

## Gobernanza y gestión de la universidad pública

Meléndez Guerrero, Miguel Ángel\*  
Solís Pérez, Pedro C.\*\*  
Gómez Romero, José G. Ignacio\*\*\*

### Resumen

La globalización y la crisis financiera actual, están obligando a las naciones, incluido México, a adecuar las estructuras económicas, financieras y productivas de las empresas y de las instituciones públicas como premisa para sobrevivir en un entorno volátil y cambiante. En este contexto se plantea el propósito del presente trabajo, el cual busca analizar e interpretar la problemática de la gestión universitaria, para explicar su régimen de gobernanza como forma de inserción social y la gestión de su modelo económico como forma sustentable de viabilidad futura, a la luz de la teoría de la gobernanza y la teoría organizacional. En este entorno, la universidad pública considerada como un sistema social, está obligada a formular políticas y líneas de acción novedosas, que le permitan obtener y distribuir los recursos necesarios para cumplir con su misión a través de la aplicación de la perspectiva normativa de la gobernanza, que le permita insertarse en la comunidad, y un modelo económico que le proporcione sustentabilidad futura, alineando a los actores estratégicos de la institución en la búsqueda de un fin común.

**Palabras clave:** Universidad pública, gobernanza, gestión, régimen de gobernanza y modelo económico.

### *Governance and Management of the Public University*

#### Abstract

Globalization and the current financial crisis are forcing nations, including Mexico, to adapt the economic, financial and productive structures of companies and public institutions as a premise for surviving in a volatile and changing environment. Against this background, the purpose of this study is to analyze and interpret university management problems in order to explain its system of governance as a form of social insertion and the management of its financial model as a sustainable form for future viability in the light of governance and organizational theory. In this context, the public university considered as a social system, is forced to formu-

\* Profesor-investigador de la Facultad de Economía, Contaduría y Administración de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, México. E-mail: huarache2007@gmail.com

\*\* Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, D.F., E-mail: pedrosolis53@prodigy.net.mx

\*\*\* Profesor-investigador de la Facultad de Economía, Contaduría y Administración de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, México. E-mail: gerardognaciog@yahoo.com.mx

Recibido: 09-04-19 • Aceptado: 09-06-26

late novel policies and lines of action that allow it to obtain and distribute the resources needed to fulfill its mission by applying the normative perspective of governance that permits its insertion in the community and a financial model that provides future sustainability, aligning strategic actors in the institution in the search for a common aim.

**Key words:** Public universities, governance, management, system of governance and financial model.

## **Introducción**

El presente trabajo, constituye un intento por identificar los elementos necesarios para el perfeccionamiento de la capacidad del gobierno universitario para gestionar los recursos de manera eficiente, formular e implementar políticas y regulaciones que permitan un mejor desempeño de la universidad pública, en una trama de múltiples actores, múltiples exigencias, recursos escasos y demandas de mejora y consolidación de las instituciones, para cumplir con las funciones básicas de generación, procesamiento, acumulación y transmisión de conocimiento, y se centra, en la problemática de las universidades públicas.

Nuestra inquietud por analizar la gestión universitaria, nace de la experiencia que como miembros de una universidad pública tenemos, en relación a la creciente dificultad de las instituciones universitarias para acceder a los recursos que el Estado proporciona, dadas las diversas condiciones, características y ambientes, en los que las universidades públicas realizan la importante función social que les ha sido encomendada.

La globalización, la crisis financiera mundial y regional, los cambios que se están produciendo en las estructuras económicas y productivas de los países, las nuevas exigencias del mercado de trabajo, el surgimiento y desarrollo continuo de nuevas ramas de la ciencia y la técnica, el deterioro ambiental y otros, son algunos de los ejemplos, que muestran el carácter complejo de los tiempos que estamos viviendo.

Ante estos agentes externos, las Instituciones de Educación Superior (IES) no deben permanecer pasivas, están obligadas a formular nuevas políticas y estrategias que respondan a las exigencias que se derivan de los ambientes general y específico que las rodean. Su rol está cambiando paulatinamente, y por tanto, esto hace que los resultados que se derivan de sus funciones principales, adquieran mayor dimensión con relación a los alcanzados en ambientes más estables.

En el ámbito internacional, tanto en las instituciones como en otras instancias, el poder de los gobiernos centrales está decayendo. Lo mismo ocurre en el ámbito nacional, incluyendo a las IES. En la actualidad, las universidades han incrementado su relación con instituciones multilaterales, y se ajustan cada vez más a acuerdos interinstitucionales nacionales e internacionales. Las dependencias de educación superior (DES) (1) que conforman cada institución universitaria, van adquiriendo mayor fortaleza en una tendencia hacia la descentralización, que se incrementa a medida que sus administraciones ejercen cierta independencia, tienen mayor poder de negociación, representación e iniciativa estratégica (2).

Lopera (2004:618), afirma, que: “La gestión de la universidad pública, es el conjunto de estrategias dirigidas por personas y cuerpos colegiados de nivel directivo para garantizar el cumplimiento del proyecto educativo bajo condiciones sostenibles y viables institucionalmente”. Entonces, advertiremos que se trata, hasta ahora, de un campo problemático que ha quedado marginado de los de-

bates en curso sostenidos por los estudiosos de la universidad pública.

