



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Didriksson Takayanagui, Axel (1994)

**“GOBIERNO UNIVERSITARIO Y PODER. UNA VISIÓN GLOBAL DE
LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES
EN LOS ACTUALES SISTEMAS UNIVERSITARIOS”**

en Perfiles Educativos, No. 64 pp. 19-28.

GOBIERNO UNIVERSITARIO Y PODER

UNA VISIÓN GLOBAL DE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES EN LOS ACTUALES SISTEMAS UNIVERSITARIOS

Axel DIDRIKSSON*

Aquí se analizan las formas de gobierno de la universidad moderna. Didriksson, quien es un especialista en la materia, hace un recorrido tanto histórico como contemporáneo por las universidades europeas, japonesas, canadienses, norteamericanas, latinoamericanas y, por último, en las nacionales, para comprobar la hipótesis central de que las formas actuales de gobierno universitario "tienden a subordinar la participación colegiada, reducir la autonomía académica de la institución y concentrar más niveles de poder a partir de la lógica de profesionalización de la administración académica". Todo ello resulta grave ya que se han debilitado las instancias colegiadas o las bases académicas, a partir de lo que el autor llama "simulación democrática y de la autonomía."



UNIVERSITY GOVERNANCE AND POWER. GLOBAL VIEW ON THE FORMS OF GOVERNANCE AND THE ELECTION OF AUTHORITIES AT THE PRESENT UNIVERSITY SYSTEMS. *This study analyzes the forms of governance in modern universities. Didriksson, a specialist in the matter, makes both a historical as well as a contemporary voyage through European, Japanese, Canadian, American, Latinamerican and Mexican universities to prove the central hypothesis that sustains that the actual forms of university government "have a tendency to subordinate collegiate participation; to reduce academic autonomy of the institution; and concentrate more levels of power, based on the logic of academic management professionalization." All this is a serious matter, since the collegiate instances, or the academic basis have been weakened by what the author calls "democratic and autonomy simulation".*

En la época medieval, la universidad no tenía una administración separada de las actividades de enseñanza. Con su desarrollo histórico, las viejas instituciones como Oxford y Cambridge inventaron los "maestros" de los colegios y luego los rectores. En Francia y Alemania, el rector era un personaje que se ubicaba más cerca del ministro de educación, en el primer caso, o al cuerpo académico, en el segundo, pero ya se consideraba una "autoridad" (el diccionario dice: "persona revestida de poder, mando o magistratura") como tal. En Inglaterra, la figura del Vicescanciller se convirtió aún en más poderosa porque ya no podía ser removida a juicio del cuerpo académico, ni rotado entre ellos, sino con el acuerdo de los comités de apoyo financiero y los otros vicescancilleres.¹

El gobierno universitario y sus autoridades pasaron, entonces, a ser la representación de la propia universidad, como sujetos con funciones diferentes de las de la enseñanza o la investigación, por encima siempre de este quehacer inmediato.

En la actualidad, el gobierno universitario está tomando nuevas formas y sentidos, relacionados con la permanencia de su poder.

El objetivo de este trabajo es presentar una visión global de los cambios actuales -de los ochenta en adelante- en las formas de gobierno y administración académica de las universidades, a partir del estudio de casos representativos de diferentes países del mundo, y desde diferentes dimensiones de análisis: 1) el contenido de las estructuras de gobierno, sus niveles y las características de sus cuerpos colegiados, 2) los mecanismos de designación de las principales autoridades, 3) la duración de los periodos de gobierno universitario, y 4) la consecuencia de los cambios en las formas de organización, desde la perspectiva de la organización autónoma y colegiada propia de las universidades.

Consideraciones generales

La universidad, entendida como una comunidad de académicos y estudiantes, autogobernada sobre bases colegiadas es cosa del pasado, o cuando mucho de una visión romántica, pero muy irreal en la actualidad. Ahora, la institución universitaria se asemeja más a una empresa de servicios académicos o a una entidad política que ha puesto en el centro la producción y la distribución del conocimiento como un valor social o económico directo.

La administración y el gobierno de estas instituciones ha cobrado gran importancia, debido al conjunto de factores que relacionan a la universidad con el desarrollo económico y social y, por supuesto, con el poder político. No obstante, habría que diferenciar claramente las formas de gobierno y de elección de autoridades de la organización académica o administrativa de la institución universitaria.

La administración de las universidades se relaciona con el ejercicio del financiamiento y los servicios propiamente administrativos, con las oficinas de planeación y con la profesionalización del cuerpo de administradores y empleados.

Es por ello conveniente separar a ésta de la que corresponde al gobierno y sus formas de legitimación. Reducir o confundir las formas de gobierno con las de "organización", o peor aún con la administración de las instituciones educativas ha llevado a concebir a las figuras del rector, vice-canciller o presidente de las universidades como una función "neutral", o bien como el ejercicio de un liderazgo administrativo. De ninguna manera, con la diferenciación de las esferas y ámbitos, las formas de gobierno y de autoridades universitarias se relacionan con el poder.

A continuación se presenta el problema de su ubicación analítica, teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno complejo, debido a que las estructuras de poder asumen formas muy variadas en los sistemas universitarios (Clark, 1983).

