

GOBERNANZA, GOBIERNO Y GOBERNABILIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para su publicación en: Bertha Lerner, Roberto Moreno y Ricardo Uvalle
(coords.) *Gobernabilidad y Gestión Pública en el México del Siglo XXI*. México:
IIS-FCPS-UNAM.

Armando Alcántara Santuario*

Introducción

Este capítulo** pretende relacionar el concepto de gobernanza con los de gobierno y gobernabilidad en la educación superior. Como lo muestra la mayor parte de los trabajos que integran este libro, el concepto de gobernanza tiene su mayor aplicación en el campo de la administración pública, en los niveles nacional, municipal y hasta institucional. Sin embargo, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, entre otros, han hecho hincapié en su importancia para las instituciones de educación superior (IES).¹ Pese a su aceptación como instrumento para mejorar la gobernabilidad social e institucional, el concepto en cuestión, no ha estado exento de críticas, principalmente de quienes oponen la gobernanza neoliberal a las posibilidades de desarrollar una gobernanza contra hegemónica.

Por otro lado, el estallido de diversos conflictos, así como las amenazas reales o ficticias a la estabilidad institucional, ha llevado a gobiernos, autoridades e integrantes de las comunidades académicas, a buscar formas de gobierno y gestión que garanticen la gobernabilidad de los establecimientos de enseñanza superior. Tales planteamientos comenzaron desde los años noventa y han continuado, más consolidados, en los inicios del siglo XXI.

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), UNAM.

** Agradezco el invaluable apoyo de la Lic. Rebeca Caballero Álvarez, becaria del Seminario de Educación Superior de la UNAM, para la elaboración de este trabajo.

¹ Por lo que ha podido encontrarse al elaborar el presente trabajo, la mayor parte de los autores más reconocidos en el terreno de la educación superior en México, prefiere utilizar los términos gobierno y gobernabilidad, al de gobernanza. Véanse al respecto también los análisis de Casanova (1999), Ordorika (1999), Didriksson (1999), Ibarra y Rondero (2001) y López (2001) sobre las formas de gobierno y la gobernabilidad en las universidades mexicanas.

La primera parte de este capítulo consiste en un examen amplio de la definición y conceptualización del término gobernanza, tal como se utiliza en la administración pública y la ciencia política. Enseguida, se presentan y discuten diversos argumentos que cuestionan la legitimidad y los procesos actuales de reestructuración del Estado. En la tercera sección se ofrece una de las críticas más fuertes y fundadas a su carácter marcadamente neoliberal, y se exploran las posibilidades de construir una gobernanza de tipo contra hegemónico. En el cuarto apartado se presenta la manera en la que dos de los organismos internacionales más influyentes en el campo de la educación, plantean la importancia del concepto en cuestión para la educación superior. La quinta parte es la descripción y discusión de distintos aspectos del gobierno y la gobernabilidad en ese nivel educativo, donde podrán apreciarse algunas derivaciones e implicaciones de la gobernanza en los establecimientos superiores de educación. Finalmente se hace una serie de consideraciones finales, emanadas de las partes que integran este trabajo.

Elementos conceptuales de la gobernanza

La gobernanza es un término que ha venido usándose en Europa -- particularmente por los medios académicos anglosajones--, desde la década de 1990 para designar a la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad, en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989. No obstante, sus orígenes pueden remontarse hasta la época de Platón, donde era sinónimo de dirigir, conducir una nave o un carro. Este célebre filósofo lo utilizaba de manera metafórica para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos. El Diccionario de la Real Academia Española diferencia el uso antiguo del término (“Acción y efecto de gobernar o gobernarse”) y el más actual: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Wikipedia, 2007).

Para Joan Prats (2005), existe un consenso cada vez mayor en torno a que la eficacia y la legitimidad de la acción pública está basada en la calidad de la

interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. Las nuevas formas en que se plasma lo anterior tienden a ser denominados como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. Al hacer alusión al término gobernanza, se está haciendo referencia también al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. Sirve también para comprender positivamente y reformar normativamente, la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Si bien la gobernanza no es el único modo de gobernación, es el característico de nuestro tiempo.

Por otro lado, Gerry Stoker (1998) argumenta que en la teoría política anglo americana, el término gobierno se refiere a las instituciones formales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. También se le caracteriza por su habilidad para tomar decisiones y su capacidad para llevarlas a cabo. De un modo más particular, se le refiere como el conjunto de procesos formales e institucionales que operan al nivel del Estado-nación para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. Stoker señala también que el trabajo teórico sobre la gobernanza refleja el interés de los científicos sociales anglo americanos por cambiar los patrones en los estilos de gobierno. De esta manera, gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno o a una condición diferente de las reglas del orden, o a un nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. También existe un acuerdo en que el término en cuestión tiene que ver con el desarrollo de estilos de gobernar, donde los límites entre y dentro de los sectores público y privado se vuelven difusos. La esencia de la gobernanza radica pues, en su enfoque sobre los mecanismos de gobierno que no buscan, a toda costa, recurrir a la autoridad y a las sanciones del gobierno.

Añade que, tanto en las llamadas democracias occidentales como en los países en desarrollo, la palabra gobernanza tiene una presencia constante en los debates políticos y de política. Organismos como el Banco Mundial lo reducen, con frecuencia, al gobierno eficiente y rendidor de cuentas. Mientras

que otros lo usan de manera más amplia, para reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo. Con base en todas las consideraciones anteriores, Stoker plantea las siguientes cinco proposiciones para discusión:

1. La gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores que provienen del gobierno, pero que también están más allá de él.
2. La gobernanza identifica lo difuso de los límites y las responsabilidades para atender los temas sociales y económicos.
3. La gobernanza identifica la dependencia del poder incluido en las relaciones entre las instituciones relacionadas con la acción colectiva.
4. La gobernanza tiene que ver con las redes autónomas autogobernables de los actores.
5. La gobernanza reconoce la capacidad de realizar las acciones planeadas, lo cual no recae en el poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. Considera al gobierno como un ente capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar.

Más que contradictorias o en competencia entre ellas, para Stoker las cinco proposiciones anteriores son complementarias. Asimismo, a cada una se le asocia con un determinado dilema o aspecto crítico:

- a) Existe un divorcio entre la realidad compleja de la toma de decisiones asociada a la gobernanza y los códigos normativos usados para explicar y justificar el gobierno.
- b) La falta de una clara atribución de responsabilidades puede conducir a eludir la culpabilidad o a buscar chivos expiatorios.
- c) La dependencia del poder exagera el problema de consecuencias inesperadas para el gobierno.
- d) La emergencia de redes auto gobernables crea dificultades para la rendición de cuentas.
- e) Aun cuando los gobiernos operen de una manera flexible para dirigir la acción colectiva, puede ocurrir un fracaso en la gobernanza.