Sin embargo, hasta la fecha, más que discutir la gestión, para DeVries e Ibarra (2004), los investigadores se han centrado, predominantemente en la consideración de las formas de gobierno y las estructuras de poder de la institución universitaria. Dicho de otra forma, la reflexión se ha dirigido a esclarecer quién o quiénes deben tener el poder de tomar las decisiones, soslayando el examen específico de los procesos decisorios y sus efectos proyectados o imprevistos.

Considerada como un mero instrumento, la gestión de la universidad, no ha sido pensada acertadamente, suponiendo que sólo es una herramienta para atender los problemas y requerimientos que aseguren el funcionamiento cotidiano de cada institución, mediante la operación de diversos sistemas y procedimientos necesarios para llevar a cabo el trabajo diario de sus comunidades.

El papel de la gestión se volvió más complejo con la creciente intervención del Estado en los asuntos universitarios (3). En la búsqueda de una mayor calidad, y la tendencia que perfila la restricción de los recursos para la educación superior, dado que se señala que las universidades públicas no han sido capaces de organizarse de manera eficaz en la consecución de sus objetivos y en el manejo de sus recursos. Las políticas gubernamentales han tenido la clara intención de modificar la gestión de las instituciones, con la aplicación sistemática de los instrumentos de planeación y evaluación.

DeVries e Ibarra (2004:576), sostienen que: “La operación de estos procesos impuso a cada una de las instituciones la exigencia de clarificar con mayor precisión su misión y sus objetivos, desagregándolos en un conjunto de programas institucionales que pudieran ser re-

visados periódicamente, para determinar su grado de avance”.

Todo esto, nos remite a la gestión de los procesos centrales que permitirán la modernización de la universidad pública en México, como consignan repetidamente los programas oficiales en sus propuestas estratégicas: la evaluación y acreditación de los programas; la evaluación del trabajo académico; la formación y consolidación de los cuerpos académicos; la flexibilidad de los planes de estudio; la consolidación de la infraestructura; la reorganización funcional; el control a partir de la rendición de cuentas y la transparencia, y la creación de sistemas confiables de información, entre otros.

Diversos académicos e investigadores han abordado desde diferentes perspectivas el campo del gobierno de las universidades públicas, en este estudio, lo revisaremos desde la gestión -vista como acción colectiva- el modelo económico, y el régimen de gobernanza, consecuencia de la acción de los directivos, de los procesos de toma de decisiones en las universidades públicas y de las interacciones entre los diversos actores públicos y privados con los que se relacionan. El propósito central de este trabajo, es analizar e interpretar la problemática de la gestión universitaria, para explicar cómo gestiona su modelo económico y su régimen de gobernanza mediante los cuales se inserta socialmente; a la luz de la teoría de la gobernanza y la teoría organizacional.

Dados los escasos antecedentes que existen en investigaciones sobre la gestión y el gobierno institucional en las universidades, se justificaría la necesidad de realizar este trabajo incorporando conceptos que nos permitan una óptica diferenciada de los trabajos realizados sobre el gobierno universitario, como el concepto de *gobernanza*, considerado como una forma de gestión pública que concierne a

la estructura institucional de la acción política, tanto del gobierno como de los actores de la comunidad universitaria y los de la sociedad civil; sirva la expresión de gobernanza como una medida de la capacidad de la organización universitaria, con su especial complejidad (4), para relacionarse con el ambiente del cual depende (Gutiérrez, 2002).

La pertinencia académica del presente estudio, radica en las aportaciones teóricas que haremos a la administración, al retomar un concepto que supera las viejas tradiciones prescriptivas de la misma, el concepto de gestión que abordaremos, ve a la administración como *acción colectiva* y, por lo tanto, a la organización como un ente social, en la cual no todo es racional (5), y la comprende como sujeta a tensiones, a conflictos e incongruencias, a procesos que tienen toda la complejidad de lo social, por lo cual, estamos proporcionando nuevas perspectivas de la administración de universidades.

Esta orientación de la administración la vincularemos con la teoría de la gobernanza en su visión estructural: el régimen de gobernanza, mediante el cual la organización universitaria trata de insertarse convenientemente en la sociedad en la cual desempeña su función, y con el modelo económico, expresión racional de la gestión, a través del cual la institución gestiona los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas propuestas, entonces, nuestro trabajo, atiende las discusiones teóricas y metodológicas más actuales en el campo de las ciencias administrativas.

La aportación de este estudio, es que estamos introduciendo los conceptos de régimen de gobernanza y modelo económico como formas de inserción social de las universidades, analizando la cotidiana contradicción teórica entre el modelo económico racionalista y el modelo constructivista funcionalista de régi-

men de gobernanza, que nos propone a la universidad pública como un lugar de tensión, no como una máquina de racionalidad compleja.

Si la gestión puede inscribirse en un proyecto de investigación básica y universal, si este proyecto conduce a una visión crítica e inventiva de la acción colectiva, entonces, debemos encontrar los vínculos necesarios para articular la gestión con el régimen de gobernanza, y con el modelo económico de las universidades públicas y lograr el objetivo principal de este estudio, determinando la metodología coherente para lograrlo.

El papel directivo del gobierno de las organizaciones universitarias ha cambiado en peso y estilo, por lo que se ha ido configurando otra forma de gobernación, que merece ser problematizada y estudiada en sus componentes, tendencias y efectos, entre otras cosas para conocer su impacto en la gestión, que es un componente intrínseco de toda gobernanza, por lo que cambios en el proceso de gobernar se traducirán en modificaciones de normas, estructuras y conductas administrativas.

