

CAPÍTULO PRIMERO

PLURALISMO, LA FORMA POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

El pluralismo es la distribución del poder en los órganos de decisión política de una institución. Se asocia al proceso mediante el cual es posible la toma de decisiones universitarias, en general, y de la aplicación de determinadas acciones en la comunidad. Este enfoque empírico establece la existencia de normas que regulan el poder del gobierno en la competencia por designar a las autoridades dirigentes. El ejercicio de este poder se fundamenta en una distribución general de recursos políticos, ya que los intereses prevalecen en las diferentes disputas políticas y en contextos distintos.³⁵

De este modo el pluralismo constituye la forma política de la autonomía institucional. Sin él, los sistemas de toma de decisiones y de acción de las estructuras de poder institucional carecen de sentido y aplicación. Es una base desde la cual se conforman redes de cooperación, imprescindibles para la toma de decisiones políticas, como la selección de las autoridades unipersonales y colegiadas. Su fuente de poder se basa en un diseño institucional de tal calibre que es capaz de procesar los acuerdos necesarios para la toma y aplicación de decisiones en contextos de creciente complejidad, conflictividad y competitividad, tal y como ocurre en muchas universidades públicas, así como también en la vida pública en general. A su vez, la autonomía universitaria, entendida como una *estructura de gobierno*, requiere que el ejercicio de la autoridad esté guiado por principios y reglas de decisión ante las

³⁵ Cfr. la obra de Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Conaculta, 1991.

cuales el pluralismo juega un papel singularmente preponderante, pues las respuestas a los problemas recurrentes en los recintos universitarios suelen ser *institucionalizadas*.

Para entender cómo funciona el pluralismo en los marcos de las instituciones de educación superior primero hay que desglosar las dimensiones del enfoque institucional que le son propias, tales como las jurisdicciones de la estructura de gobierno y el procedimiento regular de toma de decisiones, la delegación y la supervisión.

I. LAS JURISDICCIONES DE LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Los actores que se reúnen regularmente en un ámbito institucional desarrollan procedimientos mediante los cuales los diversos asuntos se dividen en unidades manejables a las cuales después se les da un orden específico. Es evidente que lo hacen para ordenar sus deliberaciones. Los economistas harían la observación de que ese aspecto de la división del trabajo es para mejorar la eficacia de una institución. De acuerdo, sin una regularidad de procedimiento, los asuntos serían más caóticos de lo necesario. La división de los asuntos y su resolución conforme a un guión institucional economiza los costos de tratar los asuntos (o lo que los economistas llaman los costos de transacción). Con todo, también se busca satisfacer otros propósitos mediante esa división del trabajo. Los procedimientos que gobiernan una división del trabajo no sólo regularizan los asuntos oficiales de un grupo, sino que permiten también que cada uno de sus miembros planifique su propia participación. Una organización que permitiera la deliberación y adopción de decisiones sobre un “asunto nuevo” *antes* de haber resuelto los asuntos “pendientes” impediría que sus miembros condicionaran su comportamiento a la resolución de estos últimos. Los miembros tendrían entonces que elaborar juicios con información insuficiente, lo que probablemente haría que la cues-

tión se tuviera que abordar nuevamente (con pérdida de tiempo para los miembros) una vez que la información pertinente estuviera disponible. En este sentido, los procedimientos que comprenden una división del trabajo “mejoran la estrategia y regulan los comportamientos de los actores en el seno del gobierno”.

A nivel institucional, la especialización permite que los individuos posean diferentes cualidades, intereses y preferencias. La gran ventaja de la especialización del trabajo es que una institución se beneficia cuando sus miembros adquieren experiencia en la toma de decisiones efectivas, comparten actividades, crean incentivos para los miembros que “aprenden su área” y acumulan información pertinente y actualizada. La especialización, pues, permite que la institución sea más eficaz en cualquier actividad que ejerza. Es así como los miembros de la institución, asignados a una actividad específica, se convierten en especialistas jurisdiccionales. Las universidades, empresas y legislaturas son instituciones que manifiestan más claramente esa característica orgánica. Se asigna a los miembros de la institución un nicho jurisdiccional cuyas actividades son especializadas.