Hasta aquí, el concepto de gobernanza ha subrayado la búsqueda de eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado. También, “una nueva forma de gobernar en la globalización” así como la mayor calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. Por otro lado, la gobernanza implica un gobierno relacional o de redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global, al igual que un gobierno interactivo, emprendedor, socio o facilitador. Su mayor objetivo o aspiración es, a la vez, mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. Ello implica un cambio en los patrones de los estilos de gobierno. Para organismos internacionales como el Banco Mundial, la gobernanza contempla la búsqueda y el logro de un gobierno eficiente y rendidor de cuentas—de aquí el uso cada vez más extendido del término *accountability*.

Y, finalmente, la búsqueda de modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador. Ésta ha sido, seguramente, más fácil de realizar en Estados que cuentan con larga tradición descentralizadora como los de Europa central o los Estados Unidos, y muy difícil en países como México, donde la centralización ha sido secular, y sólo desde el último cuarto de siglo se han hecho progresos considerables en la descentralización de la vida nacional. Uno de los principales instrumentos ha sido la Ley General de Planeación, aprobada en 1983 en el régimen del presidente Miguel de la Madrid y reformada en tiempos de la administración de Vicente Fox. Dicha ley establece, entre otros ordenamientos, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley” (Artículo 1).

Dentro de este mismo orden de cosas, conviene recordar que, en el terreno de la educación, fue hasta 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que se logró descentralizar el sistema educativo nacional, luego de varios intentos parciales y limitados,

llevados a cabo por distintas administraciones federales². En el caso de la educación superior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), ha venido haciendo desde los años setenta diversos esfuerzos por coordinar, a nivel estatal y regional, a las universidades e IES públicas³.

Consideraciones críticas al concepto de gobernanza

En un amplio y profundo análisis de la gobernanza, François Graña (2005), señala que ésta se refiere a modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador. Advierte también que ello ocurre en contextos de intensificación de la globalización e interconexión mundial, “crisis de la deuda” y agudización de la deuda externa en casi todo el hemisferio sur, ascenso de las mafias, desequilibrios medioambientales, inseguridad planetaria y desastres humanitarios sin precedentes. En síntesis, una crisis del mundo y de la sociedad. A lo anterior se añade el ataque liberal en contra del “Estado social”, sospechoso de ineficiencia, proteccionismo, despilfarro y corrupción.

Graña recuerda que desde los últimos 15 años, el término de *marras* sugiere una modalidad “horizontal” en el tratamiento de los asuntos políticos, contraponiéndose al gobierno jerárquico tradicional asentado en el principio de autoridad estatal. Asimismo, puntualiza que cuando emerge el concepto de gobernanza, se desarrolla un intenso proceso de globalización,

Cuando caducan representaciones geopolíticas vigentes por décadas, estalla la crisis de la deuda y se impone el “ajuste estructural”, la desintegración de la URSS disuelve lazos de solidaridad entre “tercermundistas”, resurgen guerras civiles y tragedias humanitarias, cobran nuevo impulso las amenazas a la seguridad planetaria con el triple acrecentamiento de la degradación ambiental, la proliferación de armas nucleares y la criminalidad transfronteriza (Graña, 2005: 503).

² Entre la abundante bibliografía del ANMEB y de la descentralización educativa, el libro de Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de Fin de Siglo*, constituye una de las referencias más completas sobre dichos temas.

³ Uno de los documentos recientes de la ANUIES (2006), *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México*, da cuenta de este largo proceso de coordinación.

El autor señala que en la literatura que se ocupa de la gobernanza, hay un cambio muy significativo, en el cual el “problema” comienza a desplazar al “conflicto”, será más de “regulación” que de “reglamentación, se sugerirá la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en un problema que concierne a todos, se hablará de una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, se notará además que ahora los silenciosos tomarán la palabra: minorías diversas, niños, pueblos indígenas y pueblos autóctonos, entre otros. También sostiene que la adopción del término ha sido una manifestación en el campo de la semántica del descrédito en que han caído algunos actores políticos tradicionales (partidos políticos, sindicatos, gobernantes y políticos). Se habla, incluso, de una triple crisis de representatividad, participación y legitimidad de los modelos democráticos vigentes y sus protagonistas.

Con base en las consideraciones anteriores, Graña argumenta que el Estado ha perdido su antigua contundencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una pléyade de actores y decidores, banqueros, empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) de toda índole. De este modo, un nuevo modelo de gestión y negociación de intereses heterogéneos convoca a la participación de autoridades locales y regionales. Se considera que ningún actor por sí solo, tiene los conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas, servicios y decisiones presentes en la vida social. Sin embargo, a nivel internacional, se cuestionan las posiciones que plantean la decadencia del Estado-nación, el “fin de la soberanía” o la “revancha de la sociedad civil”, a todo lo cual se considera más un postulado ideológico que una observación empírica verificable. En otras palabras, la noción de gobernanza circula en un contexto de crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, en que se convoca a los múltiples actores de la “sociedad civil” a tomar en sus manos la gestión del poder y sentar las bases de un nuevo tipo de Estado nacional, democrático y eficiente.

La expresión “sociedad civil”, de acuerdo con el autor, abarca al espacio socio-político conformado por asociaciones no lucrativas voluntarias de ciudadanos

que procuran gravitar en regulaciones sociales que los involucran de un modo u otro. También se ha considerado que es la “parte no estatal de lo social” que configura un espacio de redes de autorregulación social y política ante el retiro del Estado. Por otro lado, el perfil de la sociedad civil también refleja las jerarquías del poder y de los privilegios en la escena mundial.⁴ Una característica importante de la sociedad civil es su heterogeneidad, determinada por la condición de “no estatal” de sus entidades componentes. Se tienen así, por ejemplo, desde grandes corporaciones transnacionales cuya finalidad principal es el lucro, y por el otro, ONGs que persiguen metas sectoriales precisas, con un campo de acción política limitado, no escapan a la influencia del Estado ni son ajenas a los conflictos de hegemonía y poder.

Existen, por otro lado, posiciones críticas consideran que el término “sociedad civil” encubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes que ha perdido especificidad como categoría analítica. Además, existen casos en que algunas ONGs han sido fuertemente cuestionadas por demandas locales de transferencia real de poder a los colectivos de inserción territorial. En otras ocasiones, las elites locales son cooptadas por corporaciones transnacionales que las articulan a exigencias globales, “y la hegemonía local sobre las capas populares las conecta a aquellos intereses globales que las han satelizado” (Peemans, 2004, p. 37). Lo anterior ha sido particularmente pernicioso en países de África y de otras regiones del hemisferio sur.