Según Aguilar (2006), la gobernanza es un problema y un concepto de una gran potencia teórica, no es un término ambiguo y versátil, tampoco un lugar común trivial o simplemente un concepto de moda. El enfoque de la gobernanza, representa en las actuales condiciones, un enfoque apropiado para el estudio de las organizaciones universitarias. La perspectiva de este trabajo, está basada en la teoría organizacional y la gobernanza, pero será desarrollada desde un concepto de la gestión de las IES como componente intrínseco de la gobernanza.

## 1. Los orígenes

El concepto de gobernanza tiene su simiente en la noción de gobernabilidad (6), los

principios de esta última, se sitúan en la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas en expansión y, la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracteriza la década de los años setenta. Un segundo uso del término gobernabilidad, surge para designar la consolidación de las democracias en transición (O'Donnell, 1978; Przeworski, 1998; Prats, 2002).

La tercera corriente ha sido utilizada por las agencias internacionales, partiendo de una definición que la explica como sinónimo de gobernanza. Como establecen Kauffman, Kraay y Labatón (2000), la utilización más explícita del concepto la ha hecho el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes han utilizado el término para referirse, entre otros aspectos, a la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.

La cuarta corriente clave que confluye en el estudio de la gobernabilidad, es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los años noventa, apareció una gran cantidad de literatura que trataba de explicar a partir del concepto de gobernanza, la gobernabilidad de la Unión Europea. Esta literatura, aportó una nueva manera de entender ambos conceptos a través de la obra de Mayntz (2000), Héritier (1999) y Scharpf (2000 y 2001). Se abordó una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias.

Distinguir entre gobernabilidad y gobernanza, resulta imprescindible para reconocer analíticamente nuestro objeto de estudio,

así como, las variables dependientes e independientes del mismo, es decir, su causalidad. La gobernanza, tiene sus raíces en el institucionalismo (7), movimiento que se encuentra al centro de la discusión de las distintas problemáticas que se abordan desde la gobernabilidad.

Según Stron y Müller (1999), por gobernanza debemos entender los procesos de interacción entre actores estratégicos. Conviene fijarse que dichos patrones de interacción, tienen su fundamento en las reglas del juego, es decir, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores que cumplen una doble función: solucionar dilemas distributivos (Bardhan, 1999), y resolver problemas de información (Shepsle y Weingast, 1994), bajo contextos diferenciados con más o menos igualdad, con mayores o menores dotaciones económicas, y de conocimiento u otros.

Entonces, podemos resaltar cómo a través del institucionalismo cobra más sentido la distinción entre gobernabilidad y gobernanza, en tanto, la primera, pasa a ser la capacidad conferida por la segunda. Si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

## **2. Un nuevo estilo de gobierno**

La génesis teórica del concepto se remonta a 1985, año en que Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo titulado "The governance and the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behavior". Los mismos autores y

Campbell publicaron en 1991, una obra que se considera referente fundamental: "The Governance of the American Economy".

En un trabajo más reciente, Mayntz (2002), recuerda que la propia palabra gobernanza, está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente gobernanza se utilizó como sinónimo de gobernación o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación. Pero -advierte- el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: hoy se recurre a gobernanza, en primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación, y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisión mixtas, entre lo público y lo privado.

En segundo lugar, se está recurriendo a gobernanza, para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costos de transacción (8), pero con mayor generalidad, después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión gobernanza para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones, entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Para Prats (2001), esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico, que la gobernanza pierde pie en la teoría política, para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales.

Tres ideas fundamentales surgen de los análisis anteriores: primero, las antiguas formas de gobierno en los sectores público y privado, se están transformando. Segundo: es probable que en los próximos años, las nuevas formas de gobierno, necesiten una gama más amplia de participantes activos. Tercero: y

quizá el más importante, dos de los principales atributos de los sistemas de gobierno, las asignaciones generalmente fijas y permanentes de poder, se graban en la estructura y en la normatividad de muchas organizaciones; y la tendencia a conceder iniciativas exclusivamente a los que están en mejores posiciones en la jerarquía, experimentarán cambios fundamentales.

Como apunta Rhodes (1996), el término gobernanza tiene diferentes significados en contextos diferentes. Sin ser exhaustivos, podemos distinguir los siguientes campos de desarrollo de la gobernanza: a) en el ámbito de la gestión pública (Hood, 1991); b) en el ámbito del análisis de las políticas públicas, donde gran parte de la literatura sobre "redes políticas" (Policy Networks) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza (Rhodes, 1997; Zurbriggen, 2004); c) en la economía política donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía; d) en el ámbito de la gestión empresarial (Corporate Governance) (Williamson, 1997); e) en las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992); f) en la estrategia de algunas organizaciones internacionales y, g) en el terreno de la política urbana, entre otros.

Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Esta concepción nos remite a la clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza, como: "los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el resultado común de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores

implicados” (Kooiman, 1993:258), entonces, puede decirse, que existen otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.

La gobernanza constituye así, una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y, a mantener la legitimidad de las instituciones, a cambio de la cesión de autoridad política a los actores económicos y sociales. Mayntz (2002) afirma, que por definición, la gobernanza se refiere a la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público; no se refiere a la dominación de por sí.

