

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

CARLOS PALLÁN FIGUEROA*

* *Profesor titular de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana.*

Democracia y gobernabilidad son conceptos que forman parte del discurso político y se refieren inequívocamente al fenómeno del poder. Simultáneamente, ambos conceptos permiten analizar una estructura política, aquella en la cual se ejerce poder.

Una distinción simple o elemental entre ambos términos llevaría a decir que mientras la democracia se relaciona con el asunto de quién gobierna o cuáles son las formas de gobierno (recuérdese la tradición que viene desde Aristóteles), la gobernabilidad se refiere, a partir de una forma específica de gobierno llamado democracia (en cualquiera de sus modalidades: sistema presidencial, monarquía constitucional, régimen parlamentario, etcétera), a la cuestión de la capacidad de gobernar, grado de gobierno, eficacia de las decisiones adoptadas, o capacidad real para imponer políticas.

Aplicados los conceptos a una estructura política determinada, podría decirse que democracia y gobernabilidad no se dan de una manera o un estado puro: hay grados en cada uno de ellos. Se es más democrático en un Estado determinado, si se cumplen ciertos y determinados requisitos y características; un gobierno tiene más “gobernabilidad” en función de la legitimidad de su origen y la eficacia de sus procesos y acciones gubernamentales o de gestión.

Estas nociones que son perfectamente comprensibles para la esfera política (de allí nacieron, y tienen una amplia tradición, recuérdese al *Príncipe* de Maquiavelo), parecen desdibujarse; sin embargo, cuando se pretende aplicarlas a la esfera de la educación superior ¿Qué es lo que justifica, en todo caso, su aplicación en dicha esfera? Una respuesta tentativa es la siguiente: independientemente de que el fenómeno universitario esté ligado, como género próximo, con la educación como disciplina científica, la universidad es también una estructura organizativa. Como tal, forma parte de una estructura política (gobierno federal, gobierno estatal) y, en función de su cercanía con el fenómeno estatal, en la organización universitaria se genera, distribuye y se lucha por el poder (posiblemente una forma *sui generis* de poder), internamente y en sus contactos con el exterior.

La conducción de acciones en una estructura universitaria se cimenta en una autoridad que tiene que ser designada de acuerdo a reglas preestablecidas (lo democrático), y que ejerce sus atribuciones: a) con cierto grado de reconocimiento (legitimidad entre los miembros de la organización); y, b) con determinado nivel de impacto respecto a sus acciones desarrolladas (eficacia).

Analizar las características y modalidades que asumen las organizaciones universitarias desde el punto de vista de ambas nociones, democracia y gobernabilidad, constituye el tema principal de este trabajo.

DEMOCRACIA EN LA CIENCIA POLÍTICA

Democracia es un término usado por Aristóteles en *La Política* y se refiere a una forma específica de gobierno. Según la clasificación hecha por el filósofo, las formas de gobierno se diferencian por dos criterios: a) el número de personas en quienes descansa el poder soberano; y b) los fines que persigue dicho poder soberano. De este modo, al lado de la monarquía y la aristocracia, se encuentra la democracia, la cual, al igual que las dos anteriores busca el interés general pero, a diferencia de ellas, el gobierno es ejercido por todo el pueblo. La democracia como forma pura configura un tipo ideal y “sólo tendría realidad en la vida en el supuesto que exista también una sociedad ideal”¹.

¹Raymond Gettell, *Historia de las ideas políticas*, México, Edinal, 1959, Tomo I, p. 105.

Desde la antigüedad clásica ha subsistido el término democracia y podría decirse “que no ha sufrido modificación alguna trascendental hasta nuestros días”². Por tanto, el término alude siempre a una forma de gobierno, a una manera de organizar al Estado, a un tipo de estructura política.

A lo largo del siglo XX, por lo menos hasta la primera mitad, hubo una certidumbre a la identificación de la democracia como forma de gobierno derivada de la noción Aristotélica. De ese modo, la democracia incluye como valores fundamentales los de libertad e igualdad; incorpora principios como los de soberanía popular y división de poderes; se basa en instituciones que le son consustanciales, tales como pluripartidismo, elecciones, congreso, parlamento³. Además, esa idea de democracia se enlazaba siempre con un contexto económico en el cual está presente la propiedad privada y el mercado como supremas variables económicas.

Pero la certidumbre sobre la noción de democracia empezó a perderse después de la Segunda Guerra Mundial, cuando bajo el influjo de la URSS surgieron las democracias populares de la Europa del Este o la República Popular China. La idea de democracia se había ampliado y con ello quizás deslavado. Luego, con la guerra fría, se traba también una lucha en torno al concepto mismo de democracia, volviéndose “cada vez más abstracto”. Como lo explica S. Loaeza⁴:

“... la rivalidad entre las superpotencias propició la dispersión de la noción de democracia en múltiples significados, porque tanto Estados Unidos como la Unión Soviética reclamaban para sus propias formas de organización política la legitimidad moral que había cobrado la tradición democrática, sobre todo a la luz de la devastación humana y material que habían traído.”

La confusión de concepto llegó a su fin en 1989 con la caída del muro de Berlín. Este acontecimiento se da en medio de lo que Huntington⁵ identifica como la “tercera ola” de democratización, la cual se había iniciado justamente con la revolución de los claveles, en Portugal, 14 años antes.

Dentro de esta tercera ola de democratización van a aparecer muy nítidamente algunos rasgos o características que, con el estatuto de “condiciones mínimas” de una democracia política, van a permitir aclarar el panorama en esta materia. Así, por ejemplo, se coincide⁶ que una democracia debe llenar tres condiciones: los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; la toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; se garantizan un conjunto de libertades básicas que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que medien sobre ellos mecanismos de coacción.

Tales condiciones mínimas las resume S. Loaeza, cuando alude a un nuevo paradigma democrático que surge después de 1989 y que se define a partir de lo ya conocido hasta ese momento (soberanía popular y valores de libertad e igualdad) con dos nuevos y fundamentales rasgos: instituciones que den cuerpo a la democracia representativa y competencia electoral efectiva⁷.

