidieron incorporar a los sindicatos en el consejo son, en su mayoría, las que no cuentan con junta de gobierno, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
Número de universidades que cuentan con junta de gobierno y representación del sindicato en consejo

<i>Junta de Gobierno</i>	<i>Sí representación sindical</i>	<i>No representación sindical</i>	<i>Número de universidades</i>
Existe	3	14	17
No existe	9	10	19
<b>número de universidades</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>36</b>

*Fuente.* Elaboración a partir de las leyes orgánicas de las universidades.

En ciertos sectores universitarios y políticos, la existencia de las juntas de gobierno se asocia con instituciones de tipo conservador. Este conservadurismo se manifiesta en que no dejan al consejo elegir a su rector, y se niegan a darle un lugar en la estructura del gobierno al sindicalismo universitario, al que no lo desconocen pero tampoco lo reconocen como un grupo que deba estar formalmente presente en las discusiones.

Los consejos universitarios, a diferencia de las autoridades personales, son órganos discontinuos: se reúnen para tomar decisiones, tantas veces como asuntos tengan que atender. Su composición plural y diversa, su tamaño, sus funciones, sus decisiones representan el punto de equilibrio entre legitimidad y eficacia; son la medida del grado de la gobernabilidad institucional.

En un país donde apenas se están conformando grupos académicos sólidos, en donde las universidades están construyendo su vocación institucional, que están expuestas tanto a una indiferencia del gobierno como a la tentación de intervención directa, los consejos universitarios representan la forma de gobierno por excelencia de las universidades y son su órgano distintivo de autoridad legítima. Las grandes decisiones sobre la vida universitaria son tomadas en su seno, a pesar de presiones externas, amenazas veladas o intentos de intervención di-

de grupos externos. Los guardianes de la autonomía son los que refic<sup>ta</sup> de cuentan darán expresión, contenido y rumbo a la autonomía a n. . . universltana.

### Las juntas de gobierno

La primera junta de gobierno surgió en la UNAM en 1942, Y uno de los propósitos fundamentales al establecerla fue el de elegir a las principales autoridades de la universidad (rector y directores de escuelas, facultades e institutos), resolver los conflictos que pudieran surgir entre autoridades y que no fueran de la competencia expresa de algún otro órgano. Uno de los principales problemas de inestabilidad en la UNAM era precisamente el de la designación de los funcionarios.<sup>2</sup> La reglamentación anterior a 1945 dejaba libremente en manos del Consejo Universitario la designación del rector (a partir de 1933) y la ley de 1929 daba la facultad al presidente de la República, quien enviaba una terna al Consejo Universitario para que éste escogiera a alguno de los tres. El propósito parece haberse conseguido, pues a partir de la vigencia de la ley han ocupado la rectoría 12 personas (en 53 años), en tanto que 14 lo hicieron en un lapso de 15 años (1929 a 1944) (Valadés Diego, 1979).

El siguiente cuadro nos muestra cuántas universidades cuentan con juntas de gobierno:

Cuadro 3  
Universidades con Juntas de Gobierno

<i>Existencia</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>
Sí la tienen	17	47
No la tienen	19	53
Sumas	36	100

*Fuente.* Leyes orgánicas de las universidades.

Como puede observarse la mayor parte de las instituciones no cuentan con juntas de gobierno, aunque se aprecia una tendencia creciente a incorporarlas en las modificaciones recientes a las leyes orgánicas de las universidades, ya sea porque adquirieron su autonomía (Guanajuato, Veracruz), porque son de nueva creación (Quintana Roo), o porque reformaron radicalmente su ley anterior (Sonora).

<sup>2</sup> Silva Herzog (1975:240) describe los viciados procedimientos para designar al rector.

Con pocas variantes, los requisitos para ser miembro de la junta prácticamente son los mismos para las universidades que la tienen. Los hay de tipo administrativo (ser mexicano, no ostentar Cargo alguno en la universidad, mayor de 30 y menor de 70 años), subjetivos (gozar de estimación general como persona honorable y prudente) y académicos (ser o haber sido profesor o investigador, tener un título universitario mayor al de bachiller, haberse distinguido en su especialidad). La honorabilidad es un atributo que se exige prácticamente a todos los funcionarios de la universidad, y la prudencia más a los rectores y a los miembros de las juntas. Parecería privar un interés de que a las juntas pertenezcan hombres y mujeres de la academia, sabios, prudentes y maduros, ajenos a los apetitos del poder.

Las variaciones en las juntas de gobierno son en cuanto al número, su composición y sus funciones.

*El número.* Cada universidad ha optado por el número que de acuerdo a la circunstancia histórica concreta le ha parecido adecuado, el valor mínimo es de cinco y el máximo es de 15.

El siguiente cuadro muestra las frecuencias:

Cuadro 4

<i>Número de instituciones</i>	<i>Número de miembros en la junta</i>
5	5
2	7
1	8
3	9
3	11
2	14
1	15

*Fuente:* Leyes orgánicas de las universidades.

Como se puede observar, las juntas son impares para que no se empantane la toma de decisiones; no pertenecen a ella los rectores, con la excepción de dos casos (las de 14, que con su inclusión suman 15), para que no intervengan en la designación de su sucesor. Para la designación del rector generalmente se requiere una mayoría calificada y no la mayoría simple.