Los procesos de negociación son el núcleo de la gobernanza. Es bien sabido que la negociación tiende hacia soluciones transadas, si es que no quedan totalmente bloqueadas por la incapacidad de llegar a un consenso. Scharpf (1993), apunta que la efectividad de las decisiones transadas para resolver problemas depende, en gran medida, de la composición del sistema de negociación, la orientación de los actores participantes y la distribución del poder entre ellos. Etzioni (1995) apunta, que la vida social se debe gobernar de conformidad con las normas y valores comunes y preferiblemente, se desarrolla y es sostenida por diálogos cara a cara, en las comunidades locales.

Con ella, aparece en las ciencias sociales, la herramienta que nos permite dar cuenta de los flujos e interacciones entre individuos de un mismo grupo social. La gobernanza, también se explica como fruto de factores identificados con la complejidad de los procesos administrativos en un medio ambiente cuya dinámica impide que cualquier actor aislado, controle los procesos y la velocidad de los cambios.

En este sentido, la gobernanza se ha visto como la solución para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, hay muchos actores interesados, existe interacción de actores públicos, privados, centrales y locales, y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación. De esta forma, la gobernanza, se impone hoy como un concepto central de las ciencias políticas, de la sociología de las organizaciones y de la administración en general.

La gobernanza como concepto de referencia de nuestro trabajo, trae aparejada la noción de gestión -otro referente de las ciencias sociales- y dos términos que nos permiten explicarla y dimensionarla, nos referiremos a ellos, como nuestros argumentos centrales: régimen de gobernanza y modelo económico.

### **3. Acción colectiva**

La gestión, la podemos entender como un movimiento histórico de renovación y racionalización de los artefactos institucionales para la acción colectiva. Según Hatchuel (2001), la gestión, es una disciplina que ha sido utilizada de múltiples maneras, tiene una gama muy rica de trabajos especializados y una visión pragmática, le ha preocupado una instrumentación adaptada a la investigación empírica, manteniendo útiles referentes comunes, contruidos a través de su historia, mediante conceptos, axiomas y formas de análisis.

Las diversas contribuciones de la gestión, no deben pensarse como una simple colección de instrumentos heterogéneos y especializados, superan la representación tradicional que yuxtapone escuelas sucesivas apretadas las unas con las otras (9). Para efectos de este estudio, “la gestión es la ciencia de los colectivos capaces de transformarse; la ciencia

de los modelos de acción colectiva” (Hatchuel, 2001:36).

La acción colectiva se fundamenta en dos operadores (el “de saber” y el de “relación”), lo que le permite enunciar un principio fundamental: “no separabilidad entre conocimientos y relaciones” como invariante constitutivo de la acción colectiva. Provista de tal principio, propone un proyecto teórico, universal y autónomo en consonancia con nuestro tiempo histórico, donde se transforman las formas pasadas de la empresa, el conocimiento, la comunicación y los resultados.

Las empresas y las organizaciones han generado históricamente un lenguaje administrativo particular, cuya función es legitimar los discursos y la acción administrativa mediante la comprensión de la sintaxis de la acción colectiva. La dirección está en legitimación permanente, y cuando hay crisis de legitimidad, la acción colectiva se duplica necesariamente en un proyecto de retórica, que corresponde precisamente al campo de los administradores.

Hatchuel (2001) establece, que legitimar, es entonces construir simultáneamente objetos y colectivos, administrar, es inventar nuevos sistemas de legitimidad: todo pasa como si la legitimidad fuera en adelante el resultado de un sistema de gestión capaz de construir a la vez objetos colectivos y acuerdos colectivos. La gestión tiene dos componentes fundamentales:

1. La estrategia, considerada como el proceso de creación de sentido (orientación y significado) de la acción colectiva coordinada, es una disciplina de la gestión, que tiene un objetivo pragmático y una voluntad integradora.
2. La toma de decisiones, pensada como dependiente de un contexto de acción. Es en este sentido que la toma de decisiones, participa también en la universalidad de la gestión.

Los administradores vivimos cada vez más como nuevos diseñadores de productos.

La estrategia pasa a ser una ingeniería y el estratega es un diseñador-sistémico, garantía de una concepción de la acción más creativa y menos mecánica. Enseguida, abordaremos otro de nuestros conceptos centrales, la visión estructural de la gobernanza.

#### **4. La perspectiva normativa**

Se puede explicar la gobernanza como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales. Sobre esta base, se desarrolla un concepto de gobernanza, como: la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de gobernanza significan lo mismo, ya que las estructuras se hallan basadas en normas. Un régimen, no es un conjunto de actores políticos, sino más bien, un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público.

Según Prats (1996), esto permite focalizar la gobernanza desde la perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, la gobernanza implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos, por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, la gobernanza compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva. Enseguida, fundamentamos el concepto de modelo económico.

#### **5. Viabilidad futura**

Menciona el Diccionario de la Real Academia Española (2001), “un modelo es un arquetipo que, por sus características idóneas,

es susceptible de imitación o reproducción”. El término modelo, proviene del concepto italiano *modello*, la palabra puede utilizarse en distintos ámbitos y con distintos significados. Aplica al campo de las ciencias sociales, y también al esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja como lo establecen Hanson (1958); Khun (1970); Tomasi (1999); Del Re (2000) y Caldini (2002).

El concepto de modelo económico, tiene dos grandes aplicaciones. En la economía matemática, se trata de una representación teórica del funcionamiento pretendido de los diversos procesos de la economía. En este sentido, el modelo económico utiliza variables y relaciones lógicas entre las mismas, con el objeto de que la representación simplificada ayude a comprender sistemas más complicados.

