

ISSN: 3061-7103

# Vínculos

Sociología, análisis y opinión

Año 5 ■ Núm. 10, Septiembre-Febrero 2025



LA UNIVERSIDAD PÚBLICA A DEBATE

Revista semestral del Departamento de Sociología / División de Estudios Políticos y Sociales  
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

**Universidad de Guadalajara**

**UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA** Dr. Ricardo Villanueva Lomelí, RECTOR GENERAL; Dr. Héctor Raúl Solís Gadea, VICERECTOR EJECUTIVO; Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata, SECRETARIO GENERAL. **CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES** Dr. Juan Manuel Durán Juárez, RECTOR; Dra. Katia Magdalena Lozano Uvario, SECRETARIA ACADÉMICA; Lic. María del Rosario Ortiz Hernández, JEFA DE LA UNIDAD DE APOYO EDITORIAL. **DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES** Mtra. Sofía Limón Torres, DIRECTORA. **DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA** Dr. Jorge Ramírez Plascencia, JEFE DE DEPARTAMENTO.

**Vínculos. Sociología, análisis y opinión**, Año 5, Núm. 10, septiembre-febrero 2025, es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Sociología de la División de Estudios Políticos y Sociales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Av. José Parres Arias, 150, San José del Bajío. Edificio F, tercer piso, C.P. 45132. Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 333819-3300, ext. 23354. Correo electrónico: [revistavinculos@hotmail.com](mailto:revistavinculos@hotmail.com). Editor responsable: Jaime Torres Guillén. Reserva de derechos al uso exclusivo 04-2012-042610503700-102. ISSN: 3061-7103 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Impresa en Amateditorial, calle Prisciliano Sánchez #612, Col. Centro, Guadalajara, Jalisco. C.P. 44100 Este número se terminó de imprimir en septiembre de 2024 con un tiraje de 50 ejemplares. <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/vinculos/index.htm> <http://www.vinculossociologiaanalisisyopinion.cucsh.udg.mx/index.php/VSAO>

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

**Vínculos. Sociología, análisis y opinión** está incluida en los catálogos de revistas Latindex y LatinRev.

latindex



**Director y editor**

Jaime Torres Guillén

**Comité Editorial**

Alejandra Guillén González  
Héctor Raúl Solís Gadea  
Celia del Palacio Montiel  
Andrea Celeste Razón Gutiérrez  
Paloma Villagómez Ornelas  
Rafael Sandoval Álvarez  
Carlos Rafael Hernández Vargas  
Luis Rodolfo Morán Quiroz

**Asistente  
de dirección**

Nidia Verónica Covarrubias Sánchez

**Secretario técnico  
y Soporte plataforma web**

Francisco Tapia Velázquez

**Consejo Editorial**

Isabel Cristina Naranjo Noreña, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Antonio Luzón, Universidad de Granada, España; Silvia Carina Valiente, Conicet CIT Catamarca, Universidad de Catamarca, Argentina; Carlos Javier Maya Ambía, Centro de Estudios Japoneses, Universidad de Guadalajara, México; Luisa Martínez-García, Universidad Autónoma de Barcelona, España; Bruno Baronnet, Universidad Veracruzana, México; Mariana Passarello, Universidad del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; David Gómez-Álvarez, Universidad de Guadalajara, México; María del Carmen Ventura Patiño, El Colegio de Michoacán, México; Felipe Gaytán Alcalá, Universidad La Salle, México; Liliana Cordero Marines, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México.

**Comité Científico Internacional**

María Patricia Fortuny Loret de Mola, CIESAS Peninsular, México; Göran Therborn, Universidad de Cambridge, Inglaterra; José Luis Grosso, Centro Internacional de Investigación PIRKA, Políticas, Culturas y Artes de Hacer, Colombia; Breno Bringel, Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, Brasil; Jorge Alonso, CIESAS-Occidente, México.

Departamento de Sociología de la División de Estudios Políticos y Sociales del CUCSH, UdeG. Av. José Parres Arias núm. 150, San José del Bajío. Edificio F, tercer piso, C.P. 45132. Zapopan, Jalisco, México. Teléfono: 3819-3300, Ext. 23354.

La revista **Vínculos. Sociología, análisis y opinión** puede leerse en internet:

<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/vinculos/index.htm>

<http://www.vinculosociologiaanalisisyopinion.cucsh.udg.mx/index.php/VSAO>

# HACIA UN RÉGIMEN DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

DOI 10.32870/VINCULOS.V0I10.7709

**Recibido:** 12/05/2024

**Aceptado:** 03/08/2024

FAUSTO KUBLI-GARCÍA<sup>1</sup>

## Resumen

Este trabajo tiene por objeto hacer análisis y reflexiones en torno a la gobernanza democrática en las universidades públicas. Como punto de partida se establecen los parámetros y variables del concepto de gobernanza democrática, cuyos rasgos están sustentados en la participación de la sociedad en la toma de decisiones con mira a la descentralización del poder y que se sustenta en el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Posteriormente se aborda en dos apartados subsecuentes dos visiones importantes de las universidades públicas: una externa y otra interna. Desde la óptica externa se abordan las relaciones y tensiones de las universidades públicas con el poder pú-

---

1 Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesor de carrera de la Facultad de Derecho, UNAM; miembro del SNI. Correo electrónico: faustok@unam.mx <https://orcid.org/0000-0002-5091-4164>

blico y otros factores reales de poder, en escenarios de riesgo para la autonomía. De ahí a analizar y caracterizar la naturaleza de la autonomía universitaria. Por otro lado, la visión interna, en donde debe cristalizarse en la administración y en el orden jurídico universitario instituciones de gobernanza universitaria.