En este sentido, los presidentes, los vicescancilleres o los rectores son "profesionales" de la política universitaria, por lo regular provenientes de la ciencia y la tecnología académicas, y no como dice Clark Kerr "mediadores" (Kerr, 1963).

La neutralidad con la que se analizan las funciones de las autoridades o sus acciones también se ubica por sus temporalidades: hacia aquellas cabezas de universidades que fueron designadas de por vida y de tiempo exclusivo para el trabajo en la institución, la de aquellas que fueron electas para un tiempo fijo de años, o bien aquellas que "hacen carrera" en la administración universitaria y pasan de un lado a otro de la institución durante toda su vida.²

Desde otra perspectiva, habría que considerar que los cambios que están ocurriendo en el carácter y orientación de las universidades, impactan a su gobierno interno, a la definición de sus políticas y a la manera como se toman las decisiones académicas e institucionales.

Por tanto, las diferencias en el contenido de las nuevas formas de gobierno y sus características de liderazgo y poder pueden analizarse desde el establecimiento de sus prioridades y direccionalidad, sobre todo si este poder mantiene una relación sustancial con los cuerpos colegiados y las instancias participativas de toma de decisiones, o se asume una mayor centralización y el ejercicio del poder se asemeja a la de un

"ejecutivo en jefe", o un administrador de empresa. Este es el rasero con el que pueden evaluarse los diferentes gobiernos universitarios, y este será el que se asuma en este trabajo.

La hipótesis central es que las formas actuales de gobierno universitario tienden a subordinar la participación activa de los cuerpos colegiados, reducir la autonomía académica de la institución y concentrar más niveles de poder a partir de la lógica de profesionalización de la administración académica. Sus consecuencias serán abordadas al final del trabajo.

Estructuras de gobierno y cuerpos colegiados

Los argumentos utilizados para llevar a cabo cambios en las estructuras de gobierno en diferentes universidades, hacen referencia a la búsqueda de la calidad de la administración y las funciones institucionales, y sobre todo a la necesidad de concentrar y racionalizar para evitar la fragmentación de las estructuras académicas de las universidades que diseminan la toma de decisiones en las unidades académicas. Se han elaborado sugerentes calificaciones al respecto: la organización de la universidad es una "burocratización anárquica", una "fangosa cancha de fútbol", un "sistema flojamente acoplado", una organización de metas ambiguas y poco claras, difícil de gobernar pero no necesariamente ingobernable.³

Ante esta condición institucional "irregular", se argumenta que si una autoridad es débil, su capacidad para conducir la institución se dificultará enormemente y podrá ser controlada desde afuera. Por el contrario, si la autoridad es fuerte, la innovación académica se reduciría, pero esto podrá compensarse con la respuesta oportuna a los requerimientos externos y, sobre todo, con la elevación de la competitividad y la calidad de las instituciones, su prestigio académico y su eficiencia administrativa y financiera.

Estos argumentos sirvieron para efectuar cambios de gran importancia en las formas de gobierno de las universidades más tradicionales del mundo: las europeas.

El caso más radical ha sido el inglés. Martín Trow señala que:

...durante los últimos 10 o 12 años la educación superior británica ha experimentado la más profunda reorientación que cualquier otro sistema en las sociedades industriales. Un aspecto de esta revolución ha sido la fuerza emergente y la presencia de consideraciones y criterios "empresariales" (*managerial*) en el gobierno y la dirección de las universidades británicas.⁴

El cambio central en las universidades de Gran Bretaña estuvo en las formas de gobierno y la figura del vicescanciller. Éste surge a raíz del reporte del Steering Committee for Efficiency Studies in Universities in the United Kingdom, presentado por el Comité de Vice-Cancilleres y Directores, mejor conocido como el Reporte Jarrat (1985).

De acuerdo con este reporte, las universidades inglesas deben orientarse a construir un liderazgo semejante al de un "ejecutivo en jefe" (el ejemplo es el administrador bancario) en las figuras de los vicescancilleres, que a un académico que conduce los deseos de los cuerpos colegiados (en este caso el Senado). Para el caso se propone mejorar sus habilidades empresariales y capacitarse fuera de la universidad.

La conclusión del Reporte Jarrat es que una buena administración mejoraría la calidad de las instituciones universitarias, poniendo énfasis en la planeación como una función administrativa. Con ello, se pretende sustituir los enfoques de planeación tradicional tipo *bottom-up* por los de *top-bottom* característicos de la administración industrial, en donde los poderes se concentran en los ejecutivos.⁵

La experiencia de las universidades en Suecia ha dejado importantes enseñanzas en materia de formas de gobierno. A fines de la década de los setenta, las universidades suecas vivieron un proceso de reformas en sus estructuras de gobierno.

A partir de 1968, los cambios en el gobierno universitario en Suecia fueron de incrementación, sobre todo tendiendo a fortalecer, con diferentes esquemas de "democracia participativa", la participación de prácticamente todos los grupos y sectores significativos de la educación superior, y buscando cambiar

explícitamente la estructura tradicional de gobierno. Este proceso fue conocido con el acrónimo de FNYS (literalmente en sueco: "actividades experimentales de nuevas formas de cooperación").