Para la economía política, en cambio, el modelo económico es el nombre que reciben los conjuntos de procesos sociales y de producción que dictamina el Estado, con la intención de lograr la mejor relación posible entre las empresas y las economías domésticas. De esta forma, un modelo económico busca la homogeneidad y la transparencia.

Para efectos de nuestro trabajo y siguiendo a Pérez, et al. (2005), modelo económico, será, el método de inserción en el sistema social de una organización, desde el punto de vista de la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de su misión y la utilización del producto de su actividad.

## **6. Un modelo de gobernanza y gestión para la universidad pública**

Nuestro trabajo, supone la expresión escrita de la relación entre dos conceptos teóricos relevantes, la gobernanza y la gestión, y dos objetos empíricos precisos, el régimen de

gobernanza y el modelo económico, del análisis realizado, enfatizaremos la consistencia y la congruencia entre estos elementos. Para ello, utilizaremos un marco de análisis para la universidad pública que nos permita subrayar la especificidad de sus finalidades, sus métodos de dirección, y los sistemas de gobernanza que se les asocian y hacen resaltar la importancia de la articulación entre lo público y privado, en términos de la institucionalidad del sistema sociopolítico.

Así mismo, seguiremos a Mintzberg (1997), pensando a las universidades como “organizaciones profesionales” (10) y a la organización universitaria como un “sistema” (11) (Kast y Rosenzweig, 1988), además, de considerar el impacto de los nuevos entornos, las demandas de la sociedad del conocimiento, de la interdisciplinariedad, así como de su articulación con otras instancias no universitarias.

Las instituciones universitarias, son definidas por un doble referencial: Uno, en términos del vínculo social que conecta a las personas que componen las universidades, puede estar basado en los contratos, es decir, sobre aspectos legales y por otra parte, puede estar sustentado en el don y el contra don (véase Dumézil, Mauss, Perroux, en Pérez, et al., 2005).

Otro, en términos de metas, es decir, de “misiones” asignadas a las universidades públicas, estas mismas finalidades son susceptibles de ser muy distintas, tanto en el contenido, como en los métodos de elaboración y clarificación.

Estos dos referenciales no están desvinculados, mantienen relación uno con el otro, la existencia de una finalidad común, puede constituir un vínculo muy fuerte para la universidad pública. Una organización no puede estudiarse aislada y en abstracto, porque su estudio debe tener en cuenta el conjunto de las relaciones establecidas con los otros

protagonistas del campo social; relaciones que definen un “ajuste” pluridimensional histórico, jurídico, político, cultural, cognoscitivo, específico de cada organización.

La gestión de las universidades públicas, se refiere a los distintos aspectos de su funcionamiento, incluso los relativos a la naturaleza, a la evolución del vínculo social y a las finalidades que los relacionan o funden en una sociedad dada. Esta noción, nos permite aportar una precisión en términos de localización epistemológica de las ciencias de la gestión o ciencias administrativas. Éstas, deben considerarse a la vez, como componentes de las ciencias sociales y humanas con “conocimientos de acción” (Pérez, 2004), o de *acción colectiva*, como la denomina Hatchuel (2001), congruente con nuestra visión de gestión por su implicación social.

También Pérez (2004 b y c) explica, que las universidades públicas tienen una actividad que, por hipótesis, no se destina a los mercados. Su producto principal, la educación, es muy distinto a las finalidades de las organizaciones empresariales, las misiones de la universidad pública están garantizadas por el Estado; aunque su producto principal no es comercial, se genera en el mundo comercial mediante la adquisición de bienes y servicios necesarios para su actividad, estos aspectos son relevantes para la organización universitaria que se ve sometida a menudo a cargas económicas significativas en su respectivo medio ambiente específico (12). Toda universidad pública, puede ser representada por dos series de parámetros:

Los primeros, definen su “modelo económico”, es decir, su método de inserción en el sistema social, desde el punto de vista de la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de sus misiones y la utilización del producto de su actividad. Los segundos, definen su “régimen de gobernanza”, es decir, su método de in-

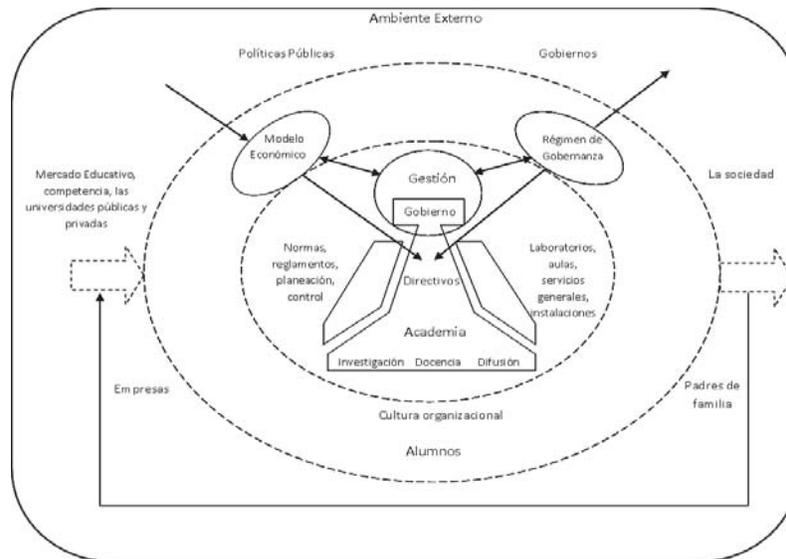
serción en el sistema social, desde el punto de vista de las normas (formales o informales), y comportamientos que regulan su estructura y su funcionamiento interno, así como las relaciones con los otros protagonistas.