*La composición de las juntas.* Por las características que señalan las leyes para que las personas puedan ser elegibles a la junta, se privilegia un perfil académico sobre el profesional y una inclinación a asegurar casi en todos los casos la posibilidad de la presencia, en diferente proporción pero generalmente minoritaria, de miembros

externos a la propia institución. El término elegido en la reglamentación es "al menos" cierto número de miembros internos, lo que da la posibilidad de que todos sean internos (en seis casos, todos los miembros deben ser internos). En las juntas que recientemente se han creado se ha procurado que haya una presencia de miembros ajenos a la institución. Se quiere cuidar que en la elección del rector se tomen en cuenta puntos de vista internos y externos a la institución: que los miembros internos con un conocimiento de primera mano del acontecer institucional puedan confrontar su visión con personas que están fuera de ella y tal vez tienen una mayor objetividad, menor compromiso y mayor independencia en cuanto que la decisión que tomen no les afectará (sufrirla o disfrutarla) en su vida cotidiana.

Hay algunas juntas que han reglamentado la suplencia de sus miembros con el fin de que en el recambio se conserve la concurrencia de miembros de diferentes disciplinas, la diversidad organizativa, la representación por áreas de conocimiento; en general, respetar la pluralidad que se cuidó en la composición de la primera junta, para evitar un monopolio por alguna disciplina, por algún *campus*, por algún grupo. Otras juntas no han reglamentado la suplencia, pero generalmente conservan un "espíritu" de pluralidad y diversidad. El problema se presenta cuando un grupo quiere tener una hegemonía para lograr la decisión de la elección del rector en favor de un candidato afín al grupo y no tiene impedimento alguno para hacerla puesto que no está reglamentado.

En cuanto a las funciones, como se dijo anteriormente, casi todas las juntas tienen como función prioritaria designar al rector y, en algunos casos, a los principales funcionarios (existe un caso en que la junta no designa al rector); en dos instituciones la junta tiene, además, funciones relacionadas con el presupuesto y la conducción y planeación de la universidad.

**Cuadro 5**  
**Funciones de las juntas**

<i>Funciones</i>	<i>No. de Instituciones</i>
Solo designar autoridades	13
Designación y planeación	1
Designación, presupuestación y planeación	2
Otras diferentes a las anteriores	1
Total de instituciones	17

*Fuente:* Leyes orgánicas de las universidades.

La designación de los rectores también reviste algunas variantes, como se describirá más adelante.

Se puede apreciar que nuestras juntas de gobierno mexicanas son significativamente diferentes a las estadounidenses: en composición y en funciones, en número, pero sobre todo en su carácter. Los *Boards* pretenden ser una representación plural de la sociedad civil dirigiendo y conduciendo los pasos de la universidad: los laicos a cargo del gobierno universitario. Nuestras juntas responden a un interés muy concreto, a resolver un problema detectado y, con la sola excepción de dos universidades, a ello se dedican. Así se preserva y conserva un valor en nuestras universidades y es que la definición del rumbo, la aprobación de planes y programas de docencia e investigación, la autorización de las finanzas se continúan depositando en ese espacio colegiado y plural que son los consejos universitarios.

Se podría afirmar que las juntas de gobierno han contribuido significativamente a la gobernabilidad institucional en tanto que han constituido un órgano legítimo y eficaz para asegurar una transmisión pacífica y civilizada del poder universitario depositado en la figura del rector; así la decisión deja más fuerte a la institución (o menos lastimada en la medida en que sus miembros no se vieron precisados a "jugárselas" por un candidato). La función potencial de ser un tribunal para dirimir conflictos universitarios es una garantía institucional pero a la que ha habido poca necesidad de recurrir porque los conflictos encuentran cauce para resolverse o son de tal naturaleza que están fuera de la competencia de la junta. A reserva de hacer una revisión puntual, se podría aventurar que los conflictos derivados de la designación del rector se han presentado con mayor frecuencia en aquellas instituciones en que no existe la junta de gobierno.

### El rector

De las autoridades personales la de más alta jerarquía corresponde al rector. Éste generalmente tiene especificadas un conjunto de facultades que pueden agruparse en: administrativas, representativas, ejecutivas y de "iniciativa". Las tres primeras podrían considerarse que son obligatorias y se cumplen a través de un aparato administrativo que el funcionario elige con mucha libertad. Se cumplirán de mejor o peor manera en función, más que de las características y capacidad del rector, de la competencia, profesionalismo y recursos del aparato administrativo. En cambio la facultad de iniciativa (entendida como la competencia de tener, proponer, defender y convencer de seguir ciertos rumbos o realizar algunas transformaciones dentro de la institución) es discrecional en su ejercicio (puede usarse o no sin que esté de por medio el cargo), pero brinda la posibilidad de ejercer un

liderazgo que puede contribuir significativamente a tener una alta o baja gobernabilidad institucional.

La personalidad del rector puede jugar un papel relevante en la conducción y desarrollo de la universidad. Hay algunos autores que consideran al rector como un personaje necesario pero completamente prescindible. Sus funciones se reducirían a las tres primeras antes mencionadas. La posibilidad de darle un sello personal a la institución es muy baja dada la alta normatividad e historia de la organización; las posibilidades de transformar la institución se localizan en la base, en la fortaleza de los grupos académicos y no en la cúpula y mucho menos en una persona, por brillante que sea. La influencia es baja dado que las instituciones cuentan con normas, procedimientos y formas de hacer las cosas muy bien establecidos. James March (1980) afirma, para el caso norteamericano, que no cuenta con evidencia de que alguna organización haya cambiado por la forma de relación, motivación o competencia de su presidente. Casi todos provienen de un grupo muy homogéneo y lo importante es la pertenencia a ese grupo y no tanto a su personalidad. Los presidentes son importantes como grupo social, no como individuos.'

