



## ESCENARIOS FUTUROS DE LA FORMA DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

**Dr. Felipe de Jesús Ramírez Guzmán**

**Dra. Alma X. Herrera Márquez**

Red de Macrouniversidades de America Latina y El Caribe

### Resumen

Es indudable que la globalización no solo ha ejercido efectos profundos en la esfera de la economía o en la tecnología; también ha ejercido una fuerte influencia en la organización de las instituciones educativas. En este marco, la forma de gobierno constituye un soporte principal del nuevo perfil que la educación superior ha ido desarrollando y desarrollará. Gobernar implica la capacidad de conducir de manera consensuada el rumbo de una institución, para el logro de objetivos de largo y corto alcance. En este sentido, la gobernabilidad va más allá del marco legal y se instituye en la capacidad que tiene el poder para orientar los cambios. Transformaciones que han tenido al sector directivo como uno de sus sectores protagónicos. El resto de los sectores mantiene actitudes de resistencia que dificultan su incorporación integral. Situación que ha nutrido de los resultados aportados por los estudios descriptivos que no han permitido vislumbrar los escenarios de ruptura que pueden llevar a prefigurar y construir una forma de gobierno universitario que asegure una función social de la universidad pública de calidad, con pertinencia y equidad. En ese sentido, el presente trabajo se basó en el enfoque prospectivo ya que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir vía la participación amplia de los protagonistas universitarios. Empero, esa acción no se reduce al presente sino que actúa para el futuro, potenciando la capacidad de alterar el curso de los acontecimientos pero desde el presente. Es decir, la prospectiva puede, a través de la acción comprometida de los actores universitarios, convertir en real lo que en algún momento anterior o actual se ha considerado como difícil de alcanzar. El objetivo del presente estudio fue entonces delimitar el perfil de los escenarios de la forma de gobierno de la universidad pública que asumirá en un horizonte de 15 años, siguiendo los preceptos y el procedimiento marcado por la técnica Delphi emanada de la prospectiva. Se delimitaron tres grandes dimensiones de la forma de gobierno: la gobernabilidad, la legitimidad y la eficacia, que dieron paso a la estructuración de un cuestionario Delphi. Los resultados encontrados giran alrededor de la configuración de los futuros tanto de la gobernabilidad, la legitimidad como de la eficacia de la forma de gobierno de la universidad pública en nuestro país. Escenarios deseables y factibles que pueden ser fuente de acciones estratégicas emprendidas por los actores universitarios para vincular estrechamente el funcionamiento de la forma de gobierno en la promoción de una universidad ligada a la resolución de los problemas nacionales.





## Desarrollo del tema

Las funciones sustantivas de la universidad pública encuentran la instancia formal de su interpretación y realización en la conformación y gestión del gobierno universitario. Por forma de gobierno de las universidades públicas se entiende el conjunto de ordenamientos y procesos mediante los cuales se definen los rasgos y funciones que dan identidad y capacidad de acción a las universidades públicas en el corto, mediano y largo plazos.

Esta definición implica, como función esencial del gobierno universitario, tanto la determinación de los rasgos y procesos que dan identidad a la institución vía los procedimientos de toma de decisiones y las acciones correspondientes que generan los órganos de dirección, la propia composición de éstos, la distribución y ejercicio de la autoridad, como la conducción de las relaciones de la universidad con el entorno, asegurar los resultados adecuados y la rendición de cuentas o responsabilidad social; todo lo cual debe consumar en toda su extensión y con los ajustes necesarios la finalidad social de la universidad.

Las características señaladas están basadas en una cualidad relevante a la forma de gobierno de la universidad y a la propia institución educativa: están sujetas a las variables del desarrollo histórico de la institución, de la participación que en su conformación y elección tienen los grupos de interés que conforman la comunidad universitaria y las condicionantes que le impone tanto el Estado como el devenir social en su conjunto.

Por ello, surge la interrogante sobre: ¿qué tanto el gobierno de la universidad ha mostrado contar con estructuras formales de gobierno que den atención eficaz a las demandas de los agentes universitarios, a la búsqueda de acuerdos, a la resolución de conflictos y toma de decisiones, considerando la participación de los demás agentes universitarios; adaptándose, además, a las nuevas demandas del entorno; generando y difundiendo símbolos y significados compartidos que legitiman a la autoridad institucional?

La posible respuesta a las interrogantes anteriores debe comenzar, en primer lugar, de considerar tres aspectos medulares, interrelacionados pero diferenciados, que integran la concepción de forma de gobierno universitario que subyace a estas instituciones educativas, aunque con algunas variantes en su expresión: a) la configuración de la estructura y funcionamiento formal del gobierno universitario y sus prácticas reales o cotidianas, lo cual alude a la gobernabilidad de la autoridad universitaria en el logro de los objetivos académicos, de investigación y demás que constituyen la finalidad social de la universidad; b) la fuente de origen y proceso de selección de quienes asumen la autoridad en la universidad, su relación con los demás actores de la institución y sus vínculos e independencia que guarda con respecto al Estado, lo cual remite directamente al tema de la legitimidad y autonomía del gobierno universitario; y c) los resultados de la capacidad de gestión que despliega el gobierno universitario en la búsqueda de la concreción de la





función social de la universidad, que implica el tema de la responsabilidad social y que son articuladas bajo el rubro de eficacia.<sup>1</sup>