Este nuevo paradigma permite abarcar las nuevas realidades democráticas y aplicarse, para fines de estudio, a los procesos reales que en esa esfera se dan, distinguiéndolos de la estructura u organización formal de la democracia. Las nuevas realidades se refieren a estructuras que están saliendo de regímenes autoritarios o que, dentro del *continuum* democrático, se están perfeccionando. Igualmente, estas nuevas realidades han dado origen a una nueva temática de estudio: el fenómeno de la transición, aplicable a los cambios políticos en muchos países a partir, como ya se dijo, de 1974 (Portugal, España, Latino América, países del este europeo).

²Gettell, *Op. Cit.*

³Soledad Loaeza, “Oposición y Democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, núm. 11, 1996.

⁴S. Loaeza, *Op. cit.*

⁵Mencionado por Antonio Camou en “Gobernabilidad y democracia en América Latina”, *Nexos*, México, núm. 241, enero 1998, p. 105.

⁶*Ibidem*, p.106.

⁷Sobre este último rasgo y apoyándose en un texto de Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economics Reforms and Eastern Europe and Latin America*, S. Loaeza consigna la siguiente definición: “La democracia es un sistema en que los partidos ganan o pierden elecciones... es un sistema de incertidumbre organizada”, *Op. Cit.*, p. 22.

- El estudio de la transición democrática, a diferencia de los enfoques tradicionales, aislacionistas o deterministas⁸, es aquel que permite situar a la democracia dentro de una matriz de relaciones político-sociales y económicas que unen aspectos hasta ahora independientes, como son los de “mercados libres, sociedades civiles plurales, desiguales y complejas, y Estados incipientemente democratizados”⁹.
- Por lo que toca a los procesos reales, el nuevo paradigma va más allá de principios y valores, y pone su acento en instituciones que dan cuerpo a la democracia representativa y a la competencia electoral efectiva. Con ellos se reconocen las fallas y defectos de un sistema democrático formal que no ha cumplido con su propósito plenamente; pero, al mismo tiempo, y en nombre del sistema democrático se diseñan e implantan mecanismos que intentan corregir las fallas advertidas. Las nuevas normas electorales en México, vigentes a partir de 1994, y la creación de IFE (organismo que tiene a su cargo la organización de elecciones), seguramente ejemplifican estas circunstancias. Para sociedades como la mexicana, sin duda se vive un momento de transición que está en el rumbo de superar un grave defecto advertido hace muchos años en otras sociedades de América Latina: “El escepticismo con respecto a las posibilidades de una cultura política democrática puede llevar también al escepticismo, cuando no a la abstención, frente a los valores y procedimientos democráticos”¹⁰.

GOBERNABILIDAD EN LA CIENCIA POLÍTICA

Las nuevas realidades democráticas, con fenómenos como la transición, la discrepancia en estructuras formales en la vida política y sus procesos reales, han dado origen a un nuevo término dentro del discurso político: la gobernabilidad. Un término que está asociado también a la vida y estructuras políticas y que, como tal, se refiere al poder.

Aunque se trata de un término nuevo, su concepto se refiere a una realidad tan antigua como la ciencia política. Forma parte de los consejos que daba Maquiavelo al *Príncipe* para adquirir y conservar un reino. Unido al término democrático, podría decirse que la gobernabilidad tiene que ver también con el tema de quién ejerce, cómo se ejerce y cómo se transmite el poder yendo más allá: qué efectos tiene el ejercicio del poder democrático y los grados de aceptabilidad de dicho ejercicio por la población de un Estado.

Convertido en un concepto de moda, la gobernabilidad aparece en un sinnúmero de análisis y estudios de las estructuras políticas. Con la idea de precisar dicho término, podría decirse que “se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendadas”¹¹.

Derivado de lo anterior, y con el propósito de tener una definición, Arbós y Giner proponen la siguiente: “es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía...”¹².

De acuerdo con ello, la legitimidad se refiere a la aceptación que tiene una autoridad, tanto por su origen democrático (mediante una elección dotada de certidumbre), como por el desempeño en el ejercicio de sus atribuciones, mismo que es calificado de eficaz por la ciudadanía. Podría decirse que la legitimidad electoral originaria para una autoridad es condición necesaria pero no suficiente; una legitimidad secundaria, como un proceso, se va formando o perdiendo a medida que se ejerce el poder. Si la acción desarrollada responde al interés general, y la ciudadanía percibe que la acción es eficaz, la legitimidad envuelve a toda la gestión

⁸Aislacionista sería aquella posición en la cual la democracia no se contamina de la influencia de otros aspectos de la realidad; determinista sería aquella posición en que la democracia aparece condicionada por su entorno, particularmente por problemas de orden social y económico. Derivado de ideas del artículo de Camou, *Op. Cit.*, p. 106.

⁹Camou, *Op. Cit.*, p. 111.

¹⁰Véase a Kenneth Walker, en “La socialización política en las universidades latinoamericanas”, dentro del libro de S. M. Lipset y A. E. Solari, *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967, p. 468.

¹¹X. Arbós y S. Giner le atribuyen a Ralph Dahrendorf, en un artículo publicado en 1980, la concreción de las dos características básicas de la gobernabilidad: legitimidad y eficacia. Véase el libro de los primeros, *La gobernabilidad; ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, España, Siglo XXI, 1996, pp. 5-6.

¹²Arbós y Giner, *Op. Cit.*, p. 13.

pública derivada del ejercicio del poder. Como esa percepción no es uniforme se habla por ello de grado de gobernabilidad¹³.

Un ejemplo claro y expreso de gobernabilidad lo proporciona la actual situación política española. El partido en el poder, El Partido Popular, solo consiguió ser gobierno, no obstante haber ganado la elección de 1996, hasta que la coalición catalana CyU le dio los votos necesarios para poder ser mayoría en las Cortes. CyU cedió sus votos a través de un acuerdo que sugestivamente se llama Pacto de Investidura y Gobernabilidad. A través de este pacto el gobierno se comprometió a llevar adelante algunas acciones gubernamentales (eficaces) consideradas básicas por los catalanes. El pacto tiene que renegociarse periódicamente, como ha sucedido hace un mes y estará vigente lo que resta del año¹⁴.

