

Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina

Armando Alcántara-Santuario y Verónica Marín-Fuentes

Resumen

Se analizan críticamente los conceptos de gobernanza y gobernabilidad en la educación superior, así como sus relaciones con la democracia y ciudadanía. También se exploran sus implicaciones con las políticas de equidad y cohesión social en México y América Latina. El artículo subraya el papel del Estado y sus vínculos con el ámbito privado, cuestionando el proceso que pretende la privatización de la esfera pública. Para el caso de la educación superior en América Latina y en México, se destaca el carácter autónomo de las universidades públicas, sosteniendo que la gobernanza, en tanto política de gobierno para las instituciones de educación superior (IES), puede convertirse en una nueva forma de intervención y control estatal, en detrimento de la libertad académica, la diversidad de instituciones y la educación superior pública, ignorando las características específicas de cada institución. Se sostiene que el reto de la gobernanza consiste en atender las particularidades de cada país, en términos de la libertad de autodeterminación, así como el impulso al liderazgo de la autoridad profesional y del conocimiento, por encima del poder de la autoridad y la representación política.

Palabras clave: gobernanza, gobernabilidad, democracia, ciudadanía, educación superior..

Armando Alcántara-Santuario

aralsan@unam.mx

Mexicano. Doctor en Educación, Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Temas de investigación: educación internacional y comparada; políticas de educación superior; globalización y educación superior.

Verónica Marín-Fuentes

anasofia_psic@yahoo.com.mx

Mexicana. Maestra en Pedagogía, Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Becaria del Proyecto Marco Interuniversitario para una Política de Equidad y Cohesión Social en la Educación Superior, financiado por el Programa Alfa III de la Unión Europea.



Governança, democracia e cidadania: sua contribuição à equidade e à coesão social na América Latina

Resumo

Analisam-se criticamente os conceitos de governança e governabilidade no ensino superior, bem como suas relações com democracia e cidadania. Também são exploradas suas implicações com as políticas de equidade e coesão social no México e na América Latina. O artigo destaca o papel do estado e suas conexões com o âmbito privado, questionando o processo que pretende a privatização do âmbito público. Para o caso da educação superior na América Latina e no México, destaca-se o caráter autônomo das universidades públicas, sustentando que a governança, em tanto política de governo para as instituições de educação superior (IES), pode se tornar em uma nova forma de intervenção e controle estatal, em detrimento da liberdade acadêmica, a diversidade de instituições e o ensino superior público, ignorando as características específicas de cada instituição. Sustenta-se que o desafio da governança consiste em atender as particularidades de cada país, em termos da liberdade de autodeterminação, bem como o impulso à liderança da autoridade profissional e do conhecimento, por cima do poder da autoridade e a representação política.

Palavras chave: governança, governabilidade, democracia, cidadania, ensino superior.

Governance, democracy and citizenship: their contribution to equity and to social cohesion in Latin America

Abstract

A critical analysis of the concepts of governance and governability in higher education, as well as their relationship to democracy and citizenship. Also explores the implications on equity policies and social cohesion in Mexico and Latin America. The paper underscores the role of the State and its links to the private sector, questioning the process that intends to privatize the public sphere. In the case of higher education in Latin America and in Mexico, emphasis is placed on the autonomous nature of public universities, maintaining that governance, insofar as government policy for higher education institutions, may become a new form of state intervention and control, at the expense of academic freedom, the diversity of institutions and public higher education, ignoring the specific characteristics of each institution. It states that the challenge of governance consists in dealing with the special features of every country, in terms of the freedom of self-determination, as well as the boost on leadership of the professional authority and on knowledge, above the power of authority and political representation.

Key words: governance, governability, democracy, citizenship, higher education.

Recepción: 23/10/12. Aprobación: 02/02/13.



Introducción

El propósito de este trabajo es analizar los conceptos de gobernanza, democracia y ciudadanía desde un punto de vista general y relacionarlos con los de equidad y cohesión social en el ámbito de la educación superior de México y de América Latina. Los términos gobernanza, democracia y ciudadanía han formado parte de muchos análisis y debates en el terreno educativo de nivel superior, más recientemente el primero y de larga data los otros dos. Tanto la gobernanza como la democracia tienen que ver con la forma en que se conducen no sólo los asuntos de las universidades y demás instituciones de educación superior (IES), sino con un conjunto amplio de instituciones del gobierno y aun de la sociedad en general. De esa manera, la gobernanza se ha relacionado con la aparición de la nueva gestión pública (NGP), en tanto que la democracia puede ser referida a la forma en que se ejerce el poder político, ya sea a nivel social o institucional. La ciudadanía, a su vez, se refiere a la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Si bien las funciones sustantivas de las universidades y demás IES son la docencia, la investigación y la extensión, también son espacios en los que de un modo u otro se lleva a cabo la práctica de la democracia en la toma de decisiones en los distintos órganos colegiados y niveles de las instituciones. Para quienes acceden a las IES, la práctica de la ciudadanía se inicia regularmente en los años de la asistencia a la universidad y es ahí donde se debaten las más distintas ideas y corrientes del pensamiento, algunas de cuales se

ponen en práctica en la convivencia con el conjunto de los ciudadanos.

Para lograr el propósito de este trabajo, se ha dividido en tres grandes apartados. En el primero de ellos se ofrece un marco teórico conceptual de la gobernanza, la democracia y la ciudadanía. En el segundo se pretende ubicar la gobernanza, la democracia y la ciudadanía en el contexto de la educación superior y, finalmente, la tercera sección examina la situación que guardan los tres conceptos anteriores en los ámbitos mexicano y latinoamericano. También se han incluido algunas conclusiones derivadas del análisis llevado a cabo en los tres apartados antes mencionados.

Marco teórico conceptual Gobernanza

El concepto *gobernanza* se ha empleado en muchas ocasiones como sinónimo de gobernabilidad.¹ En la traducción propuesta por la Real Academia Española y la Unión Europea del término en inglés *governance*² (Prats, 2004), éste procede del antiguo francés *gouvernance* cuyo significado en castellano era gobierno. Para Foucault (1991) la problemática del gobierno comenzó a pensarse a partir del siglo XVI, en el cual el problema a resolver era: ¿cómo ser gobernados, por quién, hasta qué punto, con qué fin y con qué método?

Se reconoce como origen académico del concepto de gobernanza la publicación en 1985 del libro *The governance of the American Economy* de J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg (Solá, 2000). Pero comienza a usarse con mayor frecuencia en

¹ Mayorga y Córdova sugieren que ya que muchos autores emplean *gobernabilidad* y *gobernanza* como sinónimos, y dada la poca teorización que existe con respecto a este último, resulta mejor emplear el término *gobernabilidad* “aunque se corre el riesgo de disponer de un arsenal conceptual demasiado elaborado, cuando el objeto de estudio es escasamente complejo y no requiere de mayor abstracción” (Mayorga y Córdova, 2007: 9). Parece más apropiado —nos dicen— restringir el uso de la *gobernanza* al análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales, cuando se refiere a las políticas públicas.

² Además, debe distinguirse de *government*. Gobernabilidad es la traducción más empleada por los expertos y quizá por los traductores, pero puede dar pie a la confusión con *governability* cuyo origen se remonta a la crisis de gobernabilidad que tuvo su origen en los setenta y su referencia teórica fundamental en el informe de la Comisión Trilateral (Crozier *et al.*, 1975) intitulado *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Así, se entiende por *governance* una técnica o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de *governability* (Solá, 2000).



la década de los noventa: en la primera mitad de la misma, tendió a interpretarse como “la provisión de ‘racionalidades instrumentales nuevas’ orientadas a mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones gubernamentales” (Prats, 2004: 7) y en la segunda mitad comenzó como el “marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos en las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y las empresas” (PNUD, 1998: 8). Lo anterior significa que el concepto se extendió más allá de la eficacia y eficiencia del gobierno y de la gestión pública a instituciones y reglas que fijan límites e incentivos de redes interdependientes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil (Prats, 2004).