*Palabras clave:* gobernanza democrática, universidades públicas, autonomía universitaria.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze and reflect on democratic governance in public universities. As a starting point, the parameters and variables of the concept of democratic governance are established, whose features are based on the participation of society in decision-making with a view to the decentralization of power and which is based on the right to information, transparency and accountability. Subsequently, two important visions of public universities are addressed in two subsequent sections: one external and the other internal. From the external point of view, the relations and tensions of public universities with public power and other real factors of power are addressed, in scenarios of risk for autonomy. From there, we analyze and characterize the nature of university autonomy. On the other hand, the internal vision, where university governance institutions must be crystallized in the administration and in the university legal order.

*Keywords:* democratic governance, public universities, university autonomy.

### **Introducción**

Los modelos de gobierno de las universidades públicas en México nacieron con la profunda inspiración de las instituciones de gobierno; sin que se hable de una división de poderes universitarios hay un régimen de administración, elaboración de normas y tribunales universitarios. Asimismo, en su desarrollo, las instituciones universitarias buscaron la manera de que exista participación de las comunidades a partir de la

representación estudiantil y académica; asambleas, consejos universitarios, académicos y técnicos se crearon con la idea de darle centralidad a la participación.<sup>2</sup>

Sin embargo, la evolución de las instituciones públicas, en las que se adoptan decisiones que nos atañen a todos se han transformado, o al menos están en la ruta de cambio. Estos cambios son sustantivos e incluyen todo un régimen basado en derecho a la información, transparencia, rendición de cuentas y gobernanza democrática. En estos procesos democratizadores e incluyentes, las universidades públicas deben tener una participación primordial y de alguna manera poner el ejemplo de la práctica del servicio público con orientación democrática.

Básicamente, estamos enfrentando desafíos significativos en la manera en que se toman decisiones, la idea vertical del gobierno debe desaparecer e incorporar sistemas y procesos de inclusión que hagan horizontales las relaciones con el poder. De esta manera se han desarrollado conceptos que tratan de integrar a la sociedad en la toma de decisiones. Hay que destacar que el discurso es muy llamativo, de vanguardia y democrático, sin embargo, la instrumentación de la participación tiene otros matices. En particular, sobresale la incógnita de que los procesos democratizadores pudieran entorpecer los fines específicos de las instituciones de educación superior públicas.

En el presente trabajo se abordan varios de los elementos que tiene el concepto de gobernanza democrática. Asimismo, se hace un análisis sobre las dinámicas universitarias, en específico el significado y alcance de la autonomía. En otro punto se aborda la posibilidad de incorporar al orden jurídico universitario prácticas incluyentes y se hace la propuesta de institucionalizar estructuras de gobernanza democrática que puedan adaptarse a la realidad académica.

La construcción de la gobernanza universitaria requiere de procesos específicos. El primer paso es verificar que exista el suficiente acceso a la información; la apertura de las instituciones es la base de la partici-

---

2 En la época virreinal las universidades tendrían cuerpos colegiados, además del rector y el maestrescuela, existieron los consiliarios electivos, que fungían como consejeros universitarios (Dougnac, 1994:305).

pación. Además, poner a disposición la información requiere ir más allá de las obligaciones de transparencia que están establecidas en el orden jurídico nacional. Por otro lado, el tema de la rendición de cuentas debe avanzar hacia una narrativa de diálogo. Es muy distinto rendir informes a rendir cuentas; básicamente, el primero es unilateral, mientras que el segundo es la posibilidad de cuestionar a quienes detentan el poder decisorio. Adicionalmente hay que establecer parámetros de participación universitaria, para lo cual su instrumentación debe en principio apoyarse en la tecnología, en procesos de innovación. Otro elemento importante es discernir en qué momento es posible la participación y en qué otros no.

Alrededor de este entramado circundan conceptos como representación política, cuya naturaleza es particularmente distinta en las universidades públicas con respecto a la vida política normal. La elección de autoridades como el rector o los directores encuentran disyuntivas -desde económicas, hasta políticas- que se abordan en este trabajo.

Finalmente, la gestión universitaria debe estar inmersa en herramientas que indiquen el desempeño. Es necesario que se fijen rutas y horizontes para mejorar la administración y fortalecer sus fines a través de herramientas que diagnostiquen constantemente el quehacer académico en las universidades públicas. En este sentido se deben concentrar los esfuerzos en innovar canales de participación.