El pacto, además, ha propiciado un enorme grado de gobernabilidad al PP y, no obstante las diferencias naturales entre partidos, se ha constituido en el marco para que, reconociendo esas diferencias, puedan “administrarse los desacuerdos”.

LA DEMOCRACIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Planteamiento

La Universidad es una estructura organizativa. Como tal forma parte integral del Estado, en todo caso sujeta a reglas que le confieren una mayor independencia y poder de gestión que las propias entidades gubernamentales. La noción de democracia, entendida en los términos descritos anteriormente puede desnaturalizarse si se intenta aplicarla estrictamente a una estructura universitaria, toda vez que aunque cada universidad forme parte de una estructura política, el poder que en ella se ejerce y los objetivos esenciales que ahí se persiguen no son políticos en estricto sentido. El poder de una universidad poco tiene que ver, en su naturaleza, con la “capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, contra su resistencia”¹⁵. Los medios coactivos en una universidad solo tienen sentido cuando se aplican a un sujeto que resuelve seguir perteneciendo a la institución y en materias relacionadas con los fines esenciales de la docencia y la investigación. En cambio, dentro de un Estado el ciudadano no deja, normalmente, de pertenecer al mismo por voluntad propia, y, cuando lo hace, cae bajo el imperio de otro Estado.

Por ello, la discusión sobre la pertinencia del término aplicado a una estructura universitaria podría dejarse para otra ocasión y aquí limitar el texto para entender operativamente por democracia universitaria: los asuntos relacionados con la forma de gobierno universitario, sus reglas básicas y cómo éstas indican la forma de elegir autoridades, confieren y distribuyen atribuciones en los órganos de gobierno, y señalan derechos y obligaciones para sus “ciudadanos”, alumnos, personal académico y personal administrativo. Los problemas de la democracia universitaria se analizan, en todo caso, en el siguiente capítulo, referente a gobernabilidad.

Diferencias entre democracia política y democracia universitaria

¹³Un muy buen resumen de este tema, el cual además permite responder a la pregunta fundamental ¿En quién se deposita el llamado interés general?, es el que ofrecen Arbós y Giner, *Op. Cit.*, p. 56:

“Examinamos siempre los problemas de la gobernabilidad teniendo en cuenta dos dimensiones: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder. En las elecciones que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad. Pero desde el momento en que alcanzan la condición de gobernantes, su actuación se ve determinada por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales. Y a los gobernantes se les valora por la eficacia con que responden a las peticiones de los grupos portadores de intereses parciales. Estos grupos tienen una clara conciencia de su propio interés, y pueden medir el grado con que es satisfecho. En cambio, no sucede así con el interés general, que con frecuencia responde más a un principio ideológico susceptible de interpretaciones diversas, que a la percepción subjetiva de una conveniencia concreta”.

¹⁴Véase la nota de prensa de Carlos Pastor, “Pujol desea pactar con Aznar la fórmula para que 1998 sea tan bueno como 1997”, *El País*, Madrid, 6 de enero de 1998, p. 14.

¹⁵Véase C. Pallán Figueroa, “Política, Administración Pública y Administración de la Educación”, *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, México, UNAM, núm. 6, octubre-diciembre, p. 104.

Una forma de analizar la estructura universitaria sería a partir de los rasgos identificados en la parte I. De ese modo no solo se tendría una comparación entre instituciones con diferentes naturaleza y objetivos, sino que, además, permitiría precisar características de dicha estructura.

Universidad y democracia

A semejanza de los sistemas políticos, el principio de representación ocupa un lugar central en el gobierno de una estructura universitaria. Para el caso de Estados Unidos, varios autores¹⁶ identifican en la tradición del federalismo y en el pensamientos de los Padres Fundadores los principios básicos de gobierno universitario. El testimonio de Burton Clark es elocuente¹⁷:

James Madison y otros fundadores de la república norteamericana incorporaron a la constitución de Estados Unidos una concepción de gobierno equilibrado, dividido y limitado, capaz de evitar el dilema del faccionalismo divisionista y de control excesivo... La garantía democrática a través de la regulación estatal consiste en una estructura federativa que divide la regulación y obliga a los sectores del sistema a frenarse y equilibrarse entre sí... Esta concepción clásica del control dividido y autocontrolable puede aplicarse a la composición interna de las organizaciones y otros sectores fundamentales de la sociedad. La universidad compleja tiende a ser un sistema federado: en el sostenimiento de sus peculiares intereses y poderes, los departamentos y escuelas profesionales semiautónomos, las cátedras y facultades, se comportan como pequeños estados soberanos...

Con sus diferencias, en México y Latinoamérica se comparte la idea de representación y sistema federativo dentro de una estructura universitaria. Sin embargo, tales diferencias pueden ser de matiz, en algunos casos, y en otros substanciales, como en aquellas instituciones en que la elección de representantes se lleva a cabo por toda “la ciudadanía universitaria”, de manera directa y con plena igualdad del valor del voto por parte de cada elector. En algunos casos, a la pregunta de quién gobierna pareciera contestarse con las palabras que enuncian el principio democrático de que “el gobierno debe estar basado sobre el consentimiento continuo del pueblo..., sin que exista ningún otra fuente posible de legitimidad”¹⁸. Por lo menos en una universidad mexicana (Chapingo) tiene plena vigencia este principio, tanto para elegir como para deponer a sus autoridades.

Democracia universitaria: ¿Forma pura o *continuum*?

Como se anotó arriba, la forma pura de la democracia no se da en la realidad social; constituye el gobierno de la mayoría del pueblo y atiende al interés general. De la misma manera, en la estructura universitaria, la democracia es el medio para el logro de sus objetivos esenciales relacionados con la docencia e investigación y la difusión de la cultura.