El conjunto de la estructura de toma de decisiones fue objeto de estos experimentos, desde el rector hasta los jefes de departamento.⁶ Estos cambios propiciaron una mayor participación de estudiantes y trabajadores en las instancias de gobierno de las universidades. Al nivel de la autoridad central, tanto el rector como el Consejo Universitario (*konsitorium*) estuvieron sujetos a la experimentación.

A partir de estas reformas, el rector es electo por un colegio electoral de 60 personas, una tercera parte de las cuales son estudiantes. El consejo, que antes estaba dominado por los directores (*deans*), pasó a incluir a representantes de todos los grupos: asistentes de profesor, profesores, personal técnico y administrativo y estudiantes.⁷ No obstante, a partir de estas reformas, el crecimiento del personal de administración y de los cuerpos de coordinación fue en incremento, a pesar de que las estructuras de participación no fueron alteradas,⁸ propiciando estructuras duales de autoridades fragmentadas, en sistemas de doble autoridad en el sistema administrativo y profesional.

En Suecia, los cambios han resultado reveladores de las consecuencias de las sucesivas reformas: mayor burocratización. Después de una intensa serie de reformas en la educación superior, el tamaño e importancia de los diferentes cuerpos de coordinación, por encima de las unidades académicas colegiadas, se desarrollaron rápidamente bajo formas administrativas. Los órganos colegiados fueron suplantados, en este caso, a pesar de que no han dejado de existir. Esto es lo que Aant Elzinga denomina una "mutación epistémica" (Elzinga, 1985), en donde se han erosionado los criterios internalistas, de pares, académicos, para evaluar el trabajo y los resultados del trabajo científico, al tiempo que los tomadores de decisiones no comprenden las características epistemológicas del proceso de investigación y se sustituyen los cuerpos académicos por los de gobierno y administración.

En otros países de Europa, el modelo de gobierno universitario es debatido también entre lo colegiado y lo burocrático, lo que es asumido como tradicional frente a las formas "empresariales" de administración, entre la generalización de los esquemas de "calidad total", o bien, lo denominado "liderazgo estratégico".

La nueva administración universitaria es comprendida como un proceso de cambio en las altas estructuras universitarias, con los siguientes componentes:

- definición de la identidad de la universidad
- liderazgo basado en la voluntad para actuar
- alto nivel de comunicación, coordinación y capacidad de negociación
- evaluación permanente.

Este esquema se presenta como adecuado para las circunstancias de desregulación financiera e incremento de requerimientos de contabilidad, frente a la diversificación de programas y de demandas socio-económicas, generalización de nuevas tecnologías, y estrategias de largo plazo en la investigación, creación de una nueva imagen pública en una era de alta competitividad por recursos financieros y estudiantes y de profesionalización de la administración académica.⁹ El objetivo no es ya la eficacia social de la educación, sino la eficiencia interna de la institución frente a las demandas externas.

Por ejemplo, en la Universidad de Lovaina, la nueva estrategia para los noventa, supone la reforma ubicada en tres niveles centrales de gobierno: en el consejo académico representativo de los sectores universitarios, en un Consejo de Administración que racionaliza y eficientiza, y en un denominado Poder Organizador que aprueba la designación de los miembros del personal académico y determina los reglamentos orgánicos y ordinarios de la universidad.¹⁰

En Japón, la estructura tradicional prevalece y se refuerza con el tiempo. El gobierno universitario tradicional en Japón enfatiza la eficiencia y concibe a la educación como uniforme, sustentada en políticas centralizantes que salen del poderoso Ministerio de educación (Mombusho). No obstante, durante los últimos veinte años, el gobierno universitario ha buscado su descentralización y el fortalecimiento de la autonomía en las instituciones, para el diseño de los currícula y los cambios en las políticas de admisión –un tema socialmente impactante.

El modelo de gobierno universitario japonés se ha mantenido tradicional en la mayoría de las universidades, manteniendo un peso fundamental en el cuerpo académico (en el poder del catedrático), en quien recae la designación de las autoridades. El rector es representativo, en este caso, del cuerpo académico, pero este no puede mantenerse, por todo el largo tiempo que le corresponde su mandato, sin la aprobación del Ministerio de educación.

El *kozasensei* (el catedrático) es una estructura de gobierno conservadora que concentra responsabilidad y poder en la autoridad personal del "catedrático" universitario. Son ellos quienes deciden respecto de las autoridades máximas, representan, en este caso, la estructura colegiada de decisión, a pesar de que ambos dependan de la máxima centralización establecida desde el Ministerio de educación.¹¹

El caso de Estados Unidos es muy peculiar. El órgano máximo en las instituciones de educación superior estadounidenses es un consejo directivo o de directores, nombrado a nivel municipal o estatal. Es este consejo el que nombra a un presidente o a un administrador en jefe (como en el caso de los *community colleges*).¹²

Sin embargo, la figura típica del poder de las universidades es el presidente. Clark Kerr, ex-presidente de uno de los sistemas universitarios más grandes de los Estados Unidos, el de California -señala que el presidente de las universidades en este país tiene una multiplicidad de funciones, actividades y personalidades que lo hacen ser una especie de "todólogo", pero que su perfil básico es el de "mediador".¹³