En la definición del Banco Mundial (BM) la gobernanza es “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales” (Zurbriggen, 2011: 44).

Para el BM el buen gobierno (good governance) se refiere a la eficacia y transparencia en: 1) los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional), 2) la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno) y 3) el respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del estado de derecho). El PNUD en cambio definió la gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno” (PNUD, 1997, citado por Zurbriggen, 2011: 44).

Es interesante observar que para Graña, el origen de la gobernanza obedece a una necesidad de legitimar la introducción del Estado mínimo y el neoliberalismo en un entorno de democracia, lo cual representaba en sí un problema: ¿cómo legitimar medidas que en realidad perjudican a la gente? En este sentido, se propuso ofrecer rendición

de cuentas, transparencia, el impulso de la equidad, un verdadero Estado de derecho y la descentralización político-administrativa. Así que el primer paso fue abrirle al término en cuestión un espacio en los círculos especializados de intelectuales, en las ciencias sociales y en la literatura. Posteriormente se inició un trabajo importante de naturalización del concepto mediante la promoción de eventos, seminarios y conferencias que le permitieran acceder al debate público y cobraron relevancia conceptos como análisis de redes, crisis de representatividad, participación, legitimidad de modelos democráticos, e importancia de la sociedad civil (Graña, 2005).

Por otro lado, para autores como Schmitter la gobernanza es “un método/mecanismo para tratar una amplia variedad de problemas/conflictos en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución” (Schmitter, 2007: 9).

Asimismo, la gobernanza también es un instrumento para mejorar la gobernabilidad social e institucional. Se hace referencia al concepto para designar “la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado” (Alcántara, 2012: 2). Adicionalmente, este término remite a un gobierno interactivo, emprendedor, socio o facilitador. Para Stoker (1998, citado por Alcántara, 2012), desde la perspectiva de los autores anglo-americanos, la gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, un nuevo proceso de gobierno, o un nuevo método por el que la sociedad es gobernada, a lo que añadimos que no es el único modo de gobernar, pero para Prats, sí es el más característico de nuestro tiempo (Prats, 2004).

Para Graña (2005), la gobernanza es un nuevo método de gobierno que sugiere tomar decisiones colectivas bajo modalidades participativas de gestión. Asimismo, puede ser considerada como un sistema para tratar la complejidad creciente



de los problemas en el cual los participantes pertenecen a la sociedad civil.³ La gobernanza hace referencia a la descentralización del Estado y al desarrollo local, de ahí que convoque también la participación de autoridades locales y regionales. El concepto nace como producto de la crítica al Estado centralizador por ineficiente, protector, despilfarrador y corrupto. Por lo que se llama a la sociedad civil para tomar el poder y sentar las bases de un nuevo tipo de Estado racional, democrático y eficiente.

De acuerdo con Serna de la Garza (2010) la gobernanza tiene, por un lado, una acepción descriptiva que se refiere a la forma en que se conduce una sociedad y se organiza la acción colectiva para el logro de objetivos comunes; en ésta participan tanto actores públicos como privados. Por otro lado, tiene una connotación normativa (dada por los organismos internacionales). Ésta es la que hace referencia a la *good governance* (las buenas prácticas; responde al qué hacer y cómo hacerlo). Dicha acepción destaca la interdependencia entre los actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya una dirección en la sociedad. Implica además una idea descentralizada de la dirección social.

Con base en todo lo anterior, puede decirse que la gobernanza tuvo en principio un significado más ligado al gobierno, como sinónimo de gobernabilidad. Posteriormente se le identificó como instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales. El concepto tiene también dos dimensiones: una descriptiva y una normativa. Esta última ha sido impulsada por

los organismos internacionales en sus relaciones con el conjunto de países, particularmente con las naciones en vías de desarrollo. Su origen se dio en el marco de una crítica al Estado protector, centralizado e ineficiente, buscando mediante el establecimiento de nuevas reglas y procedimientos, otro que fuera racional, democrático y eficiente.

Democracia

El término democracia se deriva del griego: *demos*, pueblo y *kratos*, gobierno; la sílaba *ia* le asigna una cualidad en la cual democracia significa el gobierno del pueblo (“Democracia”, s.f.). A lo largo de la historia ha habido tres grandes tradiciones que hablan de la democracia. En la tradición *clásica*, la propuesta de Aristóteles consiste en tres formas de gobierno: monarquía o el gobierno de uno solo; aristocracia o el gobierno de pocos, y la democracia o gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía.⁴ Por lo que corresponde a la *teoría medieval* (procedente de la romana), se habla del origen de la democracia de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. En la primera, la soberanía popular es la que deriva del pueblo o que es representativa del pueblo, y en la de arriba hacia abajo, que deriva del príncipe y es transmitida por delegación del poder superior al inferior. Finalmente, la *teoría moderna* nace con el Estado moderno, el cual puede ser monarquía si quien gobierna es la aristocracia, o república cuando se hace referencia a la antigua democracia. Esta última nace con Maquiavelo (Alcántara, 1994). Por su parte, los escritores modernos de finales del siglo XVIII contraponían

³ Se entiende por sociedad civil a las organizaciones sindicales y patronales, así como las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal (Véase *Comisión de las Comunidades Europeas, 2001*). Para Gramsci, la sociedad civil remite al complejo institucional donde se organiza el enfrentamiento lógico y político de las clases sociales. Se trata de un entramado en el que se forma la sociedad colectiva, se organiza el convencimiento y la adhesión de las clases populares. Esta noción no puede ser entendida sin la idea del Estado gobierno: el aparato gubernamental que emplea el sistema de leyes y los aparatos de control social (Alcántara, 2005).

⁴ Cabe recordar que en esta época las mujeres, al igual que los esclavos, estaban privadas del derecho a la ciudadanía.



la democracia moderna (representativa) a la democracia de los antiguos (directa).⁵

La aparición del Estado nacional contribuyó a la evolución del concepto. Durante el siglo XIX la discusión de la noción de democracia se originó en torno al enfrentamiento entre las doctrinas políticas del liberalismo y del socialismo. En el seno de la discusión se contraponían las ideas de: a) *la democracia basada en la libertad política*, la cual se fue instalando mediante la participación en la representación en las instituciones del Estado, que se desarrollaba en dos sentidos: la ampliación del derecho al voto y la difusión de órganos de representación; y b) la idea de democracia como un *instrumento* para la realización de *transformaciones radicales en el Estado y la sociedad*. La democracia directa o la toma del poder desde abajo extendiéndolo hasta los órganos de decisión política y económica, pasando del autogobierno a la autogestión (Touraine, 1996). En términos generales, cuando se habla de democracia occidental, en realidad se hace referencia a regímenes que nacieron en los siglos XVIII y XIX cuyo fundamento histórico es el Estado liberal (Bobbio, 1986).

Por otra parte, para Schumpeter “la democracia se trataba de arreglos institucionales para alcanzar decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder para decidir por medio de una lucha competitiva el voto popular” (Schumpeter, 1962, citado por Alcántara, 1994: 119). Según dicho autor, el papel del pueblo era producir el gobierno, por lo que el proceso de decisión pasaba a ser secundario. Esta situación debía dar cabida a tres rasgos: el reclutamiento de la clase política mediante la libre competencia electoral;

la extensión de la clase política a diferentes escenarios, incluso en la oposición, y unas fuentes del poder basadas en reglas establecidas por criterios avalados mayoritariamente y en una elección periódica para renovar a los representantes.

Autores como Norberto Bobbio consideran que definir la democracia es bastante complejo, no obstante, propone con fines analíticos una definición mínima: “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio, 1986: 9). Tal definición sería enriquecida al incluir el compromiso entre las partes mediante una libre discusión para la formación de la mayoría o por unanimidad. Desde el plano de la falta de igualdad y equidad, se cuestiona que la democracia esté basada en el principio ideal de una supuesta igualdad de todos los seres humanos. En consecuencia, por ser una definición formal ahistórica, encubre, esconde u oculta la realidad de desigualdad y despojo histórico y contemporáneo. En ese sentido, se establece la igualdad democrática en una sociedad de desigualdades profundas, y se legitima a éstas con base en las condiciones dadas (Del Val, 2012).