Graña enfatiza que a fines de los años ochenta, después de los procesos de reformas estructurales a las economías de África y América Latina, el Banco Mundial comienza a emplear el término “gobernanza” para referirse a las formas de poder realmente existentes sin emitir un juicio acerca de la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que ocurre con expresiones como “gobierno” o “liderazgo”. El organismo multinacional establece criterios de buena administración pública que deberán acompañar una “buena

⁴ Entre la abundante literatura marxista sobre el concepto de sociedad civil, el artículo de Sabine Kebir (1991) “Gramsci y la sociedad civil: génesis y contenido conceptual”, ofrece una explicación muy clara y útil para entender lo que al respecto consideraban Marx, Hegel y Gramsci.

gobernanza”, concretizándose así en una forma de gobierno y en expectativas de comportamiento esperado de los gobiernos elegibles de recibir apoyo financiero.

El interés del Banco Mundial, añade el autor, se transformó en una creciente insistencia en favorecer la participación de la ciudadanía en los cambios sociales, en la vigencia del Estado de derecho y por los derechos humanos. También se pronunció por estimular la intervención de las ONGs, el sindicalismo y los movimientos sociales en las prácticas de gobernanza. Por otro lado, se instó a los países receptores de ayuda financiera, a desregular y liberalizar sus economías, a abrir las fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales, a mantener los salarios bajos y adoptar políticas macroeconómicas de estabilización de precios y a seguir manteniendo las decisiones de política económica de espaldas a la opinión pública. Graña puntualiza de modo incisivo, que los procedimientos anteriores nunca hubieran sido aceptados por los ciudadanos de los países acreedores (Estados Unidos y el resto del G-8), en caso de que dichas políticas hubieran sido establecidos ahí.

En otras palabras, la naturaleza alusiva-elusiva del término “gobernanza” conducirá al Banco Mundial a exigir el respeto de los Derechos Humanos o una administración eficaz e íntegra, “evitando la acusación de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución e introducirá el tratamiento local de problemáticas “globales” que trascienden los Estados-nación” (Graña, 2005, p. 511).

Sin embargo, la aplicación de las medidas sugeridas por el Banco Mundial ha provocado serias consecuencias sociales. La experiencia en la región latinoamericana muestra que en algunos casos, las reformas institucionales destruyeron antiguas estructuras sin poder encontrar soluciones más democráticas, eficaces y estables. Así, el modelo redistributivo anterior acusado de clientelismo y corrupción, debía ser sustituido por una intervención social directamente orientada a los grupos más vulnerables. No obstante, en los noventa las crisis, los programas de austeridad y el endeudamiento

endémico agravaron la pobreza. Todo lo cual se tradujo en una desocupación creciente, pulverización de las clases medias, fragmentación social profunda, más trabajo infantil, retroceso de la escolarización entre los más desprotegidos, caída brusca de los salarios, más criminalidad y corrupción, fortalecimiento de las redes criminales del narcotráfico (Graña, 2005).⁵

Otro aspecto relevante del análisis de Graña es el relacionado con la gobernanza mundial. En un contexto caracterizado por un planeta cada vez más interdependiente, inseguro y “multipolar”, las fronteras entre tecnología y política, público y privado, nacional e internacional, se han vuelto cada vez más difusas y el mundo entero se ha convertido en un espacio público. Un número grande de problemas adquiere un carácter “global”: cambios en los modos de intercambio que afectan la economía y la movilidad de capitales, el cambio climático y el calentamiento global, los debates en torno a los organismos genéticamente modificables, y más recientemente, la utilización de productos alimentarios en la fabricación de biocombustibles, entre otros. Asimismo, uno de los mayores desafíos que en la actualidad enfrenta la “mundialización” es encontrar la forma de estructurar la acción colectiva internacional, promoviendo una mayor representación de los países en desarrollo. De este modo, el problema de los países más pobres no es la mundialización, sino su exclusión de la misma (Lessourne, 2004; Graña, 2005).

Graña argumenta que la “buena gobernanza” constituye un *aggiornamento* de la gestión del poder en una era de grandes transformaciones del papel del Estado y de sus modos de legitimación. Se admite que el Estado sigue siendo el depositario de la nacionalidad, el ámbito de la participación política, el protector de la ciudadanía y el único titular de la violencia legítima. Pero también, señala el autor, las cosas ya no son lo que eran. Hoy en día las instituciones son sometidas a la vigilancia atenta de organizaciones multiformes de la “sociedad civil”, de una vasta variedad de ONGs y, por supuesto, de entidades como el Banco Mundial y el FMI. Graña sostiene que el Estado ha

⁵ El caso de México a partir de la década mencionada resulta paradigmático de lo señalado por el autor.

perdido su antiguo monopolio como espacio público. De aquí en adelante los asuntos públicos se gestionan, y la gobernanza no es otra cosa que un sistema de tratamiento de la complejidad creciente de los problemas.

Legitimidad y reestructuración del Estado

La mayor parte de los análisis descritos hasta ahora en este trabajo, han apuntado a que el Estado ha perdido capacidad de iniciativa y disminuyen sus recursos de legitimidad para aplicar las leyes y hacerlas respetar. Cada vez más desconectado de la sociedad civil, no consigue ser un árbitro eficaz en demandas abigarradas, crecientes y contradictorias. En muchos casos, la opinión pública se muestra desilusionada y protesta por el costo e insuficiencia estatales, el servicio público se atrinchera en los círculos viciosos de la burocracia y la crisis generalizada reclama a gritos nuevas formas de regulación. El llamado Estado benefactor que hoy está al borde del colapso, correspondía a una sociedad en crecimiento continuo, con una distribución amplia de los riesgos y expectativas de empleo estable para amplias capas de la población. En la actualidad, la desocupación es endémica en muchas naciones del llamado mundo en desarrollo, aumenta continuamente el número de personas que no cotizan ni pagan impuestos y que se apoyan para sobrevivir, en instituciones públicas y organizaciones caritativas. Se trata de desocupados estructurales, jóvenes sin empleo, madres solteras y, en general, personas que han roto sus lazos sociales (Merrien, 1998).

Sin embargo, Graña argumenta que en los países desarrollados no ocurre la anunciada crisis de legitimidad. A inicios de la última década del siglo XX, la gran mayoría de los ciudadanos europeos seguía considerando como una responsabilidad del Estado los servicios de salud, la ayuda a jubilados y desocupados, la reducción de las desigualdades y la provisión de empleos. Más aún, se continúa percibiendo al Estado como poder central legítimo y sede de una soberanía que sigue expresando el mito del lazo estrecho entre pueblo y territorio. En otras palabras, a contra corriente de la retórica persistente, no hay señales de transformaciones profundas que permitan hablar de una declinación o de un retroceso del Estado. Lo anterior también pondría en entredicho la idea que la privatización y la asociación público-privado tenga bondades universales, aplicables a cualquier contexto.

Por otro lado, una significativa ambigüedad del enfoque de gobernanza difundido por el Banco Mundial, es su doble condición de perspectiva analítica y simultáneamente paquete de sugerencias normativas, cuyo efecto es un constante intercambio de observación y prescripción. Esta duplicidad, según el autor, hace que los postulados de flexibilidad y conformación de de redes público/privadas resulten persuasivos ya no por su pertinencia científica, sino porque brindan una justificación racional a los partidarios de las políticas de liberalización y desregulación. De esto se deriva una apología de las recetas de la administración y gestión empresarial con bases “científicas”.