El desarrollo de la educación superior en Estados Unidos, su diversificación, su masificación impresionante (como sistema se encuentra ya en la fase de universalización: alrededor de 50 por ciento del grupo de edad escolar correspondiente tiene acceso a sus instituciones) y luego, la debacle de recursos e identidad que fue catapultada durante las dos últimas administraciones republicanas,¹⁴ han traído consigo la crisis más importante que haya experimentado el liderazgo y las formas de gobierno de las universidades de ese país.¹⁵

A la pérdida del poder del gobierno universitario y la disminuida acción del presidente, se ha agregado una diferenciación de funciones de la administración de las instituciones. El resultado en los noventa hace aparecer un panorama de mayor centralización en las funciones de la administración central, en el poder de los "Trustees" y las presiones de los contratos para obtener nuevas fuentes de financiamiento y, sobre todo, en la creciente importancia del enfoque "empresarial" sobre todo de las universidades de investigación y de mayor prestigio.

Estas nuevas condiciones se presentan, también, en la universidad canadiense. Ahí las formas de gobierno son similares en la gran mayoría de las universidades, aunque a diferencia de la norteamericana, la figura del canciller no tiene gran poder y cumple sobre todo funciones honoríficas. Las dos estructuras de gobierno claves son la Junta de Gobernadores y el Senado Académico.¹⁶

Durante las dos últimas décadas, el gobierno canadiense ha venido impulsando la figura de la "universidad de servicios", la que ha conllevado un cambio sustancial en las formas de gobierno: un mayor peso a la administración de tipo "gerencial", una mayor centralización y una disminución virtual del poder de los organismos colegiados y, sobre todo, del personal académico.¹⁷

Esto ha conducido a una reducida autonomía académica, reprime la participación activa de los sectores de la comunidad universitaria y, sobre todo, reduce las posibilidades de la participación en las formas de gobierno, favoreciendo la organización tipo empresa privada, los enfoques de mercado y la figura del "académico emprendedor".¹⁸

En México y América Latina la situación es contrastante. Las condiciones sobre las cuales se han desenvuelto las formas de gobierno de la institución universitaria en América Latina han sido las de su politización, sobre todo y durante toda una época, desde las perspectivas del movimiento estudiantil. La idea básica que se ha manejado ha sido la de la democratización de las formas de gobierno, como la mayor participación de los estudiantes, su composición paritaria y las formas de elección universales de las autoridades. Esta concepción de democracia universitaria proviene de la historia de las universidades latinoamericanas. El movimiento de Córdoba, Argentina, de los años veinte, puso el acento en la participación de los estudiantes en todas las instancias de la toma de decisiones académicas, desde la elección del rector

hasta el cambio de currículum. El impacto de esta reforma se extendió, prácticamente, hacia todos los países del continente.

El paso de la cantidad (la fase de expansión) a la calidad (la eficiencia) también cuajó en las universidades de América Latina durante los ochenta. Esto trajo consigo un cambio de valores y concepciones sobre la administración universitaria y las formas de gobierno, de implicaciones políticas complejas.

El gobierno universitario latinoamericano se ha caracterizado por su falta de capacidad para conducir reformas académicas consistentes y de largo alcance y, sobre todo, mantener políticas de planeación y concluir metas y objetivos propuestos en los planes. A esta incapacidad se le ha añadido el autoritarismo de las administraciones centrales de las universidades latinoamericanas, siempre en medio de la figura tradicional de enseñanza e institución educativa y de la confrontación con los actores emergentes.¹⁹

La debilidad misma de las propias comunidades académicas fortaleció a las oligarquías profesionales y a las burocracias que hicieron de las universidades fuentes propias de poder. La disputa vino sobre todo de los estudiantes que antepusieron la elección de autoridades como el problema principal del cambio en las formas de gobierno, bajo la figura de simulacros de órganos legislativos.

La búsqueda de la eficiencia -sobre todo tomando como ejemplo el modelo de universidad estadounidense- ha tenido pocos efectos en las universidades latinoamericanas, sobre todo por la prevaencia de la reproducción del poder político en la institución de los grupos de políticos por sobre el gobierno académico y la participación colegiada; por la alianza estrecha con el Estado nacional, por encima de la autonomía; por la falta de una tradición de profesionalización de la administración académica, y por la falta de cambios y reformas de gran envergadura.

En Chile, por ejemplo, en donde a fines de los ochenta y principios de los noventa fue impulsada una reestructuración general de la educación superior (la nueva Ley General de Educación Superior fue decreto supremo núm. 529: 3 de mayo de 1990), si bien se elimina la participación de los militares, y se impulsa la participación de los académicos en los órganos colegiados, se deja en manos del presidente de la República la designación del rector (artículo 23).

La experiencia de América Latina muestra que la concepción de la democratización universitaria se fue concentrando, con el tiempo, más en las formas de gobierno y menos en la reforma curricular o la académica. Los ejemplos en México son conocidos. Durante la década de los setenta desde la UNAM hasta las universidades consideradas como "democráticas" pasaron por la experiencia de elegir autoridades a través, de una u otra forma, del voto directo de las comunidades de estudiantes, trabajadores y profesores. Se avanzó muy poco en la denominada "democratización de la enseñanza", en la reforma académica y en la transformación de la institución desde el plano del valor social de los conocimientos que produce y distribuye la educación universitaria.