Las categorías de gobernabilidad, legitimidad y eficacia del gobierno universitario están presentes en una gran variedad de enfoques teóricos y disciplinas en el campo de estudio de la forma de gobierno de la universidad, pero como conceptos polisémicos que requiere un ordenamiento categorial, por lo que la parte referida a quién y cómo se ejerce el poder entran en la dimensión de gobernabilidad; cómo se elige, cómo se transmite el poder y el cuidado de las relaciones de la universidad con las instancias sociales, se inscribe en la dimensión de la legitimidad del gobierno de la universidad; y el cumplimiento de metas y grado de aceptabilidad de dicho ejercicio corresponde a la eficacia del mismo. Dimensiones del gobierno universitario que serán revisados en sus aspectos fundamentales.

## A. GOBERNABILIDAD

El tema de la gobernabilidad de la universidad, es un punto relevante en el campo de los estudios sobre la educación superior ya que implica el análisis y la visualización de nuevas formas de elección y organización, para consolidar la capacidad de gobierno de las instituciones y sus comunidades, en los turbulentos escenarios en los que se reinventan el Estado y la sociedad.<sup>2</sup>

Por gobernabilidad se entiende: “la capacidad del gobierno universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos;”<sup>3</sup> además, también se refiere a las estructuras formales de gobierno, y la participación de los demás agentes universitarios en la definición y operación de políticas internas.

De ese modo, la gobernabilidad comprende las estructuras formales del nivel directivo de la universidad (quién ejerce el poder), la toma de decisiones, las operaciones cotidianas que despliega (cómo ejerce el poder), la adaptación y cambio frente a demandas del entorno y a la construcción y la difusión de símbolos y significados que le asignan un estatus y propiedades privativas a la autoridad institucional en términos de la transferencia del poder entre los actores.

Considerar la gobernabilidad de la forma descrita es relevante, ya que permite trascender los enfoques o tendencias de investigación más representativos en el campo de estudio de la forma de gobierno como lo son la perspectiva funcionalista, que es un enfoque interno concentrado exclusivamente en las estructuras de gestión, o bien, la postura que

<sup>1</sup> Pallán, F. Carlos.(1999). *Universidad: gobernabilidad y planeación*. UNAM-Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

<sup>2</sup> Ibarra, C E. y Rondero, N.(1997). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. En *Revista de la Educación Superior en Línea*. Num. 118.

<sup>3</sup> Ordorika, Imanol.(1999) Poder política y cambio en la educación superior (conceptualización para el análisis de los procesos de burocratización y reforma de la UNAM). En Casanova, C. H. y Rodríguez G. R. (Coords.) *Universidad contemporánea. Política y gobierno*. México, UNAM-CESU-Miguel Ángel Porrúa



considera los procesos de toma de decisiones como relaciones causales deterministas entre los actores sociales; y la perspectiva organizacional/funcional, que subrayan conceptos como objetivos, fronteras, relaciones con los medios, tecnologías del trabajo; los cuales representan enfoques externos.

La gobernabilidad de la dirección universitaria, en cuanto a la estructura y cierto nivel de funcionamiento, ha derivado, como en cualquier secretaría de Estado, en la burocratización del cuerpo de funcionarios, administrativos y empleados universitarios; los cuales muchas veces son ajenos a las funciones sustantivas de la universidad. Incluso, por parte del sector académico, se puede advertir que los colectivos de profesores se agrupan muchas veces por designación de autoridades, pero no necesariamente con fines de articular sus actividades para el logro de objetivos conjuntos.

En cuanto a la atención eficaz de los reclamos de los grupos internos, mediante la producción y operación cotidiana de políticas internas, la toma de decisiones, la adaptación y su reestructuración frente a demandas del entorno; es notoria la ausencia de datos empíricos que expliquen la correlación entre una forma específica de actuación del gobierno con la satisfacción de los requerimientos enunciados. Sobre todo porque el perfil que una institución universitaria adquiere no necesariamente es fruto o consecuencia de decisiones tomadas por órganos de gobierno, sean unipersonales o colegiados.

Por ello, algunos estudiosos del campo al explicar la situación de la gobernabilidad en la universidad pública acuden al análisis del desempeño institucional en su conjunto, en rubros sustantivos como son la cobertura, índices de promoción, estado de la investigación, estudios de posgrado, entre muchos otros. Otra práctica común es perfilar modelos generales de organización que incluyen la estructura de gobierno y sus funciones, los cuales son generalmente el modelo burocrático, colegial, político y sus variantes; o establecen una tipología de los niveles de autoridad o formas de organización académica como lo es la departamentalización, entre otros.

Así, se soslaya que los aspectos formales de la dirección universitaria se deben vislumbrar la existencia de estructuras y procesos no formales que conjuntamente van dando cierto perfil al ejercicio de la gobernabilidad. Entre muchos otros, se puede identificar a las inercias en el comportamiento de los grupos de interés de las universidades, presiones económicas y sociales, diversidad de fuentes de poder y de espacios de negociación, grado de claridad de los proyectos gubernamentales en torno a las universidades.

