

MÁS AUTONOMÍA O MÁS GOBERNANZA

Un dilema universitario

El Estado contemporáneo enfrenta un dilema básico: instrumentar soluciones que respondan a las demandas sociales de acceso y participación en la distribución de recursos, y al mismo tiempo cumplir con metas de crecimiento económico y satisfacción de compromisos de eficacia y transparencia en la gestión. Buena parte de la discusión académica en torno a las condiciones de gobernabilidad aborda tal dilema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en un continuo debate acerca de las condiciones y prácticas democráticas. Los límites de la gobernabilidad instituida se concentran en las relaciones entre la autoridad y la ciudadanía en los procesos generales y particulares de toma de decisiones. El modelo democrático republicano convencional ofrece como respuesta la representación ciudadana a través de partidos y la división de poderes. Tal esquema tiende al agotamiento a medida en que la representación social se integra a las esferas del Estado y el gobierno, y a medida en que los partidos y los legisladores pierden contacto con la base ciudadana fuera de coyunturas electorales. Por ello, se han abierto paso formulaciones alternativas centradas, en su conjunto, en la noción de gobernanza.

El concepto moderno de gobernanza alude a la operación de principios de gobierno y gestión pública que se apoyan en la participación activa de grupos y organizaciones que no forman parte integral del mismo, que se distinguen de las entidades de la administración pública y el sistema de partidos. La creciente participación de grupos de interés en procesos de gobierno incluye una amplia gama de prácticas que van desde la consulta de opiniones en torno a determinadas políticas, reformas, innovaciones y otros procesos de cambio, hasta opciones de incidencia, más o menos reguladas, en procesos de toma de decisiones.

Mientras que la gobernabilidad se entiende como un fin central de la actividad política, la gobernanza es uno de los medios para conseguirla. Por varias razones: amplía las bases sociales de legitimidad de la acción gubernamental; mejora la eficiencia de la gestión pública; y amplifica el conocimiento y la pericia (*expertise*) que soporta el diseño de políticas y programas, así como la toma de decisiones de gobierno. Uno de los temas de mayor relieve al que se

vincula la idea de gobernanza pública remite al desarrollo de mecanismos de vigilancia y control sobre el ejercicio gubernamental, así como a las exigencias de transparencia y rendición pública de cuentas.

Tal perspectiva ha resultado de utilidad para sistematizar y orientar procesos de gobierno en ámbitos nacionales y también supranacionales. Dada la tendencia mundial de configuración y operación de bloques, alianzas y sistemas de orden multinacional, principalmente concentrados en la comercialización de bienes y servicios, aunque con implicaciones en el sector laboral, la movilidad de personas, la cooperación en áreas de interés compartido, entre otros elementos, la idea de gobernanza transnacional o global se enfoca sobre esa problemática y comprende aspectos como, entre otros, la regulación del comercio internacional, el desarrollo tanto de plataformas normativas de jurisdicción internacional como de tratados y acuerdos sobre la diversidad de temas que comprende la dinámica de la globalización, las fórmulas de cooperación y negociación, así como la solución de conflictos y controversias.

No obstante la atribución conceptual de sus ventajas, el diseño práctico de fórmulas de gobernanza corre riesgos de formalismo e ineficacia en aquellos casos en que la asociación entre agentes gubernamentales y organizaciones civiles es un requisito burocrático antes que una fórmula eficaz de gestión. Varios autores han hecho notar, por otra parte, que las soluciones de gobernanza pueden ser acaparadas por grupos de interés que concentran la representación de sectores económicos y sociales dominantes, de modo tal que una gobernanza técnica tiende a desplazar la representación democrática de la sociedad.

Las reformas contemporáneas en el ámbito de la gestión gubernamental, en particular la planeación y administración de los órdenes de gobierno así como el desarrollo de políticas públicas, a través de instrumentos de gobernanza y nueva gerencia pública, se ha traducido, entre otras expresiones, en la conformación de una variedad de instancias y organizaciones, con autonomía plena o relativa del Estado, que cumplen funciones de consulta, vinculación, supervisión y control del ejercicio gubernamental. El conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura e implementación de políticas, tiende a configurar redes de gobernanza, de modo que las políticas públicas sean resultado de una negociación entre los agentes de tales redes.

Los procesos de ampliación de gobernanza y la denominada nueva gerencia pública tienen puntos de convergencia entre sí, ambos confluyen en torno a la problemática de generar respuestas a los retos de la gobernabilidad democrática.