Graña coincide también con A. Kagancigil (1998) en que la gobernanza debe considerarse como un proceso y no como una estructura. De lo contrario, pueden crearse graves confusiones e introducirse simplificaciones tales como sustituir la política por los mecanismos de mercado. Se debe precisar que éste sólo reconoce clientes-consumidores y no problemas ciudadanos; la política es representación y mediación de intereses colectivos, en tanto el mercado es intercambio y negociación entre intereses particulares. Por un lado, la noción de gobernanza cobra toda su fuerza persuasiva de las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decidores, obligación de rendir cuentas.

Pero paradójicamente, esta perspectiva se contradice con la democracia representativa en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado; las funciones y recursos políticos son irrenunciables, sus competencias sobre asuntos de interés general “estratégico” no pueden quedar libradas al juego de intereses corporativos o sectoriales. Además, los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural, nunca son iguales: los grupos más poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, siempre acumulan mayores posibilidades de éxito. En consecuencia, la gobernanza no puede sustituir la deliberación democrática en el seno de órganos representativos, ni la elaboración de decisiones tomadas en nombre de la ciudadanía en su conjunto. Dichas decisiones suponen opciones y riesgos, que luego habrán de someterse

a la sanción colectiva mediante los mecanismos político-electorales de la democracia representativa (Kagancigil, 1998).

Un punto muy interesante del detallado y profundo análisis de Graña (2005) lo constituye su apreciación del imperativo de la descentralización del Estado, dentro del discurso del Banco Mundial acerca de la gobernanza. La acción descentralizadora emprendida por diversos Estados-nación en la década de los ochenta significó fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado. Pero dicho proceso exacerbó regionalismos preexistentes con base en la etnicidad y otros principios identitarios de raigambre territorial. La drástica reducción del gasto en salud, educación y proyectos productivos impactó de forma directa sobre la composición del ingreso y las condiciones de vida locales. Ante ello, añade Graña, los gobiernos aceleraron la descentralización ya iniciada para así descargar sobre las autoridades locales responsabilidades sociales que de todos modos el Estado central había minimizado considerablemente. Tales decisiones políticas, inspiradas en una filosofía de “minimización” del Estado, no contaron con el financiamiento adecuado para su realización.

La retractación estatal motivó en la década de los noventa, iniciativas locales de diversas ONGs hasta entonces marginadas, que contribuyeron a realzar la importancia del desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los llamados microcréditos, etcétera. Esta descentralización, encuadrada discursivamente como “gobernanza” se presentó como la nueva vía para la democratización y abrió el juego a la participación política de representantes locales de la “sociedad civil”. Asimismo, la “retirada” del Estado se ha traducido para porciones crecientes de la población en un aumento severo de la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales. De este modo, la caída del ingreso, la desocupación y la exclusión social resultantes del ajuste estructural, han ahondado la deslegitimación del Estado y han degradado las relaciones sociales. Estas tendencias también alimentan la inestabilidad socio-política y erosionan los vínculos socio-culturales que dan sentido a la vida de las personas; la generalización de la anomia y la violencia cierran el círculo vicioso

que condena a amplias capas sociales a la deriva, la desazón y la desesperanza profunda.

Cuestionamientos a la gobernanza neoliberal

El análisis de lo que Boaventura de Sousa Santos (2006) denomina la “gobernanza neoliberal”, representa una de las críticas más profundas a los modelos de gobierno dominantes en el mundo actual. Para este autor, la gobernanza se presenta hoy como un nuevo paradigma de regulación social, el cual ha sustituido al paradigma anterior que se sostenía en el conflicto social y en el papel privilegiado del Estado como ente soberano para regular dicho conflicto mediante el poder de mando y la coerción. La crítica radical de Santos al “nuevo” paradigma lo lleva a concebirlo como la matriz reguladora del neoliberalismo, entendido éste último como la nueva versión del capitalismo al estilo *laissez-faire*. Argumenta que al estar centrada en la cuestión de la gobernabilidad, la matriz reguladora presupone una política del Derecho y de los derechos, la cual tiende a agravar la crisis de legitimidad del Estado. No obstante, algunas facetas de la gobernanza pueden encontrarse también en el movimiento global en contra de la globalización neoliberal, que en la actualidad tienen su mejor expresión en el Foro Social Mundial (FSM).⁶ Contrariamente a la gobernanza hegemónica, este movimiento se basa en la idea del conflicto y la lucha contra la exclusión social, lo que se pone de manifiesto en las concepciones y políticas que adopta.

Uno de las propuestas principales de Santos consiste en plantear la existencia de cuatro procesos de globalización (localismos globalizados, globalismos localizados, cosmopolitismo y patrimonio común de la humanidad), los cuales se traducen, a su vez, en dos formas contradictorias: globalización neoliberal, y

⁶ El FSM “es un espacio de debate democrático de ideas, profundización de la reflexión, formulación de propuestas, intercambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, redes, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, que se oponen al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo” (página electrónica del FSM). Su primera reunión ocurrió en 2001 en São Paulo, y en la actualidad se realiza anualmente en diversas ciudades del mundo.

lo que él denomina globalización contra hegemónica. Esta última es entendida como

el enorme conjunto de redes, iniciativas, organizaciones y movimientos que luchan contra las consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales de la globalización hegemónica y que se oponen a las concepciones de desarrollo mundial, a la vez que plantean alternativas a dichas concepciones” (Santos, 2006, p. 400).

Asimismo, la globalización contra hegemónica se centra en las luchas contra la exclusión social. Al sostener que ésta es siempre el producto de las relaciones de poder desiguales, la anima siempre un *ethos* redistributivo, en el sentido más amplio del término, lo cual implica la redistribución de recursos materiales, sociales, políticos, culturales y simbólicos.

Al considerar la gobernanza como legalidad neoliberal, Santos señala que la presencia avasalladora del término en todas las disciplinas de las ciencias sociales, sólo es comparable con el de “globalización”. Esta convergencia de trayectorias, añade, no es producto del azar. Como se mencionó en párrafos anteriores, desde mediados de la década de los noventa, la gobernanza se convirtió en la matriz política de la globalización neoliberal. Santos la denomina de ese modo porque se trata de una estructura básica o de engarce, y simultáneamente de un ambiente que fomenta o estimula toda una red de ideas pragmáticas y de patrones de comportamiento cooperativo. Un elemento decisivo para esta matriz es la idea de verse a sí misma como siendo auto generada de forma cooperativa y, por ello, siendo lo más inclusiva posible. Además, como cualquier otra matriz, está basada en el principio de selectividad y, como tal, en el binomio inclusión-exclusión.