En la actualidad los cambios mostrados por el entorno político y económico actual, como la influencia de la globalización neoliberal, trazan un desplazamiento de la sujeción de la universidad pública del Estado a las exigencias de la economía ya que su "viabilidad como proyecto dependerá en adelante de la efectividad y los impactos de sus propias realizaciones".<sup>4</sup> Pero, paralelamente, la universidad pública en el corto y mediano plazos

---

<sup>4</sup> Ibarra, C. Eduardo.(2004). ¿Estamos preparados para gobernar a la universidad? En Campus Milenio, suplemento universitario, *Milenio* Diario, 2(76), 15 de abril de 2004, p. 4.

también estará sujeta a las presiones derivadas de las directrices gubernamentales, que le exigen cumpla con objetivos específicos derivados de los intereses de los grupos políticos, económicos y científicos.

En ese sentido, aunque la universidad ha manifestado en todo momento su necesidad de libertad y autonomía, su dependencia o cercanía con grados menores o mayores con algún grupo de interés se explica porque es una institución social y como todas las instituciones forman parte del Estado, con el cual mantiene una relación de coordinación, de supervisión o de dependencia con alguna instancia del Gobierno federal. En esa dirección, el financiamiento de la universidad ha brindado un elemento importante al Estado para moldear la forma de gobierno; de esa manera la fuente proveedora de recursos tiene o potencialmente puede tener una influencia decisiva en el escrutinio, en la evaluación social y en la orientación de la institución.

Ejemplo de lo anterior es la implantación de una serie de programas operativos guiados por ideas centrales de burocracia administrativa propios de una estructura empresarial, de una racionalidad administrativa, que tiende a generalizarse en todos los espacios de la vida social. Por eso se puede afirmar que la labor de los funcionarios que se encuentran en posiciones de alta dirección dentro de la universidad pública en México, parece estar fracasando aún en el discutible objetivo de 'modernizarlas', si entendemos por modernizar la inclusión de reglas de juego donde la productividad y eficiencia se encuentren por encima de valores como la reflexión y la crítica".<sup>5</sup>

## B. LEGITIMIDAD

El tema de la legitimidad del gobierno universitario se refiere al origen y grado de representatividad que tiene en la comunidad universitaria y en el imaginario social. Pallán desde el ámbito del estudio de la democracia, lo plantea en términos de la aceptación que tienen una autoridad, tanto por su origen democrático, mediante una elección dotada de certidumbre, como por el desempeño en el ejercicio de sus atribuciones, mismo que es calificado de eficaz por los gobernados. Esto trasladado al espacio universitario implica que la legitimidad de una autoridad institucional se obtiene porque su asunción al puesto de autoridad y su permanencia en él, estuvo apegado a criterios académicos al margen de condicionantes políticos. Además, mantiene un actuar caracterizado por subordinar lo administrativo a lo académico, y por la búsqueda de mejores condiciones de realización de la finalidad social de la universidad.

Referirse al tema de la legitimidad del gobierno universitario en México no puede entenderse sin considerar el papel que ha jugado el gobierno federal en la composición de los órganos directivos a lo largo del desarrollo de la universidad pública. Arechavala caracteriza esta influencia del gobierno afirmando que: "Los regímenes priístas a nivel federal y estatal han intervenido sistemáticamente en la designación de los rectores de las universidades públicas, difundiendo a la vez una cultura que hacía ver como natural la

<sup>5</sup> Porter, L. (1999). Crisis en el gobierno de nuestras universidades públicas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1), <http://redie.ens.uabc.mx/vol1no1/contenido-porter.html>

poca o nula capacidad decisiva de la comunidad universitaria en tales procesos de selección; aunque matizado de una racionalidad intrainstitucional”.<sup>6</sup>

En consecuencia, los criterios utilizados por la cúpula universitaria para la conformación del aparato de gobierno pasan por procedimientos que parecen inevitables, como los enroques en el gabinete del rector cuando se acercan las elecciones, ver elecciones parciales como parte de un juego político más grande, observar no sólo el trabajo realizado por cada quién, sino su fuerza política, sus seguidores, sus posibles intenciones para ocupar cuotas del poder.

Es precisamente, la centralización de funciones y representatividad del rector con amplios poderes lo que ha propiciado que algunos analistas asemejen el gobierno de las universidades mexicanas con las estadounidenses en cuanto a la figura fuerte del presidente, en el caso del rector, la representación general por parte de un consejo académico, o universitario, pero en las que prevalece la escasa participación e importancia de los cuerpos colegiados y de los estudiantes, profesores o investigadores; reduciendo con ello la autonomía académica y ampliando el poder de las autoridades universitarias.

Se han generado así una crisis de legitimidad política a nivel del gobierno federal, alimentada desde hace mucho tiempo por procesos de elección antidemocráticos, los cuales se prolongaron hasta los métodos de elección de autoridades universitarias y que han dejado sentimientos de indignación, indiferencia y resignación en la comunidad universitaria. Aunque el proceso de transición democrática iniciado en el 2000 marque un cambio en la situación planteado por Arechavala, lo cual no necesariamente implicará un proceso similar en la dinámica interna, aún se puede advertir una distancia creciente entre personas e instituciones en un momento en que el sector público debe ser activo y apoyado para contrabalancear los efectos no deseables de las fuerzas del mercado y la turbulencia financiera.

