

La gobernabilidad en las Instituciones de Educación Superior: un acercamiento al caso de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Ana Yudit González López

Universidad de Guadalajara

glez88_yuli@hotmail.com

Guillermo Isaac González Rodríguez

Universidad de Guadalajara

ikian.isaac07@gmail.com

Resumen

Dentro del ámbito de las Instituciones de Educación Superior (IES) se puede encontrar el proceso que existe entre los diversos actores involucrados en el gobierno de las mismas, y en especial el aspecto referente a la gobernabilidad. En el presente trabajo se analizan los factores críticos que influyen en la gobernabilidad en las IES, en este sentido se plantea como uno de los factores fundamentales es el problema mismo de la gobernabilidad (autonomía universitaria); sin dejar de lado la confusión existente entre la misión y la pérdida de sentido de la Educación Superior, que si bien estos factores antes mencionados están vinculados entre sí, cada uno manifiesta su propia naturaleza y complejidad. Aunado a lo anterior emergen algunos problemas de la gobernabilidad, como lo es la falta de cumplimiento de las normas, la copia de estructuras, instituciones, costumbres, normas y procedimiento; presencia simultánea de normas tradiciones y modernas; falta de consenso en metas, políticas y directrices; nepotismo; y ambigüedad de las normas. Como ya se menciono el trabajo consiste no solo en describir los factores y problemáticas de la

governabilidad, este análisis está enfocado en estudiar la complejidad e implicaciones de la misma, desde una mirada crítica.

Palabras clave Gobernabilidad, Poder, Autonomía, Gobernanza, Cambio institucional.

Key words: Governability, Autonomy, Governance, Power, institutional change,

“Quien busca la salvación de su alma y la de los demás que no la busque por el camino de la política, cuyas tareas, que son muy otras, sólo pueden ser cumplidas mediante la fuerza. El genio o el demonio de la política vive en tensión permanente con el dios del amor, incluido el dios cristiano ...”

Max Weber, El científico y el político.

Introducción

Las distintas implicaciones que provoca el proceso de cambio en las instituciones de educación superior, parten del supuesto de que existe una necesidad, ya sea paulatina o progresiva, de cambio en las reglas.

Dado que el contexto dibuja el campo de acción y las reglas dictaminan los procesos con los que los diversos participantes entran o entrarán en el juego del poder, de las relaciones y de adquisición de status académico en las diversas esferas institucionales, las esferas de poder que se crean dentro de las instituciones de educación superior son el reflejo de los acuerdos, consensos y movimiento de las piezas dentro del tablero de juego, donde la estrategia del más fuerte deberá de ir acompañada de una fuerte dosis de

legitimidad y reconocimiento de las reglas a las cuales se está adhiriendo o en su caso, sometiendo.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que en este trabajo se intenta analizar las implicaciones que tienen las Instituciones de Educación Superior (IES) con respecto a la organización, es decir, al papel que juegan tanto el poder, como la autonomía, la gobernanza y la gobernabilidad de dichas acciones retomadas en el proceso de modernización y reorganización de las IES, en este caso tomamos como referencia a la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), para aterrizar los conceptos de implicación institucional de gobierno y su relación con los individuos, esto, a partir del lapso en el cual se dieron grandes transformaciones mediante una nueva forma de relación entre el Estado, la Universidad y las políticas federales, en donde, además, el periodo marca una serie de cambios del Gobierno y de la organización de la UJED, con respecto a sus normatividad, específicamente su ley orgánica.

Son estas mismas reglas, las que establecen los patrones conductuales que los individuos siguen para lograr la satisfacción de “necesidades” e intereses, y mediante las cuales el individuo toma sus decisiones con un sentido racional que logre establecer un vínculo legítimo con los actores que ostentan el poder, y en las que cada uno de ellos establecerán relaciones de intercambio de favores en razón de su posibilidad de apoyo y seguimiento a dichas reglas.