Utilizamos en el título de este trabajo la preposición “hacia” en el entendido de que las universidades públicas deben emprender la tarea de generar espacios de participación en la toma de decisiones que trasciendan más allá de los cuerpos colegiados estatutariamente establecidos. Esto es, que la gobernanza universitaria debe situarse como uno de los objetivos principales en la modernización de las instituciones públicas de educación superior. Para ello se debe contar en principio con voluntad política y liderazgo, diagnósticos y modificaciones al orden jurídico universitario.

## **Gobernanza democrática**

En este apartado se pretenden hacer una serie de análisis y reflexiones con respecto a la gobernanza democrática. Cabe destacar que se requiere de un andamiaje administrativo dotado de varios elementos para que

funcione un régimen de esta naturaleza. El entramado institucional está compuesto por acciones que en principio promuevan la *apertura* de la información; en segundo lugar, se encuentra la *participación*; como tercer término está la *responsabilidad*; en cuarta posición la *eficacia* y como quinto concepto está la *coherencia* (Comisión Europea, 2001). En suma, se busca que la autoridad se descentralice y se incluyan actores de la sociedad en la toma de decisiones.

La gobernanza democrática está asociada a la participación ciudadana en la toma de decisiones. En este sentido, la denominación puede cambiar y referirse a la idea de democracia participativa o también se ha llamado democracia directa (Altman 2005: 2203). De la misma manera que muchos conceptos relacionados con el poder, tales como *gobierno*, *governabilidad*, la idea de *gobernanza democrática* tiene aspectos de vaguedad. Su desarrollo semántico se rige por el debate académico en un principio y luego en el escenario de la sociedad civil y el político. Aunque en sus orígenes prácticos se remontan al desarrollo de la Guerra Fría, en conjunto con la falta de gobernabilidad y las demandas sociales, se ha calificado a la gobernanza como un desdoblamiento ideológico promovido por los grandes intereses económicos.<sup>3</sup> Es importante señalar que no se puede afirmar lo mismo en este momento histórico o que sea solamente una agenda del poder económico. Un ejemplo de esto es la fuente ambiental de la gobernanza democrática que citamos más adelante. De hecho, es saludable que la sociedad civil, las personas comunes y cualquiera se involucren en las decisiones públicas. Las ideas tendientes para privatizar al poder decisorio son autocráticas.

Se conoce como gobernanza democrática al conjunto de instituciones, procesos y sistemas que tienen por objeto incentivar la participación de la sociedad en la adopción de decisiones. Tradicionalmente la toma de decisiones recaía sobre una persona electa o designada, o bien un cuerpo colegiado. De esta manera, el poder decisorio, es decir, la facultad que se tiene para regir sobre el destino de una institución se ha replanteado buscando canales de participación. Como gobernanza se debe entender

---

3 Al respecto se encuentra un breve texto con una fundamentación histórica y documentada sobre el origen de la gobernanza democrática (Vidal-Beneyto, 2024).



“el arte de gobernar”, con una connotación positiva y encaminada hacia el buen gobierno; mientras el adjetivo “democrática”, indica la incorporación de la participación en la toma de decisiones, entre otras notas.

Desde el punto de vista teórico la gobernanza democrática tiene una relación intrínseca con el ejercicio del poder. En este tenor, significa descentralizar la adopción de decisiones y darle un curso distinto al poder decisorio. En un principio, el origen de las instituciones fue con la intención de organizar al poder; en una segunda etapa evolutiva fue para controlarlo; actualmente estamos ante un tercer estadio que es para democratizarlo. Ahora bien, la gobernanza democrática no debe asumirse como un medio de control del poder, para ello existen otros instrumentos y herramientas políticas y jurídicas (Valadés, 1998). También se debe asumir que, a pesar de que favorece la rendición de cuentas, la gobernanza democrática no es un medio frontal de combate a la corrupción.

En todo caso lograr niveles de gobernanza democrática requiere por un lado potenciar derechos reconocidos y, por otro lado, tener consolidado un régimen de rendición de cuentas, en el que existan altos niveles de transparencia; en el sentido de que los operadores del poder decisorio justifiquen sus decisiones. También es importante contar con esquemas de sanciones efectivos.

Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler, 2015:12).

Asimismo, uno de los objetivos de la gobernanza democrática es llevar a cabo acciones que involucren a distintos actores sociales para que tengan participación en la adopción de decisiones. Entre las acciones que se deben tomar es importante incluir las reformas legales y estatutarias para lograr escenarios de inclusión. El principio 10 de la *Declaración de Río de Janeiro* de 1992 ofrece un concepto de gobernanza democrática, el cual asienta las bases para que estas prácticas se instauren en el poder público.

PRINCIPIO 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Aunque este principio está enfocado a las cuestiones ambientales, puede ser aplicado ampliamente en otros sectores. De esta conceptualización se desprende la obligación de hacer un manejo de información que establezca dos orientaciones: el derecho de acceso a la información y la transparencia.