Para Taylor la democracia es el “conjunto de garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad. La democracia es una política de reconocimiento del otro” (Charles Taylor, citado por Touraine, 2000: 9). Un régimen es democrático en la medida en la que da la mayor libertad al mayor número de personas, al tiempo que protege y reconoce la mayor

⁵ ¿Cómo es que la democracia se encuentra en una relación de conexión con el capitalismo? Según Bowles y Gintis esta conexión se consolidó gracias a cuatro adaptaciones históricas: 1) en Europa se limita la participación política a los ciudadanos con propiedades (Locke); 2) la distribución de propiedades, principalmente entre la ciudadanía (Jefferson); 3) la promoción de heterogeneidad de intereses con el fin de evitar la creación de un programa político común a las personas sin propiedades (política de Madison); 4) el crecimiento económico y la distribución de la renta como una comunión de intereses entre los desposeídos y los acaudalados (Keynes) (Bowlesy Gintis, citados por Torres, 2006).



diversidad posible. La democracia contiene tres dimensiones: la representación, la ciudadanía y la limitación del poder por los derechos fundamentales. En cuanto a la *representación*, el pueblo no gobierna, sino que lo hacen sus representantes, y la democracia no puede ser representativa si no es plural. Siendo así, la pluralidad de los actores es inseparable de la autonomía y del papel determinante de las relaciones sociales. Por tanto, para que una sociedad pueda ser considerada democrática debe reconocer la pluralidad de las relaciones y los actores sociales (Touraine, 1996). Para Bobbio (1986) la única democracia real viable es la representativa, la cual por supuesto no asegura que no sean las élites las que estén en el poder, de hecho, en la democracia son éstas las que compiten por la conquista del voto popular.

Por lo que corresponde a la *ciudadanía*, se dice que una persona es ciudadana cuando se le pueden atribuir los derechos con los que se le acredita como tal. Entre estos derechos se encuentran el de elegir a sus representantes, votar y ser votado. La ciudadanía implica también la participación en diversos asuntos propios de la vida social. Dicho de otro modo, la democracia es un sistema que permite a los ciudadanos participar políticamente en las cuestiones públicas (Torres, 2006). Con relación a la *limitación del poder por los derechos fundamentales*, es indispensable para que haya democracia el rechazo a toda esencialidad del poder, lo que expresa concretamente la ley de la mayoría. En este sentido, se hace alusión al poder del Estado sobre los ciudadanos. Este poder es el que sugiere Touraine que debe limitarse.

En resumen, para Touraine (1996) no hay democracia sin libre elección de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo político; si una franja importante de los gobernados no tiene

derecho al voto, si el poder legítimo no se puede ejercer y en gran parte de la sociedad hay violencia y caos. Las reglas de procedimiento son necesarias para la democracia⁶ pero no deben centrar la discusión por la democracia. La libertad de opinión, de reunión y de organización también son esenciales. Por lo tanto, la democracia no se reduce ni a los procedimientos, ni a las instituciones, ni siquiera al gobierno de la mayoría.

Con la caída de socialismo real en 1989, se ha creído que la democracia es la forma normal de organización política, que la organización económica es la economía de mercado y su expresión cultural es la secularización. Pero en términos concretos, existen evidencias de que un mercado político abierto, competitivo, no es plenamente identificable con una democracia, así como la economía de mercado no constituye una sociedad industrial por sí misma. Un sistema abierto político o económico es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia o el desarrollo económico. Limitarse a pensar que la democracia consiste en la libertad de consumo en el supermercado político, es simplemente detenerse en una perspectiva sumamente empobrecida de lo que es la democracia.

Roberth Dahl desarrolló el término *poliarquía* como sustituto del de democracia con la intención de mantener el concepto de democracia como sistema ideal y separarlo de la *poliarquía* para referirse a los convenios institucionales que debían verse como imperfectos con respecto al ideal. Las garantías institucionales de estos convenios deben ser al menos las siguientes: libertad para constituir e integrarse en asociaciones, libertad de expresión, derecho al voto, elegibilidad para cargos públicos, fuentes alternativas de información, elecciones libres y limpias, derecho de los líderes políticos a

⁶ El autor asume que la libre elección, a intervalos regulares, de los gobernantes por parte de los gobernados es sólo un mecanismo institucional, pero sin éste la democracia no sería posible.



competir por el voto, y que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia (Dahl, 1971, citado por Alcántara, 1994).

Para Touraine lo que ahora se requiere es una concepción de la democracia que la defina por su liberación de los individuos y grupos dominados por la lógica del poder, situación que lo lleva a preguntarse, ¿cómo conciliar el respeto a las libertades personales y a la vez organizar una sociedad que sea considerada justa por la mayoría? Él mismo responde que “es la voluntad democrática de dar a quienes están sometidos y son dependientes la capacidad de obrar libremente, de discutir en igualdad de derechos y garantías con aquellos que poseen los recursos económicos, políticos y culturales” (Touraine, 1996: 21). Según este mismo autor, un Estado democrático debe reconocer a los ciudadanos menos favorecidos el derecho de actuar contra el orden desigual del Estado, siempre en el marco de la ley. Asimismo, desde el marco de la justicia, el Estado deberá combatir la desigualdad de hecho, particularmente la desigualdad de acceso a las decisiones políticas.

Ciudadanía

Un concepto minimalista de la ciudadanía es aquel que otorga la identidad de ciudadano a partir de términos formales, legales y jurídicos. En contraste, un concepto maximalista de la ciudadanía implica una identidad concebida como parte de una comunidad viviente, con una cultura democrática, derechos y obligaciones, un sentido del bien común y de la fraternidad. Este amplio concepto permite la consideración de las desventajas

sociales y la disminución que en términos de ciudadanía⁷ ello implica (Naval, 1995). En la época de los griegos, particularmente para Aristóteles, lo político era propiamente ocuparse del bien común. Siendo así, los ciudadanos se definen por las relaciones políticas que establecen entre ellos; la preocupación por los otros y la amistad entre ellos son esenciales a un buen régimen (*politeia*). La meta de la ciudad es dar felicidad a todos. La ciudad debe ser un conjunto social en el que los individuos deban vivir bien.

La ciudadanía llama a la integración social, la conciencia de pertenencia a una ciudad, pero también a un Estado nacional, a una comunidad cohesionada por la cultura y la historia hacia el interior de unas fronteras.⁸ La ciudadanía es una de las dimensiones de la democracia. Se dice que una persona es ciudadana cuando se le pueden atribuir los derechos en los que se le acredita como tal. Por otro lado, la educación puede contribuir a la formación del ciudadano mediante la educación ciudadana. En este terreno, se pone a debate si la finalidad de la educación es la formación de ciudadanos o es la formación de individuos (Touraine, 2000). En el siglo XIX, Stuart Mill identificó dos tipos de ciudadano, el *pasivo* y el *activo*. Un gobierno democrático necesita de ciudadanos activos. En la actualidad, la apatía política ha alcanzado incluso a algunas de las democracias más consolidadas. Grandes porcentajes de los ciudadanos no se involucran en la elección de sus representantes, ni en asuntos políticos pues están desinteresados.⁹ Uno de los aspectos más claros es que cada vez disminuye más el voto de opinión y aumenta el voto de intercambio.

⁷ Según el marxismo, sin el acceso a la producción y distribución de recursos (beneficios materiales de la economía) es imposible mantener la ciudadanía en términos políticos. En este mismo sentido, para Marshall, se sitúa el Estado de bienestar liberal como condición previa para el ejercicio de la ciudadanía en las sociedades capitalistas (Torres, 2006).