En ese contexto, las relaciones entre los gobiernos federal y estatal y las universidades públicas han tenido como problema fundamental definir y delimitar la autonomía universitaria y establecer las formas de responsabilidad social de las propias universidades. Cabe recordar que la autonomía era concedida, en la edad media, en forma similar a los privilegios que los soberanos concedían a los municipios, gremios o iglesias, por la función especial que las instituciones de enseñanza tenían, hasta el cambio drástico que tuvieron las universidades actuales cuando la ciencia moderna se incorporó definitivamente a la universidad, en la que adquirió importancia “la noción de libertad académica o libertad de cátedra y se asoció la autonomía universitaria con la independencia de los académicos para enseñar e investigar de acuerdo con sus propias convicciones y libres de la presión del poder político.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Arechavala, op. cit.

<sup>7</sup> Bricall, J.; Baró, E.; Feroso, J.; Lapiedra, R.; Michavila, F.; Quintanilla, M. A.; Pérez, R.; Rojo, J. y Tejerina, F. *Universidad 2000*. Barcelona, <http://www.ua.es/up/bricall/bricall/bricall2.html>



De esa manera, el ejercicio de la autonomía será relevante para la vida universitaria si el gobierno de la universidad no lo utiliza como un medio de defensa, sino como espacio soberano dentro del que debe redefinirse a sí misma, su forma de gobierno, su misión, sus valores, su identidad, su capacidad de aprendizaje, y sobre todo, su capacidad de cambio. En igual sentido, se debe considerar que academizar la selección de los funcionarios universitarios implicará necesariamente una mejora en la toma de decisiones de tal manera que se asegure la aplicación de criterios exclusivamente académicos y la participación los diversos sectores universitarios en la toma de decisiones; retribuyendo esto en una mayor legitimidad al gobierno universitario.

En cuanto a la responsabilidad social de la universidad, otra función que da legitimidad al gobierno universitario, se refiere a la realización continua de acciones de control y seguimiento y de presentación de resultados con la suficiente credibilidad para la sociedad; cuidando que no haya intereses opuestos entre los afanes de independencia intelectual de los académicos y la necesidad de rendir cuentas a quienes sufragan el funcionamiento de la universidad pública. Con ese fin, es aconsejable presentar dicha información a los grupos de interesados como son los estudiantes, las empresas, los organismos sociales que emplearán a los graduados universitarios o aplicarán la investigación generada en la institución; al gobierno que regula el conjunto del sistema universitario de un país; al personal académico; y a los distintos proveedores de fondos y recursos para la institución. A pesar de que ahora existe una clara política para transparentar la información de toda institución gubernamental, la concreción de la responsabilidad social de su función todavía enfrenta reticencias con lo que la legitimidad de la forma de gobierno universitario no se satisface en su completud.

### C. EFICACIA

La tercera cuestión de la forma de gobierno universitario, es el referido a la eficacia con que lleva a cabo la finalidad social de la universidad, tema que ha sido documentado empíricamente en términos de la ausencia de relaciones lineales entre los mecanismos de gobierno y sus resultados. Esto es, la observación sobre el comportamiento de las organizaciones universitarias, poco fundamenta la superioridad de algunas formas de gobierno sobre otras para diseñar y dirigir efectivamente los rumbos de desarrollo de la universidad. Incluso, cuando se inicia un proceso substancial de reforma sus resultados son impredecibles. Son múltiples los factores que inciden en esta problemática, sin embargo, cabe destacar el peso específico que tiene el poco margen de decisión que tiene, por ejemplo, el rector de una universidad para cambiar drásticamente el rumbo de su institución.

En ese sentido, otro aspecto que influye en la falta de eficacia de la dirección universitaria está en que las generaciones de autoridades no acumulan información y experiencia para la toma de decisiones. Es más, existe una percepción en la comunidad universitaria de que los puestos de poder dentro del gobierno universitario no lo ocupan los individuos más capaces, sino aquellos que son leales al sistema de gobierno. Sin embargo, dejando de lado la problemática de la falta de definición y de evaluación válida y confiable de la calidad, se debe considerar que existen universidades de alta calidad académica con





formas de gobierno no democrático e instituciones con formas de gobierno democrático con baja calidad académica.

Entonces, se puede afirmar que es en el ámbito directivo de la universidad en el que descansan las posibilidades de inserción de la universidad en las redes de producción de conocimientos, la capacidad de conducción y toma de decisiones, la definición de sus estrategias y programas prioritarios y el diseño de las normas, tecnologías y procedimientos que posibiliten su funcionamiento eficaz y oportuno.

En síntesis, se podrá conocer la eficacia y la directriz político-académica de un grupo directivo no tanto por mantener mecanismos de control que indiquen tranquilidad en el campus universitario o por las cifras que muestre en su gestión, sino por los productos que muestra la dirección de la universidad en su actuación cotidiana buscando la realización de los fines sociales de la universidad. En ello integra la gobernabilidad, legitimidad y eficacia reflejada en las reformas y espacios que favorezcan y consoliden la participación de los diversos sectores de la universidad para que se comprometan permanentemente con la institución y su función social.