Asimismo, las legislaturas se organizan en jurisdicciones especializadas, de esta forma las del mundo de la política son políticas, que son responsabilidad de las comisiones. Los miembros de la Comisión de las Fuerzas Armadas, por ejemplo, se hacen especialistas en todos los aspectos de los asuntos militares, la materia que define la jurisdicción de su comisión. Los miembros de las comisiones tienden a tener una influencia desmesurada en sus respectivas jurisdicciones, no sólo porque han llegado a ser los miembros más expertos de la legislatura en esa área de la política, sino también porque se les otorga la oportunidad de ejercer diversas formas de poder relacionado con el orden del día.

Al analizar los principios y las reglas de decisión en las instituciones, es posible afirmar que las organizaciones elaboran sus procedimientos y estructuras de maneras específicas, cuyas características más sobresalientes son la racionalidad y la especialización. Parte del impulso para hacer *mejor* las cosas de esa

manera proviene del contexto. En cierto grado, las instituciones —al menos las autónomas— son el producto de sus miembros y, por ende, también están sujetas a presiones internas y externas. La configuración institucional que resulta equilibra las demandas del medio externo con los intereses de los actores internos de las instituciones.

Las reglas de decisión en materia de la delegación de autoridad y recursos a las subdivisiones de especialistas aprovechan las ventajas de la división y especialización del trabajo, pero podrían poner en peligro los objetivos colectivos comunes del gobierno de la institución. En consecuencia, la *supervisión* de las actividades de las subdivisiones va de la mano con la delegación de las mismas. La división y especialización del trabajo, asegurada por la creación de subdivisiones con una jurisdicción específica, permite que las instituciones apliquen decisiones descentralizadas. Ello, a su vez, facilita la delegación de autoridad y el acceso a recursos públicos que, debido a su influencia desmesurada sobre los sucesos y sus respectivos dominios, tienen también incentivos para desarrollar más su pericia. No obstante, el acto mismo de la delegación de facultades genera un problema de gobernabilidad, en el que los especialistas pueden tener oportunidades de buscar objetivos privados en conflicto con los propósitos públicos de la institución.³⁶ Frente a ello, normalmente las instituciones establecen mecanismos tanto para supervisar el desempeño de las subdivisiones como para controlar las actitudes opuestas a los objetivos institucionales.

¿Cómo procesan las demandas de los actores, las estructuras de poder institucional? De acuerdo con el enfoque institucional, la capacidad de construir relaciones de poder entre las estructuras de gobierno y los actores posibilita la acción colectiva, pero al mismo tiempo la restringe.

³⁶ Dahl, Robert y Lindblom, Charles, *Política, economía y bienestar, expone que el mundo de los negocios tiene una posición privilegiada en las poliarquías occidentales, dominadas por el mercado; que éstas están controladas no democráticamente por los negocios y la propiedad*, Nueva York, Harper y Row, 1976.

Para Gradilla, es claro que:

...una vez que los actores X perciben la necesidad de reducir institucionalmente una incertidumbre primaria, se genera la incertidumbre artificial de lograr un mínimo de cooperación o de integración de comportamientos divergentes y contradictorios. De la forma en que se resuelva esta incertidumbre secundaria dependerá la respuesta al objetivo originario. Éste, no se logra mediante mecanismos automáticos ni en función de una lógica que justifica a *priori* la forma más racional de hacerlo, sino por medio del juego de un conjunto de racionalidades, capacidades y recursos individuales y colectivos que configuran o reconfiguran un patrón interno de relaciones vinculantes (estructuras significativas, normativas y de poder) y un esquema de justificación social (intercambios pertinentes con el medio); un sistema de acción en el que tienden a dominar los actores capaces de controlar las incertidumbres desde el punto de vista de los problemas objetivos es constructo de poder desde los actores. El sistema de acción que subyace a las estructuras de poder de la Universidad tiene una génesis específica. Es el resultado de un proceso, observable empíricamente porque de algún modo está condensado y codificado formalmente en sus organizaciones. La estructura de significación es observable por medio de los esquemas de interpretación que garantizan la identidad y la cohesión de los universitarios; la legitimación lo es por medio de las disposiciones normativas con los cuales los agentes procuran estabilizar las interacciones; la estructura de dominación es observable a través de las disposiciones de los medios y recursos cuyo control procura poder a los agentes.³⁷