⁸ Según Naval (1995) la educación nacional y su relación con la educación cívica ha atravesado por cuatro etapas en los dos últimos siglos: 1) fusión educación nacional y educación cívica. El momento era el establecimiento del Estado-Nación; 2) erosión entre el Estado y la Nación, y los intentos por prevenir este proceso con estrategias diversas; 3) despertar de las minorías nacionales pidiendo una educación nacional.



Gobernanza, democracia y ciudadanía en la educación superior

En esta sección pretendemos trasladar los tres conceptos al ámbito de la educación superior relacionándolos también con los temas de equidad y cohesión social. Durante mucho tiempo tendió a asociarse la educación superior como un prerrequisito del desarrollo y la democracia, así como para la movilidad social, el empleo, la solidaridad y la conciencia cívica. La evidencia empírica, sin embargo, parece oponerse hoy más que nunca a dicha imagen. En la actualidad puede observarse la coexistencia de mayores índices de escolaridad con pobreza, desempleo, deterioro en las condiciones de vida y desigualdad. Los temas de democracia y educación necesariamente incluyen una discusión por la igualdad de condiciones de acceso, la cual no está garantizada con normas de igualdad formal y tampoco se limita a la masificación. La igualdad en el acceso se redefine en función de la calidad y el contenido de los servicios ofrecidos por el Estado, quien tiene la responsabilidad de ofrecer educación suficiente, de buena calidad, con garantías de acceso y sin restricciones por condición económica, social o cultural. Pero el tema también abarca otras dimensiones, como el papel de la educación en la formación de la ciudadanía, los valores, el ejercicio de poder, la participación social en la gestión escolar y las formas de gobierno, por mencionar sólo algunos temas (Rodríguez, 2001).

En el caso de la gobernanza en la educación superior, se observa que los estudios previos

(Casanova y Rodríguez, 1999) hacen referencia más bien al término de gobierno universitario. No obstante, también encontramos entre éstos la referencia a la forma o método de gobernar; asimismo, se le relaciona con los cambios en lo público y lo privado de la educación superior y con la democracia y la forma en la que se toman las decisiones al interior de las instituciones. Por ello, en este documento hacemos un recorrido de las principales aportaciones al tema del gobierno universitario hasta llegar a la actualidad con los debates en torno a la gobernanza en este nivel educativo.

En cuanto a la enseñanza y ejercicio de la ciudadanía tenemos que en el interior de las IES, como parte del *currículum* explícito u oculto, se promueven ciertos valores —científicos, ciudadanos y éticos profesionales— (Alcántara, Barba y Hirsch, 2009) y se enseñan materias relacionadas con la ética en general y la ética profesional en particular. Las IES también contribuyen a la formación de la ciudadanía en la medida en que en su interior adoptan como forma de gobierno la democracia (ya sea representativa o directa) y se promueve la participación de la comunidad en la elección de sus representantes y la formulación de los programas y proyectos que impulsa la universidad, en respuesta a las demandas de la propia comunidad universitaria o a las de la sociedad. Por otro lado, las IES contribuyen a la ciudadanía apelando a la responsabilidad social, promoviendo la vinculación IES-sociedad y desarrollando programas de servicio social, observando la pertinencia de los mismos, y promoviendo la rendición de cuentas.

⁹ Si recordamos el informe de la Comisión Trilateral (Crozier *et al.*, 1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, uno de sus hallazgos principales según los autores, fue que las democracias estaban en crisis por el 'exceso de democracia', en el sentido de un Estado protector que se había tornado ineficiente, burocrático, etc. Esto dio origen a otro tipo de Estado, y abrió la puerta al neoliberalismo y la reducción del Estado a su mínima expresión. En la actualidad, el distanciamiento de la clase política ha traído aires de renovación a los ciudadanos, ahora convertidos en sociedad civil. No obstante estos esfuerzos, la realidad de las cosas, sobre todo en América Latina, es que los ciudadanos no se han consolidado como una sociedad civil y cada vez aumenta más la apatía en respuesta al divorcio que existe entre los intereses personales y de grupo de la clase política, y los intereses y necesidades de la sociedad. Pareciera que prevalece un desencanto general pues el modelo adoptado con la "democracia neoliberal" ha traído consigo el incremento de las desigualdades, de la violencia, la pobreza, el crimen organizado y el desempleo por mencionar algunos de sus más nocivos efectos.



Las concepciones de gobierno universitario y gobernanza

La relación entre democracia y educación superior nos lleva al tema de gobierno universitario.¹⁰ Éste se ha nombrado de diferentes formas, entre las que se encuentran administración universitaria, administración de asuntos académicos, gestión universitaria, dirección universitaria, política universitaria y gobierno universitario. Cada una de estas denominaciones hace referencia a lo mismo: la toma de decisiones en la universidad; pero enfatizan los mecanismos en que éstas son tomadas, de tal forma que algunas resaltan la importancia de los procesos técnicos e instrumentales, otras dan mayor valor a las negociaciones y compromisos entre los diferentes grupos de interés dentro de la universidad.

Se puede decir que en los planteamientos tradicionales sobre gobierno universitario se distinguen tres grandes áreas: la del *gobierno*, que hace referencia a la estructura y toma de decisiones; la de la *administración*, que se refiere a la estructura y procesos para ejecutar las decisiones tomadas, y la del *liderazgo*, que se refiere a las estructuras y procesos para influir, de forma individual, en las decisiones. Cabe señalar que uno de los aspectos encontrados en la revisión de autores es que los temas enunciados son tratados por los teóricos de la educación superior como si hablasen de lo mismo al referirse a la gobernanza, la gobernabilidad y el gobierno universitario. Situación que comienza a diferenciarse con mayor claridad desde una perspectiva teórica general.

En los estudios del gobierno universitario, por lo regular se incorporan, al menos, alguno de los siguientes elementos: la dimensión política y cultural, la dualidad entre política y administración,

y las formas simbólicas institucionales que interactúan en los espacios de las decisiones universitarias.

De acuerdo con Brunner (2011) la gobernanza es la manera en la que las instituciones están organizadas y son operadas internamente, así como la manera en la que se relacionan con entidades y actores externos con la finalidad de cumplir los objetivos de la educación superior. Las organizaciones universitarias exitosas son las que logran modificar su gobernanza para adaptarla a las demandas cambiantes del entorno. El extremo de la no adaptación conllevaría a la desaparición de las instituciones. Por su parte López Zárate, González, Mendoza y Pérez (2011) consideran que el concepto de gobernabilidad está relacionado con gestión, administración, liderazgo, normatividad, gobernanza, rendición de cuentas, formas de gobierno y estructuras organizacionales. Pero también con procesos como la toma de decisiones, el ejercicio de autoridad, la legitimidad de las acciones y el diseño y la construcción de acuerdos.

Para Gallagher, gobernabilidad equivale a gobernanza y se entiende como “la estructura de relaciones que dan coherencia a la organización, legitiman las políticas, planes y decisiones institucionales y dan cuenta tanto de las relaciones de costo-beneficio de las acciones como de la probabilidad del ejercicio de los recursos” (2001, citado por López Zárate *et al.*, 2011: 1 022).