Estas dos dimensiones, específicas de cada universidad, no son independientes una de la otra, cualquier “modelo económico”, es inevitablemente compatible con cualquier “régimen de gobernanza”. La articulación entre los dos componentes, es el atributo del sistema de gestión y puede definirse, como sigue: *El sistema de gestión, entendido como acción colectiva, de una universidad pública, articula un modelo económico y un régimen de gobernanza convenientes a la inserción de la institución en el sistema social* (ver Fig. 1).

La gestión, se inscribe en dos “posturas” *a priori* distintas: La primera, es la racional, que tiende a aplicarse en las organizaciones, con el mismo planteamiento que aquella que se aplicaría a un sistema técnico; es decir, un planteamiento racional, cartesiano, distanciada con relación a su objeto, poniéndolo en una secuencia del tipo previsión, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, corrección, que serían los parámetros a considerar para medir el modelo económico de las universidades, representado básicamente en los indicadores de los programas de planeación-evaluación implementados por el gobierno federal a las universidades públicas para la obtención de recursos que les permitan realizar sus funciones sustantivas y adjetivas (13).

La segunda, es la “del protagonista social”, insertado él mismo en la organización que se encarga de gestionar, en relación con los otros miembros de la organización, con las otras organizaciones e instituciones sociopolíticas, en particular, de las que depende mediante el régimen de gobernanza que le concierne. Como afirma Avenier (1997), las ges-

Figura 1. El modelo de gobernanza y gestión para las universidades públicas.



Fuente: Elaboración propia.

tiones son esta vez más subjetivas, implicadas, emergentes, a veces heurísticas, según los procesos de “co-construcción” o de “estrategia de paso”, y están representados los estatutos, normas de funcionamiento, estructuración interna, relaciones con los otros protagonistas individuales o colectivos y sus métodos de control. Esta dimensión podrá medirse, analizando las relaciones entre los actores sociales internos y externos identificados en el contexto universitario.

Estas dos posturas corresponden a concepciones distintas, a veces antagónicas, de la gestión/dirección; según Pérez (2004a) se puede hablar de un “choque de paradigmas” distintos, pero complementarios.

## 7. Conclusiones

Las universidades públicas, adoptan una identidad propia a partir de la forma en

que responden a las características generales y específicas de la región donde operan, y del modo de inserción social que establecen con su contexto externo. El régimen de gobernanza de las instituciones define su modo de inserción en el sistema social, desde el punto de vista de las reglas y de los comportamientos que rigen su estructura y su funcionamiento interno, así como las relaciones con los otros actores externos. La gobernanza tiene que ver con la toma de decisiones, la distribución de la autoridad, la obtención de consensos, la resolución de conflictos, y la obtención de legitimidad, a través de sus fines básicos y de su misión.

El modelo económico, establece también un modo de inserción social de las universidades públicas para la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de sus misiones, y para garantizar su viabilidad y permanencia en el futuro, a través de la diver-

sificación de las fuentes de financiamiento, y de los niveles de vinculación con el sector productivo, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y las redes académicas.

La gestión universitaria deberá apoyar y dar soporte a la operación de los grupos académicos y a la toma de decisiones de los directivos, en el sentido que el diseño de las estructuras administrativas, tendrá que hacerse en función de las necesidades de la academia. Las condiciones de operación de algunas universidades públicas requieren también de una mayor profesionalización del personal administrativo, para proporcionar un mejor soporte a los requerimientos de las actividades de investigación, docencia y difusión.

La gestión de la universidad deberá realizar un trabajo de aseguramiento de la calidad de la gestión administrativa, mejorando las prácticas existentes, acreditando los procesos administrativos principales y documentando el conocimiento adquirido, perfeccionando sus instrumentos de gestión.

La llamada “sociedad del conocimiento” impulsa una mejor educación y entrenamiento de empleados y trabajadores, la creación de nuevos conocimientos, a través de una mayor inversión en investigación y desarrollo, y la creación de nuevas estructuras administrativas y de organización del trabajo. La producción de conocimiento, se lleva a cabo mediante configuraciones de redes internas y externas que las organizaciones desarrollan con el propósito de incluirse en circuitos intensos de aprendizaje. La gestión del conocimiento (14) se orienta a la identificación, explicitación, retención y valorización de los recursos cognitivos, de las capacidades de aprendizaje y las competencias de la universidad incrementando: el capital humano, entendido como una mejor habilitación y compe-

tencia del personal académico y administrativo; el capital social, como la capacidad de acción colectiva para generar soluciones comunes en condiciones de confianza, reciprocidad y cohesión; el capital tecnológico, representado por todas aquellas tecnologías suaves que mejoran la producción, transmisión y transferencia del conocimiento y, el capital organizacional, como el conjunto de mecanismos estratégicos, estructurales y socioculturales que coadyuvan a un manejo eficaz y eficiente de los flujos de conocimientos internos y externos de la universidad.

Entonces, la capacidad de gestionar a la universidad pública, es el énfasis que se pone en que las estructuras administrativas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos de gestión, a fin de que los gobiernos universitarios den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condiciones de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia y calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa de la universidad, tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor (público) en los activos de sus comunidades, incrementando la utilidad general para la comunidad universitaria y los beneficios para la sociedad.