En este caso, sin embargo, los excluidos en lugar de estar presentes como tales, se hallan completamente ausentes. La gobernanza es así, una matriz que reúne la horizontalidad a la verticalidad de una forma novedosa: ambas son auto generadas, aquélla como omnipresente, ésta como no existente. También funciona mediante una falsa dialéctica entre gobernanza y “desgobierno”, en cuanto a que el segundo término, en vez de reafirmar a la primera, confrontándola, no hace más que ratificarla debido a que le falta, a veces el objeto, a veces el agente (Santos, 2006).

Boaventura de Sousa Santos considera que para entender la matriz de la gobernanza, hay que remontarse al inicio de la década de los setenta, concretamente al movimiento estudiantil y a la crisis de legitimidad a la que éste dio origen. Como lo demostraron Habermas (1982) y Offe (1985), la crisis se produjo por el cuestionamiento radical del contenido, tanto social como democrático del contrato social de los Estados social-demócratas de los países centrales después de la Segunda Guerra Mundial. Para el movimiento estudiantil, al que luego habrían de unirse los movimientos feminista y ecologista, el contrato social, al contrario de lo que aparentaba, contemplaba, de hecho, excluir y no incluir. Excluía completamente a grandes grupos sociales (como a las minorías y a los inmigrantes) y cuestiones sociales importantes (como la diversidad cultural y el medio ambiente), e incluía a otros grupos subordinándolos a forma de inclusión despojadas de poder, como era el caso de las mujeres.

Por otro lado, añade el autor, todo esto era posible porque la democracia no lograba cumplir su promesa de construir sociedades libres e igualitarias. Las ideas de soberanía del pueblo y de participación popular habían sido secuestradas por formas elitistas de gobierno democrático, gracias a la complicidad de dos actores sociales históricamente encargados de la tarea de profundizar la democracia y conducir la emancipación social: los partidos obreros y los sindicatos. Fue una crisis de legitimidad debido a una crisis del gobierno basado en el consenso, la cual dominó la protesta política en todo el Norte global durante la primera mitad de la década de los años 70.

El punto de partida, argumenta Santos, ocurrió en 1975, cuando la llamada Comisión Trilateral publicó un reporte sobre la crisis de la democracia, firmado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). De acuerdo con estos autores, la democracia estaba, de hecho, en crisis. No por haber restricciones a la democracia, sino, por el contrario, por haber demasiada. Las democracias estaban en crisis porque se hallaban sobre cargadas de derechos y reivindicaciones, y porque el contrato social, en lugar de excluir, era demasiado inclusivo, debido precisamente a las presiones que sobre él ejercían los actores

sociales históricos atacados por los estudiantes (partidos obreros y sindicatos). Según este análisis, la crisis de los gobiernos basados en el consenso (crisis de legitimidad), se transformó en una crisis de gobierno en general. En consecuencia, la crisis de legitimidad se transformó en una crisis de gobernabilidad.

El diagnóstico de la crisis en cuanto crisis de gobernabilidad, pasó a ser dominante, lo mismo que la terapia política propuesta por la Comisión Trilateral: del Estado central a la descentralización; de lo político a lo técnico; de la participación popular a los sistemas de expertos; de lo público a lo privado; y del Estado al mercado. En la década siguiente—los años 80—se creó un nuevo régimen político-social basado en las ideas de los tres autores antes mencionados, lo que en poco tiempo sería impuesto a escala global bajo la designación de “Consenso de Washington”. Santos apunta que esa década—la de los años 80—fue de profundas transformaciones político-ideológicas, que prepararon el camino para el avance de una solución abarcadora para la crisis de la gobernabilidad: el mercado.

Quedaba claro, a mediados de los años 80, que todas las demás recomendaciones de la Comisión Trilateral serían aceptadas como “naturales”, desde el momento en que se aplicaran las tres reglas fundamentales: privatización, “mercantilización” y liberalización. Éstas también se convirtieron en los tres pilares del neoliberalismo y de la globalización neoliberal. Santos agrega que la década siguiente (1986-1996), constituyó el punto máximo del neoliberalismo, con la retirada del Estado del sector social y de la regulación económica y el consecuente dominio del mercado en la regulación económica y social, además de la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, designadas genéricamente como el “tercer sector”, cuyo objetivo consistía en satisfacer las necesidades humanas a las que el mercado no conseguía dar respuesta y el Estado no estaba en condiciones de satisfacer. Ese también fue el periodo en el que los fracasos del mercado, en tanto gran principio de la regulación social, se tornaron evidentes.⁷ El enorme incremento de la

⁷ En México, el “error de diciembre” de 1994, que constituyó una especie de “crack” para la economía del país, sería un ejemplo palpable de estos fracasos.

polarización de los rendimientos y los desequilibrios de la riqueza, con su efecto devastador sobre la reproducción de los modos de subsistencia de poblaciones enteras; el aumento generalizado de la corrupción; los efectos perversos de la conjunción de la ley del mercado con la democracia no distributiva, llevaron a la implosión de algunos Estados y a guerras civiles (Santos, 2006).

Para el autor, los últimos 30 años pueden sintetizarse con una secuencia de conceptos: de la legitimidad a la gobernabilidad; de la gobernabilidad a la gobernanza. Transponiéndolo a la terminología hegeliana, se podría pensar en la gobernanza como la síntesis que supera la tesis (la legitimidad) y la antítesis (la gobernabilidad). En realidad, añade Santos, la gobernanza pretende ligar la exigencia de participación e inclusión con la exigencia de autonomía y de auto regulación, reivindicada por la perspectiva de la gobernabilidad. Se trata, sin embargo, de una falsa síntesis, toda vez que funciona totalmente dentro del esquema de la gobernabilidad. Para el autor, en vez de resucitar la búsqueda de legitimidad que caracterizó la década de los setenta, se intenta reconstruir la gobernabilidad de forma monolítica para transformarla en una concepción alternativa de la legitimidad.

Santos considera que para identificar el significado político de la gobernanza neoliberal, se tiene que poner atención no sólo a aquello que dice, sino también a lo que silencia. Entre los silencios más importantes de la matriz de gobernanza estarían los siguientes: las transformaciones sociales, la participación popular, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social. Estos fueron los conceptos con los que se formuló la crisis de legitimidad en la década de los setenta, y fueron también los que fundamentaron la teoría crítica moderna. Por otro lado, las alternativas a los conceptos silenciados propuestos por la gobernanza son, todos ellos, negativos, en el sentido en que se definen por oposición a los conceptos de legitimidad. Así, en lugar de transformaciones sociales se tiene la resolución de problemas; en vez de la participación popular se plantea la participación de los titulares de los intereses reconocidos (stakeholders); en lugar del contrato social, la auto regulación; en vez de la justicia social, los juegos de suma

positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociaciones; en vez de conflictividad social, cohesión social y estabilidad de los flujos.