Los patrones conductuales de los individuos según su capacidad de decisión, establecerán modelos de seguimiento rutinario que nacen dentro del seno de las instituciones, y que los mismos adaptan a su realidad en razón de un tipo de estabilidad institucional, buscando provocar un ambiente que logre reducir la incertidumbre, generada por los cambios, las reformas y los procesos mismos de la institución en las distintas formas de

gobierno, tratando de generar con esto, un clima idónea para la estabilidad y la toma de decisiones .

Al momento de realizar una intromisión concienciada para el análisis de los factores que influyen en los procesos de establecimiento normativo, lo primero que debe de tomarse en cuenta para el análisis es el contexto y la estructura con la que se creó la institución, desde la misión , hasta los diversos tópicos que influyeron para su creación, el corpus institucional queda entonces establecido desde el momento mismo que los involucrados entran en contacto con el entorno externo y crean el propio, estableciendo con esto las reglas de conducta a las cuales se deben de apegar.

El contexto de la Universidad Juárez Estado Durango

Es imprescindible conocer el contexto al cual pertenece la UJED para poder entrar en razón de lo que a su forma de gobierno y sus procesos de cambio institucional se señalan, para poder dar pie a la reflexión sobre el procesos interno que ha llevado a la universidad a su conflicto y los procesos que este ha desencadenado.

La Universidad Juárez de Durango es una institución pública autónoma, como se menciona en el art. 1° de su ley orgánica "La Universidad Juárez del Estado de Durango es una corporación pública, autónoma y dotada de plena capacidad jurídica", así mismo se establece que tiene la capacidad para adquirir y administrar bienes en los términos de esta Ley y personalidad jurídica para celebrar convenios con otras instituciones docentes nacionales o extranjeras, encaminados a su finalidad educativa y para tratar y convenir con toda clase de autoridades y personas cuanto fuera necesario para el mejor logro de los fines de la institución; dentro de sus objetivos se plantea que tiene por fines: impartir educación en todos sus grados y aspectos, excepto la primaria, realizar investigación

científica, principalmente acerca de los problemas nacionales y del Estado de Durango, y fomentar y difundir la cultura en todos los aspectos.

Cabe mencionar que la UJED al ser la única Universidad pública del Estado de Durango tiene la misión de responder a las necesidades sociales del estado, la región y el país, mediante una oferta amplia de servicios educativos acreditados, operados todos a través de procesos administrativos certificados, orientada a la formación de técnicos, profesionales y científicos investigadores, bajo un modelo educativo innovador centrado en el aprendizaje y en la investigación científica de alto nivel, capaces de insertarse exitosamente en el mercado laboral profesional y promover el desarrollo sustentable, atendiendo la diversidad cultural y los principios de justicia social, para alcanzar la transformación de las condiciones de vida y el bienestar de la población.

El desarrollo de la UJED ha sido sustancial al incrementar su oferta educativa, ya que en su origen surge como Instituto Juárez y contaba solamente con las Escuelas de Derecho, Preparatoria, Comercial Práctica, Enfermería, Música y Pintura., pocas para la tradición con la cual contaba, sin embargo, el 21 de Marzo de 1957 el Gobernador del Estado Lic. Francisco González de la Vega, hace público un decreto en donde se señala que el Instituto Juárez se eleva a la categoría de Universidad, logrando desde ese día el nombre de Universidad Juárez Del Estado de Durango (UJED, 2013).

De igual forma, existieron algunos factores que determinaron el cambio que se dio al pasar de ser el Instituto Juárez a la Universidad Juárez, entro otros se pueden contar: la necesidad del Estado de promover la producción socioeconómica, así como evitar la fuga de cerebros hacia otros estados más desarrollados, logrando así un mayor arraigo de los profesionistas en nuestro Estado. Con el rango de Universidad se crearon las Escuelas de Medicina, Contaduría y Administración, y la de Medicina Veterinaria, con lo que se abría a

nuevos campos del saber y a profesiones científicas con las que aún no se tenía contacto (UJED, 2013).