A pesar de su coincidencia, derecho de acceso a la información y transparencia son conceptos con distinta naturaleza. El primero se refiere a la facultad de las personas de solicitar información y acceder a ella; por su parte, transparencia significa la entrega oficiosa de información sin que medie solicitud alguna. Es decir, la autoridad debe establecer mecanismos ágiles para que las personas accedan a la información en su posesión y, por otro lado, poner a disposición la información suficiente para generar criterios y lograr la participación.

Ahora bien, las disposiciones de derecho a la información (acceso y transparencia) deberán tener una finalidad específica más allá del cumplimiento de una norma: tendrán que estimular la participación. En esta idea la transparencia focalizada debe tener como destino específico la utilidad de incluir a los actores interesados en determinada decisión. La política en esta materia debe procurar que la información sobre las decisiones se acerque a los participantes y no al contrario; en este sentido, la apertura debe venir acompañada de comunicación social. Sin lugar a duda, esta medida es la que más costo político tiene, porque se descen-

traliza el poder decisorio de la autoridad. También hay que advertir que es complicado de asumir en un contexto en que, incluso culturalmente, por siglos las decisiones se toman por unas cuantas personas.

La consecuencia de una política de apertura focalizada es la participación. Este otro gran concepto es totalmente disruptivo, en el entendido de que en un escenario de gobernanza democrática la adopción de decisiones debe recaer en un mayor número de actores. Así la participación enfrenta muchos desafíos, entre ellos lograr niveles aceptables de confianza, la apertura especializada para participar, evitar a toda costa que se trate de simulaciones, entre otros. Sin embargo, diseñar procesos decisionales abiertos implica una labor continua, con impactos económicos y no necesariamente funcionales y con varios riesgos de operatividad.

Ante las presiones de la sociedad civil por sus exigencias y la falta de legitimidad, la participación emerge como una herramienta indispensable para lograr niveles democráticos en la elaboración de políticas públicas. Es importante subrayar que existen muchas formas de participación, lo cual hace cuestionar en qué casos procede y bajo qué formato. También es importante destacar que la manera de implicar a la ciudadanía a modelos de participación requiere la construcción sistemática de cultura cívica.

Es importante resaltar que convocar súbitamente a la participación sobre determinado tema o circunstancia no necesariamente es una de las mejores prácticas. Existen más riesgos de que fracase la participación dada la falta de cultura cívica. Por ello, se debe llevar a cabo una extensa labor de comunicación social de cómo se debe participar. La construcción de ciudadanía es un proceso que incluye la gobernanza democrática y es el primer paso para lograr niveles de participación óptimos y saludables. En la mayoría de los casos la gente no está involucrada en las cuestiones públicas y también existe diseminada la falta de confianza a todo lo que provenga del poder público, incluso la democracia (Macedo, 2005: 1-20). Es ahí en donde debe haber acercamientos para que cada vez más se intensifique la participación. Consideramos que sin el desarrollo de una política de construcción de participación se encuentra latente y presente el secuestro de la acción cívica por la acción política, dando como consecuencia simulaciones para legitimar decisiones.

Una vez que la sociedad civil tenga conciencia de la importancia de incursionar en las cuestiones públicas, es hora de que se intensifique la política de participación. Cabe destacar que la participación tiene un enorme elenco de posibilidades. Básicamente, la participación se puede clasificar en función de su vinculación. Por ejemplo, en una elección de representantes, existe participación de los electores; el voto puede considerarse una visión popular sobre quién debe ocupar determinado escaño. Sin embargo, en las elecciones el resultado es un mandato, una decisión vinculatoria, con la fuerza de materialización. En otros casos, el sentir de la sociedad medida y cuantificada debe tomarse como una consideración más para orientar determinada decisión, es decir, el resultado es menos vinculante.

Es importante destacar que la gobernanza democrática puede conllevar problemáticas serias en su desempeño; no siempre puede significar algo positivo. Hay consenso teórico que establece que la democracia no va a funcionar correctamente en un contexto de subdesarrollo. De la transición del estado patrimonial -en el que son élites familiares y de amigos los que toman las decisiones- al estado moderno, -en el que las cuestiones públicas se abren a la posibilidad de que cualquier persona pueda ocupar un escaño decisorio- se postula que el orden de consolidación debe iniciar con el desarrollo y luego la democracia. Si hay democracia sin desarrollo las estructuras políticas se convierten en clientelares, es decir, se condicionan las participaciones a cambio de programas sociales o satisfacción de derechos sociales mínimos (salud, educación, servicios básicos) (Fukuyama, 2018: 277-281). El sesgo que provoca la democracia sin desarrollo genera que las participaciones políticas sean meras simulaciones, también está la posibilidad de que exista un ambiente de “dictadura de las mayorías”, entre otras figuras anómalas. En suma, surge la paradoja de que es la democracia la herramienta que aniquila a la democracia; en un escenario bajo este contexto, la gobernanza democrática se convierte en gobernanza demagógica.

### **Autonomía universitaria**

Existen varios aspectos contextuales en ámbitos sociales, políticos y económicos que se requieren para entender la dinámica de las universi-

dades públicas y por supuesto su principal característica: la autonomía. Es importante señalar que las universidades públicas en menor o mayor medida tiene relaciones políticas -en ocasiones tensas- tanto al interior como al exterior. Esta tensión se puede traducir en inestabilidad y ausencia de gobernabilidad, escenarios en los que los fines educativos, de investigación y difusión de la cultura se ven mermados.