Desde la misma óptica de Gallagher es interesante la distinción que realiza en cuanto a la gestión (*management*) y la administración. La primera está relacionada con mecanismos encaminados al logro de los fines mediante la distribución de responsabilidades y recursos en los cuales se supervisan la eficiencia y la eficacia. En cambio, la

¹⁰ El término de gobierno universitario también puede remitirse al concepto de *governance*, mismo que se refiere al conjunto de procesos de organización y dirección en el ámbito educativo superior y universitario; distribución y ejercicio de la autoridad, y la relación entre el conjunto institucional universitario con los diferentes niveles de gobierno (Harman, citado por Casanova, 1999: 15).



administración se refiere sólo a la puesta en marcha de los procedimientos y la aplicación de los sistemas para el logro de los resultados previamente acordados. Según Marginson (2000, citado por López Zarate *et al.*, 2011) la gobernabilidad universitaria abarca la determinación de los valores, misión y objetivos institucionales, los sistemas de toma de decisiones y la distribución y ejercicio de recursos., así como los patrones de autoridad y jerarquía y las relaciones con otras comunidades académicas, los gobiernos, los negocios y la sociedad. En cambio, para Acosta (2009) se trata de la capacidad de las universidades para responder efectivamente a las demandas de los distintos grupos de interés mediante mecanismos institucionales acordados para la solución de conflictos (López Zarate *et al.*, 2011). Este último concepto, desde nuestro punto de vista, se complementa con lo que López Zarate y otros (2011) sugieren como una manifestación de la gobernabilidad —y la democracia. Se trata de los logros y los resultados efectivos de la autoridad, el cambio de autoridades en el marco del respeto, conducción para el logro de demandas de la mayoría y el respeto de la normatividad que regula las relaciones entre grupos. Para estos autores, el elemento común de estas definiciones es la relación e interacción entre los grupos y las autoridades.

En México se reconocen varias etapas en los estudios de gobernabilidad (gobernanza). Durante la primera etapa se desarrollaron estudios sobre la relación entre democracia y burocracia. En una segunda etapa se conocen y divulgan los modelos de gobierno y gestión de otros países, principalmente los de las universidades norteamericanas (burocrático, político, colegiado, anarquías organizadas y sistemas flojamente acoplados). En el tercer momento, “la ampliación de los modelos de gestión a los de cambio institucional, gobernabilidad institucional, y liderazgo acompañados de análisis empíricos de algunas universidades

públicas e instituciones de educación superior” (López Zarate *et al.*, 2011: 1 024).

En la actualidad, los estudios de caso han proliferado analizando la gobernabilidad institucional, particularmente los juegos de poder, las relaciones entre actores, las formas de elección de autoridades, el liderazgo de los rectores, etcétera.

Los problemas de la gobernanza en la educación superior

Quizás uno de los problemas más álgidos en torno a la gobernanza en la educación superior latinoamericana es la autonomía universitaria, tal como es vista en las universidades públicas autónomas. Existen dos formas de interpretar la autonomía: por un lado, vista desde una perspectiva amplia, se la considera muy cercana a la independencia, en la cual lo que prevalece es la capacidad propia en la obtención de recursos y con ello la libertad para autodeterminarse. Desde esta perspectiva, es comprensible contemplarla como una piedra angular de la reforma a la educación superior y verla como la principal orientadora de la eficiencia, la relevancia y la responsabilidad social de la efectividad política institucional. No obstante, cuando se habla de autonomía en las universidades latinoamericanas se está haciendo referencia a un sentido distinto, pues la mayor parte de los recursos que reciben las universidades públicas provienen del subsidio que otorga el Estado. Además, la autonomía es una figura jurídica que garantiza un blindaje institucional para la autodeterminación con la finalidad de cumplir las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión). A esto se suma que la autonomía en la mayoría de los casos ha sido el resultado de un reconocimiento y una concesión legal que el Estado hizo a las universidades a partir de la resolución de una situación de conflicto ocasionada por la intervención del mismo Estado en los asuntos propios de la universidad. Desde ésta óptica, la



gobernanza como una política del gobierno para las IES podría convertirse en una nueva forma de intervención y de control estatal que amenaza la libertad académica, la heterogeneidad y diversidad de instituciones, y la educación superior pública, ignorando con ello la historia, las tradiciones y las formas de autogobierno institucional.

Los retos y desafíos de la gobernanza en educación superior

De acuerdo con lo anterior, el principal reto de la gobernanza es atender las particularidades de cada país y de cada institución, respetando su libertad de autodeterminación. Para los autores partidarios de la gobernanza con orientación normativa, las IES deben someterse a cambios en el gobierno universitario que contemplen transformaciones en la estructura organizacional y representativa. Ésta debería ser más cooperativa y horizontal, desarrollar una dirección personal apoyada en una dirección colectiva. Asimismo, impulsar más el liderazgo en la autoridad profesional que el poder de la autoridad y la representación política. Proponen además, una flexibilidad administrativa que fortalezca la academia, la organización sustentada en cuerpos académicos, la evaluación permanente de procesos y resultados, la autonomía de sus decisiones académicas, la horizontalidad, la responsabilidad compartida y la cooperación, así como el compromiso social.

En este sentido, para Brunner existen tendencias y dinámicas de cambio en las estructuras y procedimientos de gobierno y gestión, “el desafío para las universidades es encontrar un principio de legitimidad que genere y mantenga la creencia en que la organización cuenta con estructuras y procesos apropiados para adoptar decisiones, manejar demandas del entorno y adaptarse e incidir sobre él por medio de sus capacidades internas de acción” (Brunner, 2011: 139-140).

La democracia en las universidades públicas autónomas

El tema de la democracia en la universidad no se limita a hablar de la democratización de la universidad como la universidad abierta a todos en términos de acceso. La democracia en la universidad está relacionada también con las formas de gobierno en el marco de la autonomía universitaria, esto es, la capacidad de gobernarse a sí mismas, mediante las leyes que ellas mismas establezcan, siempre y cuando cuenten con la autonomía reconocida por el congreso federal o estatal.

López Zarate y otros (2011) sostienen que generalmente cuando se alude al sistema de gobierno de las universidades públicas autónomas, se hace referencia a la organización democrática, pues por un lado sus autoridades son electas por diversos procedimientos, regulados y transparentes, y por otro, porque hay un cambio periódico de dichas autoridades. Sin embargo, este sistema democrático tiene sus variantes: la primera de ellas es la *votación universal, secreta y directa*. Debido a su carácter conflictivo y volátil, esta variante tiende a desaparecer de las universidades públicas del país; la segunda consiste en un sistema de representación de grupos que eligen en nombre de sus representados, lo que ocurre comúnmente en el Consejo Universitario. La tercera variante consiste en un selecto grupo de personalidades, que forma parte de una junta de gobierno (o junta directiva), y en quienes se ha delegado la elección del rector, en este último caso generalmente los miembros de la junta son miembros de la comunidad electos por el Consejo Universitario.

En el estudio realizado por estos autores se encontró que en las instituciones en las que se practica el voto universal, en la mayor parte de los casos, quien llega a la rectoría tiene un perfil institucional y frecuentemente no se permite la reelección al menos de forma inmediata. Asimismo, encontraron que en las universidades en las que la elección



del rector está a cargo de la junta de gobierno, los rectores tienen perfil profesional o institucional. En las universidades en México las comunidades difícilmente aceptarían un rector que no perteneciera a la propia institución, casi todos los rectores de las instituciones estudiaron la licenciatura en la misma institución. De esta manera, los autores sostienen que en las IES mexicanas prevalece la endogamia sobre la apertura, el intercambio y la competencia académica.

La situación en el contexto latinoamericano

La gobernanza en América Latina

Para Zurbriggen (2011), en América Latina el debate académico de la gobernanza ha sido escaso, y más bien llegó a través de los organismos internacionales (BM, FMI, UNESCO, OCDE, entre otros) con una orientación más de carácter prescriptiva. Para Camou, se ha prestado mayor atención al concepto de gobernabilidad (*governability*) que al de gobernanza/gobernación (*governance*) debido a que durante mucho tiempo prevaleció una lectura diacrónica/histórica concentrada en la cuestión del Estado, dejando de lado al ejercicio de gobierno (Camou, 2001, citado por Mayorga y Córdova, 2007).