De esto surge la identidad institucional de la UJED que hasta hoy en día es tomada como referente al momento de saber cuál es la finalidad que realmente aspira a cumplir como agente social.

Cabe señalar que cada institución crea sus propias reglas conforme a sus órganos de gobierno y colegiados vayan adaptando su realidad al entorno interno al que han entrado, la mayoría de las veces, por algún cambio dentro del mismo entorno institucional, a lo sumo, cada gobierno dentro de las instituciones por su naturaleza misma, asume diversas “funciones formales”, formas de organización específicas, estructuras de poder y diversas formas de ejercer el poder (López Zárate, 2003).

En el campo de la política y el gobierno, cada institución está estructurada de distinta manera dependiendo de su naturaleza y su finalidad. Las normas institucionales por lo tanto, establecen las bases de la forma en que se llevará a cabo la organización de los consejos de gobierno y la toma de decisiones dentro de la institución, y con las que se pretende dar un rumbo constante a los distintos procesos académicos y administrativos.

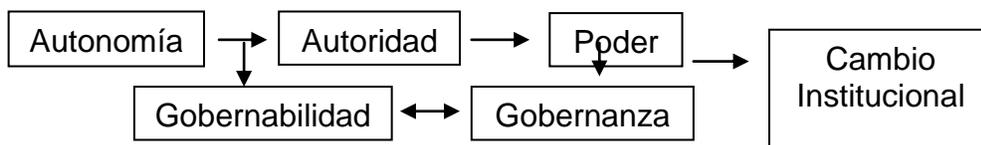
Marco Normativo de la UJED

En este apartado se aborda el marco normativo, partiendo de la premisa que para las Instituciones de Educación Superior (IES) la normatividad se plantea a partir de la legislación y los reglamentos que norman las relaciones de los actores al interior de la UJED, en términos generales son los procesos y mecanismos formales para la toma de decisiones. En el caso de la UJED el normativo se establece a partir de: Leyes (Ley Orgánica de la Universidad Juárez del Estado de Durango); Decretos; Reglamentos; y Acuerdos.

En lo que respecta a la estructura orgánica y de gobierno se establece que la UJED se integrada por cinco órganos de gobierno. Son Autoridades de la Universidad: el Consejo Universitario, la Junta Directiva, el Rector, el Secretario General, directores de las Escuelas e Facultades.

Para 2010 con la modificación de la Ley Orgánica se establecieron nuevas decisiones de la Universidad en el Consejo General Universitario y el Rector de la Universidad. La reconfiguración de las autoridades de la Institución se considera de democracia representativa, ya que el sistema de elección del rector es a partir de un sistema mixto, donde el consejo Universitario es la máxima Autoridad de la Universidad y una de sus funciones será para la elección del Rector de la Universidad, los que deberán designarse de la terna que presente el Rector, oyendo a los Consejos Técnicos Consultivos. Las resoluciones del Consejo se tomarán por simple mayoría de votos, salvo que el reglamento interno exija votaciones especiales. Las resoluciones de la Junta académica tomarán por simple mayoría de votos, salvo.

Marco analítico



Procesos de poder, autonomía, gobernabilidad y gobernanza

Para comenzar a efectuar el desglose de la problemática a seguir, se debe, en primera instancia, conocer de qué se está hablando, para ello, se debe de conceptualizar el marco de referencia de la investigación logrando la mejor concepción de la problemática a seguir dentro de la investigación.

El poder, el gobierno, la legitimidad y la gobernabilidad son acciones de gran importancia para tener un acercamiento a la funcionalidad de la institución y su organización, por lo tanto, iniciaremos por describir cada uno de estos términos en aras de su mejor comprensión, y tratando de articular la relación que existe entre ellos mismo como fenómenos prácticos, dentro de los procesos internos, en el cambio institucional, su interacción y si es que se dan en la problemática de la misma institución.