Por lo que respecta a las relaciones políticas externas, las universidades públicas han recorrido un largo camino para no permitir influencias del poder público y lograr autonomía. Desde tiempos de la Universidad Real de México se sabía que el poder del Estado y la actividad universitaria debían estar separadas. De esta manera el derecho en la época virreinal otorgaba a los funcionarios universitarios la suficiente independencia con respecto a otras autoridades. El fuero universitario establecido en el derecho indiano contenía normas que conferían determinada autonomía universitaria, partiendo de la premisa de que los centros educativos tengan su propia dinámica de vida, sin la injerencia de poderes externos que violenten su desarrollo. En este sentido se prohibió que otros tribunales interfirieran en la capacidad jurisdiccional universitaria, es decir, los tribunales universitarios tendrían capacidad total de decidir: “Y mandamos á todas nuestras Justicias Reales, que no perturben, ni impidan á dichos Rectores, ó Vicerrectores la jurisdicción que por esta ley les concedemos, y la guarden y cumplan, pena de dos mil pesos oro al que lo contrario hiciere para nuestra Cámara y Fisco” (*Recopilación...1680, Ley 12*). Por otro lado, se estableció que los virreyes no podrían entrometerse en la elección del rector y los jueces y alcaldes tendrían impedimento para ser designados como rectores (*Ibidem, Ley 5*).

Mucho tiempo después, la idea de autonomía fue germinado con el trabajo de Justo Sierra, quien tuvo la proyección de crear en 1910 la Universidad Nacional de México en un proceso que cristalizó el “Maestro de América” en casi tres décadas. Cabe destacar que si bien el proyecto de Justo Sierra no consolidó la autonomía universitaria fue por el *momentum*; sin embargo, si estaba consciente de la importancia de ello:

Sus ideas de origen fueron constantes; la formulación de 1881 —atacada como se ha dicho por De los Ríos, quien consideraba inconsecuente que el Estado crease una entidad independiente— fue aclarada en sus términos conceptuales en 1901, cuando sin titubeos habló en forma categórica de la autonomía, y reapareció en la presentación del proyecto ante la Cámara de Diputados: “Esta agrupación, que se llamará Universidad Nacional, será la encargada de dictar las leyes propias, las reglas propias de su dirección científica” (Valadés, 2014: 441).

Fue hasta el año de 1929 que la autonomía universitaria se cristalizó gracias a la promulgación de la *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma* (*Diario Oficial de la Federación*, 1929). Sin embargo, pasaron muchos años para que la autonomía se generalizara y se incorporara en el texto constitucional en el año de 1980, en la fracción VII del artículo 3.

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

Aun así, los ataques que han enfrentado las universidades públicas han sido constantes incluso en la actualidad y no solamente han recaído en la Universidad Nacional Autónoma de México. Por su parte las universidades públicas estatales tienen problemas diversos que, de igual

manera, menoscaban la autonomía. Es importante señalar que la autonomía es una institución frágil y el asedio político, cualquiera que sea su naturaleza, aunque con diversas intensidades, ha sido muy costoso en tanto las universidades tardan en recuperarse.

Cabe la interrogante del porqué la hostilidad política en contra de las universidades; consideramos que existen varias fuentes de ello. Desde la utilización de su infraestructura para fines político-partidarios hasta el recelo que causa la autonomía universitaria y la actividad académica. Hay que aclarar este último punto en el entendido de que las universidades públicas son voces conscientes de la sociedad. *Autoridad y poder* son dos conceptos que se trastocan, pero tienen distinta naturaleza; mientras el *poder* significa la capacidad de ordenar, la *autoridad* es una investidura, una característica de respeto, ética y prudencia. La universidad pública no tiene poder decisorio sobre el poder público, sin embargo, tiene *autoridad* de cara a la sociedad. Los académicos estudian, analizan y critican, esto se traduce en malestar para ciertas facciones del poder político. “Las universidades son la consciencia crítica del país, arenas de libertad en donde se examinan y conviven todos los pensamientos e ideologías. Estos aspectos influyen en el sistema político y en el propio Estado” (Carpizo, 2009:80).

La autoridad de la academia es importante en la democracia y silenciar a las universidades es atentar contra derechos humanos como la libertad de pensamiento y la misma autonomía. Esta autoridad explica el fenómeno de que ciertos políticos se acerquen a la academia con la intención de ser reconocidos por sus pares como “expertos” y aunque no podemos tasar a todos por igual, muchos de ellos son simuladores, gesticuladores como los definiría el egregio Usigli.

Podemos distinguir tres principios que determinan la autonomía universitaria: la autonomía académica, la autonomía económica y la autonomía de gobierno (*Ibidem*: 77-79). Por lo que respecta a la autonomía académica es importante señalar que es imprescindible para el desempeño tanto de la labor docente como la de investigación. Como principio rector de la autonomía universitaria se puede considerar que de la autonomía académica se tiene una relación inextricable con otros derechos fundamentales como la libertad de cátedra y la libertad de investigación.