Si se aplicara a la gobernanza la sociología de las ausencias, sería posible detectar dos actores inexistentes: el Estado y los excluidos. En el primer caso, no es el Estado el que está ausente, los que están inexistentes son el principio de soberanía y el poder coercitivo, que le están asociados. Por otra parte, son diferentes las formas en que los excluidos son sometidos a la no existencia. No es posible, simplemente, dejarlos fuera, como ocurre en el contrato social y en el Estado Benefactor, toda vez que, al contrario de este último, la matriz de gobernanza no acepta el binomio dentro/fuera. Lo que se pretende dejar fuera no es concebido como la fuente de un poder capaz de transformar la exclusión en inclusión. Así, la inclusión y la exclusión se ven despolitizadas (Santos, 2006).

Santos concluye señalando que la redistribución social es el problema más serio que se presenta al inicio del siglo XXI. Pero no es el único. Desde la década de los ochenta, se le añadió el problema del reconocimiento de la diferencia. Subraya que en la actualidad vivimos en sociedades que son tremendamente desiguales, aunque la igualdad no es el único valor que apreciamos. También valoramos la diferencia, el reconocimiento de las diferencias sin jerarquía entre ellas, aspiración que no tuvo una presencia en las reivindicaciones implícitas en la crisis de legitimidad de la década de los setenta. Por lo tanto, la verdadera prueba para la gobernanza es saber en qué medida consigue hacer frente, tanto a la cuestión de la redistribución social, como a la del reconocimiento de la diferencia.

Finalmente, el autor considera que la globalización contra hegemónica, alternativa, solidaria, “desde abajo”, se ha manifestado a partir del levantamiento del movimiento zapatista de Chiapas en 1994, las protestas de Seattle durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1999. La resultante de esos acontecimientos ha sido el surgimiento de otra forma de globalización derivada de los movimientos sociales y de las

organizaciones de la sociedad civil, las que, mediante vinculaciones simultáneas de tipo local y global, vienen desencadenando una lucha global contra todas las formas de opresión generadas o intensificadas por la globalización neoliberal. La tesis de Santos es que, en el seno de esta globalización contra hegemónica insurgente, que implica la articulación y coordinación de una inmensa variedad de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de combinar estrategias y tácticas, definir agendas y más aún, planear y llevar a cabo acciones colectivas.

Gobernanza y educación superior: la visión de los organismos internacionales

Uno de los documentos de mayor influencia y difusión en el mundo de la educación superior ha sido, sin duda, el elaborado en el año 2000 por la llamada “Task Force on Higher Education and Society” (“Comité Especial sobre Educación Superior y Sociedad”), intitulado *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise (La Educación Superior en los Países en Desarrollo: los Peligros y las Promesas)*. En dicha publicación⁸ se incluye un capítulo dedicado a la gobernanza, e incluso se le da el calificativo de “buena gobernanza”. El término “gobernanza” hace referencia a los arreglos formales e informales que permiten a las IES tomar decisiones y realizar acciones. Incluye la gobernanza externa, la cual tiene que ver con las relaciones entre las instituciones individuales y los órganos que las supervisan; y la gobernanza interna que se relaciona con las líneas de autoridad dentro de las instituciones.

La gobernanza formal es oficial y explícita; la no formal se refiere a las reglas no escritas que gobiernan la manera en que las personas se relacionan entre sí dentro de las IES: el respeto acordado entre profesores y administradores, la libertad de realizar investigación, y las tradiciones del comportamiento estudiantil, entre otras. Es vital articular los derechos y responsabilidades de los distintos actores y establecer reglas que determinen su interacción de una

⁸ El documento fue realizado de manera conjunta por el Banco Mundial y la UNESCO, y publicado por el primero poco después de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, celebrada en París a finales de 1998.

forma que sea consistente con el logro de la calidad en la educación superior (Task Force, 2000).

El documento en cuestión reconoce que las tradiciones de gobernanza son diferentes entre un país y otro. En algunos predomina la perspectiva del sistema general, mientras que en otros el dominante es el individualista, centrado en un enfoque institucional. Más aún, en las naciones en desarrollo los sistemas de educación superior están pasando del modelo de control estatal a otro en el que el Estado es el supervisor. El conjunto de principios para lograr una buena gobernanza, incluyen los siguientes:

- ***Libertad académica***
- ***Gobernanza compartida***
- ***Derechos y responsabilidades claramente establecidos***
- ***Selección meritocrática***
- ***Estabilidad financiera***
- ***Rendición de cuentas***
- ***Verificación regular de estándares***
- ***Importancia de la estrecha cooperación***

En su respuesta al por qué la gobernanza es un problema especial, los autores del documento en cuestión consideran, en primer lugar, que las IES reflejan inevitablemente las sociedades dentro de las cuales operan. Así, cuando un país presenta profundas grietas en su tejido social, éstas se reflejarán en el campus universitario. Los países no democráticos difícilmente promoverán la gobernanza compartida en la educación superior. Asimismo, una sociedad en la que prevalezca la corrupción, no puede esperar que sus instituciones de educación superior permanezcan impolutas. En otras palabras, los factores externos pueden fácilmente sobrepasar los esfuerzos institucionales para promover el cambio y son, a su vez, difíciles de remover. También la proliferación de nuevas instituciones en la mayoría de los países en desarrollo, ha diluido varias tradiciones y provocado carencias de personal calificado (Task Force, 2000)

Otro factor de esta problemática es la tendencia de algunos políticos de intervenir en la educación superior, dejando a muchas instituciones como rehenes de políticas facciosas, con decisiones en la selección de estudiantes, el nombramiento y promoción de profesores, el diseño curricular, y aspectos similares hechos sobre bases políticas, más que en méritos académicos. Además, consideran que algunos líderes de gobierno perciben a las universidades como fuentes de peligro político, en el que los estudiantes desempeñan un papel político activo, que ulteriormente podría desestabilizar al gobierno.

Los integrantes de la *Task Force* (2000) proponen una serie de herramientas para alcanzar una buena gobernanza, entendiéndola como un conjunto amplio de políticas y prácticas específicas. Al nivel de sistema, la prioridad principal es alcanzar acuerdos sobre la naturaleza del modelo de gobernanza a ser utilizado. En el nivel institucional, debería haber claridad sobre el marco legal y una comprensión de los principios de la gobernanza central. Los instrumentos propuestos son los siguientes:

- ***Consejos o Senados de Profesores***
- ***Consejos de Gobierno (Boards of Trustees)***
- ***Prácticas presupuestales y gestión financiera***
- ***Datos para la toma de decisiones***
- ***¿Designación o elección de autoridades?***
- ***Decisiones sobre el nombramiento y la promoción de profesores***
- ***Seguridad en el empleo***
- ***Compensaciones y responsabilidades para los profesores***
- ***Comités externos de acreditación***
- ***Estatutos y manuales institucionales***

Finalmente, se advierte en el documento de referencia, que la buena gobernanza puede ser crucial, pero no constituye una panacea. La participación de autoridades, profesores y estudiantes en los procesos indicados por las herramientas sugeridas, resulta indispensable.