El rol del rector puede variar además por el modo de gobierno institucional. En los sistemas de anarquías organizadas, "los presidentes y otros dirigentes institucionales sirven primariamente como catalizadores. No conducen tanto a la institución sino que canalizan sus actividades en formas sutiles. No mandan, negocian. No planifican en forma amplia, tratan de rozar los problemas juntamente con las soluciones preexistentes. No son dirigentes heroicos, son facilitadores de la continuación de un proceso" (Balbridge, 1982:29). Clark Kerr apunta otras características. El presidente bajo el modo de anarquía organizada

tiene una actitud más reactiva que activa, no tiene influencia en las decisiones académicas, tiene un modesto control en los eventos de la vida académica, sus iniciativas se empantanar y sus actos pasan desapercibidos por buena parte de la comunidad, es un ejecutivo que no sabe bien qué debe hacerse y no tiene confianza en que lo que hace sea importante (1986).

Bajo el modelo burocrático el líder es visto como el héroe que se yergue en la parte superior de una compleja pirámide del poder.

El papel del héroe es determinar los problemas, considerar alternativas y hacer elecciones racionales. El liderazgo en el modelo colegiado contrasta fuertemente

<sup>3</sup> David Riesman estima que a fines de siglo habrá aproximadamente 10,000 presidentes y 50,000 miembros de los Board of Trustees en los EUA.

con la imagen del héroe burócrata. El dirigente universitario es, en el mejor de los casos, un primero entre iguales en una organización académica que se supone está administrada por expertos profesionales. Se procura la dinámica del consenso en una comunidad de estudiosos. Dentro del modelo político, el dirigente es Un mediador, un negociador, una persona que navega entre bloques de poder tratando de establecer cursos viables de acción para la institución. La interpretación política delliderazgo puede presionarse todavía más porque el gobierno de la universidad tiende a parecerse cada vez a la forma de administración de un gabinete. La figura clave en la autoridad no es el presidente, el gigante solitario, sino el dirigente político rodeado de su estado mayor, el primer ministro que reúne la información y la pericia a fin de construir la política (Balbridge 1982:29-42).

Clark Kerr y Marian L. sostienen que la autoridad del presidente varía en función de las facultades que se le asignen, de su relación con la junta de gobierno y, también, de sus características personales: los presidentes de los *Board of Trustees* son diferentes, provienen de diversas ocupaciones y hacen las cosas distintas. Estas diferencias pueden influir en la conducción de la universidad (Kerr Clark & Marian L. Gade, 1989).

El presidente tendrá más autoridad cuando la junta lo tenga como único interlocutor ante la universidad y le conceda todas las facultades para designar funcionarios, ejercer y vigilar el presupuesto (modelo puro). Tendrá menor autoridad, cuando existan órganos (administrativos o académicos) que vean asuntos directamente con la junta o dependan de ella (modelo de consenso colegial y gobierno compartido). Tendrá otras modalidades de autoridad cuando se convierte en el centro de influencia de múltiples actores: las autoridades externas, la prensa, el público, las organizaciones estudiantiles y de maestros, la administración de la institución, etcétera (modelo poli céntrico y de condiciones políticas) (Kerr, 1986).

Coincido con el planteamiento de que los rectores pueden ser un factor importante en la transformación institucional, dependiendo de sus características de personalidad, de cómo llegaron a la rectoría y cómo la viven. Siguiendo en términos generales algunas de las ideas que formuló Clark Kerr para los directores de los *Board of Trustees*, el ejercicio de Cynthia Hardy para las universidades brasileñas (Hardy, 1996) y el conocimiento de algunas universidades mexicanas, se puede plantear muy provisionalmente cinco grupos en los cuales podrían ubicarse la mayor parte de los rectores de las universidades mexicanas:

- a) *Los líderes académicos*. Son personas que llegan al cargo contando con un "prestigio" académico; tienen visión y habilidad para persuadir a personas y grupos de realizar acciones que transformen a la institución, intentan nuevas cosas, no es un obstáculo para ello



la burocracia ni la reglamentación existente. Su interés a largo plazo es la vida académica sin despreciar los puestos políticos. Son los idóneos cuando hay una crisis de gobernabilidad institucional.

- b) *Los gerentes*. Cuentan con alta capacidad administrativa y habilidad para escuchar y establecer acuerdos y consensos entre los intereses de los diferentes grupos; se preocupan por la eficacia y eficiencia institucionales; llevan finanzas sanas, se sitúan en la cúspide de la jerarquía del poder; se sirven de la burocracia para administrar la universidad. Su aspiración es ocupar otros cargos políticos aceptando el del rector como uno más dentro de su carrera política. En tiempos de un desarrollo normal, no de conflictos o crisis, serían los indicados para la institución.
- c) *Los sobrevivientes*. No cuentan con prestigio académico ni profesional, pero se les reconoce "habilidad política". Juegan a la política para conservar su posición, se adaptan fácilmente al cambio, son poco escrupulosos, ansiosos de poder; son burócratas que siguen reglas, actúan con sumo cuidado para no cometer errores, no asumen responsabilidades, mienten, no tienen iniciativa, siguen a pies juntillas las reglas federales, sobreviven por su docilidad y el buen trato a los funcionarios federales. Pretenden mantenerse en el círculo de poder independientemente del puesto que se les ofrezca. Tienden a surgir en instituciones con baja identidad institucional.
- d) *Los masoquistas*. Generalmente ningún rector inicia con este perfil pero muchos terminan sintiéndose así. Son víctimas de lo que le dejaron sus antecesores, son inocentes de la deficiente marcha institucional, proclaman que sacrificaron sus intereses y expectativas personales y profesionales en aras de la institución sin que la comunidad universitaria se los reconozca. Son fríos, su gestión está exenta de emoción, ante cualquier iniciativa que se le propone le dan la vuelta y juzgan que no es el momento oportuno de llevarla al cabo. Tienden a construirse un enemigo para asignarle las culpas: un administrador, algún director, un grupo específico. Terminado su encargo tienden a abandonar la institución.
- e) *Los arribistas*. No cuentan con un reconocimiento académico, ni profesional, ni con habilidad política. Llegan al puesto de manera fortuita, más como resultado de un arreglo entre grupos que se disputan el poder que por características personales. Son personas bien intencionadas, cuidadosas del vestir, de fácil sonrisa y que les encanta andar de inauguración en inauguración. No tienen iniciativa, relativamente inocuos, guardan una actitud dócil ante el grupo que lo postuló al cargo pero sin formar parte de él. Tienden a regresar a la vida académica sin pena ni gloria.