Es necesario por tanto, una mayor capacidad comprensiva de los rasgos y limitantes específicos actuales del gobierno universitario pero, sobre todo, del conocimiento que se tenga del perfil que deberá asumir en el futuro inmediato y mediano la dirección de la universidad, en cuanto a su gobernabilidad, legitimidad y eficacia, para responder a las nuevas demandas que la globalización neoliberal y las acuciantes necesidades sociales plantean a la universidad pública.

La lógica con la que la universidad puede coadyuvar en una estrategia de progreso social, requiere a su vez de que esta institución genere en su imaginario un perfil ad hoc de su función social. Este ejercicio, sin embargo, implica un cambio en la concepción habitual basada en el análisis del pasado, de lo actual y la progresión de esos dos momentos en un futuro proyectado. Es decir, un cambio perceptual del fenómeno educativo partirá no de las tendencias marcadas por los resultados, fracasos documentados o avances detectados antes y actualmente en el desempeño de una institución, sino por el trazo de aquellas situaciones futuras que conjugan lo promisorio con lo factible.

De esa manera, la concepción de una visión de futuro debe darse a partir de la construcción de un porvenir alternativo, que escape al usual establecimiento de una directriz lineal originada con base en la secuenciación de hechos y sucesos por venir. En ese sentido, la prospectiva se constituye en una alternativa ya que no trata de predecir cómo será en el futuro el objeto de estudio, sino de “construir imágenes de cómo podría ser dicho futuro, y el porvenir más interesante es aquel de largo plazo, aquel que no es una mera prolongación del pasado.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Concheiro, A. Alonso.(1987). *México: Rasgos para una prospectiva*. México, Fundación Javier Barros Sierra, p. 7.



El término prospectiva deriva del griego 'prospekt' que significa "el modo de mirar algo", lo cual por su naturaleza no es un acto puramente objetivo, es decir, está sesgado culturalmente porque no hay dos personas que miren de la misma manera; entonces el futuro es plural ya que está abierto a todas las miradas y ofrece nuevas alternativas. La prospectiva, denominada también "ciencia de la esperanza", permite construir hipótesis coherentes sobre el futuro e identificar fuerzas en movimiento que al ser encadenadas lógicamente dan dirección y sentido al pensamiento y al plan de los diferentes sectores de una institución. De hecho, de todas las actividades, conocimientos y prácticas que ha desplegado la humanidad para conocer el futuro la prospectiva es la más joven y desconocida; con apenas medio siglo de vida aspira a descubrir los hechos del futuro mediante los métodos y el rigor que subyace a la actividad científica.<sup>9</sup>

La prospectiva es, por tanto, una disciplina que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir, basada, paradójicamente, en que es una disciplina sin objeto empírico y que se mueve entre la necesidad de predecir lo que puede ocurrir y el deseo de inventar un mejor futuro posible. De esa manera, aunque el devenir no puede predecirse con exactitud, sí podemos imaginar nuestro mañana preferido. En ese sentido, el futuro no está determinado se crea al presuponer que:

- El futuro emerge del presente y está sustentado en el pasado;
- No se pretende reformar el presente, sino entender las posibilidades y consecuencias de los planes a futuro;
- La planeación está influida por valores y creencias de los involucrados en ella.

Desarrollar en la práctica el método prospectivo implica poder identificar la acción futura del hombre, valiéndose para eso del conocimiento de los proyectos, anhelos y temores, que tiene el mismo hombre con respecto a las acciones que va a realizar. Esto significa que los planes prospectivos son "instrumentos flexibles cuyo punto de partida es la identificación de iniciativas a impulsar y conseguir. En esencia, son un modelo heurístico que permite una cabal comprensión de la naturaleza y el papel que deben jugar los diferentes elementos identificados como variables, cómo estas se interrelacionan entre sí y la determinación de una trayectoria probable donde las prioridades tienen el efecto de promover un futuro institucional deseado; es decir, un escenario."<sup>10</sup>

Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura. Estos escenarios pueden ser construidos, siguiendo a Herman Kahn (EUA) y a Datar (Francia), realizando los siguientes pasos:

- Identificar las variables clave a través de análisis estructural,
- Analizar el juego de actores con el fin de plantear las preguntas clave para el futuro y

<sup>9</sup> Serra, Jordi.(2002). *Imaginar el mañana*. Consultado el día 23 de mayo de 2002. En <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p373.html>

<sup>10</sup> Mojica, Francisco.(1991). *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*. Colombia, Legis Edit.

- Reducir la incertidumbre sobre las cuestiones clave y despejar los escenarios del entorno más probables gracias a los métodos de expertos.

Entonces, el propósito fundamental de los escenarios es perfilar las fuerzas de gran escala que tienen la capacidad de impulsar el futuro en diversas direcciones, de tal forma que si estas fuerzas llegaran a estar presentes los equipos responsables de la planeación pueden tener la capacidad de reconocerlos y tomar la mejor decisión respecto a ellos.”<sup>11</sup>

Con el perfil de la imagen del futuro deseado, la planeación prospectiva explora los futuros factibles y selecciona los más significativos, con esto se da paso así a la toma de decisiones y la realización de las acciones. Es decir, en los estudios de previsión se exploran una pluralidad de futuros imaginados a partir de los cuales se determinan los objetivos y las políticas generales, ligadas entre sí por una serie de relaciones basadas en prioridades y en una secuencia definida de acciones que se desprenden de diferentes decisiones y de la ocurrencia de eventos diversos.