Según el análisis de Graña (2005), en América Latina el BM y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsaron una idea de gobernanza abiertamente contrapuesta al Estado, pues alentaron la renuncia del mismo en la búsqueda del bien común, al tiempo que promovieron y financiaron programas de desarrollo a espaldas del Estado —considerado como inoperante—, asignándoselos a organizaciones no gubernamentales (ONG), lo cual debilitó más al Estado. A finales de los ochenta, el BM dejó la crítica al Estado y asumió una postura más “propositiva” al emplear el término gobernanza para aludir a las formas de poder realmente existentes, sin comprometer un

juicio de legitimidad de la autoridad. Siendo así, el BM enumera criterios de buena administración pública, mismos que deberán acompañarse de una buena gobernanza. Asimismo, se condiciona a la buena gobernanza el otorgamiento de crédito a los países solicitantes. Con esta estrategia el BM amplía su agenda de intervención en los países (pues ahora se interesa por la participación de los ciudadanos, el estado de derecho y los derechos humanos, DH). Asimismo, parece ser más inofensivo en tanto deja de opinar de asuntos del gobierno, para referirse más bien a la gobernanza:

la naturaleza alusiva-elusiva del término “gobernanza” habilitará al BM la exigencia del respeto a los DH o una administración eficiente 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 a los Estados-Naciones (Graña, 2005: 511).

El papel del BM en torno a la gobernanza ha sido doble: por un lado, ha insistido en su promoción desde una perspectiva analítica; y por el otro, ha promovido un enfoque normativo mediante el decálogo de las buenas prácticas. Para Graña (2005), lo que el BM consigue con este proceder es hacer una apología de las recetas del *management* empresarial con base científica, situación que lo hace ser más persuasivo en la promoción de la gobernanza.

Con la gobernanza se convoca a la sociedad civil a solucionar los problemas que el Estado no ha podido resolver, lo cual en principio parece tener una arista positiva pues la oportunidad de participación abre la puerta al empoderamiento de la sociedad civil, sobre todo, a la participación de algunos grupos que tradicionalmente se han encontrado poco representados y no escuchados. Una idea de la gobernanza es que los diferentes grupos



interesados participen en el logro de objetivos comunes, intercambiando conocimientos, recursos, ideas y normas a manera de redes (Zurbriggen, 2011). No obstante, como lo veremos con Graña (2005), Serna de la Garza (2010) y la misma Zurbriggen (2011), los efectos de la aplicación del enfoque normativo en América Latina han tenido resultados más bien adversos.

Uno de los aspectos que identifica Zurbriggen (2011) con la gobernanza promovida por los organismos internacionales, es que se da por hecho el modelo neoliberal y la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado. Se trata de sustituir el antiguo modelo jerárquico-burocrático por la *nueva gerencia pública* (NGP).¹¹ Para conocer el impacto de la gobernanza en América Latina, Zurbriggen (2011) analiza su introducción en el servicio del agua en varios países de la región. En este caso, se planteó la reducción de la responsabilidad del Estado en la administración y distribución del servicio, para compartirla con la sociedad civil mediante la supuesta descentralización. Sin embargo, el resultado fue un servicio privatizado, más caro e ineficiente, que no garantiza la calidad del agua. En términos generales, las familias pobres ahora pagan más por un servicio escaso y de mala calidad, por lo que se incrementaron los índices de inequidad. Aunado a lo anterior, y como resultado de una evaluación se encontraron:

dificultades en los contratos de concesión con grandes compañías multinacionales, que en algunos casos llevan a recesiones anticipadas de los contratos debido a numerosos problemas

generados por falta de estudios previos, de sustentabilidad y viabilidad, procedimientos de licitación mal diseñados y contratos jurídicamente deficientes en el contexto de marcos regulatorios inadecuados (Zurbriggen, 2011: 48).

Si bien mediante los formatos de la gobernanza promovidos se crearon varios consejos de participación social y civil para facilitar la descentralización, lo que se pudo observar es una sociedad civil que no se involucró, a excepción de quienes tenían intereses económicos. En las sociedades latinoamericanas aún se encuentran autoritarismo, clientelismo, resistencia al control ciudadano, a la transparencia en la gestión y en el uso de recursos públicos. La sociedad civil es débil y poco organizada y prevalecen los grupos de poder con intereses particulares (Serna de la Garza, 2010; Zurbriggen, 2011). Estas circunstancias podrían traer consigo el riesgo del desgobierno para la región, como resultado de la aplicación de la gobernanza (Serna de la Garza, 2010). Por otro lado, la descentralización que acompaña a la gobernanza, en América Latina se hizo sin recursos, por lo que no hubo oportunidad de que la sociedad asumiera el poder en los ámbitos locales. Este abandono por parte del Estado ha propiciado mecanismos reactivos de sobrevivencia y organización para atender lo que el Estado dejó. Graña (2005) sugiere que estas últimas manifestaciones no deben confundirse con la organización de la sociedad civil y destaca que sí representan verdaderos logros de la vida colectiva.

Después de la revisión de varias experiencias en diferentes países de América Latina, Zurbriggen

¹¹ Según Serna de la Garza (2010), la NGP propone la introducción de la disciplina financiera en el marco de la reforma administrativa del Estado en el último tercio del siglo XX. Para la segunda mitad de los noventa el énfasis se puso en la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Entre sus rasgos más relevantes se encuentran el rediseño de las organizaciones públicas introduciendo lógicas y valores de las empresas privadas con la finalidad de aumentar la eficacia y la eficiencia de la administración, tales como: iniciativas de evaluación del rendimiento y de medición; sistemas de presupuestación, control, reingeniería de procesos administrativos y mejora de la distribución de los recursos humanos.



(2011) llega a la conclusión de que aquellos que mantuvieron al Estado como proveedor de los servicios sociales han logrado un mejor desempeño en los indicadores económicos y sociales que aquellos que privilegian el mercado. Según Graña (2005), la eficacia del enfoque de gobernanza en la implementación de políticas sociales, debe su éxito o fracaso al resultado de los compromisos “neo-corporativos” con fuerzas sociales representativas y legítimas, no solo las ONG, pues se ha demostrado que la sola existencia de redes no es garantía de eficacia.

Por su parte, Zurbriggen (2011) concluye que la mayor debilidad de los formatos de gobernanza promovidos por los organismos internacionales es suponer que éstos se pueden transferir de un país a otro o de una región a otra de manera dogmática, sin considerar los procesos históricos ni las relaciones de poder, posición con la que coinciden Graña (2005) y Serna de la Garza (2011). Este último agrega que la implementación de reformas que no corresponden con las lógicas de los países, no atienden los procesos políticos, los patrones culturales, ni los intereses prevalecientes, corre el riesgo de quedarse a nivel simbólico sin sustento en la realidad, con lo cual contribuyen, en cambio, a la creación de instituciones irracionales.

Las críticas a la gobernanza en la región

Para Graña (2005), la gobernanza no permite una ponderación adecuada de las modalidades de crisis ni de su alcance. Asimismo se erige como un obstáculo sociológico pues induce a la percepción funcionalista; exagera las convergencias de las distintas realidades restando importancia a las divergencias, y promueve soluciones supuestamente universales y adaptables a toda situación local. Por otro lado, se plantea que la gobernanza es en realidad un nuevo paradigma de regulación social, cuya función es ser la matriz reguladora del neoliberalismo o legalidad neoliberal. Para

identificar su significado político es preciso poner atención no sólo en lo que dice, sino también en lo que silencia. Entre los silencios más importantes están las transformaciones sociales, la participación popular, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social (Santos, 2006).

Los conceptos silenciados son negativos en el sentido en que se definen por oposición a la legitimidad; de ahí que en lugar de transformaciones sociales se haga referencia a la solución de problemas; en lugar de la participación popular, se propone la participación de los titulares de los intereses reconocidos (*stakeholders*); en lugar de contrato social, la autorregulación; en vez de justicia social, los juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en vez de relaciones de poder, se habla de coordinación y asociaciones; y en lugar de conflictividad social se habla de cohesión social y de estabilidad de flujos. Desde la sociología de las ausencias, en la gobernanza caben las ausencias del Estado, o mejor dicho, dos cualidades que le son asociadas, la soberanía y el poder coercitivo, y la de los excluidos sometidos a la no existencia (Santos, 2006).

