# Gobierno y gobernabilidad universitaria. Ejes para una discusión

Adian Acosta Silva

Publicado en: *Tiempo Universitario*, Universidad de Carabobo, Venezuela
7 de octubre, 2002

## Introducción

En la década de los noventa, varias universidades públicas mexicanas emprendieron procesos de reformas institucionales orientadas a mejorar su desempeño académico, su eficiencia administrativa y su eficacia institucional. Según lo que señalan varios estudios empíricos sobre esos procesos, esas reformas institucionales estuvieron estrechamente vinculadas a una reforma del poder en esas universidades, de su distribución y, en algunos casos, de sus actores. Fueron procesos conflictivos y arrítmicos, inducidos o respaldados por el perfil de las políticas federales de educación superior, que significaron, en términos analíticos, una suerte de "vuelta al primer plano" de la cuestión del poder en las universidades y en los procesos de reforma universitaria.

La hipótesis general de la que se parte en este texto es que los problemas del poder en la universidad no son tanto un problema de estructuras de gobierno como de gobernabilidad institucional. Ello significa colocar el énfasis analítico en el estudio de las redes organizadas de poder que coexisten en las universidades, y su relación con la construcción de la *autoridad política* en dichas organizaciones. Asimismo, es preciso analizar las fórmulas institucionales que son creadas para estructurar las relaciones de poder y la manera en que son consolidadas, cambiadas o reformadas para fortalecer o debilitar el núcleo académico universitario. Por ser parte de un trabajo de investigación en curso sobre las relaciones entre los problemas del poder, la gobernabilidad y el cambio institucional en las universidades públicas mexicanas, las ideas y afirmaciones aquí expuestas son de carácter exploratorio y reflexivo, que esperan de una mayor información, de tiempo y discusión para alcanzar mayor solidez teórica e interpretativa.

*1) Inventando un mapa sobre política, poder y autoridad en la universidad*.

El viejo y sabio Weber definía al poder como una relación entre los que mandan y los que obedecen, como la capacidad de imponer la voluntad de unos sobre otros. Cuando el poder es considerado como legítimo es percibido por los individuos de una comunidad como "autoridad" (Pfeffer, 1981). Esta dimensión política de las relaciones entre grupos e instituciones también existe en la universidad, e implica la formación de coaliciones cambiantes y grupos de interés, que producen procesos de hechura de decisiones generalmente desordenados, donde las reglas y normas dependen del libre juego de las fuerzas del mercado político interno, en las que el conflicto es legítimo y esperado, y donde

la luchas de las ideas y las creencias suelen también resolverse en términos de ganadores y perdedores.

Pero si la existencia de una autoridad presupone una relación de poder basada en la legitimidad, ello deriva también en una expresión empírica, observable y distinguible: una estructura de gobierno, donde autoridades y grupos subordinados establecen una clara relación de dependencia, de ejercicio del viejo y nunca resuelto para siempre problema de la obligación política (Dunn, 1991). En el caso de la universidad, la construcción de la autoridad política está estrechamente ligado a un sistema de reconocimientos y prestigios académicos, que suelen convertirse en los principales (aunque no exclusivos) atributos del ejercicio político. El gobierno universitario se convierte entonces en una función de las relaciones entre diversos cuerpos políticos, burocráticos y académicos, cuyos puntos de equilibrio se manifiestan en los procesos de elección de autoridades y funcionarios de la universidad, pero también en los procesos de toma de decisiones y de su implementación.

Hay aquí uno de las primeras y constantes evidencias de que *tener* el poder no es lo mismo que *ejercer* el poder, lo que implica una paradoja. El ejercicio del poder supone una traducción del acto de tener el poder para convertirse en una "acción colectiva conjunta" capaz de soportar un proceso de reforma institucional. Michael D. Parsons desde la "sociología de la traducción" (*Sociology of Translation* ), intenta superar esta "paradoja del problema del poder" sugerida por Latour (1986, pp.264-65) que consiste en que "cuando tienes simplemente poder –*in potentia* - nada sucede y eres un poderoso sin poder (*powerless*); cuando *ejerces* poder –*in actu*- otros están ejecutando la acción y no tú". Para Parsons, la "traducción" del problema del poder requiere comprender qué tipo de factores intervienen en la *acción colectiva conjunta* . "La traducción son todas las negociaciones, intrigas, cálculos, actos de persuasión y violencia que los actores utilizan para ganar la autoridad de hablar para otros actores en el proceso político. El proceso de traducción puede ser dividido en cuatro pasos o "momentos": problematización, "interesamiento" (*interessement*), registro y movilización" (Parsons, 1997, p.18-19, trad.:AAS).