La figura jurídica del rector reviste características más políticas académicas. Lo político se da por el tipo de asuntos que ocupan y preocupan a los rectores (presupuesto, relaciones laborales, conflictos internos); por el "nivel del puesto" dentro de la entidad federativa; por el tipo de relaciones que se establecen con las autoridades estatales o federales; por la representatividad institucional; por la necesidad de construir redes y grupos de poder que le ayuden a realizar exitosamente su gestión. Este conjunto de actividades le ocupan la mayor parte del tiempo y queda poco para dedicarlo a los asuntos académicos, pero lo coloca en un ámbito de poder más allá del puramente institucional.

Así la designación del rector se convierte en un tema relevante en la vida institucional.

### Elección del rector

Con una sola excepción las formas de elegir al rector son tres: La que está a cargo de la junta de gobierno (en ascenso), la que corresponde a los consejos universitarios (la más frecuente) y la que es resultado de la votación de toda la comunidad (en tendencia a la desaparición). Mucho se ha discutido sobre cuál debiera ser la forma idónea para elegir a los rectores, pero si la experiencia institucional es un criterio, se puede afirmar que la elección universal, directa de toda la comunidad no ha mostrado ser el camino más adecuado por los graves problemas que acarrea, lo que bien podrían denominarse como crisis de gobernabilidad. La elección directa hace caso omiso de las características muy particulares de la organización universitaria porque pretende reproducir formas de elección que han sido diseñadas y son válidas para otras organizaciones. Las universidades optan cada vez más por las juntas de gobierno, siempre y cuando acoten su competencia al nombramiento de autoridades y no pretendan invadir otras que corresponde a los consejos.

El siguiente cuadro muestra qué órgano elige el rector.

**Cuadro 6**  
**Forma de elección del rector**

<i>Órgano que elige</i>	<i>Núm. de Universidades</i>	<i>%</i>
Junta de Gobierno	14	39
Consejo Universitario	19	53
Voto universal sancionado por Consejo	1	3
Voto universal de la comunidad	2	5
Sumas	36	100

*Fuente:* Leyes orgánicas y estatutos de las universidades públicas autónomas.

Corno se puede apreciar, la mayor parte de los rectores son no m- doS por el Consejo Universitario e interviene en el proceso al bra noS en otros dos casos (cuando hace la propuesta de candidatos a r~unta o convalida la votación de la comunidad) lo que lo hace ser la a ~alidad más frecuente. En el siguiente cuadro se muestra la relación ~tre el órgano que elige y el origen de la propuesta. Cuando coincide :l órgano que elige con el que propone se considera que hay una decisión que es competencia exclusiva del órgano (sin menoscabo de las modalidades de la consulta que pueda instrumentar), y en todos los demás casos hay intervención de otros órganos.

Cuadro 7

## Elección de rector y origen de la propuesta

<i>Elige</i>	<i>De junta de gobierno</i>	<i>Del consejo</i>	<i>Del rector</i>	<i>De una junta electoral</i>	<i>De consejos defacultad</i>	<i>Otra</i>	<i>Sumas</i>
Junta	9	2	I	0	I	I	14
Consejo	I	12	0	I	I	4	19
Voto U ni versal	0	0	0	0	0	3	3
Sumas	10	14	I	I	2	8	36

*Fuente:* Leyes orgánicas y estatutos de las universidades públicas autónomas.

## Características del rector

Las leyes orgánicas exigen pocos requisitos académicos para aspirar a ocupar el puesto. No se puede establecer un perfil académico a partir de ellos. Se pueden agrupar en tres: *a)* los administrativos que se refieren al cumplimiento de ciertos requisitos fácilmente comprobables (edad mínima y máxima, contar con un título de licenciatura -sólo una exige el requisito de maestría-, no tener antecedentes penales, no desempeñar un cargo político, no ser ministros de culto); *b)* los subjetivos: valores, que son difíciles de medir pero a la vez es relativamente sencillo reconocer cuando se carece por completo de ellos (prudencia, honorabilidad, distinguido en su especialidad); *e)* los candados: conjunto (amplio o reducido) de restricciones para asegurar que el nombramiento recaiga en una persona que conoce y estima a la universidad (antigüedad mínima como docente o investigador en la propia institución, residencia efectiva en la entidad y algunas establecen además el ser originario del estado).