Se debe subrayar que ambas libertades (cátedra e investigación) son derechos que le atañen y corresponden a docentes y estudiantes.

Por su parte la libertad de cátedra es el ejercicio de las libertades de expresión y pensamiento en el aula y es una prerrogativa de los docentes, pero también de los estudiantes. Por su parte la libertad de investigación también incorpora como titulares a investigadores o estudiantes que llevan a cabo actividades de investigación.

El segundo principio que nos referimos es el de autonomía económica. Es importante destacar que dada la naturaleza de las actividades que desempeñan las universidades públicas, los recursos económicos que reciben del Estado deben considerarse como inversiones y no gastos. En virtud de que las universidades públicas no pueden generar los recursos suficientes para poder llevar a cabo su labor (docencia, investigación y difusión de la cultura) deben recibir recursos públicos sin condicionamientos.

Las universidades públicas deben tener la facultad de determinar cómo ejercerán los recursos que reciben. Además, hay que destacar que cumplen con una de las funciones más importantes que tiene cualquier Estado: educar y generar conocimiento. En momentos de tensión se puede condicionar el presupuesto de las universidades públicas a cambio de prebendas a grupos en el poder, esto es, lisa y llanamente un atentado a la autonomía.

## Gobernanza universitaria

En este apartado pretendemos hacer una serie de reflexiones en torno a la gobernanza universitaria. De esta manera, consideramos que las universidades públicas tienen una dinámica social y política *sui generis*; sin embargo, no hay obstáculos para generar escenarios de participación. Así como hay procesos y sistemas empresariales de gobernanza corporativa, los cuales toman en cuenta la naturaleza de las empresas, se deben desarrollar procesos y sistemas de gobernanza universitaria que estén elaborados de acuerdo con la naturaleza particular de las instituciones de educación superior públicas. De hecho, las universidades públicas pueden detonar un cambio más profundo en la manera en que se desenvuelve el poder.



Deliberadamente en el apartado anterior no abordamos el tema relacionado con el principio de autonomía de gobierno universitaria porque es el insumo para abordar la gobernanza en este ámbito. La autonomía de gobierno encuentra su fuente constitucional en la parte de la fracción VII del artículo 3 constitucional que establece que las universidades “tendrán la facultad y la *responsabilidad* de gobernarse a sí mismas. Esta dimensión tiene dos vertientes importantes, por un lado, la facultad de designar a sus autoridades y por otro la capacidad de crear su propio orden jurídico. Resaltamos el concepto de *responsabilidad* que tiene esta disposición en el sentido de que de ese concepto puede surgir la interpretación necesaria para construir un régimen de gobernanza universitaria. La idea de responsabilidad incluye todos los conceptos relacionados con el buen gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia.

Cabe resaltar que la autonomía universitaria, por un lado, fija las relaciones al exterior con otras entidades del poder público; por otro lado, la autonomía no desconoce las jerarquías jurídicas, a pesar de la independencia de autogobernarse, las universidades deben acatar el orden jurídico nacional. La óptica externa de la autonomía universitaria ha sido ampliamente estudiada, no así, en la misma magnitud, el contexto interno, las relaciones políticas internas universitarias.

Entendemos como ámbito político interno universitario las relaciones de poder que, sin lugar a duda, hay en el interior de la dinámica universitaria. Estas relaciones de poder existen como en cualquier ámbito político con tensiones, acuerdos, acercamientos y distancias, pero en un contexto académico y con sus propias peculiaridades. También es importante reconocer la existencia de grupos -algunos con determinada permanencia, otros espontáneos- integrados por profesionales, académicos, estudiantes y trabajadores, formales e informales, que comparten intereses comunes, creencias y valores (Argento *et al.*, 2021: 487-490).

Esta tendencia de transitar de la verticalidad a la horizontalidad tiene complicaciones en su ejecución, por ello hay que dimensionar y evaluar la realidad de cada institución para poder llevar a cabo un proceso de inclusión sin que se pierda gobernabilidad. Por ejemplo, un tema que surge recurrentemente es la designación de las autoridades y la participación. En la designación de autoridades (rector, directores) en el caso

de la UNAM y otras universidades, el modelo actual es democrático de participación indirecta. Dado que es la comunidad la que elige a los miembros del Consejo Universitario y ellos a su vez a los miembros de la Junta de Gobierno, quienes -después de escuchar a los miembros de la comunidad interesados- finalmente designan a los titulares de la administración central y de las dependencias. Si bien este modelo sufre varias críticas tiene absoluta sensatez por su funcionalidad. En principio, hablar de elecciones directas acarrea muchos problemas, comenzando por la posible vulneración de la propia autonomía en el momento de llevar a cabo “campañas”, en la que la elección perdería meritocracia. En segundo lugar, los costos políticos que desbordaría una elección de esa naturaleza, poniendo en riesgo la gobernabilidad de la universidad y sus dependencias. En tercer lugar, el costo económico que requiere llevar a cabo elecciones en un escenario en donde la optimización y eficiencia de los recursos son una prioridad.

