Gobernanza y participación universitaria

Jaqueline del C. Jongitud Zamora
Miguel A. Casillas Alvarado
Coordinadores

Universidad Veracruzana

Gobernanza
y participación universitaria

Gobernanza y participación universitaria

Jaqueline del C. Jongitud Zamora
Miguel A. Casillas Alvarado
Coordinadores

Universidad Veracruzana

Universidad Veracruzana

Dra. Sara Ladrón de Guevara
Rectora

Dra. María Magdalena Hernández Alarcón
Secretaria Académica

Mtro. Salvador F. Tapia Spinoso
Secretario de Administración y Finanzas

Dr. Octavio A. Ochoa Contreras
Secretario de Desarrollo Institucional

Dr. Ángel Trigos Landa
Director General de Investigaciones

Dr. José Luis Martínez Suárez
Director del Área Académica de Humanidades

Junta de Gobierno
Universidad Veracruzana

Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana

Presidente
Dr. Carlos González Gándara

Secretario
Dr. Enrique Ramírez Nazariega

Integrantes
Jaime Gonzalo Cervantes de Gortari
Laura Verónica Herrera Franco
Jorge Martínez Contreras
Mauricio Merino Huerta
Leticia Mora Perdomo
José Luis Morán López
Federico B. Roesch Dietlen

Secretaria Técnica
Alicia Villa Jiménez

© Jaqueline del C. Jongitud Zamora
© Miguel Angel Casillas Alvarado
© Gobernanza y participación universitaria

Primera edición julio de 2019.
Impreso en México.

Diseño y cuidado editorial: Imaginarial Editores

Aviso Legal: El contenido es responsabilidad de las y los autores. Esta obra puede ser reproducida, distribuida y comunicada públicamente sin autorización previa, siempre que se cite la fuente

ISBN:

Universidad Veracruzana

imaginarial ©
EDITORES
www.imaginarialeditores.com

Índice

Introducción
Jorge Martínez Contreras 11

Primera parte. Gobierno y gobernanza universitaria 25

1. Presentación
Jaqueline del C. Jongitud Zamora y Miguel A. Casillas Alvarado 27

2. Formas de gobierno universitario. Diseños institucionales y experiencia en las instituciones de educación superior mexicanas
Romualdo López Zárate 31

3. Retos y prospectiva de la gobernanza universitaria
Adrián Acosta Silva 51
Angélica Buendía Espinosa 59
Adrián de Garay Sánchez 69

Segunda parte. Participación y democratización universitaria 77

1. Presentación
Jaqueline del C. Jongitud Zamora y Miguel A. Casillas Alvarado 79

2. Breves notas en torno a la representación y participación
Rolando Cordera Campos 81

3. Retos para la democratización y la participación de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior
Elvira Concheiro Bórquez 89
Ernesto Isunza Vera 99
Wietse de Vries Meijer 109

Reflexiones finales
Jaqueline del C. Jongitud Zamora y Miguel A. Casillas Alvarado 125

Introducción

Jorge Martínez Contreras

Ha sido profesor e investigador invitado en siete instituciones de educación superior europeas y reconocido como profesor distinguido de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), institución en la cual ha ocupado diversos cargos, entre los que destaca el de rector de la Unidad Iztapalapa (1984-1988). Fue nombrado profesor honorario del Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales Vicente Lombardo Toledano de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el más alto honor que dicho centro otorga a profesores externos (2012). Es miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana.

En el año 2018, la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana (JGUV) consideró, siguiendo su análisis de la *Ley Orgánica* que la fundó, que sería muy importante reflexionar a partir de las propuestas de especialistas nacionales sobre la gobernanza universitaria –en especial, aunque no exclusivamente–, en torno a las universidades públicas de nuestro país. Esta inquietud reflexiva se reforzó ese año por eventos conmemorativos, pero también por acciones políticas que sucedieron en la UV. En efecto, en relación con lo primero, en 2018 se cumplió el centenario del movimiento de Córdoba en favor de la autonomía universitaria, acción exitosa que sucediera casi un milenio después del surgimiento de la Universidad de Boloña –la universidad occidental más antigua que funciona todavía, pues se considera que inició sus actividades en 1088, por lo que el año pasado se conmemoró su 930 aniversario– gracias también a estudiantes que deseaban independizarse del poder del papa: en plena Edad Media

surgieron los primeros movimientos estudiantiles que deseaban deslindarse del poder establecido. En 2018 también rememoramos los 50 años de los eventos –tristes y a su vez políticamente positivos a la postre– del 68 mexicano.

En relación con lo segundo, además de estas consideraciones históricas, hubo preocupaciones prácticas sobre el futuro de la gobernanza en la UV: ese mismo año, la rectora de la UV, doctora Sara Ladrón de Guevara, propuso una comisión para estudiar una reforma a la *Ley Orgánica* de la UV, comisión que, en un plazo bastante corto para aceptar sugerencias, pretendía impulsar una modificación profunda de dicha ley. La propuesta iría primero al Consejo Universitario de la UV y después a la Cámara de Diputados de su estado. Esta posible reforma limitaba considerablemente, entre otras cosas, las atribuciones reglamentarias de la JGUV, eliminaba prácticamente la presencia de miembros externos a la UV en su Junta de Gobierno e incrementaba notablemente el poder de la rectora o rector, a tal punto que se pretendía que la Contraloría General dependiera directamente del Consejo Universitario General, presidido por la rectora o rector, y no de una instancia independiente, como sucede en la mayoría de las mejores universidades públicas nacionales. Esta propuesta de hacer de un órgano juez y parte era particularmente preocupante ante la necesidad de objetivad y de transparencia que requiere una gobernanza institucional autónoma. Aunque la comisión amplió considerablemente el plazo de sus trabajos e integró en la misma a miembros de una mayor diversidad de orígenes académicos, la inquietud ya era grande entre las decenas de miles de miembros de la comunidad universitaria de la UV.

Por las razones arriba señaladas, además de otras, la JGUV realizó, en el campus Xalapa de la UV, una jornada de encuentro con especialistas. Para ese día se decidió invitar a grandes conocedores del estudio de la gobernanza universitaria, así como a personalidades notables en el ejercicio de la libertad de expresión que la autonomía garantiza. Finalmente, se pensó que sería bueno que semejantes académicas y académicos tuvieran además una relación histórica afectiva con la UV; institución que desarrolla sus actividades en cinco campus en el Estado de Veracruz y que cuenta, adicionalmente, con estructuras académicas para la atención a comunidades cuya lengua materna no es el castellano.

Las y los autores de este libro forman parte del personal académico de diferentes instituciones del país. Dos: Romualdo López Zárate y Adrián de Garay han sido, además, rectores de la Unidad Azcapotzalco de la UAM, y el primero actuó como miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana.

Romualdo López Zárate hizo un recuento histórico de los grandes eventos en la historia de las universidades europeas, proponiendo que estos movimientos iniciales sentaron varias de las bases de la universidad moderna; aunque no lo señala, se ha vuelto universal el modelo europeo, ya que prevalece incluso en culturas con una gran tradición intelectual propia, como las de China, Japón, India, algunas regiones africanas y de América, etcétera. En su hipótesis, los estudiantes jugaron un papel preponderante en los inicios de la universidad, pues en Boloña son ellos los que eligen a un rector estudiante y es este quien paga y supervisa el desempeño de los profesores. Abundando, debiéramos añadir que la universidad en Grecia –aunque aún no se llamara así– surge también por el deseo de los estudiantes de aprender. Más adelante, en 1160, con el surgimiento de la Sorbona, los profesores son los que designan a su rector y se inicia un periodo de profesores asalariados. Este gran poder de los estudiantes al inicio parece desaparecer, según López Zárate, en los siguientes 600 años hasta resurgir con mucha fuerza en los eventos de Córdoba, cuando aquellos ya no quieren dominar a la manera de Boloña, pero sí ser cogestores e imponer la paridad. Entre los cerca de 15 mil estudiantes de la Universidad de Córdoba, nos recuerda Adrián de Garay, no había mujeres, "fue un movimiento de hombres" (p.72). El feminismo, entendido como la lucha por la igualdad de derechos *reales* entre los dos sexos, es antigua, pero es en los últimos decenios cuando ha cobrado fuerza. Es interesante ver cómo, un siglo después de Córdoba, el número de mujeres realizando estudios superiores en todos los ámbitos iguala, incluso supera al de los hombres. Pero reconocemos que el estudio del desarrollo del feminismo en la enseñanza superior es una asignatura pendiente.

En todo caso, para Romualdo López Zárate los dos modelos citados: Boloña y Sorbona, impactaron en todas las gobernanzas universitarias en los últimos siglos, como es el caso de México.

¿Por qué ha tenido bastante éxito la gobernabilidad universitaria por medio de juntas de gobierno (o juntas directivas, según diferentes denominaciones)? Entre 1933 y 1945, nos recuerda el autor, hubo 12 rectores en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), casi uno por año: reinaba una gran anarquía en la elección de autoridades. Gracias al movimiento liderado por Alfonso Caso se lograron crear, dentro de la Universidad, tres instancias con facultades expresas –es decir, con cierta autonomía dentro de la autonomía–: el Consejo Universitario, el Patronato y la Junta de Gobierno. Este modelo fue tan exitoso que, por un lado, ha sido replicado con pequeñas variantes en casi la mitad de las universidades públicas y que, por el otro, en 43 años la UNAM solo ha tenido 7 rectores.

Sesenta años después de la victoria de Córdoba, en 1980, en México se garantizó la autonomía universitaria creando la fracción VII, del artículo tercero constitucional, en una época, por cierto, dominada por un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El tercero, recordemos, proclama la responsabilidad educativa del Estado desde la etapa preescolar hasta los estudios superiores, siendo obligatoria solo hasta la secundaria (artículo donde, por cierto, ahora algunos políticos quieren eliminar la responsabilidad de la educación preescolar). ¿Qué se puede decir de la autonomía universitaria, término tan importante que uno se pregunta cómo, en el momento de redactar estas palabras, hay todavía olvido de la misma entre los políticos que desean revisar la ya citada fracción VII, además del propio tercero constitucional?

La autonomía permite que, por un lado, participen en la vida universitaria miembros electos de todos los sectores en los consejos que establecen reglamentos y que, por otro lado, un grupo de docentes, también electos, ejerzan en una Junta de Gobierno funciones de designación de los principales órganos personales de las instituciones –al rector y, a veces, a otros órganos más– mediante una auscultación previa. Romualdo López Zárate nos dice cómo se designan a las y los rectores en las 37 universidades públicas del país (algunos estados tienen más de una):

- **Consejo Universitario: 20 universidades:** Puebla, Chihuahua, Ciudad Juárez, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Durango, Guadalajara, Colima, Morelos, Hidalgo, El Carmen, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí, Campeche, Instituto Tecnológico de Sonora, Baja California Sur, México y Ciudad de México.
- **Junta de notables: 12 universidades:** Baja California, Chiapas, Veracruz, Nicolaita, Tabasco, Universidad de Sonora, Quintana Roo, Guanajuato, Aguascalientes, Nuevo León, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.
- **Elección directa, secreta y universal: 5 universidades:** Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas (p.42).

La Junta de Gobierno nombra a rectores solo en la tercera parte de las universidades públicas mexicanas e, incluso entonces, algunas veces está "contaminada" (la expresión es mía), como lo señala con otro término Adrián de Garay, por la presencia en ella de personas designadas por el gobernador local (en Quintana Roo este designa a siete miembros) o, como en la Nicolaita, donde muchos exrectores forman parte de la junta y, en otras más, en las cuales el rector puede opinar en el seno de aquella. Ante este panorama de mezcla de funciones legislativas que debieran ser independientes, destacan universidades como la UNAM, la UAM y la UV –aunque en este caso un nuevo proyecto precisamente emanado de la rectoría, como dijimos, le quiere quitar atribuciones– que tienen juntas de gobierno autónomas desde el punto de vista legal. Si para Romualdo López Zárate ninguno de los tres modelos de elección de autoridades es perfecto, el que mejores resultados ha dado –a pesar de su contaminación en algunos casos ya citados–, es la Junta de Gobierno, en especial gracias a su robusta resistencia ante presiones externas a la universidad: de gobiernos, de sindicatos, de grupos de poder, etc. En conclusión; en los tres modelos se muestra que la fuerza de las universidades radica en que sus decisiones recaen en cuerpos colegiados y no en individuos.

Adrián Acosta Silva coincide con esta conclusión, añadiendo además que un buen gobierno universitario es aquel que resuelve problemas y que da estabilidad a las instituciones; sin embargo, los rectores, al actuar de

hecho como gerentes de políticas que no eligen y de recursos que reciben del Estado, deben enfrentar conflictos que no siempre ellos provocan:

> la autonomía institucional se ha debilitado por este paradigma de políticas públicas centradas en los incentivos, las recompensas y los reconocimientos, y este mecanismo causal (este régimen de políticas) (…), explica los problemas de gobernabilidad y también de gobernanza que tienen las universidades públicas (p.54).

Haciendo un balance de treinta años de desarrollo de las universidades, surgen muchas interrogantes sobre el futuro de estas. Si antes las inquietudes giraban en torno a conceptos como la reforma universitaria o la participación de estudiantes en la gestión de las mismas, ahora los temas en boga son los de calidad y de innovación a través de la acción cada vez más amplia de profesores y estudiantes. Añadiríamos nosotros que los "rankeos" están también teniendo impacto sobre la autogestión académica de las instituciones de educación superior.

Finalmente, Acosta Silva pone a relucir el grave problema que enfrentan las universidades ante una nueva gestión nacional, donde el legislativo y Hacienda se proponen tener una influencia mucho mayor que antaño en relación con la autonomía. Es claro, por supuesto, que ninguna universidad pública puede vivir de sus propios ingresos. En ese sentido, aunque no lo diga el autor, carecen de autonomía financiera y pueden ser presionadas por el Estado. Concluye Acosta que las universidades deben aprender a manejar la "gestión de la incertidumbre" (p.58), y frenar la excesiva burocratización que ahora las caracteriza.

Angélica Buendía Espinosa, por su parte, reflexiona como una persona que es profesora en una institución y que a la vez debe estudiarla objetivamente, como si estuviera fuera de ella, así como a otras instituciones educativas. Si los datos empíricos sobre la evaluación de la gobernanza son bastantes escuetos para permitir evaluar la gobernanza, no así su propósito:

> La gobernanza se asocia con el funcionamiento eficaz y eficiente del gobierno y tiene su origen en una mayor democratización de las decisiones que afectan la vida pública (…). En este sentido, un buen número de las reformas hechas al gobierno, sobre todo en los regímenes democráticos,

> han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de sus ciudadanos y para responder mejor a ellas (p.60).

Para la socióloga, en los años ochenta la reforma constitucional mencionada, pretendía mejorar la conducción de la universidad sin trastocar su autonomía. Es tal vez en la evaluación que las instituciones hacen a sus miembros –lo que coincide con la burocratización señalada por Adrián de Garay– que se ha generado un sesgo hacia la desconfianza y la arbitrariedad, así como lo expresó Angélica Buendía: "Hoy aquello de lo que no es posible presentar una 'evidencia a modo' de quien evalúa, simplemente no es creíble" (p.61). La Universidad ha tenido un apego desmedido a los procesos frente a los resultados.

Otras contradicciones del modelo la hacen preguntarse cómo es posible que haya tantas universidades en crisis financiera. Es claro que existe una tensión entre quienes gestionan a las instituciones y aquellos que las proveen de recursos. La universidad debe lograr gobernarse bien a sí misma y evitar cualquier pretexto para una intervención externa, venga de donde venga, pues es el caso de muchas crisis financieras universitarias provienen de acciones de un Estado que, en momentos de bonanza, propició mejores jubilaciones y prestaciones, seguidas años después por ajustes que daban presupuestariamente marcha atrás a dichos logros.

Adicionalmente a otros problemas, la universidad ha sido víctima en los últimos decenios de su enorme crecimiento, incrementos en matrícula y en nómina que han provocado en gran parte su burocratización, pero también una politización muchas veces no acorde con una buena democracia.

Al respecto, de Garay añadirá, citando a Crozier "un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad", en efecto, para él:

> la estructura democrática de las universidades nos hace ser poco eficaces y eficientes para los cambios que requiere la formación de nuestros estudiantes en un mundo en constante transformación, lo que nos coloca como instituciones en un lugar vulnerable, en comparación con muchas otras que logran modificar o crear planes de estudio en pocos meses, sobre todo las privadas (p.74).

Pues de lo que se trata en adelante, coinciden los autores antes citados, es de mejorar la calidad de la enseñanza promoviendo nuevos métodos que combinen la pedagogía presencial con la que se practica a distancia; se trata de favorecer a la investigación presionando para que el Estado otorgue a la pesquisa científica el doble o el triple en porcentaje sobre su producto interno bruto de lo que le da ahora. Finalmente, consiste en no perder de vista que una extensión y una difusión de la ciencia y de las artes constituye, para las instituciones de educación superior públicas, una función tan importante como lo son las dos primeras.

¿Y el futuro de la autonomía? Buendía nos recuerda lo que puede suceder si nos descuidamos ante las y los políticos que revisan –y aparentemente olvidan– ciertos conceptos fundamentales en las leyes de la República: ¡defendamos la autonomía y la obligación del Estado de sostener tanto la autonomía como una buena educación básica!

En una segunda parte de este libro, hemos invitado a publicar con nosotros, ya no a especialistas en la gobernanza, sino a universitarias y universitarios que han mostrado gran capacidad para compartir con la sociedad sus vivencias institucionales y que militan en favor del ejercicio de la autonomía y de la democracia universitarias: se trata de promotoras y promotores de la participación institucional.

En este sentido, para Rolando Cordera Campos "el vehículo por excelencia de la participación universitaria es el trabajo colegiado y no la elección anual, bienal o trienal de las autoridades" (p.83). Aludiendo a la obra de Victoria Camps, Cordera nos recuerda que los derechos van asociados con obligaciones, entre ellas la obligación de realizar un trabajo universitario de gran calidad. Pero el problema de medir la calidad –y más de juzgarla, premiarla, añado, eliminando las pruebas "a modo" que, como Buendía señaló, se han vuelto la norma– es muy complejo en un ambiente en el que también deben de respetarse la democracia y los derechos humanos. Siguiendo la idea de Crozier, antes mencionado, la buena calidad puede estar reñida también con la democracia: hacerlos coincidir virtuosamente pareciera ser una tarea demasiado compleja. No hay una solución que Cordera nos pueda dar al respecto en este momento. Y, sin embargo, calidad académica y democracia son dos valores intrínsecos en la justificación ante la sociedad y el estado de la autonomía.

Acerca de las estructuras de la democracia representativa en universidades muy grandes, como la UNAM, Cordera destaca la rutina a veces excesiva de las reuniones en comisiones o en el pleno de los consejos que tienen que ventilar desde asuntos tan importantes como son los planes de estudio o el freno a la venta de drogas en el campus, hasta nimiedades burocráticas para las que no sería necesario un análisis en consejos. La burocratización de todas las actividades universitarias ha sido una queja general entre quienes participaron en este coloquio.

Por otro lado, para Cordera, la democracia puede tener en la universidad sus límites: nos recuerda el economista que el siglo pasado solo se pudo desatar el nudo de la huelga que la paralizaba con el apoyo de la policía en una operación quirúrgica. Este ejemplo de relación positiva con el Estado ha tenido otros muy tristes, como las masacres de 1968 –con la ocupación de la Universidad por parte el ejército– y de 1971. Para Cordera, la universidad es parte del Estado, pero dentro de este debe jugar un papel que invite a los gobiernos a comprender que su rol es impulsar las actividades sustantivas de la institución en busca de un bien nacional superior. La tarea del universitario, afirma para concluir, es contribuir a que la academia obedezca a proyectos nacionales y de largo alcance, no solo a los temporales, y menos aún cuando podrían estar sesgados por intereses del Estado o de grupos de poder.

Abundando sobre gobernanza y democracia, Elvira Concheiro Bórquez, reconoce también que la universidad con su autonomía y tradiciones democráticas es parte del Estado, pero que, en México, en los último 50 años (después de la masacre del 68), "el Estado (…) no solamente fue necio, vetusto, torpe, sino profundamente autoritario y antidemocrático, hasta el punto de ser criminal" (p.90). Si la persecución política ha disminuido –se respetan ahora más los derechos de manifestación y de opinión (aunque, añado, mueren muchos más periodistas en México que en naciones en guerra)–, la represión no ha desaparecido, como lo muestran los eventos de Ayotzinapa.

Por otro lado, para esta socióloga e historiadora, los alumnos son vistos aparentemente como un problema y la universidad mexicana manifiesta su conservadurismo. Al respecto, parece no coincidir con Cordera

al señalar que para ella la huelga de fin de siglo (1998-99) –que aquel citara– luchaba en sus etapas originales por la gratuidad de la enseñanza y para evitar la privatización de las instituciones públicas. Para ella, la tarea en este debate sería: "hablar de restituir la comunidad universitaria, no solamente modificar los órganos colegiados, o las instancias de representación y dirección, que tendrían que ser transformados, por una comunidad realmente existente" (p.94). Por otro lado, se opone a todo sistema de meritocracia en las universidades y considera que estos procedimientos no son necesarios para mejorar la calidad de las universidades, pues hay mucha simulación. Para esta especialista en el marxismo, habría que impulsar una reforma democrática que trajera consigo la vieja reivindicación de la "autogestión universitaria" (p.95). La culpa, en efecto, radicaría en el neoliberalismo que convirtió a las universidades en instituciones conservadoras. Por ejemplo, señala, la diferencia en ingresos entre profesores de tiempo completo y de tiempo parcial; la necesidad de dar resultados constantemente por parte de los primeros; las diferencias salariales con autoridades, etc., como desviaciones que hay que corregir por el bien de la universidad. Podemos concluir que la posición de Elvira Concheiro coincide ampliamente con el lenguaje del actual presidente de la República. ¿Veremos a las universidades ir hacia la autogestión? El tiempo lo dirá.

Ernesto Isunza Vera, considera a la UV, "es la más descentralizada de este país" (p.100), su *alma mater.* Para él lo importante es saber de qué se habla cuando se dice que se quiere mayor participación: "quién puede participar, por qué deberían participar, qué significa participar en la toma de decisiones, por qué es importante escuchar lo que dice el otro" (p.101). Nos recuerda que, en estos últimos setenta años, si cincuenta fueron dominados por el PRI, tenemos por lo menos veinte de una alianza PRI-PRD-PAN, unidos supuestamente en una transición, pero una transición que dejó afuera a la ciudadanía, que la dejó con una participación decorativa frente a los grupos elitistas en la Anuies, el Conacyt e instituciones semejantes. El propósito del autor sería:

> incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control democrático de lo público. Si esto se traduce en consejos, en comités, en conferencias

> sectoriales, etcétera, es lo de menos. Lo que debemos hacer es identificar si esos dispositivos (consejos, comités, fórums, elecciones o lo que sea), mantienen, o no, democrático el poder (p.103).

Para ello, nos propone considerar la siguiente propuesta:

> pensemos en instancias pertinentes para cada uno de los seis fines que potencialmente pueden delimitarse (información, diálogo y consulta; deliberación, cogestión y vigilancia). Y también necesariamente (definamos) para qué participar, quiénes participan y de qué manera. (…) definamos instancias pertinentes, (¿) con qué fines y con qué diseño adecuado para esos fines (deben de ser creadas dichas instancias?) (p.104).

En conclusión, invita a las universidades a crear una plataforma de acceso a la información que permita la toma de decisiones, semejante a *Decidim Barcelona*, para evitar que las minorías sean aplastadas en sus decisiones por las mayorías. Si una plataforma semejante existe ya en el estado de Veracruz, ¿por qué no llevarla a la universidad?

Finalmente, Wietse de Vries se pregunta cómo el humilde poblador puede dialogar con el gran Leviatán, ¿cómo lograr que el ciudadano común participe realmente en las decisiones que lo afectan? El objetivo es, sin duda, buscar una mayor democracia acompañada necesariamente de una participación más amplia de la comunidad en una aventajada gobernanza, cuya finalidad última sería mejorar el trabajo académico, no solo lograr que haya una mejor gestión.

Para el especialista, las diferentes reformas en México han llevado a un declive de los consejos y a un incremento en el poder de los gestores –léase rectores, directores, etc.–, quienes exigen reportes periódicos de las actividades de docencia, investigación y difusión de la cultura y que lo publican en sus informes, como si fueran ellos quienes hubieran hecho ese trabajo. Se ha pasado de la época de un dominio de un territorio académico por un *don* que, a la manera de Oxford o de Cambridge podía decidir hasta del contenido de la enseñanza, a funcionarios que son profesores que ganan más que sus colegas por ejercer funciones de dirección y que ya no son evaluados. Cada vez más los vemos como funcionarios de carrera, no ya como profesores que dejaron temporalmente la academia. Los *dons*

de ahora son los que han creado y controlan instancias como el Prodep, el Conacyt, el SNI, etc.; sin embargo, muchos de ellos han dejado de tener una actividad constante en la academia del día a día. ¿Habría entonces en la universidad ciudadanos de primera y de segunda en una dinámica ya anquilosada? Probablemente sí. ¿Cómo cambiar o ir cambiando a este sistema? He aquí una pregunta que se hacen todos nuestros colegas.

Es necesario constatar que los incentivos académicos arriba señalados acabaron por crear a una nueva clase social (la expresión es mía) en el interior de la universidad, clase social donde ahora se encuentran los que han logrado constantemente los incentivos del Prodep, del SNI, etc. Por otro lado, la agenda que justifica esta situación ya no es la de pares, como se proponía al crear estos sistemas, sino la de una burocracia consolidada de gestores que lograron que ya no fueran ellos quienes rindieran cuentas, sino los profesores de sus instituciones. Nos dice al respecto de Vries:

> Ya decía Weber que el trabajo burocrático tiene su propia lógica: no se trata de una labor productiva, sino de un proceso administrativo. Lo importante es que este proceso se apegue a los reglamentos, que sea impersonal. Los salarios, contrataciones y promociones se basan en el cumplimiento de las reglas, no en la cantidad de productos por hora (p.119).