De ahí que las relaciones de poder son resultado de los sistemas de acción concretos de los actores con o en la institución. Posteriormente, el gobierno asigna recursos y valores mediante el acuerdo de la cooperación guiada por la racionalidad de la política, misma que se basa en un método de toma de decisiones, necesariamente de carácter colegiado. De esta manera, el pluralismo regula las relaciones de poder entre los actores internos y

³⁷ Gradilla Damy, M., *op. cit.*, p. 39.

los actores de poder externo que tratan de influir en la asignación de los recursos. Así, la autonomía adquiere un doble papel: en lo interno, las estructuras de gobierno se encuentran condicionadas por las redes de poder de los actores de la comunidad universitaria; en lo externo, la autonomía adquiere sustantivamente independencia en la selección de sus autoridades colegiadas y unipersonales. Esta capacidad institucional se refiere a la habilidad de las estructuras de gobierno por establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas, económicas y culturales. Más aún, la racionalidad político-administrativa tiene que ver con la habilidad para gestionar las políticas macroeconómicas y analizar opciones de política científica de las universidades.

La aplicación de las decisiones depende de la capacidad política de tomar en cuenta las demandas de los actores y de la habilidad de dar respuestas efectivas a sus demandas a cambio de su cooperación. Estos procesos de intercambio generan tensiones entre quienes tienen la responsabilidad de desempeñar tareas propias y sostenidas de la estructura de gobierno universitario en relación con las demandas de los actores. A pesar de ello, las instituciones profesionalizan y especializan la manera de procesar las respuestas y la regulación de los intercambios. Así, para Colomer, la capacidad de gobierno se define en cinco niveles de análisis que afectan la maniobrabilidad gubernamental y, al mismo tiempo, estructuran las intervenciones tendientes al fortalecimiento de sus capacidades de decisión y de acción: 1. El ambiente de la acción en el cual el gobierno lleva a cabo sus actividades (políticas, económicas, sociales); 2. El contexto institucional del sector público que influye en las reglas que enmarcan el accionario gubernamental (recursos, atribuciones, competencias, etcétera); 3. La red de trabajo que se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo; 4. Las organizaciones, y 5. Los recursos humanos.³⁸

³⁸ Colomer, Joseph, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, p. 82.

Desde esta dimensión del análisis institucional es necesario considerar que una línea de investigación de la capacidad de ejercicio de la autonomía por parte de las universidades públicas se encuentra definida, en primer lugar, por la forma en como son designadas las autoridades y el sistema concreto de las relaciones de poder entre actores y gobierno; en segundo, por las reglas de base constitucional y legal; en tercero, por la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público y, finalmente, por los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal.³⁹

Para fines de esta investigación, la autonomía institucional se entiende como la actividad de gobierno que, con base en el reconocimiento e influencia del pluralismo institucional, influye en el procesamiento de las demandas educativas de la población. Así, un gobierno sería más capaz si se coordinara de manera efectiva con los distintos y diversos núcleos de poder distribuidos en la institución educativa, así como con grupos bien organizados profesionalmente, en un esquema donde se puedan contraer compromisos nacionales e internacionales; al contrario, perdería su capacidad de gestión si solamente apostara a un juego de suma cero donde se representarían intereses difusos no organizados. Sin embargo, en toda empresa gubernamental, siempre habrá que tomar en cuenta aquellas restricciones institucionales que pueden incidir en su actuar, alimentando o desalentando los procesos de decisión; permitiendo u obstaculizando las capacidades del gobierno para tomar decisiones estratégicas de política pública. Es menester entender que esas variables pueden siempre *influir*, mas no *determinar* absolutamente la calidad de los resultados educativos.

A partir de los años noventa, el campo de estudio acerca del desempeño de los gobiernos de las instituciones de educación su-

³⁹ Cfr. Clark, B. R., *Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1997.

perior se enriqueció con la obra de algunos autores⁴⁰ que formularon tesis referentes a que asuntos de racionalidad académica eran relativos a sus relaciones con los factores políticos, más que a los de tipo económico. Dichos estudios examinaban la importancia social que iba adquiriendo el desempeño institucional para lograr propósitos, caracterizaban el funcionamiento de los gobiernos universitarios, además de analizar la calidad de la acción gubernamental en éstos.

Finalmente, la efectividad de cualquier gobierno universitario debe ser evaluada a partir de otros criterios y variables como la legitimidad, eficacia y representatividad de sus órganos de gobierno y sus relaciones de poder con sus comunidades y sus contribuciones a los procesos de democratización de la sociedad y el Estado en los que opera.