Finalmente, diremos, que un sistema social es gobernable, cuando está estructurado socio-políticamente, de modo tal, que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas, y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales -que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual, formulan sus expectativas y estrategias.

## Notas

1. Son las partes-escuelas, centros, institutos, direcciones, coordinaciones, departamentos, etc., que integran una universidad en diferentes niveles de articulación, respecto de la totalidad o del gobierno de la misma, tanto en el renglón académico como administrativo (Glosario SES).
2. Poco a poco, se reconoce que los gobiernos descentralizados son más aptos para navegar en estos flujos de información y de recursos, de conectarse mejor con la diversidad de sus actores, y representar mejor los intereses de sus académicos, administrativos y estudiantes.
3. En relación con las políticas educativas existe consenso de que, durante los últimos años, la universidad pública en México ha experimentado un aumento en la regulación externa, en un proceso en que el Estado se ha convertido en evaluador cada vez más abierto (Acosta, 2001 y Mendoza Rojas, 2002).
4. Burton Clark (1981).
5. La racionalidad supone la capacidad de proporcionar una dirección de cambio de un estado presente a un estado futuro, a través de una serie de metas intermedias. La racionalidad conduce a precisar objetivos/metast y a fijar criterios de evaluación del desempeño (Solís y López, 2000).
6. El concepto de “governabilidad” aparece en 1973 en el contexto de la guerra fría, en la recién nacida organización mundial “Trilateral”, en la que participan las principales empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea), la que vincula por primera vez el concepto de gobernabilidad para dar respuesta a lo que iba a ser el capitalismo sin fronteras, la nueva fase del sistema capitalista que hoy conocemos como globalización o mundialización.
7. Explica los procesos, a través de los cuales se diseminan y generalizan ciertas formas institucionales que suponen prácticas homogéneas asociadas a ciertas expectativas sobre los resultados que se obtendrán.
8. El concepto de “costo de transacción”, diferente al costo de producción neoclásico, surge en esta perspectiva teórica al reconocerse la existencia de fallas de mercado asociadas con la racionalidad limitada, y el oportunismo de los agentes, así como con la incertidumbre que caracteriza a los mercados (Williamson, 1997).
9. Escuela clásica, escuela de las relaciones humanas, escuela de la contingencia, escuela científica, escuela política, escuela cultural, etc.
10. Mintzberg (1997) dice, que la forma de organización profesional aparece donde el trabajo operativo de una organización es dominado por trabajadores calificados que utilizan procedimientos que, aunque están bien definidos, son difíciles de aprender.
11. Un conjunto de partes en constante interacción en un todo sinérgico, orientado hacia determinados propósitos y en permanente relación de interdependencia con el ambiente externo (Katz y Rosenzweig, 1988).
12. Medio ambiente de tarea o específico, las fuerzas más específicas que son importantes en los procesos de transformación y toma de decisiones de la organización individual (Katz y Rosenzweig, 1988).
13. Funciones sustantivas: En una institución educativa, las actividades de docencia, de investigación, y de difusión y preservación de la cultura. Funciones adjetivas: En una institución educativa, las actividades administrativas, normativas y de planeación que sirven de apoyo a las funciones sustantivas (Glosario, SES).
14. La gestión del conocimiento, es un proceso sistemático que se basa en la capacidad de seleccionar, organizar, presentar y usar la información por parte de los miembros de la organización, con el objeto de utilizar en forma cooperativa los recursos de conocimiento, basados en el capital intelectual propio, con la finalidad de desarrollar las aptitudes organizacionales y la generación de valor (Passoni, 2005).

## Bibliografía citada

- Acosta, S. Adrian (2001). "Gobierno y gestión universitarios", en **Revista de la Educación Superior**, vol. XXX (2), núm. 118, Pp. 51–53.
- Aguilar, V. Luis (2006). **Gobernanza y Gestión Pública**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Avenier, M. José (1997). (Ed.) **La stratégie «chemin faisant»**. Paris, *Económica*, Pp. 393.
- Banco Mundial, (1995). **Informe sobre el desarrollo mundial: el papel de las políticas públicas**. Washington. D.C.
- Bardhan, Pranab (1999). "Democracy and development complex relationship". En Shapiro, I, (Eds.), **Democracy's Values**, Cambridge University Press.
- Caldini, E. F. (2002). "The Structure of Chemistry In Relation to the Philosophy of Science". **International Journal for Philosophy of Chemistry**, Vol. 8, N°2, Pp. 103–121.
- Clark, Burton (1981). **The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective**. Berkeley, University of California Press.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji (1975). **The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York University Press.
- De Vries, Wietse y Ibarra, C. Eduardo (2004). "La gestión de la Universidad". **Revista Mexicana de la Investigación Educativa**, vol. 9, núm. 22, Pp. 575–584.
- Del Re, Giuseppe (2000). "Models and analogies in science". **International Journal for Philosophy of Chemistry**. Vol. 6, N°. Pp. 5–15.
- Etzioni, Amitai (1995). **New communitarian thinking: Persons, virtues, institutions and communities**. Charlottesville: University Press of Virginia.
- Glosario (SES). En línea [http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/ses\\_glosario](http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/ses_glosario)
- Gutiérrez, S. F. (2002). **Pensando la Universidad, vida asociativa, elecciones y gobernabilidad universitaria**. Contraloría General de la República, Bogotá.
- Hanson, R. H. (1958). **Observation and Explanation: A guide to Philosophy of Science. Patterns of Discovery**. And Inquiry into the Conceptual Foundation of Science. Cambridge: University Press.
- Hatchuel, Armand. (2001). "The Two Pillars of New Management Research". **British Journal of Management** 12 (s1), S33-S39. doi:10.1111/ 1467-8551.12.s1.4.
- Héritier, Adrienne (1999). "Elements of democratic legitimating in Europe: an alternative perspective". **Journal of European Public Policy**, 2, Pp. 269–282.
- Hood, C. (1991). (1991), "A Public Management for All Seasons?", **Public Administration**, vol. 69, núm. 1, Pp. 3–19.
- Diccionario de la Lengua Española (RAE), (2001). 22.ª Ed. En línea, <http://www.rae.es/rae.html>
- Kast, Fremond y Rosenzweig, James (1988). **Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias**, 4ª edición. México: McGraw-Hill, Pp. 754.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Lobatón, Pablo (2000). **Aggregation Governance Indicators. Policy Research, Journal of Public Economics**, 76, Pp. 459–493.
- Kooiman, Jan (1993). **Governance and Governability**. En *Modern Governance*, GB, SAGE Publications.