Ante estas obligaciones, se han visto distorsionados varios derechos en la lucha histórica del profesorado, como son la búsqueda de salarios dignos, de una buena jubilación, de la libertad de cátedra, etc. Así lo menciona de Vries: "la libertad de cátedra ha sido remplazada por la obligación de la docencia" (p.121). También piensa este académico que poner un término a la duración de los estudios de los alumnos es un retroceso que va contra los logros de Córdoba.

Para finalizar, de Vries considera que "un paso importante hacia una situación donde haya más participación sería considerar que esto no es meramente un asunto de gobernanza o de buen gobierno" (p.123).

Coincidiendo con lo que señalara Cordera, tampoco parece estar en posibilidades de proponer algún procedimiento concreto para lograr ese fin; por el contrario, piensa que "es probablemente inalcanzable mejorar la investigación y la docencia mediante reformas en las estructuras de gobierno o mediante una mayor participación" (p.123).

En todo caso, creemos que las conclusiones de este autor coinciden con las de los demás escritores y escritoras de este volumen: mejorar la participación universitaria para enmendar el gobierno de las instituciones educativas e impulsar una gestión conforme a buenos deseos, son fines para los cuales por el momento nadie se atreve a proponer un derrotero robusto. Pero la ciencia así funciona: no siempre los propósitos hipotéticos de una pesquisa tienen en sus inicios la garantía de su éxito. Este libro invita a los universitarios, al público en general, a buscar cómo lograr una verdadera democracia participativa en las instituciones de educación superior con el fin de mejorar su calidad académica y de cumplir de mejor manera con las necesidades y las esperanzas de la sociedad que las sostiene económicamente.

Si esta introducción solo refleja la subjetividad de su redactor y no pretende ser ningún tipo de síntesis de lo expresado por los autores y autoras de este libro, sí desea presentarse, a la manera del aperitivo de una buena cena, como un incentivo para ir a fondo en la lectura de los trabajos aquí reunidos.

Primera parte

Gobierno y gobernanza universitaria

Presentación

Jaqueline del C. Jongitud y Miguel A. Casillas Alvarado

En esta primera parte del texto se abordan dos temas torales para las instituciones de educación superior públicas y autónomas del país: el gobierno y la gobernanza universitaria.

Respecto al primer tema, Romualdo López Zárate en su conferencia magistral nos invita a pensar en el diseño institucional de las formas de gobierno y en su variación histórica. No hay una forma única de gobierno universitario y cada una depende del tipo y circunstancia histórica de cada institución.

El antecedente principal para pensar en las condiciones del autogobierno de las instituciones de educación superior en América Latina se remite al Movimiento de Córdoba en 1918, que fundamentó la autonomía universitaria como la facultad para autogobernarse; el cogobierno entendido como un gobierno compartido entre los diferentes sectores de la comunidad universitaria; la extensión universitaria como tercera función; el acceso de las y los maestros a la docencia por concurso de oposición; la libertad de cátedra; la gratuidad y el acceso masivo a la educación superior; la vinculación entre docencia e investigación; la inserción de la universidad en la sociedad y el rol de esta para el desarrollo; la idea de la solidaridad latinoamericana y universal, así como la unidad obrero estudiantil.

Un segundo antecedente relevante está en la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, que concluyó con un largo periodo de inestabilidad en los doce años anteriores (1933- 1945), donde hubo 8 rectores, con un promedio de un año y medio de periodo rectoral. La Ley de 1945, establece la distribución de la autoridad entre la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario y el Patronato; el Consejo designa a los miembros de la Junta, quienes designan al rector y a los miembros del patronato.

La experiencia nacional muestra una gran variedad en las características de las estructuras de gobierno en las universidades autónomas: no hay una fórmula única, totalmente legítima y exenta de conflictos. Hay fórmulas de autoridad concentrada en el Consejo Universitario, pues este legisla, designa autoridades y controla el presupuesto. Formas de autoridad distribuida en las que el Consejo Universitario legisla y nombra autoridades, y el Patronato controla presupuesto. También existen fórmulas de autoridad democrática, con múltiples cuerpos colegiados con poder en la toma de decisiones. En muchas universidades hay fórmulas basadas en la idea de cogobierno, así como otras que distinguen con claridad entre autoridades colegiadas y personales.

Según la experiencia nacional, las autoridades personales (rectoras y rectores) de las instituciones de educación superior públicas y autonómas son electas de diferentes formas: por Consejo Universitario, por Junta de Gobierno, y, por votación universal, secreta y directa.

En relación con el segundo tema: gobernanza universitaria, las reflexiones de Adrián Acosta, Angélica Buendía y Adrián de Garay, giran en torno a dos cuestiones: ¿Qué es lo que deberíamos entender por gobernanza universitaria y por qué es importante tenerla presente en el horizonte universitario?, y ¿Cuáles son los principales problemas que enfrenta la gobernanza universitaria en las instituciones de educación superior públicas y autónomas en el país y cómo podrían ser estos superados?

Un primer grupo de ideas aportado por las y los autores permiten clarificar los términos inmersos en la discusión y aprender de la experiencia histórica. Gracias a Adrián Acosta, podemos distinguir la gobernabilidad institucional como la gestión del conflicto y la gobernanza en la gestión del cambio.

Angélica Buendía nos propone reflexionar sobre cómo las universidades públicas atraviesan por un punto de inflexión grande, donde se están agotando los referentes de la Nueva Gestión Pública, hay corrupción, malos manejos, y relaciones de poder que intervienen en el gobierno universitario.

Finalmente, Adrián de Garay considera que ni gobernadores ni exrectores deben formar parte de las juntas de gobierno, y resalta la virtud de su composición mixta a partir de miembros internos y externos. También menciona la escasa participación de las mujeres en las juntas de gobierno, como un rezago significativo que debe atenderse.

Formas de gobierno universitario. Diseños institucionales y experiencia en las instituciones de educación superior mexicanas

Romualdo López Zárate

Uno de los más destacados investigadores sobre educación superior con el que cuenta México, referente ineludible en el tema de gobierno universitario. Es un académico con una amplia trayectoria docente, de investigación y como funcionario universitario en la Universidad Autónoma Metropolitana, de la cual fue rector de la Unidad Azcapotzalco (2013-2017). Fue miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana durante el periodo 2006-2011.

Resumen

Con motivo del aniversario 100 del Movimiento de Córdoba, se hace una reflexión sobre las demandas expresadas en aquella ocasión, que determinaron en buena medida la forma de gobierno de las universidades latinoamericanas. Se enriquece la reflexión con la reforma a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1945 y la elevación de la autonomía a rango constitucional en 1980. Estos tres acontecimientos configuraron el diseño institucional de las universidades autónomas. En función de ese legado, se presentan algunos hechos que nos alejan de ese modelo. El centro de la reflexión es el cuestionamiento sobre la representatividad y legitimidad en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados y de la elección de los rectores.

El trabajo también pretende abonar a la discusión sobre la propuesta de una nueva ley orgánica para la Universidad Veracruzana, propuesta que va en contra de todo lo que se pretendió con la reforma de Córdoba, que desdeña los principios de distribución de la autoridad institucional plasmados en la Ley Orgánica de la UNAM y que demerita el concepto de autonomía expresado en el artículo tercero Constitucional.

Agradezco la invitación, para platicar del tema, de la Presidenta en turno de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana, la Doctora Jaqueline del C. Jongitud Zamora.

1. **Antecedentes.** El legado del Movimiento de Córdoba

Este año conmemoramos el centenario del Movimiento Universitario de Córdoba que significó un cambio trascendental para las universidades de América Latina, fundamentalmente en sus formas de gobierno.

Como se recordará, una de las principales exigencias del Movimiento de Córdoba fue la participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad. Su demanda surgió porque la Asamblea Universitaria, constituida por profesores solamente, impuso a un rector conservador, el dr. Antonio Nores[1] quien se oponía a cualquier intento de modificación de los usos y costumbres de la Universidad. Los estudiantes proponían una reforma[2] y su candidato era el dr. Enrique María Paz. A pesar de la oposición de los estudiantes, el dr. Nores asume el rectorado el 17 de junio y tan solo cuatro días después los estudiantes dan a conocer un manifiesto que "Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio *radica* principalmente en los estudiantes" (Manifiesto Liminar, 1985: 6). Asimismo "Exige que se reconozcan el derecho de exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios por medio de sus representantes" (Manifiesto Liminar, 1985: 11).

[1] Perteneciente a una agrupación de ultraderecha, Corda Fratres, en la cual también estaba el gobernador.

[2] En ese entonces la Universidad tenía 1500 estudiantes, todos hombres. Mantenía características coloniales, racistas, elitistas, nepóticas, clericales, alejada de las ciencias exactas y naturales.

Un mes después, el 21 de julio inicia sesiones el Primer Congreso Nacional de Estudiantes proclamando la necesidad de autonomía, gobierno tripartito paritario,[3] asistencia libre, régimen de concursos y periodicidad de la cátedra, entre otras demandas. Se pedía también la renovación periódica de los cargos universitarios (no vitalicios), elecciones por voto secreto, crear consejos directivos elegidos por el profesorado y suprimir las academias, selección del profesorado por concurso de oposición y un sistema de docencia libre, en la que los estudiantes pudieran elegir libremente a los profesores con los que desearan cursar sus estudios.

El Movimiento es condenado por el Obispo de Córdoba.[4] Sin embargo el dr. José Salinas,[5] interventor designado por el ejecutivo, Hipólito Yrigoyen,[6] se hace eco de las protestas estudiantiles y procede a reformar los estatutos para dar una limitada participación a los estudiantes en el gobierno de la Universidad.

En general, los Principios de la Reforma Universitaria se pueden resumir en:

- Autonomía universitaria: facultad para autogobernarse.
- Cogobierno: el gobierno de la universidad debiera incluir órganos colegiados con la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria.
- La extensión universitaria como tercera función universitaria.

[3] Un gobierno en el que participen docentes, alumnos y egresados, elegidos periódicamente por cada uno de sus claustros y autoridades.

[4] El movimiento tenía una fuerte oposición a la jerarquía católica. Los estudiantes eran tildados por la derecha como ateos en el orden religioso demagogos, de la "chusma" (Gabriel del Mazo). El Obispo los acusó de incurrir en prevaricato franco y sacrilegio.

[5] Secretario de educación de Yrigoyen.

[6] Hipólito Yrigoyen, de la Unión Cívica Radical (UCR) fue el primer presidente elegido en elecciones libres en la historia de Argentina quien inició y dio impulso a un conjunto de reformas sociales en beneficio de los trabajadores: reconocimiento de los sindicatos, legitimación de las huelgas, negociación colectiva entre trabajadores y empleadores, nuevas leyes laborales, oportunidades de acceso a la propiedad de la tierra por parte de trabajadores y arrendatarios rurales, aparecen los primeros sistemas jubilatorios. Fue un presidente a favor del pueblo y contra la elite tradicional y gobernante hasta entonces.

- Incorporación de los maestros por concursos de oposición y periodicidad en las cátedras.
- Libertad de cátedra.
- Gratuidad y acceso masivo (esta demanda se incluye hasta 1949 con Perón).
- Vinculación docencia-investigación.
- Inserción de la universidad en la sociedad.
- Procurar la Solidaridad Latinoamérica y universal.
- Luchas por la unidad obrero estudiantil.

Las repercusiones del Movimiento de Córdoba en América Latina fueron trascendentes: En 1921 se llevó a cabo, en México, el Primer Congreso Internacional, patrocinado por José Vasconcelos,[7] y el movimiento por la autonomía de 1929 tuvo como una de sus principales demandas la igualdad de votos de estudiantes y profesores en el Consejo Universitario.[8]

En efecto en la **Ley de Autonomía de 1929 (Artículo 1.º),** expedida por Emilio Portes Gil, se incorpora una de las propuestas del Movimiento de Córdoba, la Extensión Universitaria como una nueva función social que pretendía llevar "las enseñanzas que se imparten en las escuelas, por medio de la extensión universitaria, a quienes no estén en posibilidades de asistir a escuelas superiores, poniendo así la universidad al servicio del pueblo".

[7] Hubo otros congresos: de maestros en Buenos Aires, 1928; de Estudiantes en México en 1931; de Estudiantes en San José de Costa Rica,1939; de estudiantes en Santiago de Chile, 1937. Varios líderes destacaron por difundir y aplicar algunos de los principios de la Reforma de Córdoba. Por ejemplo, en Perú, Víctor Raúl Haya de la Torre (1920) y José Carlos Mariátegui (1928); en Cuba, Julio Antonio Mella, líder de la reforma universitaria (1922-23); en Chile tardó mucho en llegar y con el golpe de Pinochet, se retrasó aún más. En México influyó en la huelga de 1929 por la autonomía; Carlos Quijano en Uruguay; en Bolivia, el Congreso de Estudiantes Bolivianos aprobó un programa, en 1928, que demandaba la autonomía universitaria y adoptar las declaraciones del movimiento de Córdoba; en Brasil tuvo impacto hasta la década del 60 con Darcy Ribeiro, que fue interrumpido por el golpe de estado de 1964; en Brasil, en ninguna universidad los estudiantes superan el 20% de miembros en el Consejo.

[8] La Universidad Nacional de Justo Sierra incorporaba en el Consejo Universitario a estudiantes pero con una participación muy limitada pues podían participar solo en asuntos relacionados con la docencia y solo con derecho a voz (artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México de 1910).

Además, los consejeros alumnos tendrían, ahora sí, plena competencia para cumplir las atribuciones del Consejo Universitario. Se establece la composición tripartita del Consejo Universitario: Miembros exoficio (rector, directores de escuelas, facultades e institutos), miembros electos por su comunidad, dos profesores y dos alumnos por cada escuela, facultad e instituto, más dos alumnos de la Federación, un delegado designado por cada una de las asociaciones de exalumnos graduados y un delegado de la Secretaría de Educación Pública. En la Ley, el Consejo elegía rector de una terna enviada por el Presidente de la República.

La Ley Orgánica de 1933

En la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, no introduce modificaciones mayores con respecto a la composición del Consejo Universitario, pero sí en cuanto a sus funciones: El Consejo nombra al rector (llamado por primera vez Jefe Nato de la Universidad) y la donación de 10 millones de pesos por única vez de parte del gobierno federal para constituir su patrimonio universitario. Con esta acción, el gobierno federal dejaría de dar presupuesto para los años siguientes.

La Ley Orgánica de 1945

De Alfonso Caso, promulgada por Manuel Ávila Camacho en 1945 y vigente a la fecha, señala la composición del Consejo Universitario. Como novedad, se advierte que se incorpora un representante de los Centros de Extensión Universitaria y un representante de los empleados administrativos. Se excluyen a los egresados, a los de la Federación de estudiantes y a los de las asociaciones de egresados. Le quita la facultad al Consejo de elegir al rector y quien lo hará será una Junta de Gobierno.

El movimiento de Córdoba y la Universidad de Boloña

Desconozco si el Movimiento de Córdoba estuvo influido de alguna manera por la Universidad de Bolonia, Italia. No hay indicios de que se haya tomado en cuenta, pues el modelo organizativo es muy diferente. Como se recordará, la Universidad de Bolonia, reconocida como la primera universidad en el mundo, fue fundada en 1088 por un grupo de jóvenes

que deseaban capacitarse en el Derecho con independencia del papa y con independencia de los señores feudales, de ahí surge uno de los principios básicos de la universidad, la autonomía del clero y del Estado. Se estableció también, como principio organizativo, los consejos universitarios, como una academia deliberativa que intercambiaba puntos de vista con el rector para la toma de decisiones.

El modelo de organización de esta Universidad, según Cobban, fue inicialmente a cargo de los maestros pero pronto devino en una organización de estudiantes (*Universitas scholarium*). Estos se constituyeron como una comuna o gremio, como una organización de iguales. Este gremio de estudiantes elegía a uno de ellos como 'rector' por dos años quien escogía y pagaba a los doctores (sus profesores). En ese tiempo los estudiantes eran normalmente ricos, provenían de la burguesía y en algunos casos de la nobleza. El rector, estudiante, pagaba a los doctores según la calidad de su docencia, de su desempeño y su puntualidad. Una vez electos los profesores tomaban un juramento de lealtad al *Studium* y de sumisión a la jurisdicción del rector. El poder estudiantil empezó a perderse, afirma Castrejón por dos circunstancias que ocurrieron casi al mismo tiempo: el establecimiento de los profesores asalariados, contratados y pagados con un estipendio anual que los hacía independientes del pago parcial y directo de los alumnos, y la otra, la creación de ayuda de las comunidades hacia la Universidad y por lo tanto no recaía todo el costo de la educación en los estudiantes (Castrejón, 1982:128-134).

La Universidad de París, establecida en 1160, adoptó una organización basada en el gremio de los profesores y el rector era elegido entre ellos (*Universitas magistrorum*). Los estudiantes eran considerados como aprendices y no tenían derecho a participar en el gobierno universitario. Este modelo organizativo se consolidó en el tiempo, tal vez por el carácter transitorio de los alumnos y el carácter permanente de los profesores y porque el gobierno de los estudiantes fue ajeno al pensamiento europeo por cerca de 600 años.

Los modelos organizativos de París y Boloña influyeron en muchas universidades y cada una hizo sus propias adaptaciones para incorporar a los estudiantes en el gobierno de las universidades (Cobban, 1988).

Estos dos modelos de organización universitaria sentaron varios principios fundamentales de las universidades que se han mantenido a lo largo de más de 900 años, a saber, la autonomía, los consejos universitarios y el carácter colegiado de elección del rector y las autoridades. Principios que retomó el movimiento de Córdoba.

La Ley orgánica de la UNAM de 1945: La Junta de Gobierno

La elección del rector de la UNAM por parte del Consejo Universitario propició una inestabilidad en el gobierno institucional, a tal grado que en 12 años (1933-1945) se nombraron doce rectores.[9] Esta ingobernabilidad llevó a un grupo de universitarios, con el liderazgo del rector en turno Alfonso Caso, a proponer una nueva forma de organización de la Universidad cuya característica fundamental es la distribución de la autoridad institucional en diferentes órganos colegiados. Cada uno con facultades expresas: El Consejo Universitario, una Junta de Gobierno y un Patronato. La legitimidad recae en que el Consejo Universitario, integrado por representantes de los diferentes sectores de la comunidad, elige a los miembros de la Junta de Gobierno quien a su vez designa a los miembros del Patronato. Así la facultad de legislar recae en el Consejo Universitario, la facultad de designar autoridades (rector y directores de escuelas, facultades e institutos) recae en la Junta de Gobierno y la facultad de administrar el presupuesto recae en el Patronato.

Este modelo organizativo fue replicado, con algunas variantes, en casi la mitad de las universidades públicas autónomas, como se verá más adelante. Cabe señalar que, para el caso de la UNAM, también propició una estabilidad pues en 43 años solo se han nombrado 7 rectores.[10]

Además del legado del Movimiento de Córdoba y de la Ley Orgánica de la UNAM, otro hito importante en el diseño institucional, fue la incorporación en la Constitución, en 1980, de la autonomía de las

[9] Roberto Medellín Ostos (1933), Manuel Gómez Morín (1933-1934), Fernando Ocaranza (1934-1935), Luis Chico Goerne (1935-1938), Gustavo Baz Prada (1938-1940), Mario de la Cueva (1940-1942), Rodolfo Brito Foucher (1942-1944), Alfonso Caso (1944-1945). Un año y medio en promedio.

[10] De 1973 a 2016, 7 rectores en 43 años: Guillermo Soberón (1973-1981), Octavio Rivero Serrano (1981-1985), Jorge Carpizo (1985-1989), José Sarukhán (1989-1997), Francisco Barnés (1997-2000), Juan Ramón De la Fuente (2000-2008), José Narro (2008-2016). Un promedio de 6.2 años.

universidades públicas que les da la facultad y responsabilidad nada menos que ***"de gobernarse a sí mismas;***… determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y ***administrar su patrimonio"*** (fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Recientemente, en el transcurso de este siglo, se han introducido en nuestra Carta Magna algunas demandas sociales que las universidades están obligadas a cumplir, si bien no se sabe todavía muy bien cómo y por ello se tiene incumplimientos. Esas demandas son: la necesidad de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad (2002), el respeto a los derechos humanos y la no discriminación (2011).

2. Características fundamentales de los órganos de gobierno colegiados en las universidades autónomas

Las universidades autónomas configuran una estructura de gobierno de corte democrático, con base en un sistema de equilibrios entre órganos personales y órganos colegiados. Se conforma un gobierno en donde las decisiones fundamentales –normatividad, estructura académica, designación de autoridades y distribución de los recursos–, recaen en órganos colegiados y se acotan las facultades de las autoridades unipersonales.

Los órganos colegiados se conforman por dos tipos distintos de miembros: uno, el de los representantes electos por los profesores, alumnos y trabajadores: el otro, es el de los que derivan su membresía en su calidad de titulares de órganos personales, quienes también transitan por un proceso de selección y designación de un órgano colegiado. En estos cuerpos colegiados, las resoluciones se adoptan utilizando el principio de un hombre, un voto, de tal manera que los números relativos a la composición indican, a su vez, la cantidad de votos posibles que se concentran en cada uno de los tipos de miembros de los órganos colegiados.

El esquema organizativo de las universidades autónomas es para atender y resolver los asuntos de la vida universitaria aplicando una normatividad que dé certidumbre a la decisión y no sea casuística o a juicio de una autoridad unipersonal. Y la normatividad la analizan y aprueban los órganos colegiados, son los únicos que pueden expedir las normas de

convivencia necesarias para que la universidad cumpla las funciones que le encomienda la sociedad. Los miembros de los cuerpos colegiados son los que debaten y razonan, y finalmente aprueban reglamentos, políticas, lineamientos, instructivos y son los órganos personales los responsables de aplicar esas disposiciones. Aprueban planes y programas docentes en todos sus niveles, los programas de investigación y difusión de la cultura; el presupuesto y su ejercicio, designan autoridades. Obviamente, los cuerpos colegiados legislan sobre el ámbito de competencia de la universidad y no para regular actitudes y conductas que corresponden a otros organismos de la sociedad. La universidad está sujeta al orden nacional y no debe contravenirlo, pero si tiene autonomía para "gobernarse a sí misma", como dicta el artículo tercero constitucional en su fracción VII.

Esta responsabilidad y facultad que tienen las universidades se ejerce de manera muy clara a través de las decisiones que toman los cuerpos colegiados. Y estos basan la legalidad y legitimidad de su decisión en personas elegidas por sus pares. La mayor parte de los miembros son electos directa o indirectamente por la comunidad. Esta es la gran fortaleza de los cuerpos colegiados, sus miembros representan a los diversos sectores de la comunidad y son estos, revestidos de la representación los que otorgan legitimidad a sus decisiones.

Es crucial, entonces, que los representantes efectivamente lo sean, que sean electos por mecanismos en los cuales todos los miembros de la comunidad puedan participar, que los procesos sean abiertos, transparentes y oportunos. Cuando estos son electos por un número muy pequeño de personas, o la participación no es abierta, o se manipula la elección, se corre el riesgo de que las decisiones que se tomen en los cuerpos colegiados no solo sean cuestionadas por la comunidad, sino de difícil aplicación, porque fueron tomadas por personas que no representan efectivamente a la comunidad. Se corre otro riesgo altamente perjudicial para la institución, en tanto los cuerpos colegiados no estén conformados por miembros representativos de la comunidad se propicia la constitución de otros grupos, no regulados por la normatividad, que pretenden asumir y tomar decisiones al margen e incluso en contra de las que toman los cuerpos colegiados. Un tercer riesgo que se corre cuando los miembros

no tienen una mínima representatividad, es que los cuerpos colegiados, como tales, pierden sentido, presencia y autoridad en la vida institucional. Se convierten en cuerpos de ornato, intrascendentes, e incluso prescindibles. Una quimera.

Cabe señalar que lo fundamental de la participación en los órganos colegiados es la representatividad de sus miembros, no de sus conocimientos disciplinarios, como tampoco de su conocimiento en las leyes. Si así se deseara, otros serían los requisitos para elegirlos. El fundamental es ser universitario. Se piden algunos atributos que le permitan desarrollar mejor su función (años de antigüedad, llevar buen promedio, ser un "buen" académico, etcétera) atributos que no están ligados al dominio de alguna disciplina. En el ejercicio del gobierno van adquiriendo las habilidades y competencias para ejercer la autoridad.

La representación se gana, únicamente, con los votos de los pares. La representación no es concedida por unción divina, por la cuna, la riqueza o el saber, sino únicamente por el consentimiento de los pares expresados en un proceso de votación generalmente universal, libre y secreto.

En consecuencia, los electores eligen no solo a un representante, sino a una persona que será autoridad institucional. Los representantes ya como autoridad institucional toman decisiones para ámbitos, espacios e intereses que rebasan por mucho los intereses de los que lo eligieron. El representante tiene un ámbito de acción más amplio que el de sus representados, por lo tanto, no solo toma en cuenta los intereses y necesidades y expectativas de los que lo eligieron. Es decir, los representantes elegidos tienen y juegan un papel distinto a sus representados y en ese sentido pueden no representar a los que lo eligieron. Los representantes, como gobierno, conservan un margen de independencia en relación con sus representados, tienen un margen de juego y maniobra que se ejerce en el diálogo, en la discusión que hace posible llegar a acuerdos que se convierten en leyes. Es un ejercicio de persuasión recíproca que hace posible llegar a consentimientos y acuerdos.