En lo general, las formas de gobierno de las universidades mexicanas se asemejan a las estadounidenses en cuanto a la figura fuerte del presidente, en este caso del rector, la representación general por parte de un consejo académico, o universitario, pero en las primeras prevalece la escasa participación e importancia de los cuerpos colegiados y de los estudiantes, profesores o investigadores.

El caso más genérico de forma de gobierno universitario en México es el de la UNAM: una junta de gobierno, un consejo universitario y un rector todopoderoso. De acuerdo con uno de los escasos análisis sobre el tema (el de Daniel Levy, 1987), la forma de gobierno de la UNAM expresa la autonomía que mantiene la universidad. Desde el plano de un tratamiento comparado sobre el tema, este autor subraya:

...la relativa libertad de los egresados de las escuelas preparatorias para ingresar a la universidad, aún a la carrera de su preferencia, contrasta con el creciente control gubernamental sobre el acceso a la universidad que hay en otras partes. Las autoridades universitarias también tienen gran poder en este sentido. La falta de decisiones políticas oficiales tácitamente les ofrece a los estudiantes una considerable libertad para elegir carrera. Los administradores universitarios figuran prominentemente en el nombramiento de los profesores, en forma más destacada que en los sistemas burocráticos y ministeriales [...] La autonomía pierde más terreno a medida que se avanza en la escala administrativa, como sucede en todos los países. El análisis profundo de la selección del más importante funcionario, el rector de la UNAM, permite hacer una evaluación general de la autonomía relativa. En resumen, el control de las universidades públicas sobre

varios nombramientos es mayor que el de numerosas universidades de otras partes y que el del gobierno.
(p. 99)

Pero, durante los ochentas y noventas, la situación ha empezado a cambiar. Se han consolidado las formas más centralizantes de gobierno universitario, entraron en crisis las universidades consideradas como democráticas y se comenzó a generalizar la idea de la eficiencia como reactivo para la consecución de la adecuada administración.

Esto tiene que ver directamente con las consecuencias de los recortes financieros públicos hacia las instituciones universitarias públicas y de los cambios ocurridos por el paso de un periodo de expansión a uno de contracción.

Entre 1970 y 1990, el número de instituciones de educación superior creció considerablemente. Frente a este incremento cuantitativo, los procesos de administración y coordinación institucionales se tornaron más complejos, diversificados y segmentados socialmente, lo cual generó modelos de administración sostenidos en esquemas de eficiencia, racionalización en el empleo de los recursos financieros, humanos y físicos, y la atención a los problemas derivados del crecimiento de la matrícula y el personal académico y administrativo.²⁰

Sin embargo, más allá de las innovaciones administrativas de algunas universidades (como la Universidad Autónoma Metropolitana, la de Aguascalientes, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, o de otros estados del interior de la República), el paso hacia la centralización de las decisiones y el eficientismo de mayor burocratización, provino de la creación de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESI) a finales de los setentas (1978), como organismo encargado de la coordinación y asignación financiera de las universidades públicas. Esto significó un gradual desplazamiento de la coordinación mucho más libre y descentralizada que llevaba a cabo la ANUIES, para depositar la toma de decisiones en un organismo gubernamental que se asumió como el organismo rector de la política hacia la educación superior en México.

La centralización política y el eficientismo se acentuó durante los ochentas con la crisis financiera. A través del mecanismo de otorgamiento financiero, la SESI, junto con una serie de organismos de evaluación y distribución del financiamiento creados (CONAEVA, FOMES, CONACYT, entre otros tantos), se han convertido en los instrumentos de control y condicionalidad que orientan el desarrollo y los cambios de las universidades en México. Por la vía de esquemas y metodologías de evaluación y nuevas técnicas de presupuestación, se ordena y se definen los costos de las instituciones, su quehacer anual, con lo cual el ejercicio de presupuestación se ha convertido en una formalidad normativa que deviene en un mecanismo de control muy eficaz.

Estos nuevos mecanismos han estimulado el desarrollo de la burocratización de las universidades, con la proliferación de múltiples trámites que pretenden justificar la existencia de un cuerpo administrativo de gran magnitud que se impone al ejercicio de los procesos y valores propiamente académicos y colegiados.

El tema de las formas de gobierno en México, por lo tanto, es y ha sido uno de los más debatidos en la historia de las instituciones de educación superior. Se podría decir que se trata del tema histórico, sobre todo al relacionarlo con la autonomía universitaria, la elección de autoridades y las relaciones de sus representantes con los sucesivos gobiernos controlados por el PRI.

La centralización y la burocratización del gobierno universitario ha sido tema de estudio reciente. Para el caso de la UNAM, está el trabajo multicitado de Levy. Otro es el de Rollin Kent, quien afirma que durante el periodo de 1973 a 1980, la UNAM se segmentó funcional y académicamente y se "concentró el poder político y administrativo

...la vida cotidiana sufrió una intensa burocratización y la institución se convirtió en escenario de fuertes conflictos protagonizados por el sindicalismo y la cúpula burocrática.²¹

La centralización en la UNAM ha derivado en un menor peso e influencia de los órganos colegiados y en una dinámica en donde éstos siguen el esquema subordinado del país entre el Ejecutivo y el Legislativo: los directores y consejeros universitarios afines son leales al rector en turno, para hacerlos instancias de trámites para la continuidad de las funciones institucionales.