El ejercicio de la autoridad legítima supone también la existencia de cierto orden político institucional, más o menos estructurado en cada caso, que se encuentra atrapado por las tensiones entre diversas lógicas de la acción de las redes organizadas de poder: lógicas políticas, burocráticas, de anarquías organizadas o colegiadas, que terminan por establecer ciertas fronteras, entre lo político, lo administrativo-burocrático y lo académico. Algunas de estas fronteras aparecen claramente delimitadas y codificadas en leyes orgánicas, reglamentos, procedimientos y rutinas. Pero en el caso de las universidades, muchas de estas fronteras tiene límites borrosos y ambiguos, sujetos a múltiples contingencias, inestables. Es en esos espacios de ambigüedad y "flojedad" (*loosely*) donde las redes organizadas de poder negocian sus intereses cotidianos, y en los cuales se superponen las lógicas que coexisten en la universidad. Cuando esos espacios no son suficientes para estabilizar los intercambios regulares entre los actores, se resalta la existencia de las fronteras "duras" de la institución, que terminan siendo subordinadas a las fronteras siempre móviles e irregulares de la política universitaria.

Examinar los procesos de cambio institucional en el campo de la educación superior desde esta perspectiva general implicaría colocar la mirada en tres grandes dimensiones de los "paradigmas" de gobernabilidad universitaria: 1) el rol de las ideas, la representaciones simbólicas sobre el poder en la universidad, los mitos y las varias "monedas falsas" que circulan en el imaginario y las prácticas políticas de los universitarios; 2) analizar la configuración política interna del poder de las universidades, y la manera en que se "ensamblan" conflictivamente con factores externos, así como los procesos de construcción de comunidades y redes de política en dicho campo (Evans, 1998); y, 3) estudiar el perfil de la burocracia universitaria, de las instituciones y los instrumentos de gobierno que expresan el ejercicio del poder en las universidades.

La primera dimensión tiene algo que ver con la "cultura política" de los universitarios, pero más que nada con las varias "monedas falsas" que circulan libremente y sin restricciones entre muchos sectores de sus integrantes, como por ejemplo, la idea de que un gobierno universitario debe ser un gobierno popular y democrático, o de que la academia debe estar al servicio de la racionalidad política, o de que la universidad es, o debe ser, gratuita. Estas son cuestiones que deberían ser examinadas seriamente para ver las ideas, o pseudoideas, sobre las cuales se sostienen y se elaboran proyectos y demandas específicas entre los diversos grupos universitarios. Sin embargo, por razones de tiempo y espacio, me concentraré solamente en las dos últimas dimensiones de los paradigmas de gobernabilidad en las universidades, es decir, la configuración del poder y la capacidad de gobierno, y en la de los actores, redes e instituciones que intervienen.

**Gobierno y gobernabilidad universitaria**

En la literatura sobre el tema del poder en la universidad, una parte importante se ha orientado a tomar al gobierno universitario, o las estructuras de gobierno de la universidad, como la unidad de análisis primordial para entender el fenómeno más amplio del poder universitario (Casanova, 1999). Ello significa concentrar la atención en los patrones de autoridad, los procesos de toma de decisiones, las formas de organización del gobierno o los vínculos entre las autoridades universitarias con las fuentes y agencias "externas", como objetos de estudio capaces de explicar los procesos de construcción y ejercicio del poder en la universidad. Sin embargo, estas perspectivas suelen ofrecer una visión formal, con frecuencia estática, de la manera en que se construyen y cristalizan formalmente las relaciones de poder al interior de las universidades. Por ello, parece promisorio estudiar el proceso más amplio de *gobernabilidad* de esas instituciones, con el propósito de colocar en un marco de análisis más comprensivo y complejo la dinámica de los intercambios políticos y los juegos que ocurren entre los grupos y los individuos que conforman la "comunidad política" universitaria.

Por "gobernabilidad" se entiende la capacidad del "sistema" universitario para atender eficazmente las demandas de sus grupos internos, mediante fórmulas institucionales de resolución de conflictos y producción de acuerdos. Es decir, desde una perspectiva de gobernabilidad no se hace tanto énfasis en la *forma* del gobierno universitario, sus componentes y relaciones, como en la *capacidad de gobernar* que tienen las autoridades

universitarias en contextos institucionales específicos. Desde esta perspectiva, el problema de las universidades en proceso de cambio institucional, parafraseando a Huntington (1992), radica no tanto en su *forma* de gobierno como en su *grado* de gobierno.

El análisis de la gobernabilidad universitaria implica considerar una serie de supuestos básicos. Primero, que existe una comunidad política universitaria que comparte un conjunto más o menos amplio de consensos normativos básicos, que imprimen sentido de pertenencia y cohesión a sus miembros. Segundo, que esos acuerdos "en lo fundamental" se resuelven en cuerpos diversos de creencias, representaciones y prácticas políticas, orientadas por la diversidad de las percepciones e intereses que entran en juego en cada organización en contextos y temporalidades específicas. Tercero, que las relaciones entre los miembros de las comunidades universitarias son esencialmente políticas, es decir, que tienen como motor principal de sus interacciones la resolución, o reducción, de los conflictos, y la necesidad de tomar decisiones políticas. Finalmente, que la autonomía de lo académico es siempre una autonomía relativa, donde los procesos de producción, reproducción y creación de las prácticas y los saberes específicos, técnicos y científicos, implican su desenvolvimiento en distintas arenas y códigos, una de los cuales es, frecuentemente, la arena política (por ejemplo, en la distribución de los prestigios y reconocimientos, pero también de los recursos, incentivos y oportunidades).

Adrián Acosta Silva**.** DR  Derechos Reservados CEIICH-UNAM