Bernard Manin (1998: 129) lo expresa de la siguiente manera:

> El consentimiento de la mayoría, y no la discusión misma, constituye así el procedimiento de decisión. Pero este principio presenta también otro carácter notable: no reglamenta de ninguna manera el origen de las proposiciones o de los proyectos sometidos a esta discusión.
>
> El gobierno representativo no es un régimen donde todo debe nacer de la discusión, sino donde todo debe ser justificado en la discusión. Así se ve reaparecer, una vez más, el papel central de juicio: las proposiciones no tienen necesariamente su origen en la instancia que discute, pero ninguna proposición es adoptada si no ha sido sometida al juicio de la instancia que discute.

3. El nombramiento de los rectores en las universidades autónomas

Se ha señalado que tanto el Movimiento de Córdoba, como la *Ley Orgánica de la UNAM de 1945,* tuvieron como uno de sus principales motivos la participación de la comunidad en la designación del rector. Esta participación se puede dar de diferentes maneras: por una elección universal, secreta y directa de todos los miembros de la Universidad, por decisión del Consejo Universitario o bien por la Junta de Gobierno.

Si se considera al conjunto de 37 universidades públicas autónomas del país,[11] las modalidades de elección del rector son las siguientes:

- **Consejo Universitario: 20 universidades:** Puebla, Chihuahua, Ciudad Juárez, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Durango, Guadalajara, Colima, Morelos, Hidalgo, El Carmen, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí, Campeche, Instituto Tecnológico de Sonora, Baja California Sur, México y Ciudad de México.
- **Junta de notables: 12 universidades:** Baja California, Chiapas, Veracruz, Nicolaita, Tabasco, Universidad de Sonora, Quintana

[11] Una por cada estado, una más en las entidades de Campeche, Chihuahua y Sonora y dos más en la Ciudad de México. No se consideran para este ejercicio a las universidades autónomas agrarias.

Roo, Guanajuato, Aguascalientes, Nuevo León, Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.

- **Elección directa, secreta y universal: 5 universidades:** Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas.

En varios artículos de López Zárate se da cuenta de las formas de elección, sus ventajas y problemas. Se rescata la conclusión del autor: No hay una forma que garantice, en su diseño, la mejor elección, pero sí se considera como un factor importante la historia y la gobernabilidad, la que menos problema ha representado es la elección por juntas de gobierno.

En resumen, el diseño institucional de gobierno se puede tipificar en las tres siguientes modalidades:

- **Autoridad Concentrada:** Consejo Universitario: legisla, designa autoridades y controla presupuesto.
- **Autoridad distribuida:** Consejo Universitario legisla y designa autoridades. Encarga el manejo presupuestal a un ente diferente: Patronato.
- **Autoridad democrática.** Sistema de contrapesos: Consejo: Legisla; Junta de Gobierno: designa autoridades; Patronato: controla presupuesto.

4. Experiencias

Entre el diseño formal y la experiencia hay distancias que conviene conocer y analizar. Se presentarán algunas evidencias de las deficiencias en la elección y representatividad de los miembros en los cuerpos colegiados y, en segundo lugar, de la intervención de fuerzas e intereses ajenos en la elección de los rectores.

Los cuerpos colegiados, ADN del gobierno de las universidades: Crisis de representatividad, legitimación, decisión.

La representatividad

Existen variaciones en la elección de representantes profesores y alumnos. El siguiente cuadro pretende señalar dos tipos de representación estudiantil y académica que encontramos en diferentes países de América Latina. El tipo A refleja a las universidades argentinas, el tipo B a las universidades mexicanas.

Cuadro 1
Tipos de representación estudiantil y académica en los cuerpos colegiados

Característica	**Representación tipo A, alta participación**	**Representación tipo B, baja participación.**
Representantes	Es un número fijo de consejeros estudiantes y profesores.	Varía según el número de escuelas, facultades de la institución.
Elección	Votación universal, libre y secreta.	Universal, libre y secreta.
Candidatos	Agrupaciones, grupos de electores, alianzas. Alumnos en funciones y asociaciones de egresados.	Personal o por "planillas". Solo alumnos en funciones.
La votación	Es obligatoria para profesores y alumnos con sanciones.	Es opcional sin sanciones.
Permanencia en el Consejo	Cuatro años profesores (con reelección) y dos los estudiantes.	Dos años los profesores (sin reelección inmediata) y uno los alumnos.
Mayorías y minorías	Las primeras minorías tienen derecho a un consejero (siempre y cuando haya obtenido al menos 20% de los votos).	
Competencia de los miembros	Amplias	Amplias
Participación de los no docentes	Sí	Sí
Participación de alumnos de Educación Media Superior	No	Sí
Carácter de la representación para alumnos y profesores	Honorífico	Honorífico

En México, la composición de los consejos universitarios pretende captar la variedad disciplinaria institucional con independencia de la magnitud de escuelas y facultades, incorporar a los investigadores y en algunos casos, pocos, a representantes académicos que realizan la tercera función universitaria.

De todas las características señaladas, una de las más importantes para dar certidumbre a la representación y que marca una diferencia notable es la participación efectiva en la emisión del voto para la elección de los representantes. El voto es un derecho y una obligación en Argentina, está estipulado en la legislación y se incluyen sanciones para aquellos que no ejercen su derecho. En México, en cambio, ninguna universidad señala en su reglamentación la obligatoriedad del voto, es una opción que algunos ejercen. Con la intención de conocer la participación de estudiantes, profesores y personal administrativo en la elección de sus representantes, se solicitó a varias universidades la información. Es sintomático que ninguna de ellas haya respondido. Las causas pueden ser múltiples pero la ausencia de información denota, al menos, que no es algo que preocupe a las instituciones.

En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se hizo un recuento puntual de la votación de estudiantes y profesores en un periodo de 6 años, en todas las divisiones y unidades de la UAM. El número de procesos analizados fue de 246. En otro trabajo se da cuenta puntual de la metodología y los resultados obtenidos al analizar la información.

Para los propósitos de esta presentación se listarán solamente las siguientes conclusiones:

- La participación de personal académico es mucho mayor que la de los alumnos, por lo menos cinco veces mayor.
- El Rango de variación en la votación por Unidad es el siguiente: Azcapozalco, del 7% al 11% de alumnos y del 38% al 70% de profesores; Ixtapalapa del 3% al 5% de estudiantes y del 15% al 22% de profesores; y en Xochimilco del 7% al 11% de estudiantes y del 53% al 65% de maestros.
- La participación tiende a la baja en el periodo considerado.

- Hay una escasa competencia y cuando la hay, aumenta la participación.
- En la mayor parte de los departamentos, solo se presenta una planilla, por lo tanto el ganador lo puede ser con muy pocos votos. En la Unidad Iztapalapa solo se presenta un candidato (con su suplente) por departamento, en cambio en las otras dos unidades la mitad de los departamentos presentan dos planillas. Ganar una elección por 4 votos que ganarla con 200 no cambian los atributos de la representación. Hay departamentos con fracturas históricas entre el personal académico que influye en los alumnos y que casi siempre pelean por la representación. En cambio hay otros que históricamente presentan un solo candidato, producto del acuerdo interno.

La incertidumbre abruma cuando los alumnos que toman decisiones están ahí, en el mejor de los casos, por la votación de la décima parte de sus pares. Esta baja votación pudiera ser preocupante, si se deseara que la mayor parte de la comunidad participe. Con los alumnos sucede que a la mayor parte de ellos no les interesa participar en el gobierno de la Universidad, no está dentro de su campo de interés. Lo que los alumnos desean y esperan es que la institución atienda y satisfaga sus intereses académicos inmediatos: la asistencia del profesor, la entrega del programa de estudios, tener claros los mecanismos de evaluación, contar con una biblioteca con un gran acervo y cómoda, disponibilidad de computadoras y software y otro conjunto de actividades que enriquecen su formación. Ante este escaso interés, los que tienden a participar son los pocos grupos organizados (sea interna o externamente).

Los profesores participan en mayor medida sobre todo cuando hay varias planillas. Sin embargo, también se advierte, al menos en la UAM, que la representación se percibe como una carga extra, lo cual es cierto, que distrae a los investigadores de su trabajo académico y por ello no son pocos los departamentos que rotan la responsabilidad entre los profesores: para la jefatura, para las diferentes coordinaciones, para integrarse a los cuerpos colegiados.

El tema de la representatividad es relevante porque se tiene la convicción de que la conducción de la Universidad requiere ser colegiada y con un esquema de representación casi igual entre los tres sectores que la conforman: alumnos, personal académico y autoridades, y una participación adicional del personal administrativo. En la medida en que la participación de alumnos y profesores disminuye, en cantidad y calidad, se corren al menos dos grandes riesgos: a) la toma de decisiones se inclinará hacia las autoridades y b) propicia el surgimiento de grupos de interés que pretenden arrogarse una representatividad que se ha perdido.

El problema no es solo de la UAM, es de todas las universidades públicas: tenemos la responsabilidad de cuidar nuestro sistema de gobierno ante la presión nacional e internacional por acotar y si es posible eliminar a los cuerpos colegiados. No son funcionales, tardan mucho en decidir, no entienden las urgencias del mercado, no les preocupa demasiado la rentabilidad económica, discuten asuntos ajenos a la universidad, son costosos y eventualmente escandalosos. Son ineficaces e ineficientes. La autoridad debiera descansar más en los órganos personales, dicen los críticos de nuestra forma de gobierno. En Europa hay una creciente presión para acotar las competencias de los órganos colegiados para trasladarlas a las autoridades personales. En los EUA, la participación de los alumnos en los consejos es muy acotada y en muchos casos, está ausente. En Latinoamérica se aprecian tendencias en ese sentido.

Es cierto que observamos muchas deficiencias, malas costumbres y funcionamientos incorrectos en los órganos colegiados. Es necesario, creo, analizarlos y recomponerlos para darles larga vida.

Injerencia de autoridades externas a la institución en la elección de rectores

Se ha documentado por investigadores (Ordorika, Acosta, Jiménez, López), lo han aceptado y documentado algunos exrectores: hay injerencias externas a las señaladas en la legislación en la designación de los rectores. Los investigadores señalan la intervención de sindicatos, partidos políticos, grupos de presión, asociaciones profesionales y, naturalmente, de

los gobernadores. La intervención de los gobernadores se puede dar en algunas de las tres siguientes modalidades: para decir quién debe ser, para informar quién no debe ser, para arbitrar la contienda. La historia muestra que es poco probable que alguien llegue a ser rector sin la anuencia del gobernador y cuando ello se presenta, hay casos, el conflicto escala a nivel estatal y federal. En algunos casos con la renuncia del gobernador, en otros con la del rector y en otros con la creación de una nueva universidad estatal.

Un dato relativamente reciente, que convalida la conclusión de los investigadores, es el testimonio del dr. Guillermo Soberón, rector de la UNAM en el periodo 1973-1981, quien le dedica nada menos que 20 páginas a relatar "La relación UNAM-Gobierno" (Soberón, 2015). En su relato da cuenta de la intervención de secretarios de estado y del mismo presidente de la República en la elección y/o reeleción de los rectores (desde Zubirán en 1946 hasta la reelección de Sarukhán siendo presidente Salinas de Gortari).

Vulnerabilidad de la universidad. Injerencia de autoridades externas para crear conflictos internos

La injerencia de instancias externas no solo se circunscribe a la elección del rector, también se presenta para desequilibrar la vida interna de la universidad.

Es digno de destacar la observación del dr. Soberón en sus memorias: el gobierno no debe invadir la autonomía, pero debe cuidarla. Hay injerencias externas, a veces propiciadas por gente del gobierno y este se hace de la vista gorda. Así pasó con Chávez, con Barros Sierra, con González Casanova.

La intención en las universidades de "Gobernar por la razón y no por la fuerza" implica necesariamente la ausencia de cuerpos de represión dentro de la institución para hacer cumplir los acuerdos de las diferentes instancias de gobierno. Siempre se procura la vía del diálogo para la resolución del conflicto, aún cuando ello implique inversión de tiempo y parálisis de las actividades académicas. Se recurre a las fuerzas del orden cuando se trata de delitos del orden común. Esta actitud y forma de

proceder de la universidad (el diálogo, el convencimiento por la razón y la legalidad) da lugar a que pequeños grupos organizados puedan "tomar" las instalaciones de la universidad e impedir el cumplimiento parcial o total de sus funciones. La universidad es muy vulnerable ante grupos que acceden al uso de la violencia.

La universidad también es vulnerable por la insuficiencia e inoperancia de sus controles internos, que da lugar a intervenciones externas cada vez más frecuentes y en variados ámbitos de la vida universitaria. Los amparos de personal de la universidad por reales o supuestos agravios de la autoridad hacia alguno de sus miembros da lugar a la intervención externa para solucionar el conflicto.

Otro factor que muestra la fragilidad del gobierno universitario, es la aceptación de un conjunto de medidas impuestas (sugeridas) externamente, que no da lugar a su posible modificación para adecuarlas a las circunstancias específicas de la universidad, y mucho menos a su rechazo, pues de ello depende una parte importante de su financiamiento. Un elemento adicional que influye en el gobierno universitario, es la creciente importancia de lo administrativo sobre lo académico. El principio comúnmente aceptado de que la administración debe estar al servicio y facilitar las labores académicas en los hechos sucede lo contrario: la administración decide lo que puede hacerse, decide tiempos y formas y cada vez en mayor medida interviene en fijar el rumbo de la universidad. Ello se refleja, entre otras manifestaciones, en la creciente autoridad del personal designado (funcionarios) sobre el elegido (autoridades).

Conclusión

Las universidades tienen un sistema de gobierno en donde las decisiones más importantes recaen en cuerpos colegiados y no en personas. Las autoridades personales tienen como principal función cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas de la Ley que le dio origen a la universidad y la reglamentación expedida por los respectivos consejos universitarios. Esta forma de gobierno ostenta tanta mayor autoridad como respaldo tenga de sus representados. Y se pone en entredicho su

legitimidad y se corre el riesgo de irrupción de grupos que pretenden asumirse como autoridad, cuando la participación en la elección de los representantes es reducida. Es responsabilidad de todos los universitarios cuidar esta forma de gobierno colegiada ante las intenciones, a veces justificadas, de restarle ámbitos de competencia para entregarla a los órganos personales.

La elección de los rectores en la mayor parte de los casos es ordenada y de acuerdo con las disposiciones reglamentarias. Sí, hay que señalar que tiende a disminuir la forma de elección abierta, secreta y universal, porque en los hechos es la que se presta a una manipulación mayor de los electores y es la que ha generado una mayor inestabilidad en el gobierno universitario. La elección de los rectores por "juntas de gobierno" está en función, en buena medida, de la calidad académica y personal de los miembros que componen la junta y, cabe destacarlo, en la forma como se eligen dentro del Consejo Universitario. Si el consejo es poco representativo y poco participativo hay mayor probabilidad de que no se elija a los mejores académicos. Por el contrario, si el consejo tiene autoridad y legitimidad, seguramente escogerá a los mejores candidatos.

En la experiencia de las universidades, una distribución de la autoridad en diferentes cuerpos colegiados es la mejor forma de gobierno. No es deseable la concentración de todas las competencias en el Consejo Universitario, como tampoco es recomendable ampliar las facultades del rector en detrimento de las que debieran cumplir y asumir los órganos colegiados. Se advierte una ausencia analítica y de espacios de discusión para reformular, adecuar y ejercer responsablemente la autonomía universitaria. En la medida en que no sepamos resolver nuestros problemas internamente, aumentan las posibilidades de injerencia externa. Se tiene el reto de enriquecer el contenido de la autonomía, para atender con idoneidad las nuevas demandas sociales: la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos.

Retos y prospectiva de la gobernanza universitaria

Adrián Acosta Silva

Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, experto en gobierno y gobernanza universitarias, ganador del Premio Andrés Bello, por la mejor investigación en educación superior realizada en América Latina y el Caribe durante el periodo 2008-2009, la cual se intituló *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México.*

¿Qué es lo que deberíamos entender por gobernanza universitaria y por qué es importante tenerla presente en el horizonte universitario?

Para efectos de abordar en pocos minutos esta primera pregunta, quisiera partir de una afirmación general: un buen sistema de gobierno universitario es aquel que resuelve problemas, es decir, no el que crea problemas; y un buen sistema de gobierno universitario supone, en el caso de las universidades públicas, un gobierno esencialmente colegiado, asumiendo el reconocimiento de la complejidad del gobierno universitario, la multiplicidad de órganos unipersonales y colegiados, que no son solo los centrales (consejos generales o juntas de gobierno), sino un conjunto de espacios de escala pequeña y disciplinaria distribuidos en toda la universidad (escuelas, facultades, departamentos). Todos ellos hacen del funcionamiento del gobierno universitario –este "sistema de gobierno"–, un "animal" extraordinariamente complejo, una forma de organización que en los

hechos goza de mucha autonomía y cuyas prácticas de gobierno son muy diversas, a veces cooperativas, en ocasiones conflictivas. Este sistema de gobierno en México, de las universidades públicas en particular, ha experimentado en los últimos años un conjunto de tensiones que no terminan de resolverse. Ya Romualdo López Zárate, nos ha mostrado el panorama de algunas de las dificultades en las prácticas de gestión y de gobierno universitario, una articulación de tensiones y contradicciones que no son fáciles de resolver. En este contexto, nos llegó un nuevo lenguaje en la educación superior desde los primeros años del nuevo siglo, un lenguaje que incorporó un verbo nuevo, la "gobernanza": una palabra, un concepto que en realidad en México no se utilizó hasta los años ochenta, y, como todos los conceptos, está asociado a una perspectiva, que para decirlo en breve, tiene que ver con la nueva gerencia pública. Y todas las teorías de la nueva gerencia pública se enfocan mucho más en mejorar los aspectos de la calidad del desempeño universitario, que a resolver los problemas contextuales del funcionamiento universitario.

¿Cuál era la palabra que mejor expresaba los problemas de gobierno o de la universidad pública en México y en buena parte de América latina hasta hace no tanto tiempo?

El concepto de gobernabilidad. Si los problemas fundamentales de las universidades eran interpretados como problemas de carácter, de orden fundamentalmente político, esa es la herencia del movimiento reformista de Córdoba de 1918, y me parece que, con menos fuerza, el movimiento estudiantil del 68 mexicano. El problema de la gobernabilidad institucional colocó en el centro del debate y las prácticas políticas institucionales el tema de la estabilidad y la legitimidad del gobierno institucional. Aquí nadamos en aguas conceptuales un tanto complicadas, pero me parece que el gobierno de la universidad contempla dos dimensiones de análisis: uno, el tema de la gobernabilidad (que yo suelo asociar cada vez más a la gestión del conflicto) y, dos, el tema de la gobernanza (asociado más a la gestión del cambio). Lo que tenemos desde los años noventa, claramente es un esquema centrado esencialmente en cómo gestionar el cambio,

cómo mejorar la gobernanza institucional orientada hacia resultados, hacia el mejoramiento del desempeño, de la calidad académica, del mejoramiento institucional. Me parece que esta parte de la gobernanza como gestión del cambio, se encuentra en tensión permanente con la gobernabilidad como gestión del conflicto y que me parece que esta distinción analítica ayuda a entender mejor cómo se articulan los órganos colegiados y unipersonales en las distintas universidades públicas. Me parece que por ahí podríamos pensar un poco, no solo el tema de concepto de gobernanza, sino asociarlo también y manera inevitable a cómo se solucionan los conflictos en las universidades públicas.

Me gustaría abundar un poco más al respecto, los sistemas de gobierno universitario en México están orientados fuertemente a resolver los problemas del conflicto con estudiantes, con académicos, con sindicatos, y coexiste con esta tradición de gestión del conflicto el tema de la gestión del cambio. La gestión del conflicto está asociado a la representatividad, es decir, cómo logramos que las decisiones del gobierno para evitar conflictos estén asociadas a los "grados" de representación, legitimidad y participación de las comunidades universitarias. La gestión del cambio está asociada mucho más al papel de los órganos unipersonales, particularmente, a las funciones de los rectores o rectoras, o de los directivos; es decir tenemos ahí una tensión inestable y paradójica, que es difícil sostener en el tiempo. Desde esta perspectiva la pregunta es: en medio de este sistema colegiado de gobierno con conflictos de gobernabilidad y conflictos de gobernanza, ¿por qué se comportan institucionalmente las universidades de tal o cual modo? ¿Por qué hay conflictos y tensiones que frecuentemente estallan y paralizan a las universidades? ¿Por qué no se toman decisiones que debería tomar la propia universidad y que se delegan en autoridades externas? Me parece que el tema fundamental es analizar el comportamiento institucional de las universidades hoy en día, un comportamiento que tiene que ver con mecanismos causales que no hemos identificado con claridad: ¿Qué hacen los rectores o las rectoras de las universidades a parte de firmar papeles, de gestionar recursos, de resolver o enfrentar problemas políticos internos? ¿Cuál es el papel del gobierno institucional en la autonomía política universitaria? Sabemos

que, lo que inevitablemente, los rectores hacen es funcionar como gerentes de las políticas federales, es decir, implementan programas federales asociados a recursos que están relacionados con reconocimientos, recompensas e indicadores de desempeño. Esto ha hecho que las rectorías funcionen (parcialmente por lo menos), como gerentes de políticas institucionales que no eligen sino a las cuales se adaptan y entonces esto genera problemas y dilemas de gobierno (gobernabilidad/gobernanza) en buena parte de las universidades públicas. En estas circunstancias la autonomía institucional se ha debilitado por este paradigma de políticas públicas centradas en los incentivos, las recompensas y los reconocimientos, y este mecanismo causal (este *régimen de políticas*) que se ha estructurado en el transcurso de los últimos treinta años en México, explica los problemas de gobernabilidad y también de gobernanza que tienen las universidades públicas.

¿Cuáles considera que son los principales problemas que enfrenta la gobernanza universitaria en las instituciones de educación superior públicas y autónomas en el país y cómo podrían ser estos superados?

Cualquier ejercicio de identificación de los problemas de gobernanza en las universidades, requiere de un balance mínimo de lo que ha ocurrido los últimos treinta años en el campo universitario mexicano. Es un balance indispensable para identificar porqué, cómo y hacia dónde se han perfilado los problemas institucionales, y hacia dónde puede ir la universidad desde una perspectiva de conciliar las tensiones entre la lógica de la legitimidad asociada a la gobernabilidad de las universidades, y la lógica de la eficacia institucional asociada a la gobernanza de las universidades; es decir, implica una valoración puntual y sin concesiones de los efectos deseados deliberados, perversos y ambiguos que han tenido las políticas federales en los últimos treinta años. Creo que ahí tenemos un déficit diagnóstico para identificar no solamente los problemas de gobierno universitario en estas dos dimensiones de gobernabilidad y gobernanza, sino también en determinar con claridad la causalidad de los problemas, es decir, las relaciones causales que están detrás de la emergencia de nuevos problemas de la universidad. Lo que

estamos enfrentando es la necesidad, de un balance de cara al futuro de la propia universidad, de nuestras propias universidades públicas, acaso recordando aquello de que "el problema de nuestros tiempos es que el futuro ya no es lo que solía ser", como afirmara el poeta Paul Valéry hace tiempo (1993). Creo que hoy nos volvemos a enfrentar a esto, es decir, a un futuro que nos cambió rápidamente: bien visto, somos el futuro de los que impulsaron las políticas de modernización a finales de los años ochenta. Nosotros somos ese futuro, "maquinados" (como decía José Emilio Pacheco) como no lo imaginaron los que diseñaron las políticas modernizadoras. Hoy tenemos un desafío intelectual, político y de política educativa a nivel superior, que requiere definir agendas, balances, diagnósticos, para identificar cuáles son los problemas fundamentales, críticos, del gobierno universitario, de la gobernanza y de la gobernabilidad.

Hay que fijarse siempre en el lenguaje de la época. El lenguaje de los "viejos" universitarios era la reforma, y el movimiento de Córdoba estaba asociado a la reforma social y a la reforma universitaria, y sus actores principales eran los estudiantes. El lenguaje de los "nuevos" universitarios es la innovación y la calidad de las funciones universitarias, y sus actores fundamentales son los directivos. No solamente es un asunto de semántica: son dos concepciones distintas, con actores con intereses diversos. Pero el lenguaje de la calidad enmascara en realidad una nueva reforma universitaria, una reforma del funcionamiento, las estructuras y orientación de la propia universidad, que alcanzan temas mayores como el del gobierno y el de la autonomía universitaria. Me parece que reconocer esto podría permitir una perspectiva diferente a la construcción de una agenda de transformaciones de la universidad, que tiene que ver por supuesto con desafíos e implicaciones a corto, mediano y largo plazo. Desde mi punto de vista es momento de cambiar el paradigma de política pública en la educación superior: la idea de que la evaluación, asociada a la calidad, mejora el desempeño y el rendimiento institucional, es una idea que hay que revisar y pensar en otras reglas del juego, otro tipo de políticas que permitan a las universidades recuperar, renovar o fortalecer la autonomía y generar una nueva forma de desarrollo institucional. Hoy tenemos temas de la agenda que son inevitables, pero que no

hemos procesado como instituciones públicas de manera adecuada y homogénea. Por ejemplo, temas como la internacionalización, temas como el de la diferenciación entre grado y posgrado, temas como la vinculación con la sociedad; son temas relativamente nuevos que emergieron en los últimos años y que sin embargo no hemos podido traducir institucionalmente en el contexto de una nueva reforma universitaria. Me parece que este tipo de ejercicios son fundamentales, no solamente para revisar el pasado reciente (incluyendo el tema del gobierno universitario de la gobernabilidad y la gobernanza), sino también para perfilar una agenda de discusión que permita revisar el propio futuro de nuestras universidades.