Los dos siguientes cuadros muestran el grado de los actuales rectores y el área de conocimiento:

Cuadro 8  
Grado del rector (marzo de 1998)

<i>Grado</i>	<i>No. Universidades</i>	<i>%</i>
Licenciado	16	4
Maestro	10	4
Doctor	10	28
		28

*Fuente:* Elaborado a partir del directorio de funcionarios de la ANUIES, 1998.

Cuadro 9  
Área de conocimiento del grado del rector (marzo de 1998)

<i>Área</i>	<i>No. de instituciones</i>	<i>%</i>
Agropecuaria	0	0
C. naturales y exactas	2	5
Sociales y administrativas	8	22
Educación y humanidades	4	11
Ingeniería y tecnología	7	19
Salud	1	3
Dato por conseguir	14	
Sumas	36	100

*Fuente:* Elaborado a partir del directorio de funcionarios de la ANUIES, 1998.

Se puede observar que la mayor parte de los rectores cuentan sólo con la licenciatura y si fuera aplicable la conclusión de Clark Kerr con respecto a los presidentes de las instituciones americanas, sería un aspecto para considerar, no tanto para modificar la legislación, sino para realizar la lección: en tanto los presidentes cuenten con mayor autoridad académica reconocida, mayor es la probabilidad de que se acepten sus puntos de vista en la comunidad universitaria. Se utilizan armas típicas de la universidad: el conocimiento y el prestigio académico como medios para mejor gobernar la institución.

También se puede observar que buena parte de los rectores pertenecen a las áreas de ciencias sociales y administrativas y las de ingeniería y tecnología.

#### Duración en el cargo y reelección

Considerado el puesto con una carga fuerte de sentido político, la rotación y no perpetuación en el cargo es algo que está muy definido



en las universidades. A diferencia de las instituciones particulares (que generalmente no tienen un período definido para el rector o director) o de las instituciones de otros países, los rectores de las universidades mexicanas (con sólo tres excepciones) no pueden ocupar el puesto más de ocho años consecutivos. Se observa en el siguiente cuadro que en todas las instituciones, cuyo período es de tres años, está considerada la reelección ya sea en forma mediata o inmediata; por el contrario, las instituciones que tienen un período de seis años no la contemplan; la modalidad más frecuente es la de cuatro años y la reelección.

**Cuadro 10**  
Período de gestión del rector y posibilidad de reelección

Período	No reelección	Sí, inmediata	Sí, mediata	Sí, no definida	Total	%
3 años	0	5	1	0	6	17
4 años	7	16	2	2	27	75
6 años	2	0	0	1	3	8
Sumas	9	21	3	3	36	100
%	25%	58%	8.5%	8.5%	100%	^

Fuente: Leyes orgánicas y estatutos de las universidades públicas autónomas.

¿Qué tanto influye el período y la reelección en la gobernabilidad institucional? A reserva de hacer una consulta directa con una muestra de rectores, la situación actual parece mostrar varias tendencias: no dejar como indefinida la duración en el cargo, disponer de un tiempo "suficiente" (entre seis y ocho años) para que los esfuerzos de conducción puedan ser apreciados y que es preferible la reelección inmediata (una especie de referéndum sobre la gestión) a la mediata.

Por los elementos descritos la influencia posible de la figura del rector en la institución estaría dada no tanto por los aspectos reglamentarios establecidos (los requisitos formales que tuvo que cubrir para acceder al puesto, las competencias que tiene asignadas en la ley), sino por el conjunto de otros factores objetivos y subjetivos, no reglamentados (las características académicas y profesionales; la situación institucional; el compromiso establecido con miembros internos y externos a la institución; la conjunción de voluntades que logró a su favor en los electores directos, etcétera). El rector puede ser un elemento importante para el desarrollo, cambio o consolidación e incluso retroceso institucional.

### Diferencias en las formas de gobierno de las universidades mexicanas y las estadounidenses

Tal vez resulte de interés hacer una breve comparación de algunas de las diferencias entre las formas de gobierno de las universidades mexicanas y las instituciones de educación superior americanas, con el objeto de sostener la idea de la imposibilidad de replicar modelos de un país a otro, y que es la historia institucional, nacional, la que va determinando las formas más adecuadas para ejercer el poder y la autoridad legítimas en las universidades.

Ubicación y representación del poder formal. En Estados Unidos, casi sin excepción, el órgano directivo de cualquier institución de educación superior (públicas, particulares, grandes, pequeñas, de diversos tipos) la "junta de gobierno" (*Board of Trustees*) asume competencias muy amplias, extensas, decisivas para el desarrollo de las instituciones. Reúne funciones de legislación, presupuestación, controloría y planeación (Gade, M.L., 1992; Kerr, 1989:20-21). En nuestro país, en cambio, hay una mayor diversidad y heterogeneidad en la organización de las instituciones; se cuenta desde universidades autónomas, hasta instituciones dependientes totalmente del gobierno federal. Los órganos de gobierno de las instituciones variarán en función del tipo de institución que se trate.

La composición, número y duración en el cargo. En EU las juntas de gobierno cuentan con una fuerte representación de la sociedad civil; los miembros no son necesariamente del más alto nivel académico; son elegidos por los propios miembros de la junta; en general las conforman de ocho a 15 integrantes, dependiendo de la institución y duran aproximadamente 10 años en el cargo. En México en cambio la composición de los consejos universitarios es casi exclusivamente endógena, con un alto nivel de rotación, hay miembros elegidos por la propia comunidad a la que representan y otros son miembros ex officio; y son mucho más numerosas, en general más de 35 miembros, llegando en algunas instituciones a ser centenares.