Sin embargo, la democracia universitaria es cambiante, varía en función del país y del contexto específico. Vista la democracia universitaria a partir de la influencia y poder que ejerce el Estado sobre la organización universitaria, B. Clark ha clasificado en cuatro tipos lo que él denominó “modalidades nacionales de distribución de la autoridad”. Las cuatro modalidades son las siguientes¹⁹:

La Europea: hace referencia a una fuerte influencia de los organismos de Estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores y se presenta sobre todo en

¹⁶Véase a Sheldon S. Wolin, “Higher Education and the Politics of Knowledge”, *Democracy*, New York, abril, 1981, p. 41. Burton Clark, *El sistema de educación superior, una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen, p. 367.

¹⁷B. Clark, *Op. Cit.*, pp. 367-368.

¹⁸Principio atribuido a los padres fundadores de los Estados Unidos, según Wolin, *Op. Cit.*, p. 41.

¹⁹Consignado por Romualdo López en *Administración y gobernabilidad en las instituciones de educación superior en México*, Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 1997, p. 11; y con base en el libro de B. Clark, *Op. Cit.*

la Europa continental. El modelo británico: se refiere a la influencia decisiva de los profesores o de la academia, en las decisiones institucionales con una baja participación de la estructura administrativa o de los administradores. El norteamericano: las llamadas juntas de gobierno (Board of Trustees) tienen un enorme, fuerte y decisivo papel en la vida institucional, más que la de los propios académicos. El modelo japonés: es el resultado de una combinación del modelo europeo con el norteamericano.

Frente a esas modalidades se yergue la latinoamericana o mexicana como una quinta, con perfiles singulares, los cuales tienen que ver con el origen histórico de la organización universitaria, con el altísimo grado de autonomía, y el peso tan grande que tienen otros actores políticos dentro de la organización, a diferencia de las cuatro modalidades ya mencionadas.

En América Latina, a partir 1918 en Córdoba, se llevan a cabo procesos de reforma universitaria que tuvieron como centro de atención el gobierno universitario. Se cambiaron las reglas de participación de los sectores de la universidad, se creó el principio de representación y se establecieron elecciones. Con ese movimiento se luchó contra la oligarquía universitaria representada, en el caso de Córdoba, por las autoridades religiosas de la universidad y los titulares de las cátedras. Demandas centrales de ese movimiento, relacionadas con la democracia universitaria fueron: el establecimiento del cogobierno estudiantil, la autonomía política, docente y administrativa de la universidad, y la elección de todos los mandatarios de la universidad, por asamblea, con representación de los profesores, estudiantes y egresados²⁰. Después de Córdoba, el movimiento de reforma universitaria se extendió a todo el continente, implantándose la mayor parte de propuestas ahí acuñadas. En todos los casos dichos movimientos de reforma, impulsados por estudiantes, se dieron en medio de una lucha política que iba más allá de la estructura universitaria. Derivado de estos procesos de reforma, inicialmente, y luego dando origen a una tradición en materia de organización universitaria, las instituciones de educación superior desarrollaron estructuras con un altísimo grado de autonomía respecto al poder del cual dependían (federal o estatal) y, por tanto, con enormes potencialidades para el arreglo de su régimen interno en materia académica organizativa y financiera. Para el caso mexicano, la ley de autonomía de la UNAM, en 1945, con una influencia enorme del resto del sistema de educación superior, ejemplifica los anteriores juicios.

Por lo que se refiere a los nuevos actores de la vida política de la universidad, la reforma de Córdoba va a erigir tres, hasta entonces con nula o muy escasa presencia: profesores, estudiantes y egresados. Las leyes que consagran la autonomía en los diferentes países de América Latina van a considerar siempre los dos primeros, excepcionalmente se refieren a los egresados y, a partir de los años setenta, como es el caso de México, varios de estos ordenamientos le van a dar presencia y representación a un nuevo actor: los sindicatos universitarios.

Valores fundamentales

Una institución universitaria participa necesariamente de valores democráticos de la sociedad a la que pertenece y, en buena medida, es una de las agencias a través de las cuales se difunden dichos valores. Pero toda institución universitaria tiene valores propios, los cuales persigue a través de sus funciones básicas. Entre ellos pueden contarse: lealtad a la ciencia, libertad de cátedra, formar profesionales capacitados en su especialidad y con responsabilidad social y política, otorgar igualdad de oportunidades a los estudiantes, etcétera. Los valores propios de una democracia política, como libertad e igualdad, están definidos de manera específica en cada legislación universitaria, y otorgan pesos y valores diferentes a cada uno de los actores políticos que participan dentro de esa estructura. En resumen: si la naturaleza del poder que se ejerce en la vida política es diferente a la de la vida universitaria, los valores que preside cada uno de esos dos órdenes son también diferentes.

²⁰Una descripción de análisis de este proceso se encuentra en C. Pallán Figueroa, "Participación y gestión en la universidad de latinoamérica: el origen, la Reforma de Córdoba", en M. Barquín Álvarez y C. Ornelas, *Superación académica y reforma universitaria, México*, UNAM, 1989.

GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Planteamiento

A semejanza de lo planteado en el segundo apartado, la gobernabilidad de la universidad tiene que ver no sólo con el tema de quien gobierna y cómo lo hace, sino también con los efectos producidos por el ejercicio del poder y la aceptación que los principales actores de la organización universitaria tienen de dichas actividades del gobierno universitario. En todo caso, para ser consecuentes con lo planteado hasta ahora, la gobernabilidad dentro de una estructura universitaria se refiere también a los efectos producidos por el ejercicio por ese poder *sui generis*, así como las condiciones en que el mismo es ejercido.