Conclusión

En la Universidad hay burócratas, gerentes, pero también hay académicos. Los actores de la reforma son hoy directivos y funcionarios, pero también están los académicos, con profesores y estudiantes muy distintos a los de hace treinta o cuarenta años. Tenemos más profesores de tiempo completo y mejor calificados, y estudiantes de pregrado y posgrado, en cantidades y cualidades que nunca habíamos visto en la historia de nuestras universidades. Es un conglomerado de universitarios distinto, heterogéneo, formado en el contexto de un paradigma político y de políticas que se ha extendido por más de tres décadas. El núcleo de la reforma –de una nueva reforma– tendría que pasar por la participación de los académicos (profesores y estudiantes). Pero esa reforma –la idea, la agenda, los actores, las acciones– requiere también, de analizar el papel del Estado en la educación superior. Lo que hemos visto en el pasado reciente, es el papel protagónico del gobierno federal actuando a nombre del Estado, cuando tenemos un sistema de universidades públicas donde participa el Estado en un sentido discrecional: es decir, no solo el gobierno federal sino gobiernos estatales y en algunos casos los gobiernos locales y municipales; donde los tres poderes intervienen, es decir, el legislativo interviene a través de la comisión de educación y Hacienda cada vez de manera más fuerte, está también la intervención

del poder judicial en la resolución de conflictos universitarios. Tenemos entonces un problema de Estado, de funcionamiento del Estado, que, sin embargo, ha articulado de manera muy distinta, y frecuentemente contradictoria, las acciones de sus instancias y actores. Luego entonces, me parece que hay que repensar otra vez el papel del Estado restringido (el gobierno federal) como Estado ampliado, esta compleja división jerárquica vertical y horizontal, organizada en tres poderes y tres niveles de gobierno, como actores separados y potencialmente cooperativos o conflictivos, para ver cómo el Estado mexicano actúa frente a la educación superior.

Si algo hemos aprendido a través de la historia moderna de las universidades, es que estas no pueden resolver por sí mismas problemas complejos como la cobertura o el problema de la calidad, la equidad y la pertinencia de la educación superior. Para ello requieren de otro tipo de dispositivos, otro tipo de políticas que permitan colocar a las universidades en el centro del sistema de educación superior, reconociendo que el Estado y la sociedad mexicana contemporánea requieren también de otro tipo de instituciones públicas (tecnológicas, normales, interculturales, federales, regionales, locales), para pensar en términos de "estatalidad" el tema de la educación superior.

Finalmente, me parece que el tema del gobierno universitario tiene que ver también con el tema de la *gestión del tiempo universitario*. Sospecho que en las universidades mantenemos una tensión constante e inevitable entre dos concepciones del tiempo: la gestión del tiempo académico y la gestión del tiempo administrativo. Yo no descalifico la gestión del tiempo administrativo. Me parece que la administración del tiempo y de los recursos es una dimensión importante que tiene sus propias complejidades, sus propios ritmos y exigencias. Lo que es cuestionable es cómo la gestión administrativa se traduce en presión burocrática y termina por imponer restricciones a la gestión académica. La producción de libros y artículos, o la formación de estudiantes de licenciatura y posgrado son procesos que obedecen siempre a temporalidades de mediano y largo plazo y la gestión administrativa corresponde a la gestión del rector en turno, anclada "fatalmente" en el corto plazo. Eso crea una suerte de

arritmia entre la gestión del tiempo escolar o académico y la gestión del tiempo administrativo. Me parece que tenemos que revisar eso, porque el resultado es lo que tenemos hoy en día: una burocratización salvaje de la vida académica, efecto visible y cotidiano de las políticas de calidad e innovación. No estoy seguro que hayamos alcanzado un incremento importante en la calidad o un incremento significativo de la cobertura: lo que es indudable es que padecemos una burocratización salvaje de muchas de las actividades universitarias.

El otro gran tema, es el de la *gestión de la incertidumbre*. Tenemos un panorama nacional e internacional poblado de incertidumbres y la mejor manera, que históricamente han construido las universidades en el mundo, para lidiar con la incertidumbre es la colegialidad, el gobierno colegiado y compartido. Que Boloña tenga más de novecientos veinte años de antigüedad, o que Salamanca esté cumpliendo ochocientos años este año, y que estemos celebrando los cien años de Córdoba, o cincuenta años del 68 mexicano, muestran la manera en que las fórmulas compartidas de gobierno han abonado a que la universidad enfrente los retos de la incertidumbre mediante formas colegiadas, no unipersonales, y creo que eso es parte de los retos que puede y debe enfrentar cualquier tipo de prospectiva sobre la gobernanza universitaria.

Retos y prospectiva de la gobernanza universitaria

Angélica Buendía Espinosa

Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, Coordinadora General del Laboratorio de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano y Presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C. Cuenta con amplia producción en torno a los procesos de institucionalización y cambio en la educación superior, el sistema universitario mexicano y políticas públicas comparadas en educación superior.

¿Qué es lo que deberíamos entender por gobernanza universitaria y por qué es importante tenerla presente en el horizonte universitario?

El tema que hoy nos ocupa es por demás relevante. Las universidades públicas mexicanas atraviesan un momento de inflexión que parece desdibujarse y reducirse para algunos actores en un problema de rendición de cuentas y, porqué no decirlo, de corrupción, malos manejos, viejas relaciones de poder e intereses ajenos a la naturaleza misma de la institución universitaria. En mi opinión, el asunto es más complejo por lo menos para quienes habitamos la universidad, pero al mismo tiempo hemos hecho de ella un objeto de investigación. Recurro a una pregunta que leí hace varios años y a mi entender quizá limitado, sigue siendo vigente ¿Cómo podemos pensar a la universidad en México hoy? Si bien, esta pregunta estaba enmarcada a finales de los noventa, hoy en plena "universidad moderna", no resulta ocioso hacerla.

Una primera precisión, es la dificultad para conceptualizar la gobernanza de la educación superior mexicana en términos empíricos, a pesar de la vasta bibliografía existente para su conceptualización teórica, especialmente me refiero a la literatura de origen anglosajón asociada principalmente a la necesidad de explicar el funcionamiento del gobierno y su capacidad para responder y procesar las demandas de la sociedad con una visión más democrática en la toma de decisiones y acciones; a partir del uso de un conjunto de herramientas que han de permitir, aparentemente, un proceso de planificación y elección racional de alternativas y de cursos de acción que reditúen positivimante a los implicados.

La gobernanza se asocia con el funcionamiento eficaz y eficiente del gobierno y tiene su origen en una mayor democratización de las decisiones que afectan la vida pública, en particular, se trata del fortalecimiento de la participación de diferentes actores a fin de que el gobierno responda adecuadamente a las demandas del público. En este sentido, un buen número de las reformas hechas al gobierno, sobre todo en los regímenes democráticos, han estado orientadas a fortalecer su capacidad para procesar las demandas de sus ciudadanos y para responder mejor a ellas.

Las reformas para impulsar la gobernanza en la administración y gestión pública, han sido enmarcadas a menudo en la llamada "Nueva Gestión Pública" (NGP), que buscan mejorar el desempeño del sector público y asemejarlo al privado. En cambio, Brunsson (1989) ha hablado de la constitución de organizaciones hipócritas que responden a las reformas solo en apariencia, mientras que en la educación superior Birnbaum (2001) ha analizado el proceso por el que las instituciones de educación superior incorporan modas administrativas para ser más legítimas, aunque no necesariamente más eficientes.

Cuando pensamos en la educación superior mexicana nos enfrentamos a un tipo particular y, especificamente en las universidades públicas mexicanas, de gobernanza. Aspiracionalmente, la gobernanza de la universidad pública debería reflejarse en una mayor coordinación entre actores mediante el uso de jerarquías burocráticas, intercambios, redes de confianza y colaboración, e instancias de autogobierno y de gobierno. Ello implica un salto cualitativo en la comprensión del gobierno, la

gobernabilidad y la gobernanza, en donde la participación de las comunidades universitarias es fundamental. El autoritarismo o las decisiones arbitrarias no pueden ni deben ser parte de cualquier gobierno, menos del gobierno universitario. La inclusión en la toma de decisiones y en la conducción de la universidad, en cambio, promueven contrapesos o, por lo menos, aspiran a equilibrios de poder ¿pero en verdad hemos logrado esos equilibrios en la universidad? En este contexto, la gobernanza no puede ser comprendida más que en la relación dialógica entre gobierno y gestión. Los diversos régimenes de gobierno pueden encontrar su éxito o su fracaso en la gestión, a veces despreciada teórica y empíricamente.

Habría que aclarar por lo menos dos esferas o campos para comprender la gobernanza para la universidad pública. La primera se refiere al ámbito externo, traducido en el conjunto de políticas públicas que desde finales de los ochenta se propusieron modificar radicalmente la conducción de la universidad, sin aparentemente, trastocar la autonomía universitaria. Con base en un conjunto de dispositivos de ordenamiento y control, y de herramientas de gobierno, se implementaron programas, instrumentos y mecanismos a fin de modificar los modos de organización de la universidad. La evaluación ha sido el eje transversal de ese movimiento "modernizador" y "reformador" para el sistema universitario mexicano. La evaluación como proceso técnico de mejora ha tenido un arraigo histórico en la educación, sin embargo, la evaluación como política ha significado un proceso de reordenamiento que, en términos del gobierno de aquella época y hasta la fecha, habría de modificar, por lo menos en apariencia, el comportamiento organizacional y de los sujetos que habitan las universidades. La base de la evaluación ha sido la desconfinza en lo que hace la Universidad, en lo que hacemos los universitarios. Hoy aquello de lo que no es posible presentar una "evidencia a modo" de quien evalúa, simplemente no es creíble.

Con ello se han transformado las fuentes de legitimidad de la universidad, otro componente fundamental del gobierno universitario, no es la universidad en sí misma como referente de la sociedad, como institución en el más amplio sentido del concepto, es la universidad que cumple indicadores creados en una lógica particular, que demuestra con evidencias, que responde a las demandas que le son impuestas de mitos

como el mercado laboral, la sociedad inequitativa del conocimiento y de la economía reprimida y terciarizada, producto de las fallas del modelo económico vigente. Indicadores que están claros solo para quienes entienden su función legitimadora y asociada al financiamiento, a la deteriorada economía de la universidad.

Las contradicciones del modelo han sido ampliamente estudiadas y en el contexto actual ¿cómo entender que haya nueve o más universidades públicas en crisis financiera aún cumpliendo con el imperio de los indicadores impuestos desde las políticas gubernamentales?

En la esfera interna, el gobierno de las universidades públicas enfrenta también sus distorsiones. No abundaré aquí sobre los distintos modelos de gobierno de las instituciones de educación superior mexicanas. Romualdo López Zarate ha discutido ampliamente el tema, solo diré que no hay modelo perfecto, pues somos los sujetos quienes damos sentido y orientación a esos modelos.

Las relaciones entre la esfera externa e interna están siempre presentes cuando hablamos de gobierno y conducción universitaria y, con ello, también el poder en las organizaciones universitarias es un tema ineludible. Las tensiones que vivimos en la universidad, en nuestras universidades relativas al gobierno universitario evidencian que se trata de procesos complejos, donde la correlación de fuerzas e intereses movidas por visiones del deber ser de la universidad chocan, disienten y se confrontan. Aquí hay más preguntas que respuestas ¿a qué universidad(es) aspiramos?, ¿podemos pensar en la diversidad institucional y en la relevancia del contexto para no usar juicios deterministas y hablar de la "universidad pública"?, ¿cómo promover una mayor particpación de los actores en las decisiones de la universidad, sin caer en algún tipo particular de autoritarismo o, por el contrario, un esquema más democrático pero carente de legitimidad?, ¿estamos dispuestos a la autocrítica, a generar acuerdos y consensos que nos fortalezcan? ¿o necesitamos de la intervención estructurada para que nos gobiernen desde afuera?

El otro problema es la gestión administrativa, por cierto mal llamada y mal comprendida. Se ha impulsado, por la vía de los indicadores, un esquema burocrático en exceso que no es, ni de cerca, un proceso de gestión eficiente.

¿Cuáles considera que son los principales problemas que enfrenta la gobernanza universitaria en las instituciones de educación superior públicas y autónomas en el país y cómo podrían ser estos superados?

Es una pregunta sumamente provocadora. Yo veo problemas en las dos esferas que señalé, interna y externa, siempre en constante tensión. Aunque no estoy segura de dar respuesta a cómo superarlos, creo que un avance importante es analizarlos, discutirlos, y construir propuestas de solución que no sean homogéneas, tratando de dar sentido al concepto de diversidad institucional que las políticas públicas abandonaron desde su concepción y hasta su concreción. Creo que el contexto actual de cambio de gobierno representa una gran oportunidad para lo anterior y que las universidades o los universitarios debemos participar en estos debates.

Considero que en este momento nos enfrentamos a un punto de inflexión en la vida de las universidades públicas mexicanas que se deriva de por lo menos los últimos cuatro sexenios de política pública para la educación superior. Paradójicamente no incluyo el sexenio de Enrique Peña Nieto, aunque sea justo en su gobierno donde estamos viviendo varios de los problemas que como universidades y universitarios nos aquejan. Este sexenio se abanderó políticamente en el cambio, con base en las llamadas reformas estructurales, entre ellas por supuesto la educativa. En medio de grandes debates y tensiones entre los diferentes actores de la política y de las políticas, así como de sus críticos acérrimos, la aprobación y puesta en marcha de las transformaciones para mejorar la educación básica y la media superior, han acaparado la atención y en ella se han centrado los reflectores. Por el contrario, en materia de políticas, la educación superior se ha visto impregnada de las inercias, algunas sumamente cuestionadas, pero de prácticamente nulas intenciones de cambio. La continuidad, como ocurre ya desde hace por lo menos quince años, ha caracterizado la estrategia de mejora del gobierno de Peña Nieto para este nivel educativo. Hoy, después de 30 años, podemos afirmar que "la universidad sí cambió", y el cambio fundamental fue producto de una redefinición de las relacio-nes entre las agencias gubernamentales, las instituciones universitarias y la sociedad (Ibarra, 2001). *New Public Management* a las prácticas de gestión desde la eficiencia y eficacia

universitarias, como afirmaría Ibarra "empresarializar a la universidad". Con ello, se previó el cambio institucional en el sistema y el cambio organizacional para las universidades.

A lo largo de las tres últimas décadas, el gobierno ha encabezado un esfuerzo por revertir la baja calidad de la educación superior universitaria y tecnológica que provocó su expansión no regulada. Este problema se ha asociado, entre otros factores, a la excesiva burocratización de las instituciones, a su condición como centros sobrepolitizados que desatienden el nivel académico de sus programas, a la escasa relación que mantienen con la economía y la sociedad, y a la existencia de instituciones privadas de educación superior que, debido a un marco regulatorio deficiente, operan sin las condiciones mínimas para ofrecer una educación de calidad. Las políticas y programas impulsados desde el Gobierno han buscado resarcir la deficiente formación de los alumnos lo que se traduce en dificultades para su pronta incorporación al mercado de trabajo. De igual forma, reorientar la distribución de la matrícula, concentrada por muchos años en áreas tradicionales de conocimiento con altos grados de saturación, en detrimento de la formación de recursos humanos en las áreas científicas y tecnológicas necesarios para el desarrollo de la economía en un mundo cada vez más abierto, competido e integrado.

Un mayor énfasis para mejorar la calidad se ha colocado en la actualización de los planes y programas de estudio y los métodos de enseñanza-aprendizaje, a través de la incorporación de las nuevas tecnologías a la enseñanza y la producción de conocimientos. Además, se ha apostado a la movilidad estudiantil y a los programas de tutoría y asesoría para facilitar y mejorar el tránsito de los estudiantes por la universidad. Finalmente, la habilitación y actualización del personal académico, ha sido objeto de programas de gobierno e institucionales a fin de propiciar su actualización y desarrollo, pues se les ha considerado en la política educativa como fuente principal de mejora de la calidad.

Por su parte, sobre el sector del posgrado y la investigación, se han impulsado políticas y programas que buscan mejorar la vinculación entre la investigación y las necesidades de desarrollo de la planta productiva nacional, así como promover el desarrollo de programas de posgrado en las áreas tecnológicas y su desconcentración geográfica.

Se ha buscado mejorar la infraestructura en laboratorios, talleres y equipamiento y asignar recursos para su mantenimiento y apoyo, así como incrementar la inversión en bibliotecas, hemerotecas y sistemas de información y documentación.

En relación con la investigación, se ha promovido un desarrollo aparentemente más equitativo entre las instituciones, con base en el apoyo financiero tanto a proyectos de investigación básica como de investigación aplicada e innovación, además de la necesaria desconcentración de los investigadores en la Ciudad de México y las grandes ciudades del país. El Sistema Nacional de Investigadores, implementado en 1984, ha seguido operando como el principal programa para mejorar el nivel salarial de los investigadores. No obstante, persiste la vieja promesa incumplida, el incremento en el gasto público destinado a la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

Con pleno reconocimiento de los logros que para las instituciones de educación superior y para el sistema mismo han traído las políticas públicas con sus esquemas y modelos de evaluación, certificación y acreditación, para el mejoramiento de la calidad de instituciones, actores y procesos de la educación; es urgente enfrentar las distorsiones que han provocado debido a su excesivo formalismo, su apego desmedido a indicadores de orden cuantitativo y a la atención de los productos, en lugar de los procesos. Es cierto que debemos medir lo que es importante y contribuye a la buena calidad de la educación superior, pero es momento de hacer un alto para definir qué es lo importante en la educación superior, más allá del control burocrático que empieza a ser esquizofrénico y que se sustenta en el principio de transparencia y rendición de cuentas, que coloca al trabajo académico como el principal objeto susceptible de ser juzgado, dejando a su libre albedrío otros espacios de la gestión donde se abusa, se despilfarra y se ejercen los recursos sin mayor recelo ni control.

Es verdad que los indicadores generados por la propia política van a la alza; pero entonces, ¿cómo justificamos que al mismo tiempo que el gobierno levanta la bandera de la excelencia de las universidades y el éxito de sus políticas, los problemas estructurales como el de las jubilaciones y el de las prestaciones pactadas con los sindicatos en época

de bonanza, persistan y coloquen a las instituciones en situación de quiebra al no ser atendidos o visibilizados porque no traen consigo el discurso de beneplácito que tanto aprecian algunos y proporciona legitimidad a las acciones de conducción del sistema y de las instituciones? Es evidente que esos problemas son añejos y que la responsabilidad de su potenciación es compartida, pero ¿quiénes son los responsables?, ¿qué acciones se implementaron para avanzar en su solución? Allí si requerimos de mayor transparencia.

Vinculado con lo anterior, se encuentra lo que podríamos denominar el fracaso de la diferenciación institucional. Si bien se identifican diversos tipos de instituciones de educación superior, en realidad lo que existe es una organización nominal de ellas, tanto en el sector público, como en el privado; pero sin claridad en términos de sus objetivos y funciones, y su relación con la estructura política, económica y social del país. Por un lado, el prestigio y la reputación de algunas instituciones se imponen sobre el resto, lo que contribuye a la reproducción de las brechas interinstitucionales, a pesar de las políticas impulsadas para resarcirlas, produciendo así un *efecto Mateo*.

Por el otro, la persistencia del problema de la cobertura supera con creces la posibilidad de contar con un sistema de educación diferenciado y diversificado, pues lo verdaderamente importante es asignar lugares a los jóvenes en edad de ingresar a la educación superior, independientemente de la institución y su calidad. También en este caso ocurre la reproducción de la desigualdad social y económica. De ello dan cuenta los distintos movimientos de estudiantes rechazados, que ocurren cada año no solo en la Ciudad de México, sino en las diversas entidades del país.

Además de lo anterior, el panorama actual no es lo más alentador que quisiéramos, pues los recortes presupuestales a las instituciones de educación superior, ciencia y tecnología han afectado el desarrollo de proyectos académicos plenamente justificados para el desarrollo nacional. No sobra decir que problemas recurrentes como el desempleo o empleo en condiciones precarias de los jóvenes egresados tanto de nivel pregrado como posgrado, el recambio general del personal docente, la precariedad laboral de un segmento importante de profesores mal llamados por "hora"

y la inseguridad en las instituciones de educación superior, entre otros, se constituyen en retos que enfrenta la educación superior del país y para los cuales parece no haber, hasta este momento, propuestas claras. ¿Habrá alguna posibilidad de que puedan atenderse en el siguiente sexenio? Es urgente un foro de discusión amplio que visibilice lo que al respecto opinamos las universidades y los universitarios.

Quienes estamos involucrados con la educación superior, sabemos que la universidad no es una organización más, aunque así haya sido tratada por algunos actores que pretenden su conducción sin habitarla. Se ha hablado de su conducción a distancia, aunque en realidad esta ocurra muy de cerca por medio de programas que buscan su reorientación y su reconducción por el camino de la eficiencia como la única vía para insertarnos en una sociedad del conocimiento, a veces ficticia, si recurrimos a las realidades locales. También se ha afirmado que su condición de autonomía se ha visto limitada con el poder que proporcionan los recursos económicos, modificando el perfil de sus actores para convencer y convencernos de la relevancia del prestigio, como un bien simbólico alimentado casi siempre de lo material. Nosotros mismos estamos cada vez más estratificados, por la vía de las políticas y así lo hemos interiorizado.

Con la bandera de la innovación que impone el contexto internacional desde la investigación, la docencia, la difusión y vinculación; y con una fuerte dosis de nueva gestión pública mal entendida y mal utilizada que ha sobreburocratizado sus procesos y procedimientos, la universidad parece constituirse solo en un engranaje para la producción y transmisión de conocimientos, sin considerar al menos parcialmente que la universidad es también un sistema de relaciones sociales y humanas que transforman las inercias institucionales y modifican nuestro actuar en el día a día, en nuestro andar por las aulas, en nuestro interactuar con los estudiantes y con nosotros mismos.

El modelo de políticas actual para la educación superior, ha propiciado la simulación y la competencia desleal, por lo que resulta indispensable transitar hacia uno que revalore los procesos a partir de consideraciones de orden cualitativo que ponderen las condiciones específicas de cada universidad en términos de rezagos acumulados, condiciones

materiales y potencialidades, en razón de su contexto. Por la dimensión, diversidad y complejidad tanto del sistema de educación superior, como del sistema universitario mexicano, el actual esquema de políticas encuentra cada vez mayores tensiones en su implementación y en sus resultados esperados.

Sé que no respondo a la pregunta planteada, propongo, por el contrario, (re)significar o (re)significarnos como universidad y como universitarios. Propongo dialogar y debatir al interior de nuestras comunidades universitarias, promoviendo la participación y ganando o recuperando la legitmidad que no hemos perdido, pero que está en duda, constantemente cuestionada por las acciones de algunos, que no son ni de cerca la mayoría de los universitarios.

Finalmente, quiero agregar que concluí este texto el 19 de diciembre de 2018, fecha que será emblemática por las primeras acciones de política para la educación superior mexicana, propuestas por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), Presidente de México. Hemos de guardar para la historia los "errores de AMLO". Primer error: la posibilidad de un recorte del 32%, segundo error: eliminar la *fracción VII del artículo 3.°* constitucional, referente a la autonomía universitaria y, tercer error: presentar un presupuesto recortado para las universidades públicas autónomas. Debemos incorporar a nuestro análisis otra pregunta ¿Cuál es el origen de los "errores" del gobierno de AMLO con la educación superior pública mexicana? Nada se ha dicho, en cambio, de la regulación a la educación superior privada, donde se hacen grandes y millonarios negocios de corporativos nacionales y extranjeros.

Quiero concluir mi participación con la siguiente frase que escribió Eduardo Ibarra en 1993:

> Debemos trabajar en el terreno de las acciones, reconociendo lo que tenemos o que ya existe, en el espacio de constitución de prácticas sociales capaces de reorientar la direccionalidad del proyecto gubernamental mediante opciones viables. Para ello, la condición fundamental pasa por la reunificación de los actores universitarios en un solo proyecto, aspiración difícil de alcanzar, pero hoy más necesaria que nunca.

Retos y prospectiva de la gobernanza universitaria

Adrián de Garay Sánchez

Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, cuenta con una amplia trayectoria docente, de investigación y como funcionario de la UAM, de la cual fue Rector de la Unidad Azcapotzalco. Su aporte al conocimiento ha sido especialmente relevante respecto a trayectorias educativas y al mercado académico de la universidad mexicana.

Gracias por la invitación de la Honorable Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana, a través de su presidenta: doctora Jaqueline Jongitud Zamora.

De acuerdo al formato, nos plantearon dos preguntas, la primera:

¿Qué es lo que deberíamos entender por gobernanza universitaria y por qué es importante tenerla presente en el horizonte universitario?

Quiero plantear solo dos temas a partir de los cuales pretendo responder a la primera pregunta: el nombramiento de autoridades, en especial al rector o rectora, y segundo, el proceso de toma de decisiones académicas en instituciones con órganos de gobierno donde participan los distintos sectores de la comunidad universitaria.

Si uno revisa la historia de la universidad como institución, se darán cuenta que desde sus orígenes el tema de la participación de todos los actores universitarios y la toma de decisiones para definir el proyecto

de institución, y el nombramiento de sus autoridades, siempre ha estado presente. Cómo explicarse que en la Edad Media, y siglos subsecuentes, en un mundo donde no existía la democracia, en la universidad se planteaba la problemática: ¿Quiénes gobiernan, cómo se gobierna y quiénes deciden el rumbo institucional?