Los órganos colegiados llegan a formar parte de los bloques dirigentes que el rector y los directores integran a lo largo de su gestión. En algunos casos los consejos técnicos o internos participan también en el diseño y aplicación de políticas institucionales. Quizá es en el sector de la investigación científica donde los órganos colegiados cuentan con mayor margen de intervención (Álvarez, 1991, p. 22.).

En otra de las universidades más importantes del país, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), los movimientos hacia la centralización y la pérdida de influencia de los órganos colegiados también ha sido analizada y demostrada.

El caso de la UAM, así como de otras instituciones que adoptaron el sistema departamental, los cambios en las formas de gobierno con la introducción del esquema departamental y de desconcentración administrativa, que ocurrió en México a partir de la década de los setentas resulta interesante. En el trabajo de Guillermo Villaseñor se apuntan las características con las que funcionan los "nuevos" órganos de gobierno:

...los órganos colegiados se encuentran subordinados a las juntas de Gobierno, si se tiene en cuenta que los rectores suelen tener derecho de veto a las decisiones de los Consejos Universitarios, y la última decisión en casos de conflicto está reservada para dichas Juntas de Gobierno.

A lo anterior se añade la circunstancia de que en no pocas universidades las Juntas de Gobierno son quienes han designado a los rectores [...] Las autoridades mediante mecanismos de poder que no necesariamente contravienen la legalidad universitaria, logran que las decisiones colegiadas se orienten en la dirección propuesta por ellas.

La conclusión del autor es que: "A pesar de los intentos y de las apariencias formales de democracia que se presentan en ellos, prevalece una mayor o menor dosis de autoritarismo y de verticalidad indirecta en la conducción de las universidades" (Villaseñor, 1993, p. 87).

Durante el último sexenio, el cambio de las formas de gobierno cobró gran actualidad, sobre todo con la diversificación del financiamiento, las nuevas estructuras paralelas de evaluación del trabajo académico y la idea de la eficiencia en los servicios y la administración universitaria. En particular cabe destacar el interés demostrado por el gobierno federal y las rectorías, por crear instancias de decisión en donde se contempla la participación de las representaciones empresariales privadas. Este interés y sus propuestas de acción concretas pueden conocerse en el documento Marco de Concertación entre el Sector Productivo Privado de Bienes y Servicios y las Instituciones de Educación Superior, para ser implantado por la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES, septiembre, 1990). En este documento se destaca la puesta en marcha de sistemas contractuales para fines de vinculación y prestación de servicios de las instituciones educativas a la empresa, y la aportación directa de recursos financieros del sector privado a las instituciones de educación superior.

Pero el asunto de mayor relevancia y conflicto en estos últimos años, ha sido el de la elección de autoridades e integración de los órganos de gobierno. Desde fines de los ochentas y durante lo que va de los noventa, un número importante de universidades dieron inicio al cambio de sus legislaciones; en el centro del debate se colocaba la designación de autoridades y nuevas propuestas para conformar órganos de gobierno.

En este trabajo consideramos algunos de los casos mencionados: la Universidad de Sonora, la de Aguascalientes y la de Guadalajara. Otras también han generado cambios importantes, pero éstas en particular nos parecen representativas por el tiempo de esquema organizativo que han adoptado (Aguascalientes), por el conflicto que se propició con los cambios en la legislación (Sonora) y por los avances que se presentan y dan pauta a otras instituciones (Guadalajara).

El cambio de Ley Orgánica de la Universidad de Sonora (UNISON) provino del Congreso local y del gobierno del estado (26 de noviembre de 1991), provocando con ello una intensa movilización estudiantil.

Para los fines de este trabajo interesa destacar los cambios propuestos por esta nueva Ley:

- Se otorga un mayor peso a la Junta Universitaria que el que prima en otras instituciones, como, por ejemplo, en la UNAM; además de funcionar como el organismo que designa autoridades, tiene la capacidad de proponer y aprobar normas secundarias, como el Estatuto

General o el Reglamento de Cuotas aprueban el presupuesto de ingresos y egresos, el plan de desarrollo, etc. Con ello asume funciones que antes eran propias del Consejo Universitario.

- De igual manera, funciones que antes le correspondían a órganos colegiados de facultades, coordinaciones y unidades pasan ahora a los rectores, directores de división y jefes de departamentos.²²

En la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la estructura de gobierno sigue el patrón tradicional. Su Junta de Gobierno, sin embargo, está compuesta de sólo cinco miembros y, para designar rector, se instituye una "asamblea de representantes integrada por los miembros de los consejos de representantes de los centros que se constituirá con este único propósito" (Ley Orgánica de la UAA, art. 9§, fracc. I). Esta asamblea designa una terna que es considerada por la Junta de Gobierno. El rector, por su parte, dura tres años y tiene posibilidades de reelección una sola vez.