Un ejemplo de la gobernabilidad y cómo se procesa ésta, tal como se enunció para el caso español, parece estar muy ausente en la realidad de la educación superior. Por ello, una vez más la pregunta relativa a sí al traspasar el concepto de un ámbito (político) a otro, no se está desnaturalizando al mismo, o bien, simplemente, si a determinadas realidades de educación superior se les aplica la palabra gobernabilidad como podría aplicarse cualquier otra: conflicto, problema, desacuerdo, etcétera. Una revisión a cinco artículos académicos recientes en los Estados Unidos sobre el tema de gobernabilidad, parecieran indicar que la palabra efectivamente empieza a usarse para realidades que parecen estar alejadas de una aplicación estricta del concepto de gobernabilidad (legitimidad y eficacia)²¹. Por lo tanto, pareciera también estarse acuñando un concepto diferente, acorde con las estructuras de organizaciones universitarias norteamericanas, sin grandes oscilaciones en los procesos democráticos por excelencia: designación de autoridades, conformación de cuerpos de gobierno, ejercicio de atribuciones, relaciones con la estructura gubernamental, etcétera.

En contraste con ello, en el caso de América Latina y México, por lo ya visto en el apartado anterior, las instituciones suelen vivir momentos de tantas dificultades que la posible explicación de éstos es a través del concepto de gobernabilidad, tal y como se usa en la ciencia política. Pactos para elegir autoridades al margen de los procesos de elección, acuerdos para distribuir puestos de dirección, arreglos para promover

²¹Véanse los siguientes artículos en los cuales se indica cuál es la materia sobre la cual versa la gobernabilidad:

1. Marvin Lazerson, "Who Owns Higher Education (The Changing Face of Governance)?", *Change*, March-April 1997. El autor se refiere al creciente poder de las juntas de gobierno o patronatos (*Board of Trustees*) y el conflicto trabado con los líderes académicos. La creciente influencia de estas entidades está remodelando el equilibrio de poderes en las instituciones de educación superior. Existe traducción al español en *Revista de la Educación Superior*, Enero-Marzo de 1998, núm. 105, pp. 51-65. N. del E.
2. Laurence R. Marcus, "Restructuring State Higher Education Governance Patterns", *The Review of Higher Education*, Summer 1997, vol. 20, núm. 4. Se hace un llamado de alerta sobre los cambios que se están dando en la relación entre entidades pertenecientes a Estados de la Unión y los Colegios y Universidades. Esa relación refleja una situación dinámica y compleja. Los consejos gubernamentales de educación, las legislaturas y las oficinas del gobernador empiezan a tener una mayor influencia en detrimento de la propia autonomía de las instituciones. Los cambios principales se refieren a propuestas para la reducción de costos en universidades y colegios, así como para desarrollar actividades de evaluación externa de los mismos.
3. David W. Leslie, "Strategic Governance: The Wrong Questions", *The Review of Higher Education*, Fall 1996, vol. 20, núm. 1. Los Estados empiezan a tomar mayor interés en la educación superior. En los últimos años los profesores y estudiantes tienen mayor representación en órganos colegiados como el Senado. Se ha generado una especie de parálisis: los presidentes de universidades no pueden actuar y los profesores e investigadores no quieren hacerlo. Con ello se ha generado un serio problema de legitimidad para la toma de decisiones. Esto se observa, particularmente en la relación gobernabilidad y planeación, donde los valores de cada uno de ellos son diferentes; la primera atiende al proceso democrático, la segunda la racionalidad.
4. Joel M. Douglas, "Faculty Senates as Labor Organizations: an Investigation of Governance Structures in Higher Education", *Labor Law Journal*, February, 1995. Una parte de la política laboral de los Estados Unidos promueve la intervención de los empleados de una empresa en el proceso de adopción de decisiones. Los profesores de la Universidad de Yeshiva resolvieron invocar dicha política para participar en las decisiones; sin embargo, la administración de la Universidad impugnó dicho derecho, resolviendo la Corte Suprema de los Estados Unidos que por las tareas que desarrollan los profesores, éstos ya tienen incorporadas decisiones, sin que necesariamente deban participar en otras diferentes. Con ello se niega la posibilidad para que el cuerpo de profesores actúe en circunstancias colegiadas y en condiciones de administración conjunta de la Universidad.

la innovación, reglas casuísticas, etcétera, parecen estar a la orden del día para que la institución continúe funcionando. Un pacto como el de PP y CyU en España es normal y hasta esperado en algunas instituciones de educación superior en México.

Enfoques para explicar la gobernabilidad

Identificación de la gobernabilidad

Se empieza a hablar de gobernabilidad cuando la forma de gobierno no alcanza o pierde legitimidad, o cuando sus actos no producen resultados eficaces. Aplicada esta idea a una estructura universitaria en la cual también se genera, distribuye o se lucha por el poder *sui generis* ahí contenido, cabría preguntarse entonces cómo se origina el fenómeno de gobernabilidad. Posiblemente, para el componente de legitimidad no se requiere de grandes disquisiciones: la elección de autoridades universitarias estuvo viciada; por actos realizados la autoridad va perdiendo aceptación dentro de la “ciudadanía universitaria”; porque en el ejercicio de sus atribuciones la autoridad no responde a las expectativas de otros actores de la institución, o se entra en choque con ella; por omisiones, se obtiene un efecto semejante. En todos esos casos se pierde legitimidad y aparecen problemas de gobernabilidad.

Más complicado resulta identificar el origen de los problemas de gobernabilidad cuando ésta radica en la poca eficacia de una gestión. Si se desecha el factor personal (de actitudes, conductas y voluntades), que siempre estará presente por las diferencias naturales de autoridad a autoridad, y si se quiere explicar a través de la propia estructura de la organización, o de la forma de gobierno, habría que explorar a través de teorías que contemplen la institución universitaria como estructura compleja (“anarquías organizadas”, según Clark), la cual en sí misma, de manera natural es propensa a generar tal tipo de fenómenos. Para ese propósito dos enfoques pueden ser aplicables y ensayados. A continuación se exponen dichos enfoques: el formalista y el de poderes legítimos.

El enfoque de formalismo

Desarrollado por Fred Riggs²² a mediados de los años sesenta, dentro del campo de la administración pública y válido, según él, para los países en desarrollo. Si la organización universitaria forma parte de una estructura más amplia, como es el fenómeno de la organización en general o la administración pública, la teoría de Riggs ofrece entonces un espacio para abordar el aspecto específico referente a la forma de gobierno, o a la organización democrática de una universidad.