Es notable, además, que los instrumentos asociados a tales procesos tienden a expandir su esfera de acción del ámbito de la administración pública hacia el resto de los organismos del Estado, las organizaciones civiles, los organismos públicos autónomos y, en algunos casos, al sector privado asociado a la esfera gubernamental. La proliferación y profundización de estos modelos ha generado, según algunos autores, una fase de nuevo regulacionismo estatal, que describe la tendencia hacia una configuración de gobierno basada en el desarrollo de mecanismos de control mutuo entre todos los agentes participantes.

Los procesos de gobernanza y nueva gerencia pública se han mostrado adaptables a distintos niveles de los sistemas de gestión pública, lo que incluye el ámbito de las organizaciones individuales. En este sentido, al considerar la problemática de la gobernabilidad y las opciones de gobernanza de conjuntos institucionales agrupados en estructuras o sistemas, como es el caso del sistema de educación superior, la reflexión obliga a considerar distintos planos: la relación entre el Estado y las instituciones de formación profesional, el gobierno interior de estas instituciones, y la acción de grupos de interés en su organización y orientación. Al hablar de gobernanza universitaria se alude, en el sentido indicado, a la adopción de modos de relación específicos con la agenda pública y a la adaptación de soluciones de gobernanza en la conducción institucional.

Retos de gobernabilidad y gobernanza en el sistema universitario

Al igual que en otras esferas de la organización social, la evolución reciente de los sistemas nacionales de educación superior se moviliza en torno a dinámicas simultáneas, a menudo concurrentes, de diversificación, diferenciación y convergencia. Aunque distintas razones explican este fenómeno, se reconoce como un sustrato común la creciente importancia de la educación superior para la economía y la sociedad del conocimiento, así como las implicaciones de la globalización sobre la forma y el contenido de la oferta de estudios de este nivel. En la actualidad, las universidades y el resto de las instituciones de educación superior (IES) son objeto de diversas demandas que provienen de la economía, el gobierno y la sociedad. De estas instituciones se esperan respuestas que, por vía de las funciones de enseñanza, investigación y difusión, coadyuven al crecimiento económico, al desarrollo y la cohesión social, a la construcción de ciudadanía y la integración cultural, y a la protección del medio ambiente, por citar solo algunas. No es de extrañar, en consecuencia, que el reconocimiento del papel estratégico de estas instituciones en el enfrentamiento de los retos del siglo XXI se acompañe de preocupaciones acerca de la calidad, la eficiencia, la perti-

nencia y el potencial de respuesta de la formación educativa superior. Tampoco es de extrañar, en el marco de la problemática política descrita, que los temas de control, supervisión y coordinación de los sistemas universitarios aparezcan como prioridades de las políticas públicas relativas a este sector.

Las posibilidades de coordinación sistémica varían en función tanto del grado de centralización de las políticas de educación superior, como del grado de control institucional del gobierno sobre las universidades. En países con régimen federal una dimensión adicional de la problemática se refiere a la coordinación de sistemas de cobertura regional o estatal.

Aunado a lo anterior, una tensión generalizada que enfrentan las políticas de coordinación entre el Estado y las instituciones universitarias radica en la percepción, desde la perspectiva de las instituciones, de riesgos de pérdida de autonomía en virtud de una real o supuesta injerencia de las entidades gubernamentales que forman parte del esquema de coordinación propuesto o en ejercicio. Por regla general, con los matices que se advertirán en la presentación de casos nacionales, esta tensión suele ser más vigorosa cuanto mayor es el grado de autonomía de las instituciones con respecto al Estado. Escenarios de este tipo suelen ser resueltos mediante fórmulas de coordinación que son, simultáneamente, más débiles y más complejas que aquellas en las que prevalece un principio jerárquico entre la entidad gubernamental y las instituciones universitarias, es decir, en sistemas en los cuales la autonomía se limita, por ejemplo, a la libertad académica y/o a la designación de autoridades.

La función de coordinación, en contextos en los que la autonomía universitaria prevalece con fuerza normativa, suele operar a partir de sistemas de relaciones entre, por ejemplo, asociaciones u otras corporaciones universitarias en las cuales es delegada la representación institucional –y por lo tanto delegadas atribuciones autonómicas– para entablar relaciones con la entidad gubernamental responsable. De este modo, no son las instituciones como tales, sino los cuerpos representativos de autoridad, con los cuales se entablan tanto relaciones de comunicación como negociaciones sobre, por ejemplo, montos y vías de subsidio financiero, políticas y programas que el gobierno desea instrumentar en el ámbito universitario, obligaciones de rendición de cuentas, entre otros. Es una tendencia que tales sistemas de relaciones operen a partir de esquemas de concesiones mutuas entre mejores condiciones de acceso a recursos fiscales a cambio de compromisos de implantación y desarrollo de ciertas políticas o programas. La negociación de esta clase de incentivos presupone una base de coordinación que evite la transacción bilateral como mecanismo preeminente de transmisión de las iniciativas que el gobierno está dispuesto a impulsar.