La institucionalización de una política universitaria de gobernanza requiere zanjar varios desafíos. Además, se debe proyectar su materialización a mediano y largo plazo, aunque las acciones pueden ser inmediatas. Surgen varios retos para diseñar sistemas administrativos de desempeño que sean compatibles con la gobernanza universitaria (Bianchi, 2022: 1-12).

El inicio de la gobernanza universitaria debe germinar a partir de la necesidad y el reconocimiento de que las relaciones de poder al interior de las universidades públicas deben repensarse. Para ello se requiere que los titulares del poder decisorio tengan el suficiente liderazgo político para iniciar un proceso que tendría elementos disruptivos. Asimismo, deben diagnosticarse los cambios y mejoras propuestas, los niveles de participación y todo el entramado que conlleva una política de esta naturaleza. Insistimos en que es importante destacar que los avances que se logren no comprometan la gobernabilidad de la institución.

En otro tenor, se deben lograr consolidar los regímenes de rendición de cuentas. Se puede comenzar con una estrategia de transparencia focalizada en donde se invite a la comunidad a participar en determinadas decisiones.

Es importante resaltar que las universidades públicas elaboren indicadores de gestión y desempeño; además, deben darse a conocer a la comunidad. Los indicadores deben ser cuantitativos, esto es, que reflejen estadísticamente el “estado de las cosas”. Pero también, de mayor relevancia, elaborar indicadores cualitativos que profundicen sobre problemáticas más tangibles. Puede haber un posible logro si una universidad tiene números positivos de egresados; sin embargo, la calidad educativa la sabremos si se mide el conocimiento adquirido de estos egresados.<sup>4</sup>

Medir cualitativamente es sumamente importante porque ofrece una óptica más amplia, se pueden generar estrategias de mejora puntuales y es una muy buena oportunidad para que la comunidad pueda participar en la mejora de la institución. Aunque también se debe reconocer que puede haber resistencias a que el desempeño del trabajo sea fielmente evaluado.

Otro punto importante es la generación de diálogo en el que se discutan determinadas medidas; aquí los cuerpos colegiados pueden ser un buen canal. No debe confundirse la acción de rendir informes con la de rendir cuentas. En su caso, los diálogos deben centrarse sobre circunstancias concretas y en argumentaciones del porqué se están tomando determinadas decisiones. En este aspecto, rendir cuentas es un conjunto de acciones de corte bilateral, de discusión y justificación.

Todas estas acciones deben estar encaminadas para propiciar un cambio de mentalidad colectiva. Las relaciones verticales deben ser cosa del pasado y la horizontalidad entre los funcionarios universitarios y la comunidad debe ser la regla general. Hay en otras latitudes propuestas interesantes como la creación de una cultura de auditoría, en donde la comunidad pueda llevar a cabo una constante evaluación de la burocracia universitaria (Argento 2020: 1-17).

Antes de que se haya avanzado en distintos sectores es importante distinguir las dinámicas entre las administraciones centrales y las dependencias. No es lo mismo el acontecer desde la Rectoría que desde

---

4 Sobre este punto hay una extensa literatura: (Bedggood, 2012), (Kallio, 2020), (Broadbent, 2007).

las distintas facultades, institutos, centros, escuelas, colegios. Cada uno tiene un contexto distinto; sin embargo, puede existir un régimen general de gobernanza universitaria y regímenes particulares dependiendo el contexto de la dependencia. De suma importancia es el impacto económico que pueda generar una política de gobernanza universitaria. Por ello, deben construirse herramientas innovadoras para que los procesos y sistemas que se instrumenten sean eficientes.

Finalmente, paralelamente se debe ir construyendo un orden jurídico universitario que consolide un régimen de gobernanza universitaria. Las normas jurídicas sirven para dar continuidad y, en su caso, institucionalizar un orden incluyente. Se puede iniciar la labor con la expedición de un conjunto de principios incorporados en un Código de Gobernanza Universitaria y luego ir avanzando hasta tener normas con más certeza jurídica. Las universidades públicas son valoradas de una manera excepcional, están altamente calificadas como instituciones confiables; la gobernanza universitaria vendría a consolidar esa confianza (*El Economista*, 2022).

## Consideraciones finales

Las universidades públicas desarrollan una serie de actividades fundamentales; contribuyen al desarrollo humano, a la satisfacción del derecho a la educación y a la importantísima actividad de generar conocimiento a través de la investigación. Además, son fuente de difusión cultural de artes, de desarrollar actividades deportivas, entre otras.

Es importante destacar que existe una tendencia mundial de transformar las relaciones políticas internas en las universidades. Dicha dirección es marcada por varias razones, comenzando porque los órganos de representación político-universitarios (consejos académicos, técnicos, universitarios) no son suficientes para integrar y reconocer demandas existentes; asimismo, la presión que hay por incrementar la competitividad de académicos y estudiantes está aparejada con la presión de abrir más espacios de participación y aumentar la rendición de cuentas, (Kallio, 2020: 82-108) que al final son los elementos de la gobernanza universitaria.