En su análisis del sector privado de la educación superior, Daniel Levy (2006), concuerda con lo antes expuesto, al señalar que el funcionamiento adecuado de una institución de educación superior (IES) depende de una gestión eficiente y un gobierno eficaz que no pierda de vista los objetivos académicos. En consecuencia, los principios esenciales y comprobados de una buena gobernanza incluyen, entre otros, la libertad académica, el monitoreo y la rendición de cuentas así como la selección con base en méritos de profesores y estudiantes.

Gobierno, gobernanza y educación superior: una perspectiva crítica

Las cambiantes relaciones entre los procesos de gobierno y gobernanza y las estructuras en las instituciones públicas, incluyendo las universidades, que han ocurrido en las últimas dos décadas fue activado principalmente por la reconfiguración del papel del Estado bajo las presiones de su crisis financiera y la retórica neoliberal. Los Estados han comenzado a promover una aparente desregulación—al inducir a las instituciones a dirigirse hacia el mercado, la auto regulación y la competencia entre ellas—como una forma más efectiva de regulación. Es dentro de este contexto que surgió el “Estado evaluador” (Neave, 1988). De una u otra manera, la orientación hacia la regulación del mercado representó la reorganización de los diversos sectores del Estado por toda Europa.

La educación superior no ha sido el primer sector en recibir la atención de la Nueva Gestión Pública (NGP)⁹. El sector salud y el de la seguridad social fueron confrontados con la NGP en una etapa anterior a la del sistema de educación superior. De acuerdo con Magalhaes y Amaral (2008), en algunos países europeos, en cierto grado y durante un periodo determinado, la educación superior fue protegida del impacto de la recomposición del Estado. En casi toda Europa, la educación siempre ha sido considerada como un área que pertenece al centro del Estado-nación.

⁹ Para Vital Moreira (2008) la NGP significa “simplemente imitar, replicar los modos de administración del sector privado en el sector público” (p. 125).

Los cambios en las estructuras de gobierno y la gobernanza que pueden identificarse en el campo de la educación superior pueden entenderse, por un lado, en el contexto de la cambiante naturaleza de las economías occidentales bajo la presión de una globalización intensa y, por la otra, en el contexto de una creciente complejidad de las sociedades al evolucionar desde el concepto tradicional de Estado-nación y volverse cada vez menos homogéneas y predecibles. La regulación de los Estados europeos refleja cada vez más la recomposición de la soberanía nacional y sus posiciones en la sociedad y la economía basadas en el conocimiento. Por toda Europa son visibles las reformas a la dirección política de la educación superior y la gobernanza de dicho nivel educativo. Los movimientos de cambio comenzaron en el Reino Unido bajo la protección de los discursos de la NGP y han evolucionado por todo el continente.

El fortalecimiento de la autonomía institucional y la reorganización del sistema de gobernanza forman la piedra angular del discurso de las reformas. La primera dimensión asume que entre más autónomas sean las instituciones de educación superior (IES), mejor desempeñarán su función y responderán más adecuadamente a las metas del gobierno y la economía. Esto último se basa en el supuesto que las formas colegiadas de gobierno no son eficientes ni efectivas. “Administración” se opone a “colegialidad”, no sólo como una estructura alternativa de gobernanza, sino también como instrumento conductor para expresar la reconfiguración en el papel de conducción del Estado.

De este modo, si la autonomía institucional es el principal orientadora de la eficiencia, la relevancia y la responsabilidad sociales aparecen como el campo discursivo sobre el cual se basa su efectividad política. La retracción del Estado de la gestión institucional no corresponde, sin embargo, a una perspectiva negativa del papel del Estado. Por el contrario, el fortalecimiento de la autonomía institucional en este contexto, por ejemplo al estimular la reconfiguración de las universidades de instituciones públicas a organizaciones privadas en términos legales, corresponde a un uso positivo del poder del Estado para dirigir los sistemas de educación superior. Como la relación entre

el Estado y las instituciones autónomas se configura como un vínculo contractual regido por el Estado de acuerdo con estrategias gubernamentales, aparece como un mejoramiento más que como una retracción de la coordinación del sistema y las instituciones. Neave (2007) argumenta que este aumento en la instrumentalización de la educación superior fue el vehículo para las reformas, variando desde la aparición de la “conducción remota”, el reemplazamiento del financiamiento *a priori* por una distribución *a posteriori* relacionada con los resultados institucionales.

Resulta interesante, el diagnóstico que señala que las IES necesitan autonomía es una instrategia discursiva que contiene en sí misma el remedio para tal “limitación”, es decir, la redefinición de las universidades desde instituciones públicas a cuerpos auto administrados. Así, la autonomía institucional es el último logro del Estado evaluador y el paso final en su transformación de Guardián a Supervisor. Aparentemente, Neave concuerda con la interpretación que señala que la autonomía institucional avanza, más que desacelera, el movimiento hacia una relación más poderosa y de mayor intromisión entre el Estado y las IES, en la forma de una nueva instrumentalización.

Los enfoques de la gobernanza mencionados en los párrafos anteriores, están reemplazando gradualmente el control previo del Estado y la gobernanza académica colegiada. Nuevos cuerpos de gobierno están sustituyendo a los senados y a otros cuerpos colegiados. Los discursos sobre la necesidad de que las IES deban responder más a las necesidades sociales y económicas y ser más responsables ante la sociedad son casi universales.

Muchos de los cambios anteriores también se deben al papel cambiante del conocimiento en las actuales sociedades y economías. Para Magalhaes y Amaral lo más relevante en esta transformación es la aplicación del conocimiento y la información a la generación de nuevos conocimientos y al procesamiento de información así como a los instrumentos de comunicación,

en proceso dinámico y acumulativo de retroalimentación entre la innovación y los usos de la innovación.¹⁰

Mary Henkel (2007) puntualiza que en el Reino Unido el cambio de la gobernanza colegiada a los conceptos, estructuras y métodos administrativos y de gestión ha permitido a las IES actuar de una manera más colectiva y estratégica, y que la participación en el mercado puede constituir un fortalecimiento o una disminución de la capacidad institucional para decidir acerca del trabajo académico que realizan.

Según Magalhaes y Amaral, la *Agenda 2000 de Lisboa* refleja la perspectiva anterior al sugerir la transformación de Europa en la región más competitiva y socialmente armoniosa del mundo. A esto se agrega la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Magalhaes y Amaral concluyen señalando que los cambios en el gobierno y la gobernanza proporcionan el marco para el cambio del ideal de la gobernanza en la educación superior de “una república de sabios” al de una “organización de individuos con intereses específicos”.

Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se describieron y examinaron diversos elementos y características de la gobernanza, tanto en su sentido más amplio, como en su acepción en la educación superior. De este modo, en el primer apartado se destacó su carácter instrumental para articular y equilibrar al Estado, la sociedad civil y el mercado, en la consecución del desarrollo económico, social e institucional. También se subrayó que organismos como el Banco Mundial han hecho de la gobernanza un sinónimo de gobierno eficiente y rendidor de cuentas. En general, se pudo apreciar que la gobernanza persigue alcanzar eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado. Sin embargo, también se hizo un escrutinio de sus carencias y limitaciones. En este sentido, se le consideró como el conjunto de modalidades participativas de gestión del poder opuestas al Estado centralizador, en un contexto de creciente globalización con fuertes crisis económicas, sociales y políticas (Graña, 2005).

¹⁰ Sobre este punto, Sybille Reichert ha señalado que “la universidad se ha movido al centro del escenario, no porque el mundo se haya convertido súbitamente en una comunidad de ciudadanos sedientos de curiosidad por el conocimiento, sino porque el país o la región necesitan la universidad como fuente de innovación y futuros innovadores para asegurar su éxito económico y social” (citado por Magalhaes y Amaral, p. 11).

En este contexto también se observa una pérdida de autoridad del Estado y la emergencia de nuevos actores que aspiran a compartir el poder. Un elemento crucial en esta situación es la pérdida creciente de legitimidad del Estado al no poder cumplir sus funciones de redistribuir la riqueza y el bienestar a la población, particularmente en las sociedades de los países de menor desarrollo económico. Asimismo, en la actualidad se ha llegado a lo que se denomina “gobernanza mundial”, donde los problemas adquieren una dimensión global y el mundo entero se ha convertido en un espacio público.

Otras críticas a la gobernanza enfatizaron la ambigüedad en el enfoque utilizado por el Banco Mundial, al considerar a ésta como condición de perspectiva política y, a la vez, como paquete de sugerencias normativas. En otras palabras, la doble función de observar y prescribir. Por otra parte, autores como Graña y Kagancigil cuestionan que más que una estructura, debería mejor considerársele como proceso. Además, se señaló que no puede sustituir a las deliberaciones democráticas en el seno de las instituciones y las sociedades. Uno de los más fuertes detractores de la gobernanza neoliberal (Santos, 2006) reclama que silencie las transformaciones sociales, la participación social, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social. A ello agrega la virtual ausencia del Estado y la inexistencia de los excluidos. Estos últimos cuestionamientos han llevado a plantear la construcción de una globalización contra-hegemónica, solidaria, desde abajo, derivada de los grandes movimientos sociales que en la actualidad están cobrando una fuerza creciente.

En otro apartado de este capítulo se revisaron las propuestas del Banco Mundial y la UNESCO para llevar los principios de la gobernanza al terreno de la educación superior. Ésta se consideró como el conjunto de arreglos formales e informales que permiten a las IES tomar decisiones y realizar acciones. Todo ello en una dimensión externa, que implica la existencia de relaciones entre instituciones dentro de un sistema, y de una dimensión interna, que comprende las líneas de autoridad dentro de una institución. Los organismos mencionados han elaborado una serie de principios y herramientas para lograr lo que llaman una “buena gobernanza”, que aspira a lograr una gestión eficiente y un gobierno eficaz que no pierda de vista los objetivos académicos.

Bibliografía

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2006) *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México*. México: ANUIES.

Casanova, Hugo (1999) "Gobierno universitario: perspectivas de análisis", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coordinadores) *Universidad Contemporánea: Política y Gobierno*, México: UNAM-CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y J. Wataniki (1975) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University.

Didriksson, Axel (1999) "La torre de marfil: el gobierno de las universidades", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coordinadores) *Universidad Contemporánea: Política y Gobierno*, México: UNAM-CESU-Miguel Ángel Porrúa.

Foro Social Mundial "¿Qué es el Foro Social Mundial?"
[<http://www.forumsocialmundial.org.br>] Consultado el 24/06/2008.

Graña, François (2005) "Todos contra el Estado: Usos y abusos de la 'gobernanza'" *Cuaderno Venezolano de Sociología*, Vol. 14, Núm. 4, octubre-diciembre: 501-529.

Henkel, Mary (2007) "Changing conceptions of university autonomy in the 21st century knowledge economies: the case of Britain", Paper presented at the University of Aveiro, Portugal, 18 May, 2008.

Ibarra, Eduardo y Norma Rondero (2001) "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXX (2), Núm. 118, Abril-junio; pp. 79-99.

Kagancigil, A. (1998) "Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché" *Revue Internationale de Sciences Politiques*, Núm. 155:73-84.

Keber, Sabine (1991) "Gramsci y la sociedad civil: génesis y contenido conceptual" *Nueva Sociedad*, Núm. 115, septiembre-octubre: 127-134.

- Lessourne, J. (2004) *Démocratie, marché, gouvernance. Quels avenir?* París: Odile Jacob.
- Levy, Daniel (2006) "The private fit in the higher education landscape". En James J. Forest y Philip G. Altbach (eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- López, Romualdo (2001) "Formas de gobierno en las IES mexicanas", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXX (2), Núm. 118, Abril-junio; pp. 55-77.
- Magalhaes, António and Alberto Amaral (2008) "Mapping Out Discourses on Higher Education Governance", in Jeroen Huisman (org.) *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. London: Routledge/Taylor&Francis.
- Merrien, François-Xavier (1998) "De la gouvernance des États-Providence contemporains". *Revue Internationale de Sciences Politiques*, Núm. 155: 61-71.
- Moreira, Vital (2008) "The legal status of higher education institutions", in Alberto Amaral (ed.) *Políticas de Ensino Superior—Quatro Temas em Debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Neave, Guy (2007) "From guardian to overseer: trends in institutional autonomy, governance and leadership". Paper presented at a CNE Conference on Institutional, Autonomy, Governance and Leadership". Lisbon.
- Ordorika, Imanol (1999) "Poder político y cambio en la educación superior", en Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coordinadores) *Universidad Contemporánea: Política y Gobierno*, México: UNAM-CESU-Miguel Ángel Porrúa.
- Ornelas, Carlos (1995) *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de Fin de Siglo*. México: CIDE-NAFINSA-Fondo de Cultura Económica.
- Peemans, Jean Paul (2004) "Quelques remarques introductives". En AA. VV. *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Louvain-la-Neuve: Presses Univésitaires de Louvain: 17-52.
- Prats, Joan (2005) "Pero, ¿qué es la gobernanza?" *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 17, Febrero.
[<http://www.iigov.org/gbz/print.drt?edi=14352&art=14369>] Consultado el 27/08/2007.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006) *A Gramática do Tempo. Para uma Nova Cultura Política*. São Paulo: Cortez Editora.
- Stoker, Gerry (1998) "Governance as theory: five propositions" *International Social Science Journal*, UNESCO, Núm. 155; pp. 17-28.
- The Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington: The World Bank.

Wikipedia (2007) "Gobernanza"
[<http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Gobernanza&printable=yes>]
Consultado el 27/08/2007.