Considerando las recomendaciones de Miklos y Tello para la elección de una herramienta específica, la técnica Delphi o Delfos resultó idónea para la realización del presente trabajo, sea porque permitió abordar un tema demasiado amplio y complejo, como lo es la forma de gobierno de la universidad pública en México, sea porque ayuda a reducir su estudio a un número de variables limitado y predeterminado.<sup>12</sup> Según Bas, la técnica Delfos se diseñó bajo el supuesto de que los expertos, especialmente cuando están de acuerdo, tienen más probabilidad de acertar que los no expertos sobre cuestiones relativas a su área de estudio o de trabajo. Esta técnica fue diseñada para obtener previsiones a partir de las opiniones de expertos, evitando las consecuencias negativas derivadas de reunirlos físicamente en un mismo sitio, para promover un verdadero debate, independientemente de las personalidades de sus componentes. Puesto que no se buscaba fomentar o descubrir el liderazgo intergrupar de personalidades, sino en todo caso el liderazgo intelectual, se optó por desvincular la técnica de la tradicional reunión de grupo, convirtiendo el anonimato en premisa.

La técnica Delfos, entonces, es de utilidad para estructurar el proceso de comunicación grupal, de modo que ésta sea efectiva para permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar con problemas complejos. Además, es apropiada para el estudio de temas en los cuales la información, tanto del pasado como del futuro, no se encuentra disponible en forma sistemática y refinada. Cuando esta carencia ocurre, la técnica es empleada para:

- Examinar la significación de eventos históricos.
- Evaluar posibles asignaciones del presupuesto.
- Explorar las opciones de planeación regionales y urbanas.
- Delinear las ventajas y desventajas asociados con opciones potenciales de políticas públicas.

<sup>11</sup> Herrera, A.(1998). Análisis del mercado de trabajo del psicólogo en México. Configuración de escenarios futuros de actividad profesional. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis de doctorado.

<sup>12</sup> Bas, Enric.(2004). Megatendencias para el siglo XXI. Un estudio Delfos. México, FCE.



- Desarrollar relaciones causales entre fenómenos complejos, tanto económicos como sociales.

En una aproximación general, en el ejercicio Delphi participan dos grupos diferentes. Uno es el grupo monitor, que es el encargado del diseño del ejercicio en todas sus fases y el otro son los panelistas, los cuales responden las preguntas confeccionadas por el grupo monitor. Si bien, las respuestas y parte de la información son obtenidas del panel, el uso que de ella se haga, ya sea en proyecciones o diseño de política, es de exclusiva responsabilidad del grupo monitor. El ejercicio Delfos se realizó en cuatro fases:

- La primera fase se caracteriza por la exploración de la forma de gobierno. Cada experto contribuye con la información adicional que considera pertinente.
- La segunda fase comprende el proceso en el cual el grupo logra una comprensión del tema. Salen a la luz los acuerdos y desacuerdos que existen entre los participantes con respecto a la forma de gobierno.
- La tercera fase explora los desacuerdos, se extraen las razones de las diferencias y se hace una evaluación de ellas.
- La cuarta fase es la evaluación final. Esto ocurre cuando toda la Información previamente reunida ha sido analizada y los resultados obtenidos han sido enviados como retroalimentación para nuevas consideraciones.

Finalmente, cabe agregar que la depuración del cúmulo de dimensiones y caracterizaciones discursivas, que llevó a establecer las categorías preliminares permitieron agrupar aquellos tópicos y contenidos recurrentes y semejantes, diferenciándolos en los tres grandes rubros que componen a la forma de gobierno como categoría nuclear del presente reporte.

### Objetivo de investigación

Configurar los escenarios de los rasgos de la forma de gobierno de la universidad ha desarrollarse en un horizonte de 15 años; en un contexto social donde existen amplios contrastes económicos, políticos y culturales que exigen un balance y evaluación de los niveles de logro social e individual, pero sobre todo visualizar mejores horizontes de convivencia social.

**Instrumento:** Cuestionario Delphi con tres dimensiones.

**Expertos:** el grupo de jueces o expertos para el presente estudio estuvo conformado en su totalidad por 31 especialistas en el área de estudio de la forma de gobierno de la universidad pública en México.

**Resultados:** *Escenarios futuros para Forma de gobierno de la universidad pública en México*





### **Escenario: Gobernabilidad de la forma de gobierno**

El panorama que plantean los expertos para el gobierno de la universidad pública en México en el año 2018 se caracteriza primordialmente por una virtud propiamente académica. Casi siempre la estructura del gobierno de la universidad está compuesta, en ese escenario futuro, por órganos colectivos heterogéneos donde están representados los diversos grupos de la comunidad universitaria; en igual proporción antepone el interés de la institución a cualquier otro; integra las dimensiones administrativa y de gobierno en torno a las actividades académicas y cuenta generalmente con programas de servicio social obligatorios, planeados y evaluados por la institución educativa y la comunidad; a la vez que desarrolla y evalúa su gestión teniendo como contexto la misión y pertinencia de la institución

Un aspecto vital del gobierno de la universidad es que casi siempre asume responsabilidades y derechos claros generados con base en la participación de todos los agentes universitarios. Acude a los órganos colegiados académicos para fines consultivos o de propuesta, está basado en estructuras intermedias autónomas, responsables, con la obligación de rendir cuentas y fundamenta su toma de decisiones con la participación de todos aquellos vinculados a la institución universitaria. De igual manera, casi siempre tiene en sus cuadros dirigentes a funcionarios de primer nivel y a catedráticos comprometidos con la universidad; y en esa medida, tiene planificadores y administradores educativos de alto nivel que integran los resultados de la investigación en su toma de decisiones.