En la Universidad de Guadalajara se cuenta con el ejemplo más avanzado de cambio en la legislación y formas de gobierno. A partir de los años 1992-1993, esta universidad se transformó de un organismo centralizado del gobierno del estado, en una entidad descentralizada constituida como Red de Centros Universitarios. El eje de esta nueva estructura lo constituyen los departamentos académicos y las nuevas formas de gobierno.

En lo que respecta a la nueva estructura de gobierno de la Universidad de Guadalajara, la Nueva Ley Orgánica señala como órgano máximo el Consejo General Universitario, que se incluye la participación del personal administrativo y se reduce la presencia de funcionarios por designación. El rector es la primera autoridad ejecutiva y durará en su cargo seis años, sin posibilidad de reelección.

La elección del rector deja de ser aquí atributo de una Junta de Gobierno para pasar al Consejo General Universitario. Su elección es el resultado de la obtención de una mayoría simple (50 por ciento más uno de votos) a favor de los miembros del consejo. Estos mismos proponen en el consejo (con el 15 por ciento de ellos) candidaturas a rector. Además, se instituye el sufragio universal para la elección de los representantes académicos y de alumnos, como para la integración de los Consejos de Centro, de Educación Media Superior, los Divisionales y de Escuela. Es el Consejo general el que emite la convocatoria y regula y califica los respectivos procesos electorales.

Dada la nueva estructura descentralizada, se establece que cada Centro Universitario y el Sistema de Educación Media Superior tendrá su propio Consejo Universitario y Rector o Director. En la medida que la Universidad de Guadalajara es una universidad de estado, la nueva ley establece que "el rector general durará en su cargo seis años, contados a partir del día primero de abril de aquél en que se renueve el Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco" (art. 26).

Conclusiones

Los cambios que han venido ocurriendo en las formas de gobierno de la universidad moderna, con ejemplos como los que en este trabajo se han abordado, han fortalecido la centralización del poder en la administración institucional y en la figura de sus autoridades, sobre todo de los presidentes, vicescancilleres o rectores. Los cambios en las formas de gobierno, a su vez, han propiciado un proceso de sustitución de los cuerpos colegiados y de la toma de decisiones de las comunidades académicas por órganos de política propios de autoridades.

En el panorama que se ha presentado aquí, se puede observar este movimiento de carácter sobre todo político en donde las modificaciones en las formas de gobierno han propiciado la subordinación de la participación de académicos estudiantes y cuerpos colegiados, reduciendo con ello la autonomía académica y ampliando el poder del cuerpo de autoridades universitarias.

Aun las reformas en las formas de gobierno que propiciaron la participación (como en el caso de Suecia y México) llegaron a los noventa en extremo burocratizadas, o bien fomentando simulacros de democratización, diluyendo con ello los principales objetivos de la institución universitaria.

También en México las universidades viven el proceso de debilitamiento de los órganos colegiados, de la simulación democrática y de la autonomía. Puede demostrarse, con los cambios en las formas de gobierno que han venido ocurriendo de mediados de los sesentas a la fecha, que ha ocurrido una mayor concentración de la toma de decisiones en el aparato político de la administración central y las rectorías de las universidades públicas, en las instancias gubernamentales nacionales y estatales y en otros organismos que han asumido la diversificación financiera y la evaluación del trabajo académico de las universidades. No se ha fortalecido las instancias colegiadas o las bases académicas.

La confusión que ha prevalecido durante años, entre la forma y el contenido, entre el instrumento (p. ej. el voto) y el proceso de las decisiones, ha producido una serie de distorsiones. La mayor de ellas es que ha permitido la sustitución de la decisión de las comunidades para dejar sólo el derecho formal al voto. Se democratizó el instrumento pero no su uso.

Los recientes cambios que hacen referencia a modificaciones en las formas de gobierno, en los casos de la Universidad Autónoma de Sinaloa y en la Universidad de Guadalajara, son muy recientes aún para ser evaluados; deberán enfrentar este reto: que el paso de las formas de elección directas hacia la elección en manos del Consejo Universitario genere una mayor participación en la toma de decisiones para el cambio académico, y no se refuerce una estructura centralizada.

Con ello, la administración central y las autoridades han pasado a ser los actores más importantes del cambio en las universidades. El sector que en general podríamos considerar como el de las autoridades, ha tenido éxito en su auto-reproducción como un sector con intereses propios, que lucha entre sí dentro de las estructuras del Estado y la administración académica. Para este sector las universidades son, sobre todo, un mercado de poder y, el cambio, una alternativa si puede beneficiarles cuando conducen el conjunto de las políticas, cuando han podido avanzar en la adopción de políticas de largo alcance, y no sólo con medidas y mecanismos de corto plazo que aseguren su dominio académico y administrativo. Para el futuro, esto cobra una gran importancia en el sector de los funcionarios, en términos de la conducción del cambio imperioso en las universidades.

Habría que agregar, finalmente, que el sector de los funcionarios no es un sector homogéneo. Están constante cambio, conflicto, y se nutre sobre todo del personal académico, de profesores e investigadores. Esto lo hace ser un sector de características propias, entremezclado y a su vez independiente, frágil porque puede ser sustituido en cualquier momento, lo que no ocurre con un profesor o con un investigador, y fuerte porque concentra cada vez más las decisiones contractuales y de evaluación del trabajo académico.