Situado en la administración pública, el formalismo como teoría “explica el por qué las teorías, técnicas y procedimientos administrativos difícilmente encuentran apoyo y cabal aplicación en la realidad de las instituciones de educación superior... también es posible observar las discrepancias existentes entre propósitos manifiestos y reales; así como entre innovaciones administrativas y resultados alcanzados”²³.

Aplicado a una estructura de gobierno universitaria, el formalismo puede estar presente a través de varios rasgos, aquí se enuncian los principales²⁴:

- Anomía, o falta de cumplimiento de las normas establecidas debido a la existencia de reglas contradictorias.
- Mimesis, cuando se copian estructuras, instituciones, costumbres, normas y procedimientos sin la

²²Véase Fred Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1964. También C. Pallán Figueroa, *Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México*, México, INAP, 1968; en toda esta parte se ha seguido ideas y textos ahí contenidos, particularmente en las páginas 8, 70, 105 y 169.

²³Pallán Figueroa, *Op. Cit.*, p. 8.

²⁴*Ibidem*, p. 70.

necesaria atención a factores culturales y otras condiciones endógenas.

- Polinormativismo, la presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.
- Disensión, o falta de consenso en metas, políticas y directrices fundamentales.
- Nepotismo, la interferencia de familiares y amigos en el desempeño de los cargos de la administración universitaria.
- Ambigüedad cuando la realidad permite que una norma tenga una gran variedad de interpretaciones que dan margen a diversos procesos de implantación.

La manifestación de estos rasgos en muchas organizaciones permiten mostrar que una de las más típicas representaciones del formalismo en las instituciones mexicanas de educación superior se da precisamente en su estructura organizacional y administrativa, la cual es producto de la democracia universitaria o forma de gobierno adoptada. Muchas de las reformas planteadas, tendientes a acabar con esa situación, han quedado sólo en propuestas legislativas que, una vez aprobadas, no han alcanzado operatividad. El resultado ha sido la creación de nuevos problemas: ahora bajo los fenómenos de polinormativismo y sobreposición de leyes.

Además, hasta hace poco tiempo el fenómeno de mimetismo fue una constante en la creación de nuevas universidades a semejanza de la UNAM. Su modelo de organización, plasmado a su Ley Orgánica de 1944 era copiado por la mayoría de las nuevas universidades. El resultado para las universidades que así procedieron ha sido una profunda discrepancia entre estructura real y formal. Ese fenómeno de mimetismo ha sido certeramente reconocido años atrás: si bien, por regla común, las nuevas instituciones toman como modelo de su organización la estructura de las instituciones precedentes, pronto se advierte la urgencia de una planeación y coordinación técnico-administrativa acorde con sus propias circunstancias²⁵.

Aun y cuando lo anotado hasta ahora se refiere principalmente a aspectos de administración, planeación o legislativos, en los cuales se contiene la forma de gobierno universitario, los intentos de perfeccionamiento de ésta, cuando sólo producen efectos formales, terminan por carecer de eficacia, afectando con ello las situaciones de gobernabilidad de la institución²⁶.

Poderes legítimos

Un segundo enfoque, ya relacionado con las universidades en su carácter de organizaciones, es el que proporciona Burton Clark, el cual se basa en el poder legítimo que se contiene dentro de una organización. De acuerdo con ello, el elemento de análisis más importante para entender a una organización universitaria es el modo en que un sistema académico distribuye y legitima poder. Apoyándose en una expresión de Lord Ashby (“la salud de una universidad depende de quién la controla desde adentro”), y con el propósito de aplicarlo al sistema de educación superior en su conjunto, Clark basa su análisis en la identificación de los actores, “aquellos que empuñan los controles del sistema”²⁷.

De acuerdo con ello, los actores del sistema se relacionan de tal modo que la interacción de ahí resultante puede simbolizarse con una metáfora teatral: al frente, en el escenario, se encuentran los comités y consejos ampliamente representativos y ahí escenifican sus rituales; pero las decisiones son tomadas entre bastidores y en los camerinos del teatro donde grupos pequeños se enfrascan en duras negociaciones y en la formación de alianzas que efectivamente hacen funcionar a la institución. Dentro de esa imagen, concluye, diciendo que los estudiantes no tienen acceso a los sitios del teatro antes mencionado, son solamente público, y los profesores jóvenes sólo tienen una participación parcial²⁸.

²⁵ ANUIES, “Declaración de Querétaro”, documento final de la XVI Asamblea General Ordinaria, *Revista de la Educación Superior*, México, vol. IV, núm. 2, 1995, p. 40.

²⁶ Podría citarse el caso de la Universidad de Sonora, a finales de los años sesenta, véase C. Pallán Figueroa, *Op. Cit.*, 1978, pp. 139-148.

²⁷ Burton Clark, *Op. Cit.*, p. 160. En esta parte se ha seguido, en lo fundamental, dicho texto.

²⁸ Clark, *Op. Cit.*, p. 27.

A diferencia del enfoque del formalismo, el de Clark no segmenta o divide en función de que los actores sean autoridades designadas para actuar en la organización o ejerzan poder dentro de ellas (por ejemplo, como en el caso venezolano y la importancia de los partidos políticos). Lo que interesa es que sean actores que, a la vez tengan un poder legítimo, consistiendo éste en aquel que es reconocido, formalmente o de *facto*, por la propia estructura y los “ciudadanos universitarios”. Así, Clark borra la diferencia entre autoridad real y formal y la sustituye con la expresión de autoridades legítimas. A Clark le interesa, en todo caso, identificar los tipos diferentes de poder legítimo que son observables dentro de una organización universitaria.

Por lo tanto, parte central de su enfoque es identificar seis formas básicas de constitución de la autoridad de una organización universitaria y, dentro de ellas, 13 tipos diferentes de autoridad, donde se combinan poderes formales (derivados explícitamente de la forma de gobierno universitario) y poderes reales o de *facto* (aquellos que son reconocidos y legitimados dentro de la organización)²⁹. Para contrastarlo con el enfoque formalista, podría decirse que entre los 13 tipos identificados, seis se refieren a poderes reales, cuatro a formales y tres a una combinación de ambos, según la apreciación que puede hacerse.