La administración de las universidades debe transformarse e incluir nuevos actores en la toma de decisiones. A pesar de que hay conciencia de este objetivo, también está latente que una mala instrumentación de instituciones de gobernanza universitaria puede conducir a la ingobernabilidad, escenario que puede ser costoso política y económicamente. Las universidades con puertas cerradas por conflictos políticos, externos e internos, son muy graves para la sociedad. No solo son los recursos económicos los que se pierden, es la oportunidad de muchos estudiantes de lograr una preparación de excelencia. Es por esto por lo que debe haber determinada gradualidad en la apertura hacia la participación. En este sentido, se debe crear una estrategia de cultura política y de legalidad que se disemine en la comunidad universitaria, en donde la participación esté dentro de la cotidianidad de las interacciones entre los distintos actores de la comunidad universitaria. Probablemente la consolidación de la gobernanza universitaria termine con varios de los vicios de los que adolecen las instituciones públicas de educación superior.

También es importante resaltar que el asedio político que hay en contra de las universidades públicas puede constituir un obstáculo para que se instrumenten medidas de participación. A pesar de los desafíos que enfrenta la gobernanza universitaria, deben las universidades mantener el derrotero hacia ella. La modernización de procesos y sistemas, así como la participación deben permanecer en la agenda.

## Bibliografía

- ALTMAN, David, (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana, en *Política y Gobierno*, Vol 12, núm. 2.
- ARGENTO, D., Dobija, D. and Grossi, G., (2020). “The disillusion of calculative practices in academia”, *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 17 No. 1, pp. 1-17. <https://doi.org/10.1108/QRAM-12-2019-0130>.
- ARGENTO, Daniela, and Jan van Helden (2021). “New Development: University Managers Balancing between Sense and Sensibility, en *Public Money & Management*, 41, no. 6 487–90. <https://doi:10.1080/09540962.2021.1890923>.
- BIANCHI, Carmine, et al (editores), (2022). “Performance Management and Governance in Public Universities: Challenges and Opportunities”, en Caperchione, Eugenio et al., *Governance and Performance Management in Public Universities. Current Research and Practice*, Ed. Springer, pp. 1-12.
- BEDGGOOD, R. E., & Donovan, J. D.,” (2012). University performance evaluations: what are we really measuring?”, en *Studies in Higher Education*, 37(7), 825–842. <https://doi.org/10.1080/03075079.2010.549221>.
- BROADBENT, J. (2007).” If you can’t measure it, how can you manage it? Management and governance in higher educational institutions”, *Public Money and Management*, 27(3), 193–198.
- CARPIZO, Jorge, (2009). “Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma” en *Cuestiones Constitucionales*, Número 21, julio/diciembre, recuperado el 8 de mayo en la siguiente cibergrafía [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932009000200003#notas](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000200003#notas)
- COMISIÓN EUROPEA (autor corporativo), (2001). *Libro blanco sobre la gobernanza*, Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001], consultado el 15 de abril de 2024 en la siguiente cibergrafía Libro Blanco sobre la gobernanza | EUR-Lex (europa.eu)

- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, (1994). *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México, IJ-UNAM.
- FUKUYAMA, Francis, (2018). *Orden y decadencia de la política. Desde la Revolución Industrial hasta la globalización de la democracia*, España: Editorial Deusto, 2da Edición.
- KALLIO, T.J., Kallio, K.-M. and Blomberg, A, (2020). “From professional bureaucracy to competitive bureaucracy – redefining universities’ organization principles, performance measurement criteria, and reason for being”, en *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 17 No. 1, pp. 82-108. <https://doi.org/10.1108/QRAM-10-2019-0111>
- MACEDO, Setphen et al. (2005). *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation, and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press.
- Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias de 1680*, Título 22, Leyes 12 y 5. Consultada el 23 de abril de 2024 en la siguiente cibergrafía, [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-LH-1998-62\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-LH-1998-62_1).
- SCHEDLER, Andreas, (2015). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, INAI, reedición consultada el 3 de mayo en la siguiente cibergrafía <https://www.seay.org.mx/public/download/pdf/blog/Que%20es%20la%20rendicion%20de%20cuentas.pdf>
- VALADÉS, Diego (2014). “*Justo Sierra y la fundación de la Universidad*” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5034354>
- VALADÉS, Diego (2014). *El control del poder*, México, UNAM-IJ. consultado el 24 de abril de 2024 en la siguiente cibergrafía <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9957>
- VIDAL-BENEYTO, José (opinión) (2002) “Gobernabilidad y gobernanza” en *El País*, 11 de abril, consultado el 24 de abril de 2024 en la siguiente cibergrafía. [https://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407\\_850215.html?event=regonetap&event\\_log=regonetap&prod=REGCRARTMX&o=cerradomx](https://elpais.com/diario/2002/04/12/opinion/1018562407_850215.html?event=regonetap&event_log=regonetap&prod=REGCRARTMX&o=cerradomx)