La historia de la universidad desde el siglo XIII es la lucha de esta institución contra los poderes eclesiásticos y los poderes laicos, la búsqueda incesante por la autonomía. Es y seguirá siendo un tema de todos los días. Así surgió la universidad como un gremio más que aspiraba a ser independiente de la Iglesia, de las monarquías o de los señores feudales. Y hoy en día fundamentalmente de los gobiernos públicos. Pero al interior de las universidades siempre ha estado a debate quién nombra a la máxima autoridad y quiénes deciden qué se hace y cómo para desarrollar el proyecto académico de la institución.

En cualquier institución pública con órganos de gobierno colectivos y órganos personales de autoridad, el tema de la gobernabilidad o de la gobernanza es central, porque el proceso de decisiones institucionales para nombrar autoridades y definir el rumbo institucional pasa obligadamente por sus órganos de gobierno, y esa es una cuestión que debe estar presente en los procesos de cambio de autoridades y entre los que dirigen a las instituciones.

La elección del rector como uno de los elementos que incide en la gobernabilidad y no como un hecho aislado de los actores o la vida institucional, es muy relevante como lo ha señalado el dr. Romualdo López Zárate.Todas las universidades públicas autónomas tienen sus propias leyes orgánicas donde se establece la forma de gobierno institucional. Hagamos un recuento nacional de las 32 entidades en relación al nombramiento de los rectores.

Existen cuatro modalidades: las juntas de gobierno, los consejos universitarios, la votación universal directa y secreta y la que combina la participacón del rector en funciones y un órgano colegiado (la Junta de Gobierno o el Consejo Universitario). Esto es, no existe universidad pública autónoma donde no participe la comunidad en dicha decisión. De tal forma que cada una de esas modalidades le imprime un sello propio a

la gobernabilidad institucional que se construye día a día, pues no es lo mismo llegar a ser rector nombrado por una Junta de Gobierno integrada entre ocho y once notables, que por votación universal, directa y secreta de toda la comunidad donde siempre serán los estudiantes, la mayoría, quienes deciden.

Cuál es el mapa nacional: en once universidades las juntas de gobierno deciden quién es el rector, en quince los consejos universitarios, en cuatro la votación universal y en tres combinado. Es decir, sin ser mayoría, tiende a dominar parcialmente el nombramiento del rector por sus consejos universitarios. Ahora bien, es importante observar el mecanismo preciso de cómo se integran las juntas de gobierno, pues existe una gran variedad de modelos. Desde aquellas donde sus miembros son nombrados por los consejos universitarios y se establece cuántos internos y cuántos externos a la institución, hasta aquellas donde, por ejemplo, Quintana Roo, el gobernador designa a siete de los once miembros, uno de ellos de la oficina de la oficilía mayor y otro de la oficina de planeación y presupuesto, o sea dos funcionarios del gobierno estatal, esto es, empleados del gobernador en turno.

En otras universidades, en sus juntas participan el rector en funciones o exrectores como en la Universidad de Sonora, Hidalgo y la michoacana, en esta última llamada comisión de rectoría, cinco de los once integrantes son exrectores, mientras que en otras instituciones, ningún exrector puede formar parte de las juntas de gobierno. En cualquier caso, salvo en Cohauila, Zacatecas, Guerrero y Oaxaca, donde el rector se decide por votación universal, directa y secreta, en todas las demás modalidades los consejos universitarios juegan un papel relevante.

¿Cuál es el mejor modelo de gobernabilidad? No tengo la respuesta. Pero sí creo que en el horizonte, ni los gobernadores, ni los rectores, ni los exrectores deben incidir ni participar en la conformación y formar parte de la juntas de gobierno, como tampoco considero adecuado que en la juntas solo participen miembros académicos de la comunidad o personajes del Estado en cuestión, y me atrevería a decir lo siguiente: a muchos sectores no nos satisface lo que tenemos y queremos otra forma de gobierno, pero cuando miramos al de al lado... dudamos del cambio cuando observamos

sus problemáticas... y más aún si incluimos el hecho de que cualquier cambio a las leyes orgánicas implica la participación y decisión de otros actores: los congresos estatales o el federal... y hay experiencias de que eso puede culminar en un entuerto peor al que tenemos cada universidad... Cuidado.

Solo de salida... el pasado y presente de las juntas de gobierno de nuestras universidades sigue dominado por los hombres. Estamos recordando la Reforma de Córdoba ¿Saben cuántas mujeres estudiaban es esa Universidad en Argentina? Ninguna, Córdoba fue un movimiento de hombres. De las universidades públicas autónomas que tienen Junta de Gobierno, de un total de 106 integrantes, 81 son hombres y 25 mujeres, esto es, la gran mayoría de los que deciden quienes son los rectores en instituciones donde existe la figura de Junta de Gobierno son hombres. Un rezago inaceptable, y advierto que no estoy por una política de cuotas de género.

¿Cuáles considera que son los principales problemas que enfrenta la gobernanza universitaria en las instituciones de educación superior públicas y autónomas en el país y cómo podrían ser estos superados?

De aquí se desprende otro análisis propio de la gobernanza institucional: ¿Con quiénes y cómo se conforman los consejos universitarios, que en todas las leyes orgánicas son la instancias responsables de la conducción académica de la universidad?

En este caso, también existe una amplia gama de conformación de los mismos ¿En cuáles dominan los representantes de académicos, alumnos y trabajadores administrativos y en cuántas las autoridades?, ¿En cuáles es paritario?, ¿Es lo mismo un Consejo Universitario donde por oficio participan los sindicatos o las llamadas federaciones de estudiantes, o funcionarios administrativos empleados de los rectores, o vicerectores nombrados por los rectores generales a aquellas donde los representantes son electos por sus representados?, ¿Tienen la misma agenda y experiencia para participar en el Consejo una federación de estudiantes o los sindicatos, que un joven o un académico que ganó las elecciones de su comunidad?, ¿Existe la fórmula perfecta de gobernabilidad institucional? ¿La fórmula ideal? Creo que no, cada una de ellas tiene sus ventajas y desventajas.

Pero sí creo que en los consejos universitarios no deban participar ni los sindicatos, ni las federaciones de estudiantes, ni funcionarios de la administración central en turno, salvo el secretario académico, pues eso les da ventaja como gremios o a la rectoría, a diferencia de la votación de miembros de las comunidades de alumnos y profesores, y agrego una experiencia personal de cuando fui rector de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. La peor pesadilla, en mi gestión de cuatro años, fue el rector general. Por fortuna, a mi me nombró la Junta de Gobierno, no el rector general como ocurre por ejemplo en esta institución [la Universidad Veracruzana] y en la Universidad de Guadalajara [con la elección de] las vicerectorías o rectorías de centros. Gracias a que mi nombramiento provino de la Junta de Gobierno, tenía mucha autonomía, no era empleado del rector general, por lo que pude, por ejemplo, con toda libertad y sin que me costara el nombramiento si lo hubiera hecho el rector general, oponerme abiertamente a la creación del fracaso educativo de la Unidad Lerma de la Universidad Autónoma Metropolitana. Un rector de unidad –como en la Universidad Autónoma Metropolitana–, un rector de centro o un vicerector, deben ser nombrados por sus órganos colegiados: juntas de gobierno o consejos universitarios, no por el rector general.

Apunto algunos problemas de la gobernanza en nuestras instituciones con órganos de gobierno colegiados diversos. Primero: el tiempo. Sí el tiempo. Porque en las universidades con órganos colegiados, el tiempo para lograr cambios es muy largo.

Hablaré de los cambios a los planes de estudio o la generación de nuevos planes. En promedio, entre que se inicia el proceso, concluye y se pone en operación, pueden transcurrir, al menos, cuatro años. Tiempo en el cual ya existen nuevos requerimientos y cambios que demanda un plan de estudios.

En definitiva, desde mi punto de vista, la estructura democrática de las universidades nos hace ser poco eficaces y eficientes para los cambios que requiere la formación de nuestros estudiantes en un mundo en constante transformación, lo que nos coloca en un lugar vulnerable como instituciones, en comparación con muchas otras que logran modificar o crear planes de estudio en pocos meses, sobre todo las privadas.

Como dijo el sociólogo francés Michel Crozier (1975), y cito: "un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad", y de eso debemos hacernos cargo en nuestras universidades.

Pero aunado a la relativa parálisis que significa negociar en los consejos universitarios para aprobar cualquier cambio institucional, con toda claridad desde el año 2000, muchos de los cambios internos nos han llegado de afuera, del gobierno federal. Y hay que aceptar que nos hemos "sometido" y eso pocas veces se discute en los consejos universitarios, porque no estamos bien preparados para asumir la gobernanza de nuestras universidades.

Tema: la acreditación de los planes y programas de estudio, a través del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) o de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). La evaluación externa de nuestra actividad, establecida por la Secretaría de Educación Pública, donde nos fijan quiénes somos, cómo estamos y qué debemos hacer… ¿A cambio de qué? De lo que Wietse de Vries y Germán Álvarez señalaron (2005:99): "el poder de la chequera".

No voy a negar la relevancia de ese proceso que nos obligó a escuchar otras voces –gobernanza–, lo que fue muy importante, pero sin pasar, casi en todos los casos, por los órganos colegiados su pertinencia y sus límites; y que ahora "dependemos" más de las instancias de planeación de los rectores –los nuevos gerentes, diría mi tocayo Adrián Acosta (2010)– más que de la comunidad. Porque estar acreditados significa recursos financieros extraordinarios nada despreciables, pero ¿A costa de nuestra gobernabilidad?

Otro tema: el abandono paulatino de los académicos para participar en los órganos colegiados. Otro asunto de gobernabilidad y gobernanza. Cuando los ingresos económicos y la vida intelectual de los académicos pasan por las comisiones dictaminadoras de sus instituciones, por el Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por la Secretaría de Educación Pública (perfil deseable o cuerpos académicos), o por proyectos financiados de diversas fuentes, entidades externas al fin, los consejos universitarios dejan de tener sentido para un sector clave de la universidad. Lo que ocasiona que en muchos consejos los académicos con mayor trayectoria ya no participan.

Termino. El asunto de la gobernanza ahora nos llegará por otra motivación del nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y toco un tema: no examen de admisión y acceso a todos los aspirantes.

Para ello, se necesitaría una reforma constitucional, así como a las leyes orgánicas de las universidades públicas autónomas federales y estatales, para establecer que todo aspirante con certificado de bachillerato tiene derecho a estudiar en alguna de esas instituciones, como ocurre en Argentina.

El grupo parlamentario de MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) tiene la fuerza legislativa para hacerlo en todo el país, pero con ello mermaría notablemente la autonomía de las universidades (por cierto, no deja de llamar la atención que, hasta donde tengo noticia, ni la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies) ni los rectores se han posicionado ante este planteamiento).

Pregunta: ¿Qué haría la Universidad Veracruzana para atender al 60% de su demanda no atendida? (dígase de paso, la universidad que atiende al mayor porcentaje de su demanda). ¿Cómo garantizarán las universidades públicas autónomas su gobernabilidad y la gobernanza ante las propuestas del próximo gobierno federal? ¿Están pensando en eso?

Retomando a Luis Aguilar, no dejemos de lado un tema toral que hoy es relevante abordar, atender y analizar en profundidad: ¿Cuál es el gobierno del gobierno? Entendiendo por ello, y cito: "el proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas" (Aguilar, 2013:11). Un tema escasamente estudiado, analizado y menos abordado por las autoridades, y menos en las universidades.

Porque hoy, retomando al mismo Aguilar (2013: 69) y cito de nuevo: nos encontramos ante un pobre desempeño del gobierno, y agregaría de los gobiernos universitarios, caracterizados por su ilegitimidad, su impotencia, su incompetencia, su ineficiencia y su insuficiencia.

En ello deberían poner más atención las universidades, más que estar pensando en cómo modificar la estructura de gobierno con la que cuentan, a menos que tengan problemas críticos fundamentados y que provengan de amplios sectores de sus comunidades que obliguen

a intentar un cambio, con todos sus riesgos que implica involucrar a los congresos de diputados y al propio gobernador o al presidente.

Una iniciativa de cambio de ley orgánica que provenga de un solo sector institucional, o que no esté clara ante la comunidad sus objetivos, está destinada al fracaso, con altos riesgos para la gobernabilidad futura.

Segunda parte

Participación y democratización universitaria

Presentación

Jaqueline del C. Jongitud y Miguel A. Casillas Alvarado

En esta segunda parte del libro se presentan reflexiones sobre la participación de las diversas comunidades universitarias en la vida institucional y sobre los procesos de democratización en las instituciones de educación superior públicas y autónomas de México.

Entre la conferencia magistral, de Rolando Cordera, y las ponencias que componen este apartado del libro, dirigidas a responder las cuestiones: ¿Qué deberíamos entender por democratización de las instituciones de educación superior y por qué se considera importante la participación de las comunidades universitarias en ellas?, y ¿A través de qué mecanismos puede concretarse una participación efectiva de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior? Hay una amplia coincidencia entre los autores, en que es importante y sumamente necesaria, la participación de la comunidad universitaria en la gestión institucional y en el gobierno universitario.

Con su conferencia magistral, Rolando Cordera nos recuerda la importancia de los movimientos universitarios frente al poder público y para las reformas que se han impulsado de forma paulatina en las universidades. Invita a reflexionar sobre los déficits de participación y en torno a la relación, si es que existe, entre la calidad académica y la participación democrática, pues, en su opinión, es uno de los grandes retos que deben enfrentar las instituciones de educación superior, junto a la atención de temas postergados, tales como el financiamiento universitario y el tipo de universidades que requiere el país.

Tanto Elvira Concheiro como Wietse de Vries, cuestionan ampliamente el tema de la participación universitaria. La investigadora pone en evidencia los límites actuales de la participación, reclama que cuando hablamos de participación universitaria solemos referir solo a las academias y al personal académico, mientras que a estudiantes no se les involucra tanto en los procesos de participación universitaria. No obstante, Elvira Concheiro destaca la importancia de la participación de este sector universitario y la trascendencia que la misma ha tenido, por ejemplo, cuando en la UNAM estudiantes evitaron la privatización de la educación superior a través de la huelga de fin de siglo (1998-1999).

Wieste de Vries, pone de relieve la paradoja existente entre el reavivado interés por el tema de la partipación universitaria y el avance, en las últimas décadas, de políticas de vigilancia y castigo, evaluación y premio, cuyo fin no es una mayor participación de las y los universitarios, sino mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en materia de educación superior y agilizar su implementación. El experto en políticas educativas llama a fijar nuestra atención en cómo las administraciones universitarias han transformado su función de apoyo a la docencia, a la de gestión y cómo los cambios operados no han llevado a una mayor participación o democratización, sino a una mayor carga burocrática para el personal académico.

Finalmente, Ernesto Isunza sostiene que la universidad puede y debe contribuir a mejorar la participación ciudadana para: mantener democrático el ejercicio del poder, articular a la ciudadanía con servidores públicos, deliberar mejor, opinar y controlar a los poderes públicos, pensar y ejercer la participación como una forma de control democrático; para todo lo cual ofrece propuestas concretas, tanto para la participación ciudadana como para la universitaria.

Breves notas en torno a la representación y participación

Rolando Cordera Campos

Uno de los especialistas más reconocidos e influyentes de México en el campo de la economía. Ha recibido diversas distinciones nacionales tanto por su desempeño académico como por su vasta obra de difusión en medios; entre otros: los diarios La Jornada y El Financiero, las revistas Configuraciones, Economíaunam y Nexos. Es profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor Honoris Causa por la Universidad Autónoma Metropolitana. En 2014 impartió la cátedra Prebisch organizada por la CEPAL. Fue miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana durante el periodo 2010-2015.

> (…) La autonomía de la Universidad es, esencialmente, la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura (…) La educación requiere de la libertad. La libertad requiere de la educación.
>
> **Javier Barros Sierra**
> (1968: 147)

Doctora Sara Ladrón de Guevara, rectora de la Universidad Veracruzana; doctora Jacqueline Jongitud; miembros de la Junta de Gobierno, colegas y amigos gracias por la invitación a este encuentro para hablar de nuestras comunidades y su participación en la educación. Me parece que el tema y el carácter mismo de nuestro encuentro, permiten el libre intercambio de opiniones y preocupaciones que tengamos en relación con este tema.

Admito, de entrada, que el de la educación superior, a pesar de ser prácticamente mi ámbito natural desde que allá por los lejanos

sesenta entré a formar parte de sus filas académicas, no ha sido un campo específico de estudio o de investigación. No obstante, me es imposible ser ajeno a temas, digamos cruciales, de nuestro quehacer cotidiano que tienen que ver con el conocimiento y su difusión, que algunos se empeñan en separar tajantemente al poner por un lado las llamadas ciencias duras y por otro a las humanidades que, estoy convencido, no admiten divisiones contundentes.

Porque, como apunta el humanista universal George Steiner:

> "El estallido exponencial –no hay otra palabra– de la ciencia y la tecnología ha transformado no solo nuestras universidades sino, después de Descartes y Leibniz, el estado del conocimiento (…) La escalera de las ciencias siempre está en movimiento ascendente (…) la biogenética busca tener acceso a los mecanismos de la vida y los avances de la medicina son prácticamente inconmensurales, pero nuestras guerras son tan bárbaras como siempre; perduran el hambre y la esclavitud, y las migraciones forzadas abundan (…) En la mayor era de la ciencia, existe más miseria en nuestras calles (…)" (Steiner, 2014: 9).

Tema este en el que hemos cometido muchos errores como, también, en lo que tiene que ver tanto con la organización universitaria, como en el ámbito de las políticas del estado para nuestros centros de estudio. Y la más amplia comunidad científica y tecnológica de México.

Por cierto, no sé si la propuesta del próximo gobierno para el Conacyt contribuya al esclarecimiento del panorama de y para la investigación científica o para someter a un escrutinio riguroso el peliagudo tema de los apoyos a la investigación. A lo que sí ha movido ese discurso, es a una toma de conciencia de y sobre esta cuestión que, por descuidos y omisiones, ha llevado a posiciones estrafalarias y vergonzosas.

Pienso, por ejemplo, en la tentativa de querer eliminar de nuestros planes de estudios la enseñanza de la filosofía y de la ética en los diferentes niveles de nuestro heterogéneo edificio educativo.

En este sentido, me parece necesario llamar la atención en ciertos aspectos de orden general que tienen que ver con el tema que nos congrega hoy aquí, que es el de la participación. Ya nos ilustró ampliamente

Romualdo (López Zárate) sobre la enorme heterogeneidad de los modos de participación, aunque en la letra estén homologados, pero también destacó que lo que podríamos llamar el vehículo por excelencia de la participación universitaria, es el trabajo colegiado y no la elección anual, bienal o trienal de las autoridades.

Este rasgo es, en mi opinión, un adjetivo de la participación universitaria ya que lo sustancial de ella es precisamente el trabajo colegiado. Desde luego, en torno al gran tema de la enseñanza aunque, por diferentes razones, no lo hemos logrado del todo. Ante esta falla, muchos buscan subsanarla y descubren una "crisis de representación".

Me parece que el déficit es de esta participación colegiada y anclada en la cuestión educativa. Esta falta, por cierto, no solo tiene que ver con nuestras comunidades sino ha extendido sus tentáculos a la sociedad toda, en particular en los asuntos que tienen que ver con el Estado, su gobierno, su control. No me imagino qué mecanismos alternativos a los que tenemos, podrían concitar una participación mayor, pero sobre todo, duradera, que la que permite el trabajo colegiado.

Hablamos de un trabajo, de un proceso que no termina y muchos se cansan, se aburren, no ven resultados prontos o que estén a la altura de sus expectativas y entonces el recurso es un proceso de descalificación pasiva del propio orden colegiado que, ciertamente, hay que actualizar permanentemente y, sin duda, inscribirlo en el centro del contexto que les es propio: las comunidades universitarias.

Cito aquí a la filósofa española Victoria Camps, quien dice que:

> el ciudadano no es solo sujeto de derechos, sino también de obligaciones, no solo hay que garantizarle la libertad, con todos los condicionamientos que el derecho a la libertad supone, sino que el individuo en la medida que se considera ciudadano de una democracia, tiene la obligación de cooperar con la sociedad, de lo contrario es difícil que la democracia funcione y prospere (Camps, 2003: 4).

Siguiendo el argumento, me parece que sin mayores problemas podríamos traducir esta brillante fórmula de Victoria Camps a nuestros principios generales universitarios sobre la participación, y en particular

sobre la participación estudiantil. Más que buscar responder a estos temas, los dejo como preguntas: ¿cómo establecer relaciones virtuosas entre calidad académica y participación democrática? Lo planteo porque este no es un asunto que hayamos resuelto del todo y que ahora, de cierta manera, se puede "distorsionar" si se le busca equiparar al del expediente, también abierto, de la cobertura y, entonces, volvamos a dejar un poco de lado el tema de la calidad, que quiere decir aprendizaje. Me parece que podríamos convenir que por más activa y duradera que imaginemos la participación, díficilmente resuelve el tema de la calidad.

Además, creo que es conveniente incorporar al discurso de la renovación universitaria reflexiones y discusiones plurales relacionadas con las características del régimen democrático. Preguntar(se) si las reglas y formatos de la democracia político-electoral, representativa y plural, son compatibles o adecuadas para las instituciones de educación superior dedicadas por mandato constitucional a producir conocimiento, transmitirlo, difundirlo y formar ciudadanos, pero también formar científicos y humanistas como ciudadanos.

Cómo conciliar el fomento y la difusión del conocimiento con los principios de representación y participación es uno de nuestros retos. Desde luego que se trata de preguntas abiertas para las que no hay respuesta única. Nos obliga, claramente, a mejorar nuestras destrezas reflexivas y profundizar en el conocimiento de otras experiencias.

No hay que olvidar que el tema principal de la construcción de la UNAM, lo recordaba Romualdo, fue el de la estabilidad y, desde que se ganó la autonomía en 1929 hasta 1945 año en que se emite la nueva ley orgánica, el gran problema de la universidad fue precisamente el de proteger y cuidar su estabilidad permanentemente acosada tanto por los intereses de grupos de profesores, quienes movían grupos estudiantiles presionando, modificando decisiones, cambiando autoridades de manera arbitraria hasta que en 1945, se supone, así lo dice el credo y el canon de la UNAM, se pudieron crear mecanismos efectivos para evitar las amenazas desestabilizantes sin afectar los canales de participación y deliberación universitaria.

Me refiero a la ley orgánica, y dentro de esta a la Junta de Gobierno y al Patronato, que con la rectoría, conforman una especie de gobierno

de tres patas, con una presencia importante, aunque en algunos casos simbólica, del Consejo Universitario como máxima expresión de la colegiación, como forma de gobierno. Cierto que ahora tenemos otros problemas, entre ellos el de las rutinas, que como bien dicen los filósofos "ya le dio sabor a nada".

Hay infinidad de reuniones rutinarias de un Consejo Universitario muy grande, donde se ventilan asuntos de diversa índole, algunos muy delicados como los que hemos tenido que ventilar en los últimos tiempos sobre la seguridad y la vigilancia dentro de las instituciones. Tema en el que no es posible identificar, a pesar de su importancia, que haya dado pie a deliberaciones y debates de calidad. Seguimos poniendo muchos temas debajo del tapete; por ejemplo el de la vigilancia.

En la Universidad no tenemos un servicio de vigilancia a la altura del tamaño y complejidad de la UNAM. No digamos de orden. Y como dijo Romualdo, impera la convicción de que la fuerza pública no puede entrar. Hoy, me pregunto si esa "máxima" debe mantenerse incluso en circunstancias de criminalidad flagrante. Tema este en el que claramente tenemos problemas porque desde la participación universitaria, en este caso entrecomillada, que se da en el Consejo Universitario y su comisión de seguridad, se han negado profesionalizar un sistema de vigilancia; ya no se diga la posibilidad de que el Consejo Universitario, de manera legítima, aprobara en caso necesario la intervención de la fuerza pública.

En este tema, algunos recordarán que la única manera de desatar el nudo al que llevó la huelga de fin de siglo fue admitir la presencia de la policía federal, con una operación venturosamente quirúrgica.

Me parece que el haber puesto todas las atenciones y preocupaciones en la búsqueda de la estabilidad en las universidades, ha dejado de lado temas fundamentales que tienen que ver tanto con nuestra demografía, como con el financiamiento y la nueva forma de estar en y pensar el mundo. La vinculación universidad-sociedad-economía se vuelve trípode de desafiante actualidad.

De hecho, para estas reflexiones sobre participación en las universidades, podemos traer a cuento dos conmemoraciones mayores: los cincuenta años del 68 y también el centenario grito estudiantil de Córdoba

y su Manifiesto Liminar. Si bien, no es posible igualar estos procesos, en un aspecto hay coincidencias: no se trató, en ninguno de los casos, de movimientos universitarios en el sentido gremial del término, sino de rebeliones de universitarios frente al poder público.

Así, en el 68 nuestro, las banderas unificadoras fueron la afirmación y defensa de la autonomía frente al gobierno y el Estado y, como en su momento lo demostraron el ingeniero Javier Barros Sierra y la Junta de Gobierno, se trató de un movimiento que unificó diferentes perspectivas e intereses que confluyeron en la defensa de la ley y el enérgico reclamo del respeto de la Constitución por parte del gobierno.

Después, como nos recuerda Gilberto Guevara (Pliego, 2008: 197-208), empezaron los grandes vacíos en la vida universitaria, ya no en la relación Universidad-Estado, vínculo que por un buen tiempo se rompió, sino los radicalismos y frustraciones generados en gran parte, por las masacres del 68 y el 71. Una subjetividad que no por comprensible obvió sus consecuencias: resentimientos, radicalismos, frenético activismo de los comités de lucha, formas varias de disidencia en donde las acciones violentas se multiplicaban. De esta descripción de Gilberto, me interesa destacar la urgencia de convenir que no hay modelo alguno de participación en las universidades y que, por el contrario, las participaciones obedecen a diferentes momentos de la relación inevitable entre la universidad pública y el Estado.