Finalmente, las últimas características definitorias, de acuerdo con los expertos, indican que el gobierno de la universidad pública en México en el futuro marcado surge, casi siempre, de un riguroso proceso de selección por consenso entre todos los integrantes de la institución y que recluta sus principales funcionarios en el mercado nacional o internacional, entre personas con reconocida experiencia en la gestión universitaria y, algo sorprendente es que sólo regularmente incorpora formas de supervisión de todos los sectores sociales.

### **Escenario: Legitimidad de la forma de gobierno**

De acuerdo a los resultados hay consenso de los expertos en colocar en primer lugar como función del gobierno de las universidades públicas al ejercicio que hace de la autonomía universitaria al fijar los objetivos de la institución; aunque lo realiza regularmente. En rango menor, los especialistas coinciden en que la universidad también ejerce su autonomía al seleccionar libremente al profesorado y al elegir y evaluar a los estudiantes; así como al determinar las metas y contenidos de los planes y programas de estudios y de investigación, asignando los recursos correspondientes.

Causa desazón que el gobierno universitario ocasionalmente sustente su quehacer en esquemas relacionados directamente con la academia, con sus intereses y procesos. También preocupa que solamente a veces el gobierno universitario introduzca nuevas técnicas de administración que incrementen su racionalidad en la toma de decisiones o



que integre las dimensiones administrativa y de gobierno en torno a las actividades académicas; o que soslaye los propios conocimientos que la universidad genera al aplicar a veces la investigación generada en la institución a la realimentación y adecuación de las funciones e instancias universitarias, según consenso de los especialistas.

Contrario a los anteriores resultados una característica primordial del gobierno universitario en el futuro marcado, es ejercer la autonomía universitaria en el ámbito académico al seleccionar libremente al profesorado y al elegir y evaluar a los estudiantes, al fijar los objetivos de la institución y de determinar las metas y contenidos de los planes y programas de estudios y de investigación, asignando los recursos correspondientes. En igual medida, casi siempre el gobierno universitario en el año 2018 con su gestión propicia y estimula la libertad de los académicos para que enseñen e investiguen de acuerdo con sus convicciones

### **Escenario: Eficacia de la forma de gobierno**

De entrada, es alarmante que actualmente el gobierno universitario ocasionalmente desarrolle y evalúe su gestión teniendo como contexto la misión y pertinencia de la institución. En igual sentido, pocas veces regula su funcionamiento con base en estándares acordados interna y externamente y basa su estructura y gestión en el mérito académico; o que a veces tenga planificadores y administradores educativos de alto nivel que integran los resultados de la investigación en su toma de decisiones.

En contraste, el perfil del gobierno de las universidades del futuro (2018) se caracteriza porque casi siempre regula su funcionamiento con base en estándares acordados interna y externamente; en igual medida, busca su eficacia en una estrecha cooperación y compatibilidad entre diferentes niveles de la administración institucional; y casi siempre tiene autoridad por su origen basado en el consenso y por su desempeño en el ejercicio de sus atribuciones; lo cual le facilita un elevado nivel de consenso interno.

Un aspecto vital en la configuración del gobierno universitario, de acuerdo con el consenso de los especialistas, es que desarrolla y evalúa su gestión teniendo como contexto la misión y pertinencia de la institución y, en igual medida, rinde cuentas explicando acciones periódicamente, mostrando éxitos y fracasos para propiciar la transparencia y el control de gestión; concretándose casi siempre a llevar a cabo la responsabilidad social de la propia universidad.

Con relación a las acciones que se deben desarrollar para alcanzar el futuro deseado, el consenso de los expertos indica que el gobierno universitario debe establecer mecanismos que lleven a que la elección de los funcionarios universitarios surja de procesos democráticos, pero no por el voto universal y secreto, sino a través de la recuperación plena de las formas colegiadas de representación y decisión universitaria, para que de esa manera sean autoridades legítimas, con calidad moral y alto liderazgo académico; y sean producto de concursos nacionales.



El gobierno universitario también deberá estar sujeto a un proceso permanente de profesionalización, actualización, incluso de una carrera administrativa-universitaria o bien, de un Servicio Universitario de Carrera. Dicha estructura de gobierno debe practicar la rendición de cuentas en forma sistemática, crear Consejos Sociales que les realimenten en su actuación y, algo que resulta sumamente importante, actualizar las leyes orgánicas de las universidades públicas ya que el marco jurídico de la mayoría de ellas respondió a otro contexto político, social y educativo diferente al actual.

Finalmente, se marca la necesidad de la mayor independencia que deben tener las instancia de gobierno universitario de las influencias y directrices marcadas por el gobierno federal, en particular romper con el reciclaje entre administración federal o estatal y gobierno universitario; la transparencia que debe guardar en el ejercicio del presupuesto; su función como eficiente gestor de los recursos financieros y de fuentes de financiamiento alternos.