Algunos cuestionamientos quedan todavía pendientes: ¿cuál es ese modo de gobierno más característico de nuestro tiempo? ¿Acaso se refiere a la democracia? ¿Hace referencia al gobierno neoliberal? ¿A qué se refiere la calidad en la intervención del Estado? ¿Quién propone y qué se propone para decir qué es la calidad en esta intervención? ¿Qué evidencias empíricas tenemos con relación al incremento de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno y con la sociedad? ¿Se trata de una mayor interacción entre lo público y lo privado?, ¿O se trata más bien de una privatización de lo público?

Más allá de los cuestionamientos anteriores, Santos (2006) plantea que se pueden encontrar en la gobernanza algunas facetas en el movimiento global en contra de la globalización neoliberal,



denominado *globalización contrahegemónica*, que nace desde abajo y se origina en los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil, las cuales, mediante una vinculación de tipo local y global que combina estrategias y tácticas, define agendas, planea y lleva a cabo acciones colectivas, vienen desencadenando una lucha contra las formas de opresión generadas o intensificadas por la globalización neoliberal (Alcántara, 2012). Otro aspecto positivo es, como lo destaca Graña (2005), la posibilidad de empoderamiento de grupos tradicionalmente poco representados y poco escuchados.

Democracia, ciudadanía y universidad en América Latina

A lo largo de varias décadas, las universidades públicas latinoamericanas han sido los lugares donde se han debatido las más diversas ideas y corrientes del pensamiento. En muchas ocasiones, cuando algunos países de la región han padecido dictaduras militares y regímenes autoritarios que han suprimido o impedido las libertades democráticas y la expresión de la ciudadanía, las universidades se han convertido en bastiones de la democracia y la crítica. Desde 1918, cuando en la Universidad de Córdoba, Argentina tuvo lugar el movimiento estudiantil por la Reforma Universitaria, hasta nuestros días, los establecimientos universitarios han encabezado grandes movilizaciones en rechazo a la falta de libertades y pugnado por diversas reivindicaciones sociales (Portantiero, 1987; Marsiske y Alvarado, 1999). Más aún, algunas universidades han jugado un importante papel en la construcción del Estado, al haber formado durante décadas a los profesionales que han contribuido de manera destacada a la creación de la infraestructura en materia de obras civiles, sistemas de salud, jurisprudencia en sus más diversas áreas (incluyendo

la legislación electoral), ciencia y tecnología, entre otras (Ordorika y Pusser, 2007).

Es importante subrayar que la búsqueda y el fortalecimiento de la democracia han incluido no sólo el ámbito social sino también las propias instituciones universitarias. Como es sabido, el movimiento por la Reforma Universitaria demandó, en primer lugar, la participación de los estudiantes en la conducción de la universidad (cogobierno) y la autonomía de la misma, frente a los poderes del Estado. Las demandas de los estudiantes cordobeses se extendieron por toda América Latina, reivindicando el otorgamiento de dicha garantía a los establecimientos universitarios. En la actualidad la autonomía universitaria sigue siendo un principio fundamental para gran parte de las universidades públicas de la región (Tunnerman, 2008).

No obstante, debido a las dificultades financieras que han enfrentado las economías de varios países latinoamericanos y las consecuentes políticas de austeridad que de ellas se han derivado, las universidades han sufrido recortes importantes a sus presupuestos, lo que frecuentemente les ha obstaculizado el cumplimiento cabal de sus funciones sustantivas. Asimismo, en no pocas ocasiones los conflictos internos han provocado crisis de gobernabilidad y desestabilizado su vida institucional, poniendo en riesgo su viabilidad como formadoras de profesionales y creadoras y transmisoras de conocimiento. Ante estas situaciones, se requiere la construcción de consensos y el establecimiento de principios democráticos para la discusión ordenada de disensos entre los actores, dentro y fuera de la universidad.

Gobernanza y autonomía en América Latina

Para Brunner la gobernanza pública en las

¹² Para Serna de la Garza (2010) la privatización es la transferencia de una función, un servicio o una actividad de la esfera pública a la esfera privada.



universidades latinoamericanas se encuentra rezagada. Uno de los obstáculos es la noción tradicional de autonomía, “entendida como autarquía institucional frente a gobiernos nacionales débiles o impotentes en materias de educación superior” (Brunner, 2011: 151).

Según este autor, dicha noción de autonomía favoreció la instalación de oligarquías académicas y más tarde el autogobierno, con amplia participación electoral de los diversos grupos de la comunidad. Entendida la autonomía de este modo, representa un obstáculo al desarrollo de las IES en la región, pues el estilo de gobernanza en estas instituciones se caracteriza por un gobierno democrático y una gestión burocrática debilitada por el fraccionamiento, el clientelismo y la politización. Por ello, el poder se encuentra en las facultades y la conducción institucional es endeble. Los rectores presiden un gobierno bloqueado, sometido a las oligarquías académicas, lo que ha traído como resultado decisiones lentas, ausencia de profesionalización de los puestos administrativos y falta de legitimidad de los administradores en la toma de decisiones. De acuerdo con Drucker, las universidades públicas latinoamericanas se encuentran sobreadministradas, con una visión institucional sin correlato en la gestión académica, ni en los recursos; una gestión académica parroquial desarticulada de las demandas del entorno, y una asignación de recursos meramente inercial al interior de la organización (Drucker, citado por Brunner, 2011).

Los gobiernos favorecieron el crecimiento de la oferta privada como un medio para abatir los problemas de cobertura. Algunos introdujeron marcos de regulación más exigentes para atender la explosión acelerada de las IES privadas, se establecieron agencias y procedimientos de evaluación externa

con el afán de impulsar una cultura de la evaluación (Brunner, 2011). Para este mismo autor, los avances en gobernanza han sido la creación de unidades de análisis institucional, el establecimiento de metas y la utilización de indicadores de desempeño, la planificación estratégica y programas de mejoramiento. Asimismo, se ha visto que los gobiernos introducen mecanismos de financiamiento tipo mercado, en los que la asignación de recursos está condicionada. Para algunos, todos estos cambios están acercando a las universidades latinoamericanas al capitalismo académico, al paradigma gerencial y con ello a una nueva ola de burocratización. La identidad de la universidad pública estaría mudándose hacia una identidad empresarial-corporativa.¹³

Consideraciones finales

Nos gustaría finalizar este trabajo con dos señalamientos: el primero requiere apuntar que al asumir un enfoque generalista se corre el riesgo de perder de vista las especificidades. El segundo, coincidiendo con Graña, Serna de la Garza y Zurbriggen, consideramos que el enfoque normativo de la gobernanza (decálogos de buenas prácticas y *good governance*, entre otros) aplicado a América Latina ignorando tradiciones, la situación de la sociedad y la relación con los gobiernos, ha traído consecuencias desafortunadas para la sociedad y para los servicios cuya responsabilidad estaba a cargo del Estado, motivo por el cual este enfoque de la gobernanza ha sido severamente criticado. Por ello, creemos que las nuevas formas de gobernabilidad, gobierno y gobernanza deben tomar en cuenta las características propias de cada país, región y localidad, respetando su cultura, costumbres y tradiciones. También pugnamos por que las nuevas formas de gestión y gobernanza

¹³ Habría que explorar la hipótesis de que es posible que la búsqueda y el aseguramiento de la calidad (cualquiera que pueda ser su significado) podría haber sido la idea que abrió la puerta a la gobernanza en la educación superior, dando lugar a que el término penetrara en la cultura institucional, transformando la institución universitaria en una mera organización encargada de impartir educación superior, sin cumplir con las otras dos funciones sustantivas (investigación y extensión).



no signifiquen un debilitamiento de lo público en favor de lo privado, particularmente en lo que se refiere a la educación en todos sus tipos y niveles.