Poder

El poder, es abordado desde época antigua como parte esencial que la naturaleza del hombre busca por antonomasia, o visto como punto estratégico en política, mediante el cual se puede tener una distinción jerárquica entre los individuos que conforman un grupo, una organización, una comunidad o una sociedad.

En sentido amplio definir este concepto implica analizar desde diferentes dimensiones y momentos históricos. Asimismo la definición dependerá en gran medida de su finalidad y aplicabilidad, la cual a su vez dependerá de disciplina en la cual se implementa la acción del poder. Si bien el concepto no es homogéneo existen autores que han tratado de definir, para Parson, el concepto de "poder se usa para referirse a la capacidad de una persona o grupo, para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros".

Por otro lado desde la perspectiva sociológica weberiana su precursor Weber (2008) define al Poder como la probabilidad de imponer la voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Para este análisis se tomará como referencia esta última definición, considerando que se identificó que el conflicto de la UJED se propició, a partir de la modificación a la ley orgánica, cabe mencionar que dicha modificación impacto principalmente en cuestión a la elección del rector, de igual forma implicó modificación en la organización de la universidad ya que se

presentan relaciones de poder, en donde existen puestos jerárquicos, con mayor o menor poder.

Por otro lado y en conjunción con el poder, se encuentra la legitimidad, vista como un modo de encontrar poder establecer el gobierno con apoyo de las diversas instancias o estratos con los que este conformada la organización y que le permitan crear un ambiente de tranquilidad en la toma de decisiones y en los consensos que se lleven a cabo.

La legitimidad en cualquier institución, sea esta de la naturaleza que sea, es de suma importancia dadas las repercusiones sociales que puede desencadenar el no lograrla, puede servir como detonador de descontentos, falta de apoyo y crisis institucional en caso de no existir. Logrando que los jugadores creen un ambiente de tensión y provoquen que las instancias responsables tomen decisiones sin el consenso debido para lograr una repartición de las responsabilidades en los distintos marcos de acción, e incluso provocando desestimación en los procesos de toma de decisiones.

Siendo relativos al proceso de cambio institucional que hay en las universidades y al intercambio de poder de las autoridades sea *de iure* o *de facto*, el gobierno existente cuenta con características especiales, en condiciones dadas y en ambientes específicos, con las cuales se pueden cumplir o no, con las condiciones para la existencia de legitimidad y eficiencia que son de plena importancia para la estabilidad del gobierno y el orden institucional (Arbós & Giner, 2005).

Dentro de las instituciones podemos encontrar diversas reglas de juego con las cuales los distintos grupos y actores regulan sus relaciones entre ellos, y supervisando las redes de poder existentes entre ellos y las cosas (Miranda, 2001). Según el origen de las instituciones, reglas a su vez, pueden manifestarse de diversas maneras, desde la rutinas (Miranda, 2001) y costumbres (March y Olsen, 1997), hasta rutinas normativas (Miranda,

2001) que se derivan en distintos ámbitos de la vida institucional. Pero a su vez, pueden desencadenarse en mecanismos de coerción, violencia o consenso en diversos momentos, con los cuales los individuos conforman los grupos para la toma de decisiones y procesos de reproducción (Miranda, 2001).

Existen pues reglas de legitimidad que permiten bien llevar las distintas dinámicas dentro de las instituciones, y que se refiere a los procesos reproductivos que tienen vinculación estrecha con los valores, las costumbres y la cultura, así como a todo el sistema mediante el cual se desarrolla la vida dentro de la universidad y que tiene repercusión en todos los individuos estrecha o someramente involucrados en sus procesos (Miranda, 2001).

Autonomía

En función de la ley orgánica de la UJED, plantea ser una institución pública autónoma, en este sentido la autonomía no significa, necesariamente, extraterritorialidad, involucra una complejidad y la capacidad para adquirir y administrar bienes en los términos de esta Ley y personalidad jurídica.