## Conclusiones

La redistribución de poderes entre el Estado, las empresas, la Iglesia, los medios de información y, en cierta medida, aunque todavía no de manera suficiente, los grupos de influencia de la sociedad civil; reditúan en una crisis de los liderazgos unipersonales, la concentración del poder en élites no académicas, y la toma de decisiones excluyentes. Situación que confirma la necesidad de una reflexión profunda sobre las formas de participación de todos los agentes universitarios, en la toma de decisiones y en la conducción en general de los destinos de la universidad pública. Dos razonamientos permiten fundamentar esa necesidad. Por una parte, a pesar de que la forma de gobierno actual comienza a aparecer como un actor decisivo en la problemática que enfrenta la universidad pública, es notorio que el poder constituido establece niveles de autoprotección que llevan a que la reforma universitaria evite focalizar a su forma de gobierno en sus niveles de responsabilidad y en la necesidad de su cambio.

Por otra parte, la garantía de que los cambios de la universidad sean los mas adecuados y se concreten depende de la participación comprometida, y en diversos niveles, de todos agentes que tengan vínculos formales y no formales con la institución universitaria. La universidad pública del futuro tiene en su forma de gobierno universitario a una de las principales instancias que involucra sistemáticamente la participación de los sectores universitarios y sociales en el cumplimiento de su finalidad social. Por eso, establece mecanismos que llevan a la elección de los funcionarios universitarios por medio de procesos democráticos, entendiendo por ésta a la recuperación plena de las formas colegiadas de representación y decisión universitaria, que tienen como punto de referencia a la meritocracia académica. El gobierno universitario también está sujeto a un proceso permanente de profesionalización y actualización, incluso de una carrera administrativa-universitaria o bien de un Servicio Universitario de Carrera.

Finalmente, la estructura de gobierno se transforma gradualmente pasando a estructuras administrativas horizontales, desburocratizadas y con una gestión revitalizada y eficaz en



todos los niveles y ámbitos de la institución universitaria; pasaje que termina con la metamorfosis o disgregación de la forma de gobierno en la comunidad universitaria. Subsunción que también se basa en la creciente independencia que tienen las instancia de gobierno universitario de las influencias y directrices marcadas por el gobierno federal, en particular rompiendo definitivamente con el reciclaje entre administración federal o estatal y gobierno universitario; la transparencia y la rendición de cuentas que debe ejercer en forma sistemática y abierta en el ejercicio del presupuesto y de sus funciones en general considerando logros y fracasos. Compromiso del gobierno universitario que encierra una nueva ética cuyo código valorativo se construye a partir de las categorías que son consustanciales a todo quehacer académico e institucional, a saber: misión y visión; conocimiento y e investigación, organización académica, financiamiento, cooperación e internacionalización; evaluación, calidad y pertinencia.

## Bibliografía

1. Arechavala, V. Ricardo.(1996). El gobierno de las universidades públicas: ¿Es posible comprender un sistema caótico? *En Revista de la Educación Superior en Línea*. Núm. 117; <http://www.anuies.mx/principal/servicios/publicaciones/revsup/>
2. Bas, Enric.(1999). *Prospectiva. Herramienta para la gestión estratégica del cambio*. Barcelona, Ariel.
3. Bricall,J.; Baró, E.; Feroso, J.; Lapiedra, R.; Michavila, F.; Quintanilla, M. A.; Pérez, R.; Rojo, J. y Tejerina, F. *Universidad 2000*. Barcelona, <http://www.ua.es/up/bricall/bricall/bricall2.html>
4. Concheiro, A. Alonso.(1987). *México: Rasgos para una prospectiva*. México, Fundación Javier Barros Sierra.
5. Herrera, A.(1998). *Análisis del mercado de trabajo del psicólogo en México. Configuración de escenarios futuros de actividad profesional*. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis de doctorado.
6. Ibarra, C. Eduardo.(2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México, UNAM-UAM-ANUIES.
7. Ibarra, C Eduardo y Rondero, Norma.(1997). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. *En Revista de la Educación Superior en Línea*. Num. 118, <http://www.anuies.mx/principal/servicios/publicaciones/revsup/>
8. Miklos, Tomás y Tello, M. E.(1995). *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México, Limusa.
9. Mojica, Francisco.(1991). *La prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro*. Colombia, Legis Edit.
10. Ordorika, Imanol.(1999a). *Power, Politics and Change in Higher Education (the case of the National Autonomous University of México)*. Stanford University, tesis de doctorado.
11. Pallán, F. Carlos.(1999). *Universidad: gobernabilidad y planeación*. UNAM-Universidad Autónoma del Estado de Morelos.



1er. congreso  
**Internacional de  
Innovación Educativa**  
La cultura de la innovación en la educación  
del 4 al 7 de julio 2006

12. Porter, L. (1999). Crisis en el gobierno de nuestras universidades públicas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1); <http://redie.ens.uabc.mx/vol1no1/contenido-porter.html>
13. Serra, Jordi.(2002). *Imaginar el mañana*. Consultado el día 23 de mayo de 2002. En <http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/p373.html>