Desde nuestra perspectiva, la universidad, con pocas excepciones, sigue siendo una institución tradicional y altamente meritocrática, cuya legitimidad está respaldada por el saber y el conocimiento (su materia de trabajo). Si bien la institución universitaria ha sufrido cambios, no olvidemos que ha sobrevivido por centurias y en ella siempre han coexistido la tradición y la innovación. Por ello, debe fortalecer su capacidad de crear conocimientos y preservar la cultura. El respeto y el ejercicio de su autonomía le permitirán cumplir con plenitud sus funciones de docencia, investigación y extensión. Aunado a esto, en la actualidad está aumentando la exigencia porque las universidades atiendan con prontitud y eficacia las crecientes demandas de la sociedad a la que se deben.

Consideramos en consecuencia que la gobernanza, en tanto estrategia para un gobierno más eficiente, transparente y participativo, podría coadyuvar a fortalecer la democracia y la ciudadanía en las instituciones de educación superior.

Para nosotros las instituciones de educación no sólo prepararan a sus estudiantes para el ejercicio de una actividad profesional, sino que les inculcan una serie de valores y actitudes que los forman para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia. Este ejercicio, cabe señalar, es un producto de las vivencias en la propia institución durante los años que dura la vida universitaria.

Lo que tratamos de hacer con el análisis de dichos términos en este trabajo, fue examinar sus diversos componentes, sus fortalezas y limitaciones, así como su extensión a una amplia gama de instituciones, procesos y situaciones que tienen como punto de referencia las universidades y demás instituciones de educación superior. Creemos que el examen y la reflexión sobre sus implicaciones, a la luz de la búsqueda de una mayor equidad en la educación superior y la cohesión social en las sociedades latinoamericanas, son necesarias para ampliar el debate y sentar las bases de acciones e iniciativas que contribuyan a superar las enormes desigualdades e injusticias que en esa materia aún persisten, tanto en México como en América Latina y El Caribe. ■

Referencias

- Acosta, A. (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*, México, ANUIES.
- Alcántara, A. (2012), "Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior", en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del Siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, Toluca, México, UNAM-IIS/IAP A.C., pp. 163-191.
- Alcántara, A. (2005), *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, tecnología y universidad en México y Argentina*, Barcelona, Pomares.
- Alcántara, A., L. Barba y A. Hirsch (2009), *Valores universitarios y profesionales de los estudiantes de posgrado de la UNAM*, México, UNAM-IISUE.
- Alcántara, M. (1994), *Gobernabilidad, crisis y cambio*, España, Centro de Estudios Constitucionales Madrid.
- Becher, T. y M. Kogan (1992), *Process and structure in higher education*, (2da ed.), Londres y Nueva York, Routledge.
- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (2011), "Gobernanza universitaria:



- tipología, dinámica y tendencias”, en *Revista de educación*, 355, mayo-agosto 2011, pp. 137-149.
- Casanova, H. (1999), “Gobierno universitario: perspectivas de análisis”, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, México, UNAM-CESU/Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-33.
- Casanova, H. y R. Rodríguez (1999), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, México, UNAM-CESU/Miguel Ángel Porrúa.
- Clark, B. (1983), *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen/UAM Azcapotzalco.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf [consulta: 27 de febrero de 2012].
- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1975), *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- Del Val, J. del (2012), “México Nación Multicultural: equidad en la educación superior para un mundo culturalmente diverso”, Conferencia dictada en el Encuentro de Equidad en la Educación Superior, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE)-UNAM, 24 de septiembre.
- Democracia (s.f.), *Diccionario: Etimologías de Chile*, <http://etimologias.dechile.net/?democracia> [consulta: 11 de abril de 2012].
- Foucault, M. (1991), “La gubernamentalidad”, en M. Foucault, J. Donzelot, C. Grignon, J. P., Gaudemar, F. Muel y R. Castel, *Espacios de Poder*, Madrid, La Piqueta, pp. 9-26.
- Graña, F. (2005), “Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza”, en *Espacio Abierto*, 14, 4, octubre-diciembre, pp. 501-529, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/122/12214401.pdf> [consulta: 28 de febrero del 2012].
- López Zarate, R., Ó. González, J. Mendoza y J. Pérez (2011), “Las formas de elección de los rectores. Otro camino para acercarse al conocimiento de las universidades públicas autónomas”, en *Perfiles Educativos*, XXXIII, 131, pp. 8-27.
- Mayorga, F. y Córdova E. (2007), “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, No publicado, <http://www.iigov.org> [consulta: 23 de febrero de 2011].
- Marsiske, R. y L. Alvarado (1999), *Movimientos estudiantiles en la historia de América Latina (vol. 3)*, México, Plaza y Valdés.
- Naval, C. (1995), *Educación ciudadanos. La polémica liberal-comunitarista en educación*, España, Ediciones Universidad de Navarra.
- Ordorika, I. y B. Pusser (2007), “La máxima casa de estudios: the Universidad Nacional Autónoma de México a state-building university”, en Altbach, Ph. y J. Balán (eds.), *World-class worldwide: transforming research universities in Asia and Latin America*, Baltimore, Jonh Hopkins University Press, pp. 189-215.
- Ordorika, I. (1999), “Poder político y cambio en la educación superior”, en H. Casanova y R. Rodríguez (coords.), *Universidad contemporánea: política y gobierno*, México, UNAM-CESU/Miguel Ángel Porrúa, pp. 155-191.
- Pérez, G. y E. L. Valencia (2004), “El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario”, en *Actualidad Contable FACES*, 7, 8, enero-junio 2004, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 85-96, <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/257/25700808.pdf> [consulta: 1º de marzo de 2012].
- Portantiero, J. C. (1987), *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*, México, Siglo XXI.
- Prats, J. (2004), “Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico”, en C. Binetti y F. Carrillo-Flórez (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, EUA, Banco Interamericano de Desarrollo-Comisión Europea, pp. 3-33.



- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Cooperación y gobernabilidad democrática: fronteras de interacción Ejecutivo-Parlamento*, Caracas, PNUD/Nueva Sociedad.
- Rodríguez, R. (2001), "Educación, desarrollo y democracia en América Latina. Un balance de los noventa", en *Perfiles educativos*, XXIII, 94, pp. 6-42.
- Santos, B. (2006), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*, São Paulo, Cortez Editora.
- Solá, A. (2000), "La traducción de governance", en *puntoycoma, Boletín de los traductores españoles de las instituciones de la Unión Europea*, 65, septiembre-octubre, <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm> [consulta: 29 de febrero de 2012].
- Scott, P. (2001), "Las universidades como organizaciones y su gobernanza", en Z. Hirsch y Weber, *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*, Francia, Economica.
- Schmitter, P. (2007), "¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?", (Trad. E. Bonafe y C. Marsan), en *European Journal of Legal Studies*, European University Institute, Revista electrónica <http://www.ejls.eu/1/8ES.pdf> [consulta: 22 de febrero de 2012].
- Serna de la Garza, J. Ma. (2010), "El concepto de la gobernanza", en *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (Contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*, libro en formato electrónico <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/4.pdf>, [consulta: 8 de marzo de 2012].
- Torres, C. (2006), "La educación en América Latina y el Caribe: una aproximación teórica a la ciudadanía, democracia y multiculturalismo", en A. Ayuste (coord.), *Educación, ciudadanía y democracia*, España, Octaedro-OEI, pp. 131-173.
- Touraine, A. (2000), *¿Qué es la democracia?*, (2ª ed.), México, FCE.
- Touraine, A. (1996), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México/Buenos Aires, FCE.
- Tunnermann, C. (2008), *Noventa años de la reforma universitaria de Córdoba (1918-2008)*, Buenos Aires, CLACSO.
- Zurbriggen, C. (2011), "Gobernanza: una mirada desde América Latina", en *Perfiles latinoamericanos*, 19, 38, julio-diciembre, México, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es [consulta: 9 de marzo de 2012].

Cómo citar este artículo:

Alcántara Santuario, Armando y Verónica Marín Fuentes (2013), "Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. IV, núm. 10, pp. 93-112, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/233> [consulta: fecha de última consulta].