Aunado a lo anterior la autonomía implica “facultad y responsabilidad de gobernarse asimismo” en este sentido Acosta menciona “Por gobierno debe entenderse de manera genérica la dirección de una comunidad determinada, ejercida a través de determinadas instituciones, estructuras y actores” (Acosta, 2006: 36).

La gobernabilidad como proceso de acción institucional.

En un primer acercamiento, este concepto hace referencia a aquello que tiene “... calidad, estado o propiedad de ser gobernable” (Camou, 2001), es decir a aquello que se puede gobernar. Sin embargo, esta definición aparece insuficiente a este análisis. Su generalidad permitiría aplicarla en una multiplicidad de entidades que podría confundirnos. Al

respecto Millán (2001) nos ofrece la siguiente conceptualización: “En términos generales, la gobernabilidad se refiere a los mecanismos que permiten o impiden la permanencia, estabilidad, innovación y orientación de instituciones y sistemas dentro de la sociedad” (pag. 115). Sabemos entonces a qué se hace referencia la gobernabilidad, sin embargo, esos mecanismos no existen en abstracto son parte de algo. Para propósito de esta monografía, situaremos la definición dentro de las Instituciones de Educación Superior, por lo cual en adelante haremos referencia al concepto de gobernabilidad como:

“... la capacidad para darle tratamiento institucional a la variedad de conflictos que se presente en un determinado contexto social, mediante soluciones que generen equilibrios relativos, ordenamiento de las expectativas y de los cursos de acción, así como regulaciones para tratar esos conflictos” (pag. 118).

Evitando que la institución permanezca, más o menos estable, sin experimentar cambios abruptos o caos que generen cambios radicales en la dentro de la misma.

Es basta la literatura que define al acto de la gobernabilidad ya que es vista como la capacidad de un gobierno para ejercer las funciones de gobierno y orden social (Arbós & Giner, 2005), también es visto como explicaciones y justificaciones que se efectúan de la realidad social, en relación a ciertos parámetros de sentido y significado que son expresados por medios simbólicos (Miranda, 2001).

Puede entenderse como capacidades de tomar decisiones para poder lograr objetivos que han sido encomendados por la sociedad y que son responsabilidad de la misma hacer valer, mediante la intervención de la autoridad para la toma de decisiones y la formulación de acuerdos (López Zárate, 2003), y como práctica que posibilita la conducción de las instituciones y las comunidades que la conforman mediante conocimiento y auto-reconocimiento que permite apreciar las fortalezas institucionales

(Ibarra Colado & Rondero, 2001), es vista también como la capacidad con la que cuenta el sistema universitario para atender con eficacia las distintas demandas de los grupos internos, mediante fórmulas que se crean dentro de la misma institución para resolver los conflictos y crear acuerdos (Acosta, 2002), estos, reflejados como los resultados en que se configuran las diversas fórmulas de intercambio entre los intereses de los actores y los mismos actores representados que se encuentran involucrados en cada universidad (Acosta, 2006), haciendo énfasis más que en la forma del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, en la capacidad de gobernar que tienen las autoridades universitarias en contextos institucionales específicos (Acosta, 2006).

En este tenor podemos decir que la gobernabilidad es *una dimensión estrictamente política*, es decir, el lugar donde las diversas agendas se configuran para lograr los acuerdos necesarios para que puedan realizarse los acuerdos políticos entre los diversos actores institucionales (Acosta, 2006).

Al configurar la gobernabilidad como una acción encaminada a tener un acercamiento complejo en cada institución dependiendo de la naturaleza que esta tenga, es por eso que la estructura organizacional y la forma de gestión institucional representará la manera en la que la universidad tenga o consiga tener la relación con la sociedad, y encaminada al cumplimiento de la misión, pero a su vez, lograr satisfacer los intereses de los miembros de la comunidad universitaria logrando adquirir con esto legitimidad y eficacia en su entorno, ya que el cumulo de tradiciones y practicas adquiridas a lo largo de los años crearán un ambiente de estabilidad dentro de la institución (Lòpez Zàrate, 2003).