Es más, creo que habría que insistir en que la universidad pública forma parte del Estado, y que entonces el problema que tenemos no se reduce a la gobernabilidad y cómo generamos gobernanza, sino cómo conminar, si es que vale el término, al Estado todo a hacerse cargo de sus obligaciones para con la universidad que es parte suya, en términos de que sea funcional, de utilidad social y apoyo de los intereses y objetivos nacionales.

Hace ya unos ayeres, Carlos Monsiváis (2004) escribía:

> "Como todos los grandes términos, la Autonomía, en el ámbito de la UNAM, ha dispuesto de definiciones móviles, ajustables en los momentos de crisis. Sucesiva y simultáneamente ha sido: a) la capacidad de autogobierno; b) la independencia formal o real de la UNAM ante el

Estado y los Presidentes de la República; c) el espacio entre el presupuesto otorgado por la Federación y las decisiones libres de la institución; d) la extraterritorialidad, en la práctica el rechazo de la entrada de la policía y, todavía más, del Ejército, a los planteles universitarios; e) la libertad de cátedra y de investigación; f) el auspicio de las libertades de expresión artística y cultural; g) la defensa de la voluntad de participación de estudiantes, maestros y autoridades en asuntos de la vida pública; h) la justificación a regañadientes de la ultraizquierda, o lo que de ella haga las veces, al explicar sus actos vandálicos; i) la noción de espacios de excepción en lo académico, lo cultural y, en situaciones de emergencia, lo político. Los cambios semánticos dan por resultado Autonomías diversas y contradictorias"

Quiero terminar con una preocupación ya expresada por otros colegas: requerimos discutir amplia, pluralmente, qué tipo de universidad queremos, qué universidad requiere el país; tarea que, desde mi punto de vista, no debe reducirse al ámbito de los campus universitarios. Es una cuestión fundamental, porque como alguna vez nos comentó el doctor Sarukhán, el origen de los embrollos es que al Estado y a los gobernantes parece no interesarles la educación pública superior. Por ello, tarea central de la participación universitaria es, debería serlo, no solo hacer de la educación universitaria pública un interés central del Estado, sino inscribirlo con claridad en una visión nacional.

Concluyo con las palabras de Justo Sierra en su carácter de ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes en su presentación ante la Cámara de Diputados (1910) "(...) necesita la Universidad que la nación entera la acepte, que la nación mexicana la adopte como suya, que procure infundirle su aliento y su vida, que la impulse, que le proporcione los medios de realizar sus fines, y para esto le hemos dado todos los caracteres y todas las capacidades necesarias para adquirir los recursos que le sean indispensables para lograr organizarse, para progresar siempre más, para estar siempre lista a extender su acción sobre la nación entera".

Retos para la democratización y la participación de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior

Elvira Concheiro Bórquez

Investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, con una amplia y diversa producción científica sobre marxismo, comunismo, movimientos políticos y sociales, liderazgo y democracia, así como sobre los movimientos de izquierda en América Latina.

¿Qué deberíamos entender por democratización de las instituciones de educación superior y porqué se considera importante la participación de las comunidades universitarias en ellas?

Gracias, es un gusto y un honor para mí estar aquí; en particular agradezco a la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana y a la doctora Jaqueline Jongitud que me ha hecho esta invitación. Se trata de una ocasión que me lleva a asumir el reto de venir a una universidad que no conozco profundamente, pero que sé que está inmersa en un proceso interno de cambio de lo más complejo e interesante, que ha dado lugar a este importante coloquio.

Creo que, en efecto, se han puesto ya sobre la mesa varios temas de la mayor relevancia. Quiero, antes que nada, llamar la atención sobre el hecho de que la separación entre el primer tema y el segundo, si bien

puede ser una manera que busca profundizar en el análisis, también es expresión de lo que estamos viviendo: la gobernabilidad y gobernanza no se vinculan en la práctica universitaria con la participación de su comunidad. Esta última es cuestión disociada, que se atiende poco y que es vista, en general, como un problema, no como solución a muchas cuestiones del funcionamiento de las universidades. La participación se concibe como un problema y, desde luego, los componentes de esa participación están esencialmente ausentes en el estudio del gobierno universitario.

Esta es la situación que tenemos, desde mi perspectiva, en todas las universidades y que es parte de un problema más general que, dicho en forma sintética, es parte de las características generales de la estatalidad en México.

En efecto, tenemos que ver a las universidades públicas como parte del Estado mexicano y por tanto tenemos que entrar en una discusión de fondo de cuál es la situación que vive este, pues en mi opinión se han generado al respecto enormes equívocos durante estos últimos años.

Si a propósito de su cincuentenario, hacemos honor al movimiento de 1968, tenemos que partir, en primer lugar, de aceptar que el Estado en nuestro país no solamente fue necio, vetusto, torpe, sino profundamente autoritario y antidemocrático, hasta el punto de ser criminal. Por tal razón, si la lucha del 68 tuvo grandes repercusiones, es por su carácter esencialmente democrático, por tratarse de un movimiento que enarboló la necesidad de conquistar las libertades democráticas inexistentes en nuestro país.

Ciertos sectores han considerado que en las últimas décadas esa lucha por la democracia tuvo éxito. Por el contrario, considero que si hacemos una revisión profunda de los cambios ocurridos, cuál es su alcance real, creo que podemos demostrar que esencialmente fue una derrota, es decir, que en México no se reformó de raíz el Estado mexicano, pese a las transformaciones que efectivamente se lograron en años pasados. Seguimos sufriendo un Estado autoritario, un Estado despótico, cuya estructuración es vertical. La persecución política, aunque disminuyó, no ha sido erradicada; los últimos crímenes de Estado, como el de Ayotzinapa, se mantienen impunes lo mismo que el asesinato de estudiantes el 2 de

octubre de 1968 y el 10 de junio de 1971; así también libertades fundamentales, como la de la libre asociación de los trabajadores, aún no existen y se mantiene el corporativismo clientelar.

Los avances democráticos de estos últimos años se refieren a los derechos de opinión y manifestación, además del reconocimiento legal de las fuerzas de izquierda. No es poco, pero absolutamente insuficiente y, como sabemos, esos derechos son muy precarios y vulnerables además de que con frecuencia se violentan. Quienes declararon la transición a la democracia se equivocaron y adquirieron con eso ciertas posiciones, pero en realidad fueron parte de un intento de limitación y domesticación de la democracia. En cierta medida, se logró esa reducción y domesticación al ámbito de los procedimientos de elección, procedimientos formales, procedimientos de representación, y aún en ese terreno México dista mucho de haber alcanzado elecciones sin desaseo y sin fraudes.

Pero, además, la democracia es mucho más y no terminaríamos aquí si entramos en esa discusión, pero es algo a lo que ahora tendremos que abordar, que tendremos que discutir a fondo en este país para lograr los cambios que se necesitan. Lo anterior es un elemento central, que involucra, precisamente, a las universidades públicas.

Estas, fueron creadas en su gobierno a imagen y semejanza del Estado. Sus estructuras son verticales y esencialmente autoritarias como lo es el Estado en general. Por tanto, tenemos que pensar en una profunda reforma democrática del Estado y, como parte sustancial de dicha reforma, el cambio democrático de las universidades públicas. De ese tamaño es la tarea si queremos una transformación verdadera y no solo un cambio de maquillaje.

Sé que en nuestro medio hablar de una reforma que construya universidades democráticas hace mucho ruido y despierta aún mucha oposición. Pero es, lo mismo que la reforma de las escuelas básicas, los sindicatos, y el conjunto de instituciones que constituyen o en las que ha intervenido el Estado en México, parte fundamental de la transformación que debe producirse para salir de la descomposición social y la barbarie que campea en este país.

Si discutimos seriamente el tema de la participación de los universitarios en los asuntos de estas instituciones, tenemos que tomar en cuenta este debate que es, en efecto, un debate político, que no se ha dado a la altura y en la profundidad que se necesita, pero que es punto de partida insoslayable para hablar de qué democratización, de qué procedimientos, de qué participación estamos hablando.

La reforma neoliberal que se produjo en las universidades del país, tanto en las públicas como en las privadas, acentuó la formalización de los procedimientos de gobierno, los vació del poco contenido democrático que pudieran tener, y pervirtió la poca participación existente de la comunidad universitaria. En los cambios operados durante las últimas décadas no solo no se consideró como sujetos maduros, entes preparados, capaces y cultos a quienes componen a nuestras comunidades, que permitiría pensar en nuevas y eficaces formas de participación, sino que se les puso en competencia, se les sometió a formas de trabajo que no propician la colaboración y la intervención en los asuntos comunes del quehacer universitario.

Hay, por lo mismo, una serie de elementos que nos muestran el conservadurismo que se ha instalado en las universidades. Pero en relación al tema que aquí tratamos, hay que empezar por reconocer que lo que se ha reforzado en nuestras universidades son visiones profundamente conservadoras, y parte de ese conservadurismo es la ajenidad con la que son vistos los estudiantes por parte de autoridades y académicos; los estudiantes son vistos como un problema. Ciertamente se dice, de manera declarativa que son la materia de las universidades, el sentido mismo de ellas, pero en la realidad son vistos como un problema, un problema que además se desconoce, como se ha dicho aquí. Yo no sé cómo podemos desconocer a aquellos con quienes trabajamos todos los días, que vemos y hablamos con ellos cotidianamente. Pero, en efecto, como resultado de la cada vez mayor estratificación universitaria, que produce profesionales de la administración o de la dirección universitaria muy separados de la vida académica, lo que predomina es ese desconocimiento.

Esto produce, además, una negación del papel que pueden cumplir los jóvenes estudiantes. Con mucho esfuerzo se habla de la participación

de la academia o de los académicos, pero no del sector estudiantil. Rápidamente nos remiten a historias de excesos que ocurrieron en otros tiempos, para lo cual sí hay memoria, y que por lo demás fueron, sin duda, bastante poco afortunadas. Pero hace tiempo que se viven otras circunstancias y los movimientos estudiantiles han mostrado siempre grandes cualidades para hacer frente a los efectos más dañinos de las reformas neoliberales de estos últimos años.

Lo cierto es que desde la lucha del 68 lo debiéramos reconocer y decir con mucha fuerza. Pero en los movimientos posteriores, en particular en el del Consejo Estudiantil Universitario que fue, desde mi perspectiva, uno de los movimientos más propositivos que ha vivido la UNAM y este país, pero en todas las otras importantes movilizaciones, lo que hemos visto es un sector estudiantil extraordinariamente maduro; y estoy hablando aquí, incluso, de esa que Rolando Cordera llama la huelga de fin de siglo. No, ciertamente de su parte final, de su parte digamos descompuesta, porque, fue un movimiento que se descompuso gracias a la acción deliberada de las autoridades; pero si vemos el origen del movimiento de 1998-99, de nuevo veremos un debate de mucha profundidad y formas políticas democráticas de gran madurez como fueron, por dar un ejemplo, las varias consultas que ese movimiento organizó en su lucha por la gratuidad de la educación superior.

Son, en su conjunto, movimientos a los que les debemos la existencia ahora de la educación pública en nuestro país. La UNAM, como el resto de las universidades, hubiera sido privatizada con las reformas que reiteradamente impulsaron anteriores autoridades dóciles a las políticas neoliberales que gobernaron a este país durante tres décadas. Que no haya ocurrido se lo debemos a los estudiantes, que en su lucha contra las cuotas entendieron que el problema era más amplio y de graves consecuencias, por lo que se empeñaron, pese a la incomprensión de las autoridades y de no pocos académicos, en evitar, justamente, que las universidades fueran privatizadas.

En ciertos momentos, cuando esa participación estudiantil entra en letargo, se descompone, o no encuentra canales para expresarse y actuar es cuando avanza un pensamiento esencialmente conservador, muy

competitivo, que ha descompuesto a la comunidad universitaria; es cuando, hablando con propiedad, no tenemos comunidad universitaria.

Desde esta perspectiva, hablar de participación es hablar de restituir la comunidad universitaria, no solamente modificar los órganos colegiados o las instancias de representación y dirección que tendrían que ser transformados por una comunidad realmente existente, no formal, en el sentido de que se inscribe a estudiantes, que después ni se les conoce, ni se quiere que hablen, ni que piensen, ni que hagan suya a la universidad. En realidad en los últimos años, en lo que la autoridad ha estado preocupada es en que pasen rápido por sus aulas y que pronto desocupen el espacio para recibir a las siguientes generaciones.

En relación con los académicos, también en la medida en que estos son dóciles con la autoridad, no solo seguimos teniendo una obsoleta verticalidad, sino que se ha entronado esa *meritocracia*, a la que en realidad defendía Rolando Cordera. Yo discrepo profundamente que sea una de las cuestiones que debieran mantenerse, bajo el argumento falso que de lo contrario no subsiste la universidad. Esta comunidad, en muchos momentos de su historia a lo largo y ancho del mundo, [como] colectividad académica de conocimiento, ha mostrado que puede ser profundamente horizontal e incluso igualitaria. Tendríamos que sentarnos a discutir si la verticalidad jerarquizada es más fructífera, o no, como ambiente de conocimiento, como ambiente de creación de nuevo conocimiento. Yo estoy convencida que frente a esas comunidades en las que predominan las apariencias, con formalismos que en realidad esconden mucha simulación pero pocos resultados de conocimiento, hay que insistir de nueva cuenta en la construcción de comunidades horizontales, colaborativas y democráticas.

¿A través de qué mecanismos, procedimientos, sistemas, etcétera, considera que puede concretarse una participación efectiva de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior?

Mi opinión es que se trata de un conjunto bastante amplio de medidas, si lo que buscamos es una transformación de fondo, de contenido, o en otras palabras de lo que he llamado una *reforma democrática*. Hay que partir del hecho de que pocos participan si se sabe que es de decoración

o que la participación es bastante limitada, que se agota pronto, que tiene poco alcance, como ocurre con las elecciones para consejeros técnicos o universitarios en la UNAM. Otra cosa es cuando se siente la posibilidad y la voluntad política de que esa participación va a tener efectos reales, va a ser efectiva. Esto implica, de inmediato, la autogestión universitaria, que es una reivindicación muy vieja.

Ciertamente, ya se ha hecho aquí mención a la reforma constitucional que hubo en los años ochenta, que estableció que la autonomía es la capacidad de autogobernarnos. Por lo anterior, seguir hablando de leyes orgánicas es, en realidad, anticonstitucional desde entonces. Lo que se necesita simplemente es una ley de autonomía.

Es fundamental plantearnos una nueva relación con el gobierno y con otras instancias del Estado, a partir de reformular esta relación de fondo, a partir del precepto esencial que las universidades públicas tienen la capacidad de autogobierno y, por lo tanto, que el establecimiento de su estructura de gobierno tiene que ser materia que definan exclusivamente los universitarios.

En esos términos, efectivamente hay problemas que tenemos que resolver, no es sencillo y hay que abrir el debate en forma franca. Se ha defenestrado tanto a la democracia, se le ha caricaturizado, como una manera de negarla como forma de gobierno universitario, cuando, en realidad, es una relación sumamente positiva, de una gran responsabilidad de todos los sectores. Directivos, académicos, estudiantes o trabajadores administrativos de las instituciones de educación superior tienen que ser corresponsables y entenderla en el marco de nuestra razón de ser, es decir, con la academia, con el conocimiento, su generación, su transmisión, su difusión. Esa es la corresponsabilidad fundamental hacia la cual nos debemos como comunidad, y es donde se pueden y se deben establecer relaciones democráticas, es decir, de mayores de edad que pueden asumir tareas de decisión con responsabilidad. En particular a los estudiantes hoy se les ve como menores de edad, pero también se nos trata así a los académicos, por lo que la autoridad es la única que puede decir qué hacer y cómo hacerlo.

Creo que mucho avanzarán nuestras universidades cuando esas relaciones de dependencia y de menosprecio hacia las capacidades y hacia las responsabilidades que puede tener una comunidad tan peculiar como es la universitaria, se superen. Mucho avanzaríamos si entendemos que no solo se trata de modificar ciertos mecanismos de la estructura de gobierno, de la estructura de organización de las universidades, aunque desde luego hay que cambiarlos. Pero la forma es absolutamente insuficiente. Si no pensamos en términos de relaciones, en una transformación cultural de una comunidad que no se vea a sí misma como incapaz, a la que las autoridades tienen que decir cómo se hacen las cosas.

Lo fundamental de la dimensión profunda que tiene la autogestión es esa reeducación de una comunidad, cuyo pilar es el conocimiento y que, por lo mismo, puede tener los elementos para tomar en sus manos todas las decisiones sobre su quehacer. Por la misma razón, es de la mayor importancia el papel que pueden jugar las universidades en una nueva relación con la sociedad, pero también, lo mucho que pueden contribuir las universidades como escuelas de democracia en el país; de democracia, insisto, no entendida en forma simple, de ciudadanos que van y votan (lo que desde luego también tiene importancia y más en este país que ha sido tan difícil llegar a una elección seria, mínimamente no fraudulenta), sino de una sociedad que sabe participar y decidir de forma responsable sobre todos los asuntos públicos. En términos más puntuales, estoy hablando de esa otra relación, no solo de presencia en los órganos colegiados y de vigilancia, sino de creación de iniciativas y de mecanismos cuidadosamente pensados, orientados a resolver colectivamente los problemas complejos que tienen nuestras universidades.

Conclusión

Creo que en relación con la democracia participativa existe un reto de creatividad, realmente acorde con el nuevo momento que se vive en el país. Coincido con la idea de que no fue poca la fuerza que se expresó durante el reciente proceso electoral por un cambio en este país, por un cambio de fondo en muchos sentidos, lo cual debiera implicar a los universitarios.

Si hay aquí un cierto pesimismo, es porque los años de neoliberalismo en el país lograron imponer un esquema de universidad neoliberal que las hicieron instituciones muy conservadoras, en las que campea una ideología elitista.

Pero es verdad que, por otro lado, hay una gran energía en estas instituciones, que se expresa desde abajo, desde sus aulas y laboratorios. Una energía que debería ponerse en juego ahora para que estas instituciones jueguen un papel relevante en los cambios en puerta y se conjuguen con esa voluntad nacional. Sería muy costoso que no se encontraran cauces en nuestras instituciones para dar curso a esa decisión de buscar un nuevo camino para el país. Por eso me parece tan relevante este evento en la Universidad Veracruzana, y ojalá se replique en otras universidades, pues tenemos un enorme reto frente a nosotros.

Es momento de reflexionarnos como instituciones y de aprender de muchos mecanismos que comienzan a generarse para buscar nuevas y más eficaces formas de participación en las decisiones universitarias. Pese a la existencia de muchas herramientas que han deteriorado la participación, en la medida en que individualizan o fraccionan y se pone en competencia a los miembros de las comunidades, a pesar de eso, hay mecanismos o formas de utilización de los mismos instrumentos que propician la comunicación y han estructurado colectivos. Parte de ellos son algunos nuevos medios de información, medios de comunicación, que ponen en contacto y acercan la cosa pública a cada uno de nosotros.

Ese aprendizaje, que tienen sobre todo los jóvenes, se puso en juego, por dar un ejemplo reciente, en el último movimiento de estudiantes en la UNAM, con el que se acabaron las asambleas en donde toman las decisiones unos cuantos, gracias a los estudiantes de la Facultad de Ciencias que hicieron una aplicación que permite tomar la votación estés donde estés. Las propias asambleas fueron seguidas por Facebook y otros medios, por mencionar otro ejemplo, lo que nos da idea de las formas que apenas empiezan a utilizarse, pero que son medios puestos al servicio de la democracia que pueden ser muy creativos, mucho más de lo que aquí podamos decir nosotros ahora.

Por tanto, me parece muy importante dejar sentado algo muy elemental: con una distinta voluntad política las cosas pueden hacerse de una manera radicalmente diferente. Es necesario, en primer lugar, que la autoridad deje de tener el miedo de oír a los estudiantes y de dejar participar en la toma de decisiones a la comunidad universitaria en su conjunto.

Es cierto que lo anterior no resulta fácil, entre otras cosas por la estratificación que se ha generado en las universidades. Es brutal la distancia existente entre miembros de la misma comunidad académica. Tanto en la Universidad Veracruzana como en la UNAM, como en el resto de las universidades del país, es escandalosa la diferencia que existe, por ejemplo, entre los salarios que pueden tener los profesores e investigadores de tiempo completo y el salario del profesor de hora-clase. Es un abismo y es inmoral. Pero los académicos, que estamos cada vez más presionados a trabajar más y rendir cuentas, tenemos enorme distancia con lo que ganan las autoridades y los que integran los órganos de dirección, y cuyas acciones son frecuentemente desconocidas para los universitarios. Esta desigualdad, propiciada y creciente gracias a las políticas implementadas en las últimas décadas en las instituciones de educación superior, es una vergüenza para un país como México.

Por tanto, yo saludo esa voluntad de revisar ese abismo que se ha generado y que ha creado una casta en los niveles de dirección, una casta con grandes privilegios, hay que decirlo. Esto no debemos verlo en nuestras instituciones como algo natural, cuando en realidad es algo contrario a una institución de conocimiento. Ojalá aprovechemos este nuevo momento que hay en el país para revisarlo a fondo y dejar de ver de una manera naturalizada cosas que han hecho muchísimo daño a nuestras instituciones.

Dicho en pocas palabras, es momento de superar el modelo de universidad neoliberal. Comencemos con eliminar estas desigualdades al interior de los académicos y de las autoridades y abramos, en paralelo, un gran debate sobre las formas democráticas de gobierno y de participación universitarias.

Retos para la democratización y la participación de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior

Ernesto Isunza Vera

Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad del Golfo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, con una amplia producción científica en torno a temáticas como las relaciones entre sociedad y Estado y los procesos de construcción democrática; la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la representación política, así como sobre la relación entre conocimiento y poder.

¿Qué deberíamos entender por democratización de las instituciones de educación superior y por qué se considera importante la participación de las comunidades universitarias en ellas?

Buenas tardes, gracias por la invitación de la Junta de Gobierno. Yo, al contrario de mis colegas, regreso a mi *alma mater*. Estudié en la Universidad Veracruzana carrera y media, y trabajé de asistente en un instituto de la Universidad Veracruzana. Trabajo en Xalapa por lo que tenemos mucha interacción con la Universidad, de la cual me parece que contamos con suficiente conocimiento para saber el tiempo político tan particular que está viviendo. Me parece fundamental que se debata públicamente lo que se está debatiendo. Es importante que pongan las cartas sobre la mesa los diferentes intereses que están en este momento debatiéndose en la Universidad, porque no me parece que sea cualquier tiempo.

No recuerdo, desde finales de los años 80, que autoridades y comunidad nos sentáramos a discutir. En aquel momento fue en la entonces Unidad de Humanidades donde discutíamos muchas cosas, incluso formas de gobernanza (aunque no lo llamábamos entonces así), discutíamos quién podía participar, con cuál peso, en la definición de nuestra institución. Discutíamos qué autoridades; cuando violaron la ley, tenían que irse... y se fueron. Es decir, había un clima político de movilización y un contexto político en el que eso era posible. Pero entonces no fueron las autoridades las que nos convocaron, sino que fuimos la comunidad quienes convocamos y con medidas de presión muy diferentes a las que actualmente existen. Yo creo que entonces la comunidad de la Universidad Veracruzana, desde mi punto de vista y con todo el afecto y cercanía que le tengo a mi *alma mater*, están en una oportunidad que no pueden perder, en un contexto en la propia universidad, en la que se abre el diálogo con sus pros y sus contras, en la que cada parte puede decir (y ha dicho aquí y en otros foros) su punto de vista.

Esta Universidad tiene una situación muy particular, me parece que es la más descentralizada de este país. Y se encuentra en un contexto político totalmente innovador: con un nuevo gobierno del estado que cambia radicalmente las coordenadas y un nuevo gobierno federal, que pienso que va a abrir posibilidades de repensar cuál es el proyecto de Estado, cuál es el proyecto de educación superior. Y viendo la situación de la educación superior, no solamente son ustedes, las universidades públicas o las universidades privadas, sino también se trata de nosotros los (en comparación) pequeñitos centros públicos de investigación, que también estamos en el debate de qué vamos a hacer en los próximos años. Entonces, en ese contexto, creo que es importante definir no solo qué tipo de Estado; yo creo que la apuesta fundamental es que estamos ante la oportunidad de cambiar las relaciones del Estado con la sociedad. Esto es algo que no sucedió durante la transición del año 2000, durante los gobiernos panistas y el gobierno del Pacto por México (por llamar de alguna forma al que está terminando). En estos años se han construido cambios en términos de pesos y contrapesos, se han impulsado cierto tipo de formas de reconstruir el Estado, pero lo que no ha cambiado

radicalmente, desde mi punto de vista, es la relación del Estado con la sociedad. Y me parece que estamos ante una oportunidad histórica de no repetir en este nuevo ciclo sexenal esta carencia.

Desde este contexto de cambios políticos, como cambio de época, es que sitúo mi análisis. Es desde ahí que percibo las propuestas que se ponen en la mesa: a eso me refiero cuando digo que "hay que poner las cartas sobre la mesa". En general, no siempre estamos convencidos que la gobernanza de esta Universidad tiene que ser de una cierta forma: tenemos que definir, por ejemplo, quién puede participar, por qué deberían participar, qué significa participar en la toma de decisiones, por qué es importante escuchar lo que dice el otro, por qué debemos buscar que vengas a decirme lo que piensas, por qué tengo que escucharlo, por qué deberías votar sobre algo que yo ya decidí. Me parece que es muy importante que pongan sobre la mesa de qué están hablando cuando hablan de gobernanza en la Universidad Veracruzana, para que se avance: sea un metro o varios kilómetros, pero que se avance con certeza y claridad.