La tradición del tipo de organización. Los *Board of Trustees*, si bien han sufrido cambios en el transcurso del tiempo, varias de sus principales características provienen del siglo XVI, se han mantenido y prácticamente desde el siglo pasado no han variado. En cambio en nuestro país, como se mencionó, la normatividad que define las formas de gobierno, es relativamente reciente.

La existencia y conformación de grupos académicos sólidos y de prestigio. En EU la figura de profesor de tiempo completo en las instituciones de educación superior ya existía desde el siglo pasado, en cambio en México fue excepcional hasta el inicio de la década de

los setentas. La misma situación puede decirse con respecto a la formación del personal. En EU esa figura se procuró y se apoyó fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial, y en México hasta la década de los setentas se le empezó a dar impulso (Schuster, 1986; Gil *et al.*, 1994). Esta situación propició que en México el peso de los académicos fuera relativamente débil, pues casi era inexistente hasta hace dos décadas; y en cambio, en EU ya existían grupos académicos fuertes con una presencia importante dentro de las instituciones.

La interferencia, influencia y presencia del gobierno federal. Como es sabido, el desarrollo de las instituciones de educación superior en EU se debe principalmente a la sociedad civil con una escasa presencia y desdibujada injerencia del gobierno federal. En cambio en México no puede entenderse el desarrollo de la educación superior en el presente siglo sin la participación del gobierno federal, la cual en los últimos años ha sido mucho más activa. En EU la coordinación nacional de la educación superior apenas ha requerido un departamento; en cambio, en México, tres subsecretarías (tomando en cuenta a la educación normal) la atienden.

Recursos financieros. Las diferencias entre los dos países en cuanto al monto, asignación, distribución, ejercicio y supervisión de los recursos financieros de las instituciones de educación superior son notorias y muy significativas.

La relativa claridad de las diferentes misiones de las instituciones universitarias en EU y la difusa imagen de las instituciones mexicanas. En efecto, la tipología establecida en el país del Norte por la fundación Carnegie ofrece un horizonte menos confuso que el que se aprecia para la mayor parte de las instituciones mexicanas, sobre todo en el ámbito de las universidades.

Un sindicalismo de muy distinta naturaleza, peso y representación. El surgimiento del sindicalismo universitario en la década de los setentas en México, su orientación fuertemente contestataria a la autoridad institucional, su presencia y participación en los consejos universitarios marcan una notoria diferencia con los sindicatos de profesores en los Estados Unidos.

La representación de alumnos. En Estados Unidos los estudiantes no participan en todos los cuerpos colegiados; en cerca del 50% de los senados no hay representación estudiantil. En cambio en México es prácticamente impensable la ausencia de representación estudiantil en los consejos universitarios.

### Diferencias en cuanto a los órganos de gobierno personales

Entre los rectores, directores o presidentes de las instituciones del vecino país y los nuestros también hay diferencias que valdría la pena sopesar, a saber:

*Su procedencia o actividad anterior:* entre los estadounidenses es relativamente frecuente encontrar que el rector o director no proviene de la institución a la que van a dirigir, en cambio en México, la modalidad anterior marca la excepción de la regla.

*La profesionalización de la actividad:* en el país vecino se tiende a una profesionalización de la función de rector o director como tal; en cambio, en México, la tendencia es por una trayectoria administrativo académica (más la primera) interna a la propia universidad."

*Los mecanismos para acceder al cargo:* en EU es una de las principales competencias de la Junta de Gobierno y ajuicio de muchos su más delicada responsabilidad; en cambio en nuestras instituciones, en general, son procesos desgastantes, cuestionados frecuentemente, y que involucran a buena parte de la comunidad universitaria.

*La permanencia en el cargo del rector o director:* en EU el promedio es de siete años para las universidades públicas y de nueve años para las instituciones privadas, con la posibilidad de permanecer mucho más tiempo en el cargo; en México oscila entre tres y ocho años, sin posibilidad de continuar en el cargo y mucho menos de ejercerlo en otra institución, a excepción de los institutos tecnológicos en los cuales sí se aprecia una rotación de los directores en diferentes institutos, y donde se

tiende a la profesionalización del puesto; y se intercambian según las necesidades específicas o problemas del tecnológico en cuestión.

*La autoridad en el interior del propio órgano de gobierno:* en EU el rector es designado por este órgano, y en México sólo a veces es designado por el Consejo Universitario (Kerr, 1989; Kerr, y Gade, 1989; González, 1991; Gade, 1992).

### A manera de conclusión

La existencia de órganos personales y colegiados, integrados en buena parte por personas que son representantes de alumnos y profesores,

<sup>4</sup> Carlos Marquis muestra, para el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, que la mayor parte de los órganos personales tienen una trayectoria administrativo y académicos; en otras palabras la posibilidad de ser rector es mayor, en la historia de la universidad, cuando se ha transitado por los cargos administrativos. Lo que no sucede, a diferencia de los norteamericanos, es que después de ser rector es muy baja la probabilidad de que se vuelva a ocupar el cargo de rector en otra institución (Cf. Marquis, 1987).