A la luz de las anteriores ideas, e interpretando a Clark, pareciera que la organización universitaria constituye una estructura compleja donde confluye el ejercicio de la autoridad (legitimidad) de todos esos actores, generándose una multiplicidad de poderes que, alternativamente, se suman, anulan y asimilan unos a otros, dando como resultante un equilibrio que permite el funcionamiento (governabilidad) con un alto grado de cumplimiento en la realización de tareas que la institución tiene encomendadas (eficacia).

¿Pero, en qué consiste específicamente el poder que se ejerce dentro de una organización universitaria? Hasta ahora sólo se ha dicho que *no es* poder político en estricto sentido y, ambiguamente, se ha caracterizado agregándole la frase “*sui generis* “. Un avance sobre este tema lo proporciona Clark cuando indica que ese poder *sui generis* tiene, entre otros contenidos, valores; y, si en la educación superior se da una “lucha por el poder”, dentro de una institución, esta lucha pone en juego valores diferentes e inclusive contrapuestos³⁰.

Sobre este último tema y apoyándose en Weber, Clark elabora una argumentación que aquí se resume a manera de silogismo³¹: a) Las sociedades modernas están repletas de valores irreconciliables; la vida social organizada es, por tanto, una lucha por el poder, ya que éste determina en última instancia cuáles valores triunfan y quienes pagan los costos; b) esa lucha, calificada como necesaria, se ha trasladado al interior de las redes organizacionales que constituyen a los subsectores sociales; c) el poder de la organización universitaria se verá dividido. De ahí deriva, una reflexión final de Clark: “el poder concentrado representa la mayor amenaza a la operación del sistema de educación superior”.

Volviendo al título de este texto, podría decirse entonces que, a la democracia universitaria, como forma de gobierno, le es consubstancial la existencia de diversos poderes (al igual que a la democracia política), y que la gobernabilidad, dependiente de poderes formales y de *facto*, se alcanza porque en la operación de la institución universitaria se da un predominio de valores que encarnan a la institución, valores que son desarrollados por miembros de la “ciudadanía universitaria” que, a su vez, tienen un amplio reconocimiento dentro de la misma.

Hacia una visión latinoamericana de la gobernabilidad

Los dos enfoques anteriormente expuestos permiten diseñar un marco para el estudio de los fenómenos de gobernabilidad en las instituciones de educación superior de América Latina. Sin embargo, por lo ya anotado,

²⁹La clasificación de formas de autoridad y tipos diferentes de poder legítimo de ahí resultante sería la siguiente: I. Autoridad basada en la disciplina: 1) Autoridad personalista (profesional); 2) autoridad colegiada (profesional); 3) autoridad gremial; 4) autoridad profesional. II. Autoridad basada en el establecimiento: 5) autoridad del patronato (institucional); 6) autoridad burocrática (institucional). III. Autoridad basada en el sistema: 7) autoridad burocrática (gubernamental); 8) autoridad política; 9) oligarquía académica pansistémica. IV. El carisma. V. Modalidades nacionales de distribución de autoridad: 10) la europea; 11) la británica; 12) estadounidense; 13) japonesa. VI. El sistema académico como un sistema de autoridad, Clark, *Op. Cit.*, pp. 163-195.

³⁰*Op. Cit.*, p. 364.

³¹*Op. Cit.*, pp. 364-365.

ese marco parece insuficiente e inadecuado para poder captar la complejidad de un fenómeno que hinca sus raíces en una historia, tradición y rasgos muy particulares. Si las realidades institucionales son diferentes, igualmente lo serán los fenómenos que originan.

En los tiempos recientes esta situación ha empezado a ser advertida por analistas que han iniciado trabajos que intentan colmar los vacíos advertidos. Algunos como Romualdo López se formulan esta cuestión a modo de interrogantes³²:

“¿De qué manera las estructuras de gobierno formales, órganos personales y órganos colegiados, diseñan e instrumentan las decisiones institucionales?, o ¿cómo otras fuerzas reales, no formales, tienen la capacidad de guiar el cambio institucional? En este mismo sentido, ¿cómo se construye la gobernabilidad institucional entre los órganos formales de autoridad y los grupos de poder y presión presentes en cualquier institución?, ¿dónde se gestan las políticas que impulsen un cambio institucional?, ¿dónde se discuten las iniciativas surgidas e impulsadas externamente para involucrar a la institución en un cambio?”

Un principio de explicación a estos interrogantes tienen que ver con los actores que participan en la estructura universitaria. El peso de cada uno de ellos, por el poder que ejercen, es diferente, por ejemplo, respecto a los contemplados por B. Clark; e inclusive hay actores diferentes.

A manera de síntesis, se podría hacer un rápido recuento de ambas circunstancias. Así, sobre actores ya conocidos se tienen las siguientes características, haciéndose en algunos de ellos la descripción por contraste respecto a otros modelos universitarios, principalmente el de los Estados Unidos³³:

- Organos colegiados: incluye a Consejos en sus distintas denominaciones; en su composición son endogámicos, no participando representantes de la sociedad civil. En un buen número de instituciones el consejo universitario representa la autoridad de mayor jerarquía. Incorpora una representación múltiple, lo cual significa que al lado de personal académico, alumnos y autoridades, incorpora al sindicato o sindicatos y estudiantes. Su tradición es relativamente reciente, arranca de la reforma de Córdoba.
- Autoridades personales: incluye al rector y directores. La selección de estas autoridades privilegia lo interno, no sólo se pide que esté incorporado a la institución sino que tenga, además, una antigüedad determinada. No supone una profesionalización previa. La elección recae en un consejo universitario, una junta de gobierno o por votación directa de la ciudadanía universitaria. Salvo excepciones, la permanencia en el cargo es breve.
- Académicos: dentro del sistema, es minoritario el personal de carrera y de tiempo completo. Dentro de los consejos tienen un peso menor, y solamente adquieren fortaleza en unión con otros sectores, como los estudiantes. La profesionalización es aun incipiente.
- Gobierno federal y estatal: tiene un peso enorme, por lo que toca a la generación de políticas en la materia, así como por el financiamiento a las universidades públicas (dos terceras partes de los presupuestos universitarios). El estatal genera las normas que han dado autonomía y apoyan con recursos.