- Kuhn, Thomas, S. (1970). **La Estructura de las Revoluciones Científicas**. México. Fondo de Cultura Económica.
- Lopera, P.C. Mario (2004). “Antinomias, dilemas y falsas premisas que condicionan la gestión universitaria”. **Revista Mexicana de la Investigación Educativa**, vol. 9, núm. 22, Pp. 617–635.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza”. **RSC**, 98/50.
- Mayntz, Renate (2002). “Los estados nacionales y la gobernanza global”. **Revista del CLAD**, 24, Caracas, Venezuela.
- Mendoza, Rojas, Javier (2002). **Los conflictos en la UNAM en el siglo XX**. México: Plaza y Valdés-Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, Pp. 255.
- Mintzberg, Henry (1997). **Estructuras, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces**. México. P.H.
- O’Donnell, Guillermo (1978). “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State”. **American Research Review**, v.XIII, N. 1, Pp. 3-38.
- Passoni, I. Lucia (2005). “Gestión del conocimiento: una aplicación en departamentos académicos”. En **Gestión y Políticas Públicas**, Vol. XIV. Número 1. I semestre de 2005. Pp. 57–74.
- Perez, Roland (2004). *Management de la compétitivité et emploi*. Paris, L’Harmattan, 378 p.
- Pérez, Roland (2004a). *Le choc des paradigmes en sciences de gestion* in G. Garel & E. Godelier (2004). *Enseigner le management*, Paris, Hermès/Lavoisier, Pp. 120–130.
- Pérez, Roland (2004b). **La gouvernance des entreprises-Paris**, La Découverte (Repères), Pp.124.
- Pérez, Roland (2004c). **Développement durable et globalisation : fondements conceptuels et application à la stratégie des multinationales agro-alimentaires**. Colloque AIE2A/SCAE, Développement durable et globalisation dans l’agro-alimentaire, Québec, 23.08.04.
- Pérez, Roland, Igalens, Jacques y Pesqueuz, Yvon (2005). **L’Articulation Marchand-non marchand au cœur du débat sociétal. Jalons pour un nouveau paradigme en management**.
- Prats, Joan (1996). **Gobernabilidad y Libre Cambio en el Mediterráneo. Una perspectiva institucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Prats, Joan. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, marco conceptual y analítico”, **Revista Instituciones y Desarrollo**, N° 10, Pp. 103–148, Institut Internacional de Catalunya.
- Prats, Joan (2002). **La Gobernabilidad local en la Sociedad de la información y el conocimiento**, UOC, Barcelona.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Informe sobre el desarrollo humano (1997)**.
- Przeworski, Adam (1998). “Democratic as an equilibrium, working paper”. New York, University, **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 109, 4, Pp. 83–92.
- Rhodes, R. A. William (1996). “The new governance: Governing without government”. **Political Studies** 44 (4), Pp. 652–667.
- Rhodes, R. A. William (1997). **Understanding governance, policy networks, reflexivity and accountability**. Open University Press.
- Rosenau, James. y Czempiel, Otto (Eds.) (1992). **Governance without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz (1993). **Games in hierarchies and networks: Analytical and empirical approaches to the study of governance Institutions**. Book, Pp. 448.

- Scharpf, Fritz (2000). Institutions in Comparative Policy Research. **Comparative Political Studies**; 33: Pp. 762–790.
- Scharpf, Fritz (2001). **European governance. Common Concerns vs. the challenge of diversity**. Working Paper. Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance-Brussels, 25.7., COM. 428.
- Shepsle, K. y Weingast, Barry (1994). **Positive Theories of legislative institutions**. Legislative Studies Quarterly, vol. 19.
- Solís, Pérez Pedro y López, V. Blanca (2000). “El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional”. **Revista Contaduría y Administración**. México. Pp. 36.
- Strom, Kaare y Müller, Wolfgang (1999). **Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies**, Grupos de trabajo conjunto del ECPR.
- Tomasi, J. (1999). “Towards “chemical congruence” of the models in theoretical chemistry”. **International Journal for Philosophy of Chemistry**, Vol. 5, No. 2, Pp. 79–115.
- Williamson, Oliver (1997). **The economics institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. The Free Press, New York.
- Zurbruggen, Cristina (2004). “Redes, actores e instituciones”. **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia (30 octubre): Pp. 167–188.