lleva a retomar otro de los aspectos de las democracias modernas: la relación conflictiva entre eficacia y legitimidad, conceptos claves asociados al grado de gobernabilidad (Arbós Xavier y Salvador Giner, 1993; Daniel Bouquet, 1994). Para el caso de las universidades la legitimidad tiene que ver con la democracia y la participación, y la eficacia con el logro de resultados en tiempos establecidos al menor costo posible. Siguiendo el planteamiento de Huntington (Acosta, 1994), se podría postular que el incremento de participación de los miembros en los órganos colegiados (competentes para decidir los aspectos fundamentales de la universidad) con una representación por sectores, podría llevar a una mayor división en la toma de decisiones en los consejos; la mayor división conduce a que no se resuelvan, oportunamente, los asuntos que le toca decidir y ello puede crear en la comunidad universitaria una sensación de ineficiencia de los órganos colegiados; la ineficiencia propicia un desaliento en la pretensión de participar en los órganos colegiados, lo cual reduce la legitimidad de los órganos. No es gratuita la impresión que tienen algunos funcionarios, profesores y alumnos de que los órganos colegiados retrasan la toma de decisiones (se discute mucho y se llega a nada) y hay una cierta inclinación a reducir su funcionamiento para otorgar mayores facultades decisorias a los órganos personales. Las instituciones de educación superior no autónomas (organismos dependientes del Estado, instituciones particulares con la figura de asociación civil) no cuentan con consejos conformados de manera representativa y elegidos democráticamente; en todo caso, los conforman como órganos consultivos pero no resolutivos. En esta situación los órganos decisores son pequeños (en comparación con los consejos) y tienden a aumentar las facultades y competencias del órgano personal para, supuestamente, aumentar la eficacia aun a costa de disminuir la legitimidad. "Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad y una gobernabilidad fácil sugiere una democracia diferente" (Crozier, citado por Acosta, 1994:50).

La democracia universitaria reviste características muy particulares. Pretende garantizar que en las decisiones que atañen a toda una comunidad universitaria ésta participe efectivamente a través de representantes, un consejo representativo. Sin embargo, todas las instituciones establecen ciertos candados de tal modo que no todos y cada uno de los miembros de la universidad tienen la misma probabilidad de pertenecer al consejo: un sector pertenece por el papel que desempeña en la institución, (las autoridades); otros dos sectores (alumnos y profesores) tienen representación en función de la organización académica de la universidad y no en función de un número determinado de miembros; pueden existir otros representantes, elegidos o no,

de otros sectores de la comunidad (administrativos, sindicatos, egresados) o incluso externos. Así, en la mayor parte de las universidades, la representación en los consejos está en función de dos ejes, el de sectores (profesores y estudiantes) y el de la organización académica. Esta conformación del consejo privilegia la representación disciplinaria, pretende la confrontación multidisciplinaria en los asuntos académicos y administrativos y no busca que el número de representantes sea proporcional al tamaño de cada sector. El problema en algunas universidades es que el sector científico, los investigadores, no están debidamente representados en los consejos, sea porque la actividad de investigación está separada física y normativamente de la docencia; porque los institutos de investigación no cuentan con alumnos y por lo tanto no procede la fórmula de igual número de representantes académicos y estudiantes por dependencia.

Por otro lado, como se mostró anteriormente, la permanencia en el consejo es diferente según el sector al que se represente: las autoridades tienden a tener una permanencia mayor que los otros sectores y cuentan además con un aparato auxiliar, una burocracia que les ayuda a cumplir su función, aparato que no está a disposición de los otros sectores. Estas diferencias, entre otras, hacen una democracia universitaria con características singulares que responden y se adecuan al objeto mismo de la universidad.

En las universidades la representación en los consejos no es de partidos políticos (que luchan por el poder), sino de corrientes que tienen puntos de vista no necesariamente coincidentes, que tienden a agruparse por sectores (alumnos, profesores, autoridades) pero que buscan cumplir de la mejor manera, entre varias posibles, con los fines de la universidad. Por ello, la forma de elección del rector no es, en la mayor parte de las universidades, por votación universal y directa sino por una figura mediada (juntas de gobierno o los consejos) que las propias instituciones se han dado para efectuar un cambio de autoridades que interrumpa lo menos posible las actividades académicas y disminuya el tinte político que trae consigo la contienda entre varios aspirantes.

En los consejos se presentan conflictos de intereses entre varios grupos y necesariamente se requiere el acuerdo de algunos de ellos para sacar adelante una iniciativa. Solas las autoridades o sólo los profesores o los alumnos, no cuentan con una mayoría (en condiciones de presencia de todos los consejeros) que les permita aprobar los puntos en debate. La composición misma del consejo obliga a una alianza entre grupos o a fracturar los grupos para alcanzar acuerdos.

Privilegiar la eficacia podría llevar en un extremo a una dictadura y privilegiar la "democracia" podría conducir a una anarquía. El



primer caso se consigue no sólo por la supresión formal de los consejos sino cuando se convierten en instrumentos para legitimar decisiones, cuando se reúnen para analizar asuntos para los cuales no se les brindó la suficiente información o cuando la representación es simulada (controlada). La situación anárquica se puede dar cuando la intensa participación de los representantes conduce a "nada" o también cuando el gobierno de la universidad no recae en las estructuras formales de autoridad, sino en otros grupos de poder no reconocidos formalmente pero eficaces políticamente. Por ejemplo, si el rector no dirige o los órganos colegiados han sido completamente rebasados, no se reúnen o cuando lo hacen es sólo para cumplir ciertas rutinas, o por el reconocimiento de un poder ajeno a las estructuras formales y que pueden ocupar profesores, grupos, academias, etcétera, podría ser lo que Clark ha identificado como formas de autoridad académica basadas en la disciplina: el dominio personalista del profesor, el control colectivo por medio de un cuerpo de pares, la autoridad gremial y la autoridad profesional (Clark, 1993: 163-171).

La fórmula progresista que sostiene que más democracia es igual a más gobernabilidad suena tan infecunda para pensar ciertos problemas políticos concretos, como la simplista reducción conservadora según la cual vale la inversa, es decir, más autoritarismo es igual a más gobernabilidad (Camou A, 1994).