Aquel contexto general del que hablaba, cobra sentido también en su dimensión histórica, es un contexto efectivamente de más de 70 años de instituciones y prácticas priistas, de Estado social autoritario –como lo dijo, me parece que atinadamente, Enrique de la Garza– y eso define muchas de las cosas que suceden hoy. Pero, cuidado; después de estas siete décadas tenemos ya prácticamente dos décadas de historia que pasamos por algo para entender nuestra cultura de tendencia autoritaria, nuestras instituciones y nuestras prácticas. Contamos ya con 18 años de PAN, y de Pacto por México PRI-PAN-PRD, en los cuales hay tres cosas a tomar en cuenta. En primer lugar, hay una ciudadanía expulsada del proceso de transición, una ciudadanía que nos movilizamos en los años 80, que nos movilizamos en los años 2000 en diferentes lugares, en diferentes trincheras, y fuimos expulsados por una u otra razón de la toma de decisiones durante los años de la transición y durante los siguientes 18 años. En segundo lugar, hay una participación sin consecuencias en la toma de decisiones en el país, y eso es muy importante cuando se define qué noción de participación enarbolamos o impulsamos. Y, en tercer lugar, la participación que sí tiene consecuencias, es una participación elitizada, y

tenemos que hacernos cargo de eso. Díganlo de broma, una participación "fifí", llámenle como quieran, pero lo que tenemos es un grupo de elite que participa incidiendo en la toma de decisiones y que ha tomado decisiones: ya no son solamente los empresarios en el club de golf decidiendo la vida de la gente y el rumbo de la nación, también son organizaciones civiles, también son grupos de presión, también son redes informales que toman decisiones de lo público, están tomando decisiones sobre cuáles son las prioridades de un presupuesto, con quién trabajan o con quién no lo hacen las instituciones, deciden cuáles son los temas o problemas nacionales. Y eso no es ajeno a nuestras instituciones. Eso ha pasado en las universidades, en la Anuies, en el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECSO), en el Conacyt, estamos hablando que esta participación elitizada también es un fenómeno que sucede ahí donde se hace política de conocimiento, la política científica en este país.

En síntesis, la participación ciudadana actualmente es decorativa y es periférica. Pero por eso mismo es una deuda de la transición. Y la participación ciudadana también, al mismo tiempo, es una potencia. Para mí la potencia de la participación radica en que por ella puede ejercerse control democrático, sea electoral o no electoral. La importancia de la participación radica, en su base más amplia, en tres fuerzas. Primero, en su capacidad de mantener democrático el ejercicio del poder entre elección y elección de autoridades. En segundo lugar, más allá del gobierno representativo, necesitamos a la participación para articular ciudadanía, entendida como soberano con los representantes (en el caso de nuestra comunidad universitaria con la rectoría y las demás autoridades). Y, en tercer lugar, necesitamos la participación, más allá de los mecanismos de control interno del poder público, para ejercer vigilancia, efectivo control democrático. En resumen, la participación es clave para deliberar (mejor decidir), para saber mejor qué opinan los afectados por las decisiones de los representantes, pero también para mejor controlar.

Si nosotros perdemos de vista que la participación puede ser pensada como control democrático entre coyunturas electorales y más allá de los mecanismos internos de control, creo que estamos perdiendo una gran potencia de la participación ciudadana. La propuesta clave,

la propuesta medular, implica repensar las perspectivas desde donde estamos discutiendo el gobierno, la gobernanza, la gobernabilidad y la participación. Se trata de incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control democrático de lo público. Si esto se traduce en consejos, en comités, en conferencias sectoriales, etcétera, es lo de menos. Lo que debemos hacer es identificar si esos dispositivos (consejos, comités, fórums, elecciones o lo que sea), mantienen, o no, democrático el poder. Debemos identificar si esos dispositivos controlan, o no, democráticamente a la autoridad. Y es así como podemos sentarnos a ver las cartas que les pido que pongan sobre la mesa.

Un tipo de Consejo Universitario (como el que vivimos en los años 80) que no era unánime, porque habíamos algo más de seis locos que votábamos en contra, pues no era unánime pero daba lo mismo. En ese entonces las cosas eran más claramente autoritarias. No importaba si esgrimías razones, la maquinaria te aplastaba y te callaba en tres minutos. Pero, con todas las limitaciones, estamos hoy en otra coyuntura. Tenemos que aclarar qué tipo de participación queremos implementar en nuestras instituciones. Podemos pensar en seis formas donde la participación puede tener un papel. La información, el diálogo y la consulta, son las tres formas más utilizadas en nuestra historia y tradición institucional. No están mal, pero también podríamos pensar en otras tres maneras en las que la participación pueda tomar parte en la definición de lo público: la deliberación –como tomar decisiones a partir del diálogo–, la cogestión y la vigilancia efectiva. Y con esto enlazo con el tema del contexto; creo que estamos en una coyuntura donde podemos innovar las formas de gobernanza (en las universidades, en los centros públicos de investigación en el gobierno, municipal, estatal y federal), combinando en dispositivos concretos formas de participación de la comunidad más allá de la consulta: con la deliberación –ya no solamente dialogar, sino tomar decisiones–, la cogestión (es decir, juntamente gestionar lo público, que puede ser la facultad, el instituto, la universidad, etcétera), y en tercer lugar, vigilar (con auditorías ciudadanas, que también pueden ser sobre el quehacer de las instituciones de educación superior). Tendríamos que tener el coraje para hacerlo: aprovechemos la coyuntura para que esta transición no sea una

vez más, [una] que se pierde la oportunidad de redefinir las relaciones entre Estado y sociedad.

¿A través de qué mecanismos, procedimientos, sistemas, etcétera, considera que puede concretarse una participación efectiva de las comunidades universitarias en las instituciones de educación superior?

Creo que el tipo de discusión que podríamos dar, precisamente, es qué hacen las diferentes instancias a las que encargamos los ejercicios de participación, para qué están hechas, etcétera. Es decir, si pensamos que se va a deliberar –en el sentido de tomar decisiones–, si habría espacios para el diálogo; habría espacios incluso para informar directamente a la comunidad o para que la propia administración de la universidad informe, etc.

La idea es que se defina para qué, pero también cuál es la concatenación o cuál es la relación de las diferentes instancias de esta institución. Un peligro de cuando nos ponemos a discutir cómo se toman decisiones en una institución, es que no decimos claramente qué se va a hacer en cada instancia y para qué. Por ejemplo, los foros: tienen que tener un cierto tipo de diseño para alcanzar un objetivo específico que sería "recabar de manera dialógica con la comunidad, elementos para un fin determinado"; pero si lo que hacemos son solamente discursos en una mesa con un público, pues eso no es un foro en el sentido de diálogo. Estos foros tienen sentido de diálogo pero no de deliberación, ya que no se toman decisiones: puede llamarse como sea, pero no es deliberativo.

La propuesta es que pensemos en instancias pertinentes para cada uno de los seis fines que potencialmente pueden delimitarse (información, diálogo y consulta; deliberación, cogestión y vigilancia). Y también, necesariamente, definir para qué participar, quiénes participan y de qué manera. Porque ahí hay otro posible engaño: creamos instancias con fines claros, e incluso deciden; pero quienes llegan a esas instancias son quienes yo señalo o elijo. Por esto, definamos instancias pertinentes, con qué fines y con qué diseño adecuado para esos fines; en segundo lugar, una vez definido esto, definamos con toda claridad cuál es la relación entre estas diferentes instancias que van de abajo hacia arriba en términos de su representatividad; en tercer lugar, seamos valientes y

abramos el espacio real de auditorías sociales al quehacer institucional. Esto es, ya no solamente se trata de invitarte a que hagas la simulación en la que se ha convertido eso que llamamos en México "contraloría social", que solo sirve para perder tiempo, dinero y esfuerzo, y se traduce en llenar informes de una burocracia que tiene que decir lo que se supone que se hizo y no se hizo; pero si se hizo, no importa realmente para un fin de control democrático de lo público, sino para autoreproducirse como instancia burocrática. Por esto insisto en que definamos espacios que se constituyan como efectivos ejercicios de auditoría social, que tenga los elementos suficientes para ver (por ejemplo) cómo se repartieron las plazas en la facultad "X", porque se están destruyendo las plazas de tiempo completo y medio tiempo, lo cual va completamente en contra del discurso de la profesionalización de la planta docente. Por esto, el ejemplo que pongo en cuenta con un elemento clave: hagamos auditorías sociales justamente en los fenómenos o problemas que realmente importan a la comunidad, a la ciudadanía: porqué estamos abriendo o cerrando plazas en la facultad "X", "Y" o "Z", porqué un instituto o un centro crece o no, y en cambio otros crecen más.

Y no solo estoy hablando de la Universidad Veracruzana: estoy pensando de cualquier universidad en la cual las decisiones se toman "en lo oscurito", bajo una lógica de "gobernanza informal". Porque la idea aquí es que la participación ayude a que esta gobernanza no sea informal, sino que pongamos en la mesa las decisiones: quién las toma, cómo llegas a tomarlas, etcétera. Esa sería la propuesta en términos de la Universidad: abramos, por ejemplo, verdaderos esquemas en los cuales la denuncia de malas prácticas o corrupción –prácticas que no deberían suceder en nuestras instituciones–, tengan definitivamente esquemas de suficiente protección para quien se atreva a denunciar; que el "alertador" no sufra represalias, que tenga un espacio de protección, para que eso se pueda hacer de manera completamente segura; incluso que se instituya un procedimiento, y cuando ese procedimiento se haga, se proteja al denunciante. Eso no es ninguna novedad, se hace en muchos lugares del mundo, como parte de procesos cotidianos anticorrupción ¿por qué no lo hacemos aquí?

Y, por último, pensemos también cómo podemos crear y fortalecer un nuevo tipo de cultura, esta nueva forma de ver la participación con nuestra propia comunidad. Hay ejemplos que pueden retomarse aquí en la Universidad Veracruzana. Les comparto una experiencia que hacemos en nuestra institución, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), a través de su programa especial "Ciudadano. Construcción y articulación de lo público", hace ya algunos años con universidades públicas (como la UNAM) y también privadas (como el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Iberoamericana). Con ellas definimos un programa de aprendizaje cívico democrático, donde los estudiantes no solamente de disciplinas sociales o humanísticas, sino de otras áreas del conocimiento, definen en una materia concreta con crédito curricular, ejercer control democrático de lo público. Esto consiste en definir un problema; defines un problema público, defines una institución, un programa o un proyecto público, y con una metodología muy clara defines cómo le vas a dar seguimiento a esas acciones públicas. Yo creo que la única manera de aprender a participar, es participando. Pero también es urgente que hagamos este tipo de ejercicios para contar con experiencias, ideas y propuestas que permitan que la participación ciudadana deje de ser simulación y se convierta en participación como control democrático de lo público.

La reforma radical del esquema de gobernanza de nuestras instituciones de educación y creación del conocimiento, deberá tener una enorme cantidad de experiencias concretas de control democrático de lo público. Yo creo que, en paralelo a que reformáramos nuestra Universidad o nuestro centro de investigación, tendríamos que hacer creativamente junto con los estudiantes –de maestría, de doctorado, de licenciatura o de preparatoria–, ejercicios de control democrático de lo público. Esto le haría bien a la formación de futuros ciudadanos activos, al mismo tiempo que avanzaríamos en experiencias concretas que le harían mucho bien a "lo público" en general: nuestro municipio, nuestro estado, nuestra federación.

Conclusión

Yo solo quiero insistir en dos cosas. Uno, que la participación también tiene otro elemento que no debemos perder de vista: mediante la participación las voces minoritarias pueden –y tienen que– ser escuchadas; porque en las experiencias más comunes como las decisiones mediante elección de representantes o de participación elitizada, lo que tenemos son las voces que ya se expresan, e incluso lo hacen como voz mayoritaria, cuando lo que tenemos que crear son espacios donde precisamente esas voces minoritarias, parciales, de ciudadanos y ciudadanas en situaciones de vulnerabilidad y desigualdad extrema, se expresen, que esa riqueza de voces pase a formar parte de los procesos.

Y un segundo punto, creo que en términos de herramientas tenemos que definir las mínimas para impulsar una "participación híbrida". El tipo de herramienta a la que me refiero es gratuita, es de *software* libre y cualquiera la puede utilizar. Estas herramientas nacieron de un modelo común entre los ayuntamientos "del cambio" en España, y luego hubo una bifurcación en la que una parte encabezó el equipo de Madrid y, por el otro lado, lo que desarrollaron en Barcelona. Me refiero a la herramienta y sistema articulado conocido como "*Decidim Barcelona*".

El modelo de participación híbrida que utilizan en Barcelona, en el gobierno de "Barcelona en Común", tiene su herramienta "*Decidim Barcelona*". Esa plataforma tuvo sus primeros dos hermanitos en América, gracias a que "vendimos la idea" con dos grupos de emprendedores sociales que trabajan en dos gobierno locales. El primero fue donde nunca pensamos: el ayuntamiento de Veracruz, quienes ahora están utilizando la plataforma acondicionada, que se llama "Decide Veracruz". El otro ejemplo es el nuevo gobierno municipal de Mérida, donde, como en Veracruz, están empezando a usar la plataforma (que se llama "Decide Mérida"), para desarrollar el plan municipal de desarrollo. Usar esa herramienta, o alguna parecida, a la Universidad Veracruzana no le costaría nada. Además, hay una comunidad de desarrolladores que precisamente están para apoyar en las adecuaciones de la plataforma a diversos contextos locales, siempre pensando en fortalecer procesos participativos híbridos. A la Universidad Veracruzana, además se le facilitaría, ya que tenemos a los colegas que

viven en Veracruz –y que son xalapeños–, quienes implementaron dicha herramienta en el Ayuntamiento de allá. Con esa plataforma pueden hacerse consultas, se pueden decidir políticas, programas o proyectos. Y puede participarse como invitado (como externo a la comunidad pero que quiere aportar), pero también puede participarse como parte de la comunidad, definiendo mecanismos seguros de identificación y así lograr, incluso, votaciones a distancia, presenciales o mixtas. Se trata también de una plataforma segura, y si hay efectivamente voluntad política de la Junta de Gobierno, de la rectoría, de las direcciones, y del conjunto de la comunidad, podrían usarse este tipo de herramientas que permiten avanzar mucho en la toma de decisiones más informadas y sólidas. Ojalá podamos [acercarnos a] una forma de innovación como esta, y pronto podamos usar un dispositivo "Decide UV", o algo parecido.

Retos para la participación democrática en la universidad

Wietse de Vries

Investigador del Instituto en Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, experto en políticas educativas del nivel superior. Tiene una amplia producción científica sobre la calidad, la eficiencia y la evaluación de las instituciones de educación superior; la evaluación y las políticas del trabajo académico, y sobre egresados universitarios y mercados laborales.

Sigue pareciendo curioso escuchar a instancias gubernamentales preocuparse por la democratización y la participación social. Déjenme aclarar que no se trata únicamente de este evento organizado por la Junta de Gobierno de la Universidad Veracruzana. Más bien, se trata de un fenómeno que se presenta en muchos países, donde gobiernos nacionales o locales tratan de promover la participación social de los ciudadanos. Igualmente, podemos observar el fenómeno en las universidades u otras instituciones, tanto públicas como privadas.

En sí, el problema existe desde que nació el Estado moderno, a la par de la sociedad civil y la ciudadanía. ¿Cómo puede comunicarse el humilde ciudadano con el gran Leviatán? ¿No era su primer deber obedecer? Si bien a lo largo de los siglos esta comunicación se mejoró, el problema persiste: ¿en qué forma puede participar el ciudadano común en la toma de decisiones del gobierno?

Varios observadores (Stewart, 1995; Oldfield, 1990; Kymlicka and Norman, 1994) han señalado el renovado interés de políticos de distintos partidos en el tema de una ciudadanía más activa. Después de medio siglo, o más, de desinterés en el tema, las invocaciones de la ciudadanía ahora dan sazón a los discursos elocuentes de políticos, tanto de la izquierda como de la derecha. A veces parece tratarse de una respuesta al supuesto colapso de las formas tradicionales de activismo cívico (con observaciones de que el civismo debería ser incluido nuevamente en el plan de estudios de la escuela primaria). En otras ocasiones se asemeja a un "pánico moral" sobre la creciente falta de civilismo, que se expresa sobre todo en un incremento en los crímenes violentos. También parece corresponder al creciente desencanto del público con los asuntos cotidianos de la vida política nacional o local. Finalmente, los más cínicos lo ven como una manera de legitimar los cambios en el gasto social, donde un Estado hinchado trata de privatizar los servicios públicos. Sea lo que sea que causó este nuevo interés, podemos hoy encontrar políticos de la izquierda y derecha que argumentan que la relación entre derechos y obligaciones de la ciudadanía se ha desequilibrado tanto como para llegar al olvido de las últimas. Participar entonces ya no es un derecho, sino una obligación moral.

Como ciudadanos comunes podemos ser un tanto escépticos sobre la renovada preocupación de nuestros gobernantes con los deberes de nuestra ciudadanía. Promover la buena ciudadanía y avocar una participación más grande para el bien de la "comunidad", suena políticamente correcto, responsable e inobjetable. Mientras el discurso se limite a exhortar a la gente para hacer voluntariamente lo correcto, no se trata de un asunto muy controversial, aunque suena un tanto hueco y además no le cuesta nada al Estado. Pero en el fondo, el ideal cívico republicano de la participación ciudadana es profundamente controversial y se opone a algunos de los postulados más profundos de prácticamente todo el pensamiento político occidental de la democracia representativa (Pierson, 2002).

La preocupación actual expresada por instancias gubernamentales, también causa dudas porque no queda claro, en muchas ocasiones, cuál es exactamente el problema, ni cuál podría ser la solución. Uno logra

entender que los gobiernos, los partidos, los candidatos y los elegidos llamen a la población a votar, y preferiblemente por ellos. La abstinencia es razón de preocupación, puesto que, al final de cuentas, las votaciones son las que generan la legitimidad de las diferentes instancias del gobierno. Sin embargo, la preocupación actual parece ir más allá, en el sentido que no basta con votar. Los ciudadanos tienen la obligación moral de participar, opinar, debatir, proponer y solucionar.

Hasta cierto punto, eso es entendible desde la ideología del neoliberalismo, que proclama que se necesita menos Estado y una sociedad más activa, donde muchas cosas se podrían resolver a partir de las interacciones entre actores en el mercado (King, 1987). En este orden de ideas, no se requiere más regulación y burocracia, se necesita descentralizar y desregular. Desde esta perspectiva, la situación ha cambiado radicalmente, por lo menos en teoría: tradicionalmente los Estados y gobiernos han sido reacios a la participación ciudadana, pero en los últimos cuarenta años, a través de lo que se llama el *New Public Management* o el retiro del Estado, la ciudadanía tiene un papel más importante. Este cambio implica políticas que se expresan en la reorganización y el adelgazamiento de los servicios públicos, la disminución del papel de los sindicatos y otras organizaciones sociales, la afectación de derechos laborales, etcétera. Con menos intermediarios, el ciudadano aparenta estar más cerca del gobierno o el gobierno más cerca del usuario.

No obstante, las ideologías raramente se cumplen en la realidad. Lo que se ha podido observar en las últimas cuatro décadas ha sido una desregulación parcial, seguida por una re-regulación, donde el Estado decreció en algunas partes, pero creció en otras (Majone, 1990). Y tal como parece, esto ha producido menor participación de los ciudadanos en los asuntos del gobierno. Incluso, se puede plantear que sucedió lo opuesto: hay cada vez más participación del Estado en asuntos de la ciudadanía. Planeado o por azar, hemos avanzado hacia la situación poco alentadora descrita por Foucault, una situación donde el Estado vigila y castiga, evalúa y premia, con una sociedad permeada por la *gubernamentalidad*, donde todo es político y todo requiere políticas.

Quiero subrayar la contradicción en este pensamiento: existe la idea de que menos Estado y gobierno, llevará a más autonomía para los actores sociales, pero a la par de otra idea que proclama que esto solo se logrará a través de una mayor vigilancia por parte del gobierno del comportamiento de los ciudadanos. Dentro de esta situación, la llamada para una mayor participación social parece un exhorto a participar en las acciones ideadas por el gobierno y de colaborar en cumplimiento con las metas trazadas. Eso no excluye la crítica, pero bajo la condición de que solo se acepta la crítica constructiva, con el fin de mejorar las políticas, no para dudar de su validez. Es decir, la participación tiene como fin mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas, de agilizar su implementación, no de resistirlas. Como resultado, el llamamiento parece invocar a la colaboración –en ocasiones al cohecho– más que a la participación civil y civilizada.

La gobernanza universitaria

En el mismo sentido podemos entender qué ha pasado en las universidades públicas durante los últimos treinta años. En el ámbito de gobierno y gobernanza,[12] este cambio se manifiesta claramente.

Un primer ámbito de cambios se refiere a las estructuras formales del poder que median la gobernanza. Como han observado autores como López (2014) o Acosta (2010), las reformas en la educación superior se han centrado en modificar las estructuras y las reglas del juego, y un efecto muy visible es el declive de los órganos colegiados tradicionales. En su ausencia obran nuevas figuras como los gerentes, burócratas y príncipes, y nuevas instancias como las juntas de gobierno.

En cuanto a estructuras, en varias universidades se reorganizó la administración central y su relación con las unidades académicas. Han aparecido nuevas oficinas, muchas veces en respuesta a las políticas federales.

[12] Entendido como la forma de interacción del gobierno o del Estado con la sociedad civil, generalmente no basado en la subordinación jerárquica, sino en redes de interacción entre lo público y lo privado. O: "Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (Report of the Commission on Global Governance, 1995)

Claramente se ha centralizado el poder de toma de decisiones en la administración central, muchas veces ante la necesidad de responder a las políticas, o para implementarlas. Así, hay hoy oficinas para formular proyectos que se deben entregar al gobierno federal, otras para vigilar presupuestos y llevar a cabo auditorías, aún otras para planear el futuro cercano de acuerdo al plan sectorial y nacional, amén de oficinas para el desarrollo de las plantas académicas, asuntos estudiantiles, la internacionalización, etc.

Como parte de estas reformas ha habido, simultáneamente, un remplazo del personal administrativo tradicional –sindicalizado– por personal ejecutivo de confianza, con una mejor preparación. Cambió también la estructura salarial: los altos funcionarios modernos ganan más que un académico de tiempo completo con la máxima categoría y estímulos. Con ello, disminuyó el número de personal administrativo, pero creció la remuneración, con lo cual la administración se volvió más costosa. Hay señales de una creciente profesionalización, ya que los funcionarios suelen permanecer en algún puesto por años o décadas. Incluso, ya empieza a haber funcionarios que nunca se dedicaron al trabajo académico. Y para ciertos puestos hay requisitos en cuanto a los estudios previos (abogado, contador, auditor, tesorero). A raíz de estas modificaciones, la administración cambió de una función de apoyo hacia una función de gestión, semejante al poder ejecutivo de una república.

El declive de los consejos

Estos cambios en el sector ejecutivo dejaron a los consejos en clara desventaja. En papel, siguen siendo los órganos máximos, pero ya no en la práctica. En algunas universidades, se creó una junta o un consejo de gobierno, con personas externas, que asumió el papel de los órganos colegiados. En otras, los consejos tradicionales siguen operando. Sin embargo, sus integrantes no son de tiempo completo, no reciben remuneración, y duran pocos años en el puesto. Frente a una administración cada vez más compleja, carecen de conocimientos, información, recursos, tiempo, para tener realmente peso en la administración cotidiana. Así, la administración central es hoy el eslabón único entre las políticas de la administración federal y el público que estas políticas buscan atender y mejorar.

Este declive en el poder de los consejos se traduce en un declive en la participación. Como Karl Marx (1975) ya observaba en el siglo XIX, el derecho de participación de la ciudadanía tiende a confinarse a un abanico limitado de instancias deliberativas, como los consejos o el parlamento. Generalmente no se extiende hacia la economía (donde los derechos de propiedad privada cancelan los derechos de toma de decisiones colectivas) ni tampoco hacia los espacios menos públicos del Estado mismo, como casi todo el poder ejecutivo y, sobre todo, las instancias claves como el ejército, la policía, la Secretaría de Hacienda, o la Secretaría de Economía.

Algo semejante ha pasado en las universidades: las invocaciones a la participación se refieren a que los académicos y estudiantes participen en los consejos y comisiones deliberativos. El sector ejecutivo, que solía estar en manos de académicos (que dejaban temporalmente su labor académica con quizá un sobresueldo), crecientemente ha sido ocupado por funcionarios de carrera. De esta manera, las reformas desde 1990 a la fecha se distinguen por cambios estructurales, con una creciente centralización del poder en el ramo ejecutivo.

Ciudadanos de primera y segunda

A la par, han cambiado las reglas para la participación. En las universidades públicas, pasamos de una situación igualitaria, al extremo, hacia una situación donde hay ciudadanos de primera y de segunda. Paradójicamente, la modernización produjo el regreso de la nobleza al poder.

Para la elección del rector, quedó atrás la idea del voto universal, para ser remplazado por el voto ponderado o por el nombramiento por parte de una junta a partir de una terna. Los requisitos para llegar a ser príncipe cambiaron también; para ocupar cualquier puesto electivo, desde rector hasta consejero, pasando por los directores, se exige que el candidato tenga estudios terminados de posgrado, cuente con cédula profesional, que sea profesor titular y definitivo, de tiempo completo, con una antigüedad de por lo menos cinco años. Así, el gobierno universitario es hoy en día cuestión de elites, como expresaba C. Wright Mills (1956), y plenamente aplica la Ley de Hierro de Michels (1962).