NOTAS

1. Clark Kerr, *The Uses of the University*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982, p.27.
2. OECD. *Universities under Scrutiny*. OECD, París, 1987, pp. 85-87.
3. José Joaquín Brunner, *Universidad y sociedad en América Latina: un esquema de interpretación*. Caracas, CRESALC-UNESCO, 1985, pp. 8-9.
4. Martín Trow, "Managerialism and the Academic Profession: the Case of England". Paper, 7th International Conference on Higher Education, Stokkholm, Sweden_Turku, Finland, August, 1993, p. 1.
5. C.J. Boys, J. Brennan, M. Henkel, J. Kirkland, M. Kogan and P.J. Youll, *Higher Education and the Preparation for Work*. London, Jessica Kingsley Publishers, 1988, chapter 10, p. 161.
6. Véase Rune Premfors and Bertil Ostergren, *Systems of Higher Education: Sweden*. International Council for Educational Development, New York, 1978, pp.51-52.
7. Olof Ruin, "Sweden: External Control and Internal Participation. Trends in Swedish Higher Education", en: Hans Daalder and Edward Shils. *Universities, Politicians and Bureaucrats*. New York, Cambridge University Press, 1982.
8. Jan-Erik Lane and Hans Stenlund, "Bureaucratisation of a System of Higher Education", en: *Comparative Education*, 3 (19), 1983.

9. International Institute for Educational Planning. Changes in Higher Educational Management. IIEP, August, 1990, mimeo, p. 26.
10. Université Catholique de Louvain. Plan Strategique, 1991-1995. Chapitre Cinquième.
11. Véase National Institute for Educational Research of Japan (NIER). Educational Governance and Administration in Japan. NIER, occasional paper 02-89, Japan, 1989.
12. Véase, Noel F. McGinn, "La forma de gobierno en la educación superior en Estados Unidos", en: El Cotidiano, 55, junio, 1993.
13. "El presidente de la multiversidad es líder, educador, creador, iniciador, depositario del poder, inflador; él también es el director de una oficina, el cuidador, el heredero, el buscador de consensos, el persuasor, el cuello de botella. Pero sobre todo él es un mediador".
The Uses of the University. Harvard University Press, 1982, p.36.
14. Véanse los artículos de Axel Didriksson en el periódico
El Financiero...
15. "Overwhelming growth, then intense politicalization, and then depression, all taken together, created the greatest period of crisis ever experienced in American Higher Education by overance and leadership. These developments engulfed a system of governance and leadership that was loosely knit to begin with, and this loosely knit structure, it turned out, was one of its aspects that saved it". Clark Kerr, The Great Transformation in Higher Education. State University of New York Press, 1991, p. 199.
16. Gonzalo Varela, "La educación superior en Canadá", en: Universidad Futura, 11 (14), 1993, p. 80.
17. Howard Buchbinder, "La universidad canadiense: dimensiones del cambio y la transformación", en: El Cotidiano, 55, junio, 1993.
18. Howard Buchbinder, "The Free Market, Universities and Collegial Democracy: a Study in Contrasts". Paper, VIIIth World Congress of Comparative Education. Prague, July 8-14, 1992. Véase también: Howard Buchbinder and Janice Newson. "Corporate-university linkages in Canadá: transforming a public institution", en: Higher Education, 20:1990
19. Simon Schwartzman, "Policies for Higher Education in Latin América: the Context", en: Higher Education, 25, 1993, p. 15.
20. De acuerdo con datos de la ANUIES, el personal administrativo creció, entre 1980 y 1985, en un 55 por ciento, en tanto que el personal académico lo hizo en un 31.6 por ciento. Esto significó que, por cada diez nuevos profesores contratados, se incorporaron 16.5 administrativos, aunque de los diez profesores, sólo 0.8 fueron de tiempo completo. Tales incrementos expresaron, como se desprende, un excesivo peso de las funciones administrativas en la estructura de costos y operación de las universidades. Véase, Ma. de Lourdes Casillas, Comportamiento tendencial de algunos indicadores de desarrollo de la educación superior en México. Mimeo., 1993, p. 29.
21. Tomado de: Alfredo Furlán y Azucena Rodríguez, Gestión y Desarrollo Institucional. 2º Congreso Nacional de Investigación Educativa. Estados de Conocimiento, Cuaderno 15, 1993, p.21. En este mismo trabajo se cita el trabajo de Ana Hirsch, quien también demuestra el gran peso de la burocratización del sistema de gobierno universitario: "el proceso de burocratización y la concepción de racionalidad que subyacentemente lo caracteriza. Su influencia es tan grande, que no sólo se vincula con la enorme expansión de los sectores administrativos y de los puestos jerárquicos de poder, sino que repercute de manera importante en la manera en que se desarrollan las funciones prioritarias de docencia, investigación y extensión de la cultura [...] En esta investigación, burocracia tiene claramente una connotación negativa, por los graves problemas que generó en el sector educativo nacional la imposición burocrática administrativa por sobre las funciones académicas prioritarias". Ibid., p.21.
22. Tomado de Villaseñor, op. cit., p.90.