Gobernanza

A saber, este concepto es una traducción de su símil en inglés *Governance* y se ha traducido como Gobernanza o Gobernación. El concepto no se presenta de manera

unívoca ni universal. A pesar de ello, para propósitos de esta monografía, nos quedaremos con la definición de Luis F. Aguilar (2003), quien prefiere utilizar el término de Gobernación. Entonces, se entenderá por Gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de conveniencia—básicos y coyunturales—y las formas de coordinarse para realizarlos (pag. 15).”

Esta cooperación entre Estado la Sociedad Civil se presentará a partir de un orden normativo que surgirá en el acto, sin olvidar de las normas preestablecidas que rigen a la entidad que se está gobernando. Esta forma de gobernar, pues, se presenta como una cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil. Sin embargo, el gobernar no se centra sólo en el Gobierno, tampoco en la Sociedad Civil, y otorga más a autonomía a los segundos. Por lo tanto, redefiniendo la primera definición esbozada arriba, entendernos por Gobernanza como “un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue de actividades está regulado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la convivencia humana y normas jurídicas de comportamiento hasta normas técnicas de efectuación de objetivos y procedimientos directivos y operativos” (Aguilar, 2003, pag.16).

Conclusiones

Los procesos de gobernabilidad dentro de las instituciones de educación superior en México tienen una repercusión de manera distinta en cada una de ellas, dado el grado de complejidad que enmarca la estructura de gobierno con la cual cuentan, y las reglas que las mismas instituciones crean para la resolución de las problemáticas que surgen.

Lo que podemos observar en el proceso de cambio institucional en la Universidad Juárez Estado de Durango es que se han configurado varios factores que permitieron un

desarrollo sin conflictos aparentes, sin embargo si se encuentran complejidades para entender el funcionamiento, específicamente a partir de los cambio con respecto a su estructura de gobierno.

En el marco de la autonomía universitaria, el gobierno toma un papel importante para que esta se lleve a cabo de una buena manera logrando organizarse de tal forma que responde a las políticas nacionales, esto implica obtener mayor financiamiento, tomando como premisa que la implementación de programas y políticas federales van encaminadas al otorgamiento de recurso a partir de concurso.

Sin embargo no podemos dejar de lado la incertidumbre creada por los cambios institucionales la cual repercute en las decisiones, que los diversos actores toman al verse inmersos en los nuevos procesos por parte de las nuevas formas de gobierno que surgen a raíz de los cambios, y que los actores involucrados tratan de adaptar a su entorno en aras de posicionarse en la obtención de algún beneficio o, en el peor de los casos de un mantener el status y resguardarse de las posibles repercusiones que se pudieran dar.

Bibliografía

Acosta, A. (2002). Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión. *Tiempo universitario*, 1-4.

Acosta, A. (coord.) (2006), *Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México, 1990-2000*, 2 vols., U. de G.

Arbós, X., & Giner, S. (2005). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: España.

Camou, A. (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdés/FLACSO/UNAM, México.

Ibarra Colado, E., & Rondero, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: Elementos para un debate de la nueva universidad. *Revista de educación universitaria* (118), 1-32.

López Zárate, R. (2003). *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior*. México: ANUIES.

March, J. G., & Olsen, P. J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base política de las instituciones*. México: FCE.

Millán, R. (2001) "La gobernabilidad en la UNAM", en J. Blanco (coord.), *La UNAM: su estructura, sus aportes, su crisis su futuro*, FCE, México.

Miranda López, Francisco (2001), *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica Nacional*, El Colegio de México/Universidad Pedagógica Nacional, México.

Parsons, Michael D.,(1997), *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990's*. SUNY Press, Albany.

Weber, M. (2008) "Economía y Sociedad". México, DF: FCE (2013).

UJED. *Portal de la Universidad*. Obtenido de http://www.ujed.mx/portal/Publico/UJED_Historia.aspx