Los órganos de autoridad surgidos en las universidades redistribuyen el poder, permiten una efectiva representación (en los órganos colegiados) y una eficiencia (en los órganos personales), que dan lugar a la corresponsabilidad en la conducción institucional y a sustentar que el diálogo y la búsqueda del consenso son los que permitirán alcanzar la legitimidad y eficacia institucionales.

La experiencia internacional parece mostrar que no existen arquetipos universales de formas de organización universitaria. Cada país, cada Estado va moldeando sus propias estructuras que reflejan una determinada composición de fuerzas políticas en los congresos y equilibrios internos y externos que se cristalizan en las particularidades de las leyes orgánicas.

Este primer acercamiento a las formas de gobierno en la universidades públicas se ha basado en el análisis de sus leyes orgánicas. El siguiente paso será intentar descifrar la gobernabilidad, no sólo por la revisión de su normatividad, sino en la riqueza de la interacción de sus miembros.

## Bibliografía

- Acosta Silva Adrián (1994). "Gobernabilidad y democracia. Perspectivas del debate a veinte años del reporte de la Comisión Trilateral". En *Nóesis*, año v, núm. 13, julio-diciembre. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp. 41-56.
- Arbós Xavier y Salvador Giner (1993). *La Gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. S. XXI edits. Madrid.
- Association of Governing Boards (1985). *Composition of Governing Boards*. AGB. Washington.
- Balbridge. J.V., David Curtis, George Ecker, Gary Riley (1992). *Estructuración de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior*. Edit. Noema, México.
- Bouquet Daniel (1994). "Democracia directa: ¿mayor democracia o una forma diferente de gobernar?". En *Nóesis*, año v, núm. 13, julio-diciembre 1994. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp. 95-114.
- Brunner, José Joaquín (1990). *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*, FCE, Santiago de Chile.
- Camou Antonio (1994). "Gobernabilidad y Democracia: Elementos para un mapa conceptual". En *Nóesis*, año v, núm. 13, julio-diciembre 1994. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp. 11-40.
- Clark, Burton R. (1993). *El Sistema de Educación Superior: Una visión comparativa internacional*. UCLA; UAM; Universidad Futura, México.
- Clark Burton (1977). *Las Universidades modernas: espacios de investigación y docencia* PoITÚa. CESU-UNAM.
- Douglas Joel M. (1995). "Faculty Senates as Labor Organizations: An investigation of Governance Structures in Higher Education". *Labor Law Journal*, February, 1995, pp. 116- 124.
- Gade M.L. (1992). "Board of Trustees". En C. Burton & G. Neave (comps), *Encyclopedia of Higher Education*, vol. 2, section III, pp. 1494-1501.
- Gil, Manuel *et al.* (1994). *Los Rasgos de la Diversidad: Un estudio de los académicos mexicanos*. UAM-Azcapotzalco, México.
- González Cuevas Oscar (1991). Observaciones de la visita de un rector mexicano a seis universidades de EUA. En *Revista de la Educación Superior*, núm. 78, pp. 7-36.
- Hardy Cynthia (1996). "Decisiones estratégicas y estilo estratégico:

- elliderazgo en las Universidades Brasileñas". *Universidad Futura*, vol. 7, núm. 20-21, pp 28-49.
- J(err Clark ( 1989). *The Guardians: Board of Trustees of American Colleges: What they do and how well they do it?* AGB, USA.
- J(err Clark (1984). *Presidents Make a Difference: Strengthening Leaderships in Colleges and Universities*. AGB. USA.
- Kerr Clark & Marian L. Gade (1986). *The Many Lives of Academic Presidents: Time, Place and Character*. AGB. USA. pp. 228.
- Lazerson Marvin (1997). "Who owns Higher Education?". *Change*, march-abril, pp. 915.
- Leslie David W. (1996). "Strategic Governance": *The Wrong Questions? In The Review of Higher Education*. Fall 1996, vol. 20, núm. 1, pp. 101-112.
- March James (1980). "How We Talk and How We Act:" *Administrative Theory and Administrative Life*. The Seventh David D. Henry Lecture. University of Illinois, september.
- Marcus Laurence R. (1997). "Restructuring State Higher Education Governance Patterns". In, *The Review of Higher Education*. Summer, vol. 20, núm. 4, pp. 399-418.
- Marquis Carlos (1987). *Democracia y Burocracia Universitaria*. El Caso de la Universidad Autónoma Metropolitana. UAM, México, 1987.
- Mayagoitia Domínguez Héctor (1980). Introducción a la Ley Orgánica del IPN, en *Ley Orgánica del IPN*. Serie Legislación 1. México.
- Pallán Carlos (1989). "Participación y Gestión en la Universidad latinoamericana", en Barquín Alvarez y C. Omelas, *Superación académica y reforma universitaria*, UNAM, México, 1989.
- Silva Herzog Jesús (1975). *Una vida en la vida de México*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Schuster H. Jack, Daryl S. Smith, Katheen A. Korak (1994). *Strategic Governance: How to make big decisions better*. American Council on Education. Oryx Press.
- Universidades, *Leyes Orgánicas*.
- Von Vught (1993). *Patterns of Governance in Higher Education: Concepts & Trends*. Center for higher education Policy Studies. UNESCO, París, 1993, pp. 52.
- Valadés Diego (1979). "Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de la UNAM", en *La Autonomía Universitaria en México*, UNAM, vol. 1, México, 1979, pp. 289-300.