Junto con los anteriores actores, en América Latina y México, ocupan un papel importante otros dos:

- Estudiantes: participan en la gran mayoría de órganos colegiados, a veces con muy alta proporción (paritaria). Opinan sobre toda clase de asuntos. En muchos casos reciben subsidio para el sostenimiento de organizaciones.

³²En esta parte se ha seguido el texto de R. López Zárate, *Op. Cit .*, 1997.

³³López Zárate, *Op. Cit .*, pp. 13-17.

- Sindicato: representa trabajadores académicos y administrativos, suele tener participación en el máximo órgano colegiado de cada institución. Opinan sobre toda clase de asuntos.

Este conjunto de características indican que junto a otros modelos de gobierno o de autoridad universitaria, el de América Latina o el de México ocupa un espacio singular, llevando en ocasiones a “pensar que tal vez la estructura del gobierno mexicano no se ajusta a los modelos conocidos o, mejor dicho, que los modelos descritos por otros analistas no son suficientes para explicar el fenómeno de la gobernabilidad en nuestras instituciones”³⁴.

Otros estudios han empezado a poner atención en el tema de la innovación y el cambio institucionales, reconociendo que la gobernabilidad ha sido, con frecuencia, el principal obstáculo para impulsar dichos procesos. Ello quiere decir, el desarrollo de la estructura universitaria pasa por considerar todos los actores antes mencionados, para que, con sus actitudes, y dentro de una nueva estructura de gobierno o administrativa, el cambio pueda ser procesado. Así, por ejemplo, Adrián Acosta en un muy reciente trabajo³⁵, al estudiar la innovación en algunas universidades públicas mexicanas sostiene que “el componente político se convirtió en el factor crucial en los cambios”. Además, que en dichos procesos de innovación se orientan por los principios básicos de la gobernabilidad. Aquí se resumen algunas de sus principales observaciones:

El periodo 1982-1994 constituye un lapso de ensamblaje conflictivo entre la instrumentación de políticas federales en la materia y los procesos de cambio que impulsaron las autoridades y los grupos dirigentes de la universidad.

En ese mismo lapso se llevaron a cabo macro reformas en el ámbito político, jurídico y organizacional, orientadas a fortalecer la esfera académica de las universidades.

Las nuevas estructuras de gobierno implantadas responden mejor a la complejidad de las relaciones políticas.

Hay una nueva gobernabilidad que se desplaza de los gremios al eje de las jerarquías académicas y burocráticas.

Las redes formales e informales de poder son básicamente congruentes con el funcionamiento de las estructuras de autoridades existentes y, por tanto, el orden político institucional es el resultado de esta relación.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto pueden enunciarse algunas ideas finales a manera de resumen y conclusiones. Ellas son las siguientes:

- Hay un uso muy reciente y difundido del término “gobernabilidad”, tanto en su aplicación a sistemas de gobierno político como de gobierno universitario. El término se aplica con enorme laxitud, de tal forma que resulta sumamente impreciso. En la literatura internacional, y específicamente en el caso de los Estados Unidos, “gobernabilidad” parece referirse a lo que en otras épocas se denominaba simplemente “gobierno universitario”. El propósito de este trabajo ha sido precisamente el esclarecer dicho término³⁶.
- Las nuevas realidades democráticas, con fenómenos como la transición, la discrepancia en estructuras formales en la vida política y sus procesos reales, han dado origen a un nuevo término dentro del discurso político: la gobernabilidad.

³⁴ *Op. Cit .*, p. 16.

³⁵ Adrián Acosta Silva, *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición (1982-1994)*, Tesis Doctoral, México, FLASCO, 1997. Aquí se intenta reunir las ideas más relevantes de la tesis y, en particular se han visto las páginas 5, 7, 270 y 283.

³⁶ Uno de los primeros trabajos en los cuales se utiliza el término es el perteneciente a James A. Perkins, *The Governance of Higher Education; a Report Prepared for the Education Department of the World Bank*, November, 1983, trabajo en el cual dentro de gobernabilidad se encuentran materias como Sistemas de Información, Planeación, Recursos Humanos, Presupuestos, entre otros.

- Resulta válido hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en que las instituciones ostentan un poder legítimo y, al mismo tiempo, son capaces de cumplir con la misión que tienen encomendada.
- La democracia universitaria es cambiante; varía en función del país y del contexto específico. En el caso de América Latina, y particularmente en México, los perfiles singulares que asume derivan del origen histórico de la organización universitaria, del altísimo grado de autonomía con que cuenta, así como el peso tan grande que tienen algunos de sus actores políticos, situación que no se presenta en otros sistemas, como sería el caso de estudiantes, trabajadores, y aun el propio de los profesores.
- Idealmente, una institución universitaria participa necesariamente de los valores democráticos de la sociedad a la que pertenece. Pero, si la naturaleza del poder que se ejerce en la vida política es diferente al de la vida universitaria, los valores que preside cada uno de esos dos órdenes son también diferentes.
- La gobernabilidad en la estructura universitaria tiene relación no sólo con el tema de quién gobierna y cómo lo hace, sino también con los efectos producidos por el ejercicio del poder y la aceptación de los principales actores de la organización universitaria.
- La organización universitaria constituye una estructura compleja donde confluyen el ejercicio de la autoridad (legitimidad) y una multiplicidad de poderes que deben guardar un equilibrio que permita el funcionamiento (gobernabilidad) con un alto grado de cumplimiento en la realización de tareas que la institución tenga encomendadas (eficacia).
- La diferencia en la utilización del término gobernabilidad, en un sistema como el de Estados Unidos y en otro como el de América Latina, debe llevar a insistir en la construcción de un paradigma que, bajo ese rubro, permita analizar con mayor cuidado los aspectos de legitimidad y eficacia presentes en una estructura universitaria.