II. LAS PREMISAS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Este tipo de autonomía se basa en la idea comunitaria de las primeras universidades europeas (siglos XI-XII), donde las decisiones se adoptaban mediante el consenso de sus miembros. Este acuerdo continúa constituyendo el fundamento de una coexistencia entre sujetos que, aun teniendo actividades y especialidades diferentes, cuentan con objetivos comunes y reglas de decisión incluyentes. La autonomía puntualiza desde entonces la jerarquía del saber, la cooperación y la autodeterminación. En este contexto, toda institución universitaria autónoma cuenta con una multiplicidad de elementos articulados en torno a intereses comunes y valores de solidaridad, dándole sentido de pertenencia a la comunidad académica y legitimidad a sus decisiones de gobier-

⁴⁰ Al respecto, véanse las imprescindibles obras de Casanova Cardiel, H. y Rodríguez Gómez-Guerra, R., *op. cit.*; Silva Herzog, J., *op. cit.*; Levy, D. C., *op. cit.*; Ordorika Sacristán, Imanol, *La disputa por el campus, op. cit.*; Mendoza Rojas, Javier, *Los conflictos de la UNAM..., op. cit.*; Ibarra Colado, E., *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, UNAM-UAM-Unión de Universidades de América Latina, 2001, y García Ramírez, Sergio, *op. cit.*

no. De ahí que adquieran el carácter colegiado necesario para la toma decisiones (lo que coloca a las universidades con autonomía en el lado opuesto al de los gobiernos burocráticos y centralizados), carácter que permite, entre otras ventajas, generar redes de gobernanza para incrementar su legitimidad y hacer efectiva la aplicación de acciones estratégicas que resuelvan un conflicto o promuevan cambios en la manera de gobernar a la Universidad. Estas redes, a su vez, posibilitan acuerdos de carácter colectivo para atender problemas o áreas de la política que, dada su complejidad o nivel de conflictividad, no pueden ser procesados por canales institucionalizados.

ESQUEMA ANALÍTICO PARA LA EVALUACIÓN
DE LAS REDES DE GOBERNANZA DESDE
LA PERSPECTIVA DE SU LEGITIMIDAD

<i>Diseño político</i>	<i>Criterios para la evaluación</i>
Autonomía individual y política	1. Auto-regulación. Dentro del límite de sus atribuciones, la organización debe ser libre para definir los procedimientos internos que le permitan establecer un programa de trabajo, sus criterios de participación y sus reglas de decisión. 2. Capacidad de autoelección. Los participantes deben ser libres para expresar sus opiniones y elegir opciones de representación, de ser el caso.
Bases de autoridad	Autoridad por mandato. La organización debe ser creada con un mandato claro y circunscrita o delegada por una autoridad establecida. Periodicidad. La organización debe tener una fecha establecida de expiración, independientemente de su desempeño. Separación funcional. Su tarea debe estar suficientemente diferenciada de otras organizaciones similares y cumplirla a través de su propio proceso de deliberación y decisión. Suplementariedad. No se deben duplicar, desplazar o amenazar las competencias de las instituciones existentes. Principio de contención. No se deben exceder las tareas asignadas, a menos que se obtenga un cambio explícito del mandato.

<i>Diseño político</i>	<i>Criterios para la evaluación</i>
Composición	Límite mínimo. No debe haber más ni menos participantes activos de los necesarios para cumplir el mandato. Participación pertinente. Sólo debe haber participantes con interés directo en el problema que es objeto de la tarea asignada. Los expertos deben considerarse como interesados aun cuando no manifiesten representar opiniones de un interesado particular. Los participantes deben caracterizarse por su autoridad moral o técnica y por el enraizamiento en su comunidad de referencia.
Estructura de representación	Principio de adversario. Los participantes deben representar posiciones diversas y en particular opuestas.
Esquema de participación	1. Igualdad. Todos los participantes deben ser considerados y tratados como iguales, aunque (con particular relación a los expertos) debe distinguirse entre aquellos que participan y quienes son solamente consultados. 2. Todos los participantes tendrán acceso a la información, voz y derecho a participar en las decisiones. 3. Interacción horizontal. La deliberación y los procesos de