En México las tendencias de descentralización y federalización de la educación superior presentan, a pesar de los avances, importantes tensiones y algunos dilemas que reclaman solución. Entre los problemas más relevantes se identifica la ausencia de una coordinación y regulación del sistema con enfoque federalista. Aunque la autoridad gubernamental reconoce esa alternativa para el desarrollo del sistema, también es cierto que mantiene y tiende a incrementar atribuciones relevantes en materia de la orientación curricular de las entidades que coordina, particularmente los subsistemas de educación superior tecnológica y de formación de profesores.

Del mismo modo, las políticas de calidad enfocadas a las universidades públicas de los estados, basadas en la oferta de recursos federales adicionales, evidencian un rasgo centralista al ser normadas y regidas exclusivamente por la autoridad federal. Por último, se advierte un déficit normativo para la regulación estable de las atribuciones federales y estatales en el gobierno del sistema en su conjunto y sus distintos componentes. No menos importante, se advierte una tensión entre la autonomía concedida por ley a la mayoría de las universidades públicas federales y estatales y la incidencia de las políticas públicas federales sobre las instituciones.

A la vista de estos retos, la posibilidad de mejorar las condiciones de gobernabilidad del sistema de educación superior precisa, como punto de partida, reconocer su complejidad y heterogeneidad, así como la diversidad de papeles y funciones que las IES desempeñan en respuesta a las demandas de su entorno. Requiere, además, gestar políticas públicas susceptibles de ser adaptadas y adecuadas por las diversas instituciones sin desmedro de su identidad; generar objetivos y reglas comunes, cuyo acatamiento se base en una común percepción acerca de la bondad de los objetivos y la equidad de las reglas; aprovechar y encauzar los procesos de innovación y cambio que tienen lugar al seno de las instituciones, y no menos importante, construir canales que faciliten la cooperación interinstitucional.

Por su tamaño, diversidad y complejidad el actual sistema de educación superior hace poco recomendable la persistencia de políticas centralizadas, más allá de la coordinación y regulación indispensables. En su lugar ofrece una alentadora posibilidad, desde luego no exenta de riesgos, la vía federalista: apoyar la consolidación de sistemas estatales de educación superior y fortalecer las capacidades de los gobiernos de las entidades federativas para construir y gestionar adecuadamente tales sistemas. Construir estas capacidades abre perspectivas para encontrar nuevas soluciones a los problemas de cobertura, pertinencia, calidad

y equidad que aquejan a la educación superior. La propia realidad política del país, en su transición democrática, impone la apertura de nuevos espacios de acción que pasan, necesariamente, por la actualización del pacto federal.

De esta manera, la política regional del sistema de educación superior que el país adopte debe resultar de una necesaria negociación entre los actores federales y los estatales. No debe ser la simple desagregación por regiones de la política nacional, a partir de visiones y decisiones adoptadas por autoridades centrales, ni tampoco la simple sumatoria de políticas estatales. En este sentido, la política nacional debe construirse conciliando los objetivos macro del país con aquellos perseguidos por las comunidades de los estados, y también sistematizando los principios y compromisos que asumen las IES públicas en cada entorno territorial.

Al considerar el espacio institucional propiamente dicho, los retos referidos pueden especificarse a través de un amplio conjunto de interrogantes; entre otras: ¿es factible o siquiera deseable acercar las formas de gobierno y gestión de las instituciones universitarias a las fórmulas desarrolladas en el marco empresarial o en el campo de la administración pública? ¿La gobernabilidad de las instituciones universitarias está primordialmente sujeta a la atención de sus dinámicas internas, o se reconfigura por la presión de las demandas del exterior? ¿Tiene futuro la condición de un método de gobierno que conjuga la autoridad fincada en el saber de la corporación académica y en las capacidades delegadas a los funcionarios universitarios? ¿Hasta qué punto los representantes del gobierno, del sector empresarial y de organismos sociales deben participar en la toma de decisiones que implican reformas en la orientación académica y en la conducción universitaria? ¿Continúan vigentes los principios de la autonomía universitaria en un contexto de crecientes demandas de rendición de cuentas, de adaptación del currículum a las nuevas tendencias pedagógicas, y de adopción de principios comunes en materia de políticas y prácticas que atañen a la organización de la enseñanza y las prácticas de investigación?

La respuesta a estas y otras preguntas depende, en gran medida, de las capacidades renovadoras que se gesten y desarrollen en el propio ámbito universitario. No obstante, fortalecer la reflexión y la investigación sobre los procesos de cambio que ocurren en el terreno de la organización y el gobierno universitario es una apuesta razonable.

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

DIRECTOR