Lo mismo aplica para ser consejero de cualquier tipo: tanto en los consejos formales como en las comisiones que evalúan, planean o simplemente opinan y aconsejan, aplica la misma *ley de hierro*. Si consideramos las exigencias de ser de tiempo completo, con definitividad, título de posgrado y antigüedad, hoy es más difícil llegar a ser consejero universitario –un trabajo honorario–, que ser miembro de la Cámara de Diputados o del Senado de la República. Para los estudiantes aplica algo semejante: tienen que ser regulares, con un buen promedio, y haber estudiado por lo menos un año. Como indican los estudios de Adrián de Garay, estos estudiantes suelen ser una minoría.

Simultáneamente, desapareció la paridad entre estudiantes y académicos o incluso administradores en los consejos. Así, los estudiantes y los trabajadores administrativos pueden ser la mayoría de votantes, pero siempre tendrán menos escaños. En los demás órganos deliberativos, están ausentes los estudiantes y administrativos. Las reformas curriculares, la evaluación de docentes o la formulación del plan de desarrollo se realizan en su ausencia.

De esta forma, quedó excluido lo que sigue siendo la mayoría de los académicos: todos aquellos que no son de tiempo completo, que carecen de definitividad, o no tienen un perfil deseable, aún cuando son precisamente los que dan clases en la licenciatura. La composición de la planta académica varía de universidad en universidad, pero a nivel nacional, en las universidades públicas, los que cumplen con todos los requisitos deben representar menos del veinte por ciento del total.

¿Una meritocracia?

Todo lo anterior podría causar la impresión de que los académicos de alto nivel, como los *dons* de la universidad inglesa tradicional, volvieron al poder o, en el caso mexicano, finalmente llegaron al poder. Y hasta cierto punto es así: existe por primera vez en la historia en las universidades públicas mexicanas una elite académica que cuenta con doctorado, perfil Prodep y membresía del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), que ocupa puestos en órganos de gobierno, y que evalúa a los de menor rango. Evalúan en el SNI, en el Prodep (Programa para el Desarrollo Profesional

Docente) y en el interior de sus universidades, dirigen revistas, trabajan en el posgrado, dan tutorías y dirigen tesis.

Se puede debatir si este cambio –en el fondo una reforma conservadora, donde la meta parece ser cumplir con las características de la *research university* del siglo pasado (Acosta, 2006)– es adecuado o no. Ciertamente, concuerda con el anhelo de muchos académicos de establecer un orden meritocrático en las universidades, donde antes reinaba la anarquía. Pero es un movimiento opuesto a lo que está pasando en el resto del mundo, donde los *dons* están en declive desde los años ochenta del siglo pasado. Es debatible también si es sustentable en el futuro cercano: la nueva elite tiene una edad promedio de cerca de sesenta años. Posiblemente se quedará unos años más por la falta de fondos para el retiro, pero su permanencia obstruye la incorporación de jóvenes a las plantas académicas.

Ahora, se puede postular, con buenos argumentos, que la universidad no es una república. Un sistema de "un hombre (o una mujer), un voto", como estaba de moda en varias universidades públicas a partir de 1968 o la reforma de Córdoba de 1918, ciertamente no era la forma idónea de gobernar una universidad. Quizá el regreso al pasado idealizado promete más. Pero más allá de este debate, hay que constatar que en la universidad actual gran parte de los actores queda excluida. Los cambios ciertamente no han llevado a una mayor participación o una democratización.

Límites al poder académico

Podemos entonces concluir que la meritocracia tiene cierto encanto y lógica en la universidad. Sin embargo, cabe observar que el nuevo *don* mexicano no es tal como lo era antes en Oxford o Harvard. Los *dons* de antaño, si seguimos el análisis de Clark (1991), tenían amplios poderes sobre el contenido curricular, sobre lo que era aceptado como conocimiento válido, sobre la carrera profesional de sus súbditos, sobre el progreso y la permanencia de estudiantes y sobre el presupuesto. Operaban, en términos Weberianos, en un sistema patrimonial donde cada *don* era dueño –de por vida– de su parcela, y el rector un *primus inter pares*.

Los consejos estaban compuestos igualmente por *dons*. No había gerentes profesionales a la vista, solamente personal de apoyo administrativo. Cabe subrayar, que no era una época que destacara por la participación [y] democracia de académicos o estudiantes. En efecto, tanto la reforma de Córdoba como las protestas de 1968, partieron de la queja que el sistema era sumamente antidemocrático.

Ahora bien, los académicos destacados de hoy no son como los *dons* de antaño. Su posición es distinta por dos razones: la agenda gubernamental y la rendición de cuentas.

La agenda gubernamental

Con respecto a la primera –la agenda–, cabe señalar que hoy en día la pauta que marca cualquier debate es definida por los gerentes o los burócratas. El cambio ha sido notable, en retrospectiva: todavía en los noventa se debatían las formas de gobierno, los métodos de evaluación, el contenido filosófico de la calidad –basado en *Zen y el arte del mantenimiento de la motocicleta* o el *Total Quality Management*– la función pública de la universidad, el proceso de admisión de estudiantes, el financiamiento, etcétera, etcétera.

Gradualmente, este debate se modificó. Las políticas de la reforma se institucionalizaron y con esto dejaron de ser objeto de discusión. Son reglas de juego cristalizadas, fijas, y dejaron de ser temas controversiales. Debemos constatar que las nuevas formas de gobierno dejaron de ser nuevas, el perfil deseable empezó a mostrar arrugas, el SNI se tornó en una distinción para muchos, los fondos extraordinarios llegaron a ser casi un rubro fijo del presupuesto, y el examen de admisión es la forma correcta de seleccionar a los mejores.

A raíz de estos cambios, la agenda de gobierno cambió radicalmente. En los consejos ya no hay arduas discusiones sobre el sentido o el ideal de la universidad. Hoy en día, los consejeros aprueban los procedimientos llevados a cabo por la administración, quizá con algunas observaciones, pero nunca los critican. En las comisiones evaluadoras, los consejeros son contadores con posgrado, que revisan el puntaje de cada aspirante a becas, siguiendo un formato preestablecido desde hace más de una década por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así, la agenda de gobierno no es una invitación al debate, de problemas y posibles soluciones, sino una agenda ejecutiva, un *checklist*. Los académicos, a través de una mal llamada evaluación por pares, legitiman las políticas federales e institucionales. Los criterios son impuestos desde arriba: el ejecutivo institucional o, en muchas ocasiones, el federal.

La rendición de cuentas

Un segundo punto se refiere a la rendición de cuentas. Se presenta aquí otro movimiento desconcertante. Parte importante de la reforma del Estado y de la Nueva Gerencia Pública consiste en la transparencia y la rendición de cuentas. Las instancias gubernamentales, y las universidades, tiene por lo tanto su página de transparencia e incluso existe un instituto nacional, el INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Un organismo de por sí extraño, porque en la abreviación se perdieron tanto la transparencia como la protección de datos personales. Aún así, la transparencia y la rendición de cuentas tienen serias limitaciones.

Curiosamente, en las universidades públicas esta política se volcó. Los que tienen que rendir cuentas son los académicos, no la gestión universitaria. Son los profesores e investigadores que tienen que informar sobre cualquier actividad que desarrollan, y lo tienen que hacer no una vez al año, como el informe del rector, sino varias veces por semestre, con una gran cantidad de comprobantes. La única señal de modernidad en este terreno es que las fotocopias han sido remplazadas por comprobantes electrónicos en formato PDF.

Como muestra del cambio en el balance de poder entre académicos y administradores, destaca que prácticamente todos estos comprobantes deben estar firmados por funcionarios universitarios, en papel membretado y con los sellos correspondientes, dando fe que la información proporcionada es verídica. Es decir, una parte del personal administrativo se dedica actualmente a vigilar y certificar el trabajo académico, girando oficios y constancias. Se trata, dicho sea de paso, de una labor bien remunerada.

Lo anterior produce una situación donde el informe de cualquier rector reporta lo que los académicos y estudiantes han hecho durante el año, no lo que ha hecho el rector o el resto de su equipo. Curiosamente, el trabajo administrativo o de gestión resulta imposible de medir, calificar o cuantificar, más allá del conteo del número de reuniones u oficios girados. El trabajo administrativo no es evaluable en términos de productividad.

En sí, eso no debe causar sorpresas. Ya decía Weber que el trabajo burocrático tiene su propia lógica: no se trata de una labor productiva, sino de un proceso administrativo. Lo importante es que este proceso se apegue a los reglamentos, que sea impersonal. Los salarios, contrataciones y promociones se basan en el cumplimiento de las reglas, no en la cantidad de productos por hora.

Lo que sí es sorprendente, es que la burocracia pasó de ser un aparato de apoyo, para llegar a ser un aparato de supervisión, con la introducción de los procesos de evaluación y rendición de cuentas. Con este movimiento, la relación entre gobierno y ciudadanos se pone de cabeza: ya no es la ciudadanía la que evalúa el desempeño del gobierno, para luego corregir el curso de acciones mediante las votaciones. Ahora es el gobierno que evalúa a los ciudadanos para definir si cada uno de ellos merece continuar como ciudadano pleno. Con ello, la universidad se convierte en una empresa: el rector y su equipo administrativo se convierten en gerentes, los académicos en trabajadores, y los estudiantes en clientes o productos. Pero hasta la fecha, pedir a los trabajadores que sean más participativos en la toma de decisiones de la empresa suena un tanto extraño.

Participar, ¿pero de qué forma?

Participar más, en el gobierno universitario, resulta entonces un dilema. Tiene obvias ventajas participar como funcionario, puesto que uno recibe mayor sueldo y ya no necesita ser evaluado. No debe sorprender que muchos académicos buscan esta vía hacia una mejor vida. Sin embargo, esta vía no implica una mayor participación de la comunidad en el gobierno, sino de un cambio personal de puesto y banda: uno ya consiguió un puesto y llegó a ser parte del gobierno.

En cambio, no se antoja participar en órganos colegiados. Son consultados, pero estas consultas no generan honorarios. Cuando más, ocupar un puesto electivo genera puntos para los estímulos o el perfil Prodep. Y lo que cuenta es ocupar el escaño, no el desempeño durante el nombramiento. Además, son puestos por elección y aplica la regla de sufragio efectivo, no reelección.

Hasta ser director de una facultad es una distinción dudosa. Hay sobresueldo, pero no estímulos, e implica tanto trabajo que uno puede perder el SNI. Se trata más que nada de un puesto de mediador: un director tiene como función principal implementar las políticas de la administración central universitaria, que a su vez implementa las políticas que emanan del gobierno federal, las cuales, dicen las malas lenguas, provienen de organismos internacionales. A su vez, debe defender los intereses de los integrantes de su comunidad académica, y estos intereses raras veces coinciden con lo que el gobierno idea.

Derechos y obligaciones

La queja anterior indica que para los ciudadanos académicos las obligaciones han empezado a pesar más que los derechos. Este cambio ha formado parte de las metas del neoliberalismo desde su inicio, cuando se observó que [en] el estado de bienestar Keynesiano los derechos eran ejercidos al extremo, y las obligaciones esquivadas. [A] cuatro décadas, la situación es opuesta. Derechos antiguos, como el salario digno, la definitividad automática, la jubilación, o la libertad de cátedra han desaparecido casi por completo. Muchas universidades, incluso las públicas, tienen ahora un reloj checador para el personal académico, los salarios se acuerdan a nivel nacional, los fondos de pensiones no alcanzan, y para la definitividad –o para el ingreso, permanencia y promoción– hay reglamentos y evaluaciones. Para avanzar en la carrera hay que tener doctorado, dominar un segundo idioma, asistir puntualmente, tener cinco años en la plaza, amén de otros requisitos. Muchos investigadores tienen la obligación de publicar tres o cuatro artículos al año en revistas indizadas, y para alcanzar la categoría más alta o el nivel máximo de estímulos, uno

tiene que ser miembro del SNI y tener perfil Prodep. Para culminar, uno tiene que cumplir las metas contempladas en el plan de estudios. Con ello, la libertad de cátedra ha sido remplazada por la obligación de la docencia.

En el terreno particular de la gobernanza, llama la atención que lo que antes era un derecho –elegir o ser elegido, tomar decisiones– ahora es prácticamente una obligación: el perfil deseable del Prodep para un académico incluye, dentro de las tareas a desempeñar forzosamente, participar en la gestión, es decir, en los órganos colegiados. Además, la participación da puntos para las becas al desempeño. No obstante, para comprobar que uno participa en órganos colegiados –todavía la máxima autoridad en varias universidades– uno requiere de una constancia de un funcionario, de preferencia del rector o director.

Los estudiantes solamente tienen obligaciones, prácticamente no tienen derechos. Algunos han propuesto que ahora son clientes que compran un producto, pero no pueden reclamar si el producto tiene fallas. Una vez entregada la colegiatura, no hay devoluciones. Además, se acabó la permanencia voluntaria: si un estudiante no termina dentro de un plazo estipulado pierde su derecho a la titulación y es dado de baja sin papeles. Tampoco son derechohabientes que pueden exigir una cierta cantidad de conocimiento. Son miembros temporales de un club que se reserva el derecho de admisión y permanencia, que cobra la membresía, pero no da derecho a prácticamente nada. El reglamento escolar habla por sí mismo: no es un contrato que firmen el estudiante y la universidad, es como una suscripción a Netflix.

Lo anterior, implica que la democracia universitaria se ha limitado de manera importante por las reformas implementadas desde los años ochenta. Implica también que las banderas de la reforma de Córdoba o del movimiento estudiantil del 68 han quedado en el museo, al lado de las memorabilia o los recuerdos de la Revolución Mexicana.

¿Cómo mejorar la participación?

Regresar al pasado, o recuperar los ideales de antes, parece entonces imposible o una mala idea. Pero, ¿qué se podría hacer para recuperar la

democracia y la verdadera participación social en las universidades. Aquí es sugerente la observación de Held:

> Una democracia merecería plenamente este nombre si los ciudadanos tuvieron realmente el poder de ser activos como ciudadanos; es decir, si los ciudadanos fueron capaces de disfrutar un conjunto de derechos que les permitiría exigir la participación democrática y de considerarla como un derecho. Este conjunto de derechos debería ser visto como consecuencia de la mera noción del gobierno democrático mismo. Si uno opta por la democracia, uno debe decidir operacionalizar un sistema estructural de derechos y obligaciones de empoderamiento, porque un sistema como tal constituye el espacio interrelacionado dentro del cual el principio de autonomía puede ser perseguido y alcanzado (1994: 53-54, trad. propia).

Si seguimos la lógica de Held, debemos pensar en derechos –y obligaciones– que den más poder a los académicos y a los estudiantes, para decidir sobre aspectos claves de la vida universitaria. Ello implica revisar críticamente los resultados de las reformas de las últimas décadas.

A manera de sugerencia, creo que el problema no está en las estructuras formales, sino en las acciones y las reglas de juego cotidianas. Habría entonces que redefinir quién decide sobre qué aspecto de la vida académica, habría que reconsiderar las formas actuales de evaluación, hay que pensar en distintas figuras académicas, hay que atender las cuestiones salariales y de jubilación, y quizá pensar en un gobierno universitario menos pesado y costoso, más modesto.

Esto significa que solamente se puede asegurar una base satisfactoria para la participación democrática, a partir de un conjunto ampliado de derechos académicos y civiles. Enfatizo derechos civiles, porque la democracia universitaria no puede consistir únicamente en la participación en decisiones académicas como la aprobación del plan de estudios o el reglamento de estímulos. Los académicos y los estudiantes también tendrían que participar en la toma de decisiones acerca de derechos civiles, como las políticas salariales, las prestaciones, la salud o la jubilación. También implica participar en derechos culturales, sociales,

humanos, de seguridad y políticas. Estos son los derechos que tenemos que garantizar si queremos asegurar una forma apropiada de autonomía democrática. Pero son derechos esquivados por los gobiernos, aludiendo que estas garantías corresponden a otras

En otras palabras, no tiene sentido llamar a una mayor participación, si al mismo tiempo declaramos que estos derechos básicos son asuntos que corresponden al gobierno federal y estatal, o que hay que cumplir con las políticas educativas ideadas en la Secretaría de Educación Pública federal, o que el presupuesto simplemente no alcanza.

Lo anterior implica, repensar las formas de participación que creemos idóneas. La idea actual, proveniente de instancias de gobierno, [que] genera fuertes interrogantes para la ciudadanía, tanto sobre nuestra obligación cívica hacia el gobierno o el Estado (¿Por qué debería un académico asumir estas obligaciones hacia una comunidad política en particular?, ¿Por qué debería formar parte de un cuerpo académico?), como sobre las prácticas democráticas existentes (ya que está claro que una ciudadanía más activa se topa constantemente con los arreglos institucionales empobrecidos de la democracia representativa universitaria).

Un paso importante hacia una situación donde haya más participación, sería considerar que esto no es meramente un asunto de gobernanza o de buen gobierno. Desde finales de los años ochenta, la idea del gobierno ha sido que es crucial reformar las formas de gobierno para que la universidad sea más eficiente, eficaz, productiva. Eso, sin embargo, ha llevado a cambios en el poder y en la participación. Y quizá parte de los académicos es más productiva, pero a un alto costo. Al mismo tiempo, ha habido pocos cambios en la educación que reciben los estudiantes o en la investigación. Es probablemente inalcanzable mejorar la investigación y la docencia mediante reformas en las estructuras de gobierno o mediante una mayor participación.

Por lo tanto, exhortar una ciudadanía más activa, podría conllevar no solo obligaciones desagradables para los participantes, sino minar todo el aparato de la democracia representativa universitaria bajo el cual ahora operamos. Si el objetivo es una mejor democracia y una mayor

participación, es inevitable reconsiderar el modelo de democracia representativa que actualmente tenemos en las universidades. Si el objetivo de la reforma es el mejoramiento del trabajo académico, no la profesionalización de la gestión, necesitamos una forma de gobierno radicalmente distinta.

Reflexiones finales

Jaqueline del C. Jongitud

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I, profesora con perfil deseable del Prodep y Asociada Titular del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Sus líneas de investigación son: educación superior y corrupción, ética y derecho al desarrollo, e igualdad y no discriminación de la comunidad LGBTI. Fue miembro de la Junta de Gobierno de la UV, órgano que presidió durante los años 2017 y 2018.

Miguel A. Casillas Alvarado

Investigador del Centro de Investigación e Innovación en Educación Superior de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, profesor con perfil deseable del Prodep y Asociado Titular del Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Sus líneas de investigación son: educación superior, historia institucional, políticas educativas, agentes educativos y profesores, y estudiantes y Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

De acuerdo con la experiencia y como resultado de la investigación experta que se reúne en este texto, se observa que los asuntos del gobierno universitario representan una complejidad creciente y una mayor diversidad de acuerdo con la evolución del sistema educativo del nivel superior.

Las condiciones jurídicas de cada subsistema en la educación superior mexicana, son una delimitante para pensar el gobierno institucional. La gran parte de las instituciones de educación superior públicas en México no son autónomas, no pueden definir sus formas de gobierno, ni elegir a sus autoridades y sostienen una relación de dependencia directa con la Secretaría de Educación Pública del país. En contraste, las universidades públicas que disfrutan de la garantía constitucional de la autonomía, tienen una mayor capacidad para definir su gobierno y libertad académica, la mayoría de las veces, plena.

En el contexto de las universidades públicas autónomas, no existen recetas mágicas ni experiencias replicables de modo automático de una universidad a otra. Una conclusión de los textos aquí recopilados es que no hay un único modelo de gobierno universitario, y ni uno solo que no haya sido objeto de crítica. En cada institución se ha construido una historia institucional y es sobre esa base que están construidas sus formas de gobierno, lo cual no implica negar que son susceptibles de reformarse para su mejora.

El asunto del gobierno universitario es de gran trascendencia, la mayor posibilidad de construir uno que coadyuve con el fortalecimiento institucional, es ampliando la participación de las y los universitarios. Una nueva gestión democrática es imprescindible en las universidades autónomas, tanto por ser un signo de nuestros tiempos, como por ser una exigencia de las comunidades, que ahora están mejor y más informadas y con mejores condiciones para expresar sus puntos de vista de manera fundamentada.

La reflexión sobre las condiciones actuales y las problemáticas que gravitan en torno al gobierno y la gobernanza universitarias, se revela como una tarea obligadamente colectiva, donde la autocrítica, el análisis de contexto y de diseños normativos e institucionales no pueden faltar y en el cual la responsabilidad social de las instituciones de educación superior constituye un referente ineludible.

En el seno de la universidad, y sin transformar los diferentes sistemas de gobierno, las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), pueden ayudar a tener un gobierno más democrático, con mayor participación de la comunidad y, por tanto, con una corresponsabilidad más implicada en el desarrollo institucional por parte de las y los universitarios. Se pueden aprovechar las TIC para ampliar la base de la planeación participativa en todos los niveles, conformando un sistema de información institucional que sea la base para la planeación y que garantice una mayor y más amplia participación. Desde la elaboración, la evaluación y el rediseño de los planes generales de desarrollo institucional, hasta el diseño de los planes de desarrollo de las diversas entidades académicas.

El aprovechamiento de las TIC para la generación de debates y discusiones, entre otro tipo de ejercicios, podrían generar nuevas condiciones de participación que sirvan de aprendizaje para la vida cívica en la sociedad, una de las tareas formativas del nivel universitario. Abriría también la oportunidad a nuevas formas de análisis para los problemas universitarios; en la toma decisiones, para implementar acciones colegiadas para su solución y para democratizarlas, facilitando la participación de estudiantes y profesores, y generando espacios de expresión para los miembros de la comunidad universitaria.

La actual conyuntura política nacional, no sin ambigüedad, nos obliga a repensar, desde la diversidad y la pluralidad, como nos lo muestran el conjunto de voces aquí contenidas, al señalarnos las problemáticas que nos aquejan y sus correspondientes vías de solución, a fin de contar con mejores condiciones para cumplir con la misión de contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad, una de las misiones reservadas a la educación superior del país.

Referencias

Acosta, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Acosta, A. (2006). Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México. *Revista de la Educación Superior. XXXV*,3(139), 81-92.

Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Barros, J. (1968). *Conversaciones con Gastón García Cantú*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Birnbaum, R. (2001). *Management Fads in Higher Education: Where* They Come from, What They Do, Why They Fail. San Francisco: John Wiley & Sons.

Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy*. Chichester: Wiley.

Camps, V. (2003). "Sociedad de la información y ciudadanía". Comunicación presentada al XVII Encuentro de Filosofía, Cultura y Ciudadanía. Recuperado de http://apfilosofia.org/wp-content/uploads/2017/06/VictoriaCamps_Cidadania.pdf

Castrejón, J. (1982). *El Concepto de Universidad*. México: Océano.

Clark, B. (1991). *El sistema de educación superior: una visión comparativa* de la organización académica. México: Nueva Imagen-Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Cobban, A. (1988). *The Medieval English Universities: their development* and Organization. Oxford and Cambridge: Kindle.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral Commission*. New York: University Press.

Foucault, M. (1994). *Power*. New York: New Press.

Held, D. (1994). Inequalities of power, problems of democracy, in D. Miliband (ed.) *Reinventing the Left*. Cambridge: Polity.

Ibarra, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Unión de Universidades de América Latina.

Ibarra, E. (Coord.) (1993). *La universidad ante el espejo de la excelencia. En juegos organizacionales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

King, D. (1987). *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*. London: Macmillan.

Kymlicka, W. and Norman, W. (1994). Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory. *Ethics, 104*(3), 52-81.

Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México de 1910.

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1933.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1945.

López, R. (2014). La interacción gobierno-universidades: una relación compleja" *Bordón. Revista de pedagogía*, *66*(1), 75-88.

Majone, C. (ed.) (1990). *Deregulation or Re-regulation?* London: Pinter.

Manifiesto Liminar de la Reforma de Córdoba de 1918 (1985). Argentina: Ministerio de Educación y Justicia.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. México: Alianza editorial.

Marx, K. (1975). *Critique of Hegel's doctrine of the state. In K. Marx, Early Writings.* Harmondsworth: Penguin.

Michels, R. (1962). *Political Parties*. New York: Free Press.

Mills, C. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.

Monsiváis, C. (2004). "Cuatro versiones de autonomía universitaria". En *Letras libres.* 30 de noviembre. Recuperado de https://www.letraslibres.com/mexico/cuatro-versiones-autonomia-universitaria

Oldfield, A. (1990). Citizenship: an unnatural practice? *Political Quarterly, 61*,177–87.

Pierson, C. (2002). *The modern state*. London: Routledge

Pliego, I. (2008). Sobre el 68. Entrevista con Gilberto Guevara Niebla. *Sociológica, 23*(68).

Report of the Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Recuperado de https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/chap1.htm

Sierra, J. (1948). *Obras Completas. Discursos*. UNAM: México. Recuperado de http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista31_S1A1ES.pdf

Soberón, G. (2015). *El médico, el rector.* México: Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México-Colegio Nacional.

Steiner, G. (2014). La ciencia y las humanidades. *Revista Literal. Latin American Voices.* Recuperado de http://literalmagazine.com/assets/literal-35.pdf

Stewart, A. (1995). Two conceptions of citizenship. *British Journal of Sociology, 46(*1), 63-78.

Valéry, P. (1993). *El cementerio marino*. Bogotá: El áncora editores.

Vries, W. y Álvarez, G. (2005). Acerca de las políticas, la política y otras complicaciones en la educación superior mexicana, *Revista de la Educación Superior*. *XXXIV, 2*(134), 81-105.

Gobernanza y participación universitaria
se terminó de imprimir en el mes de julio de 2019,
en la ciudad de Xalapa, Veracruz. México.
La edición consta de 500 ejemplares.
Cuidado editorial y diseño: Imaginarial Editores.

Junta de Gobierno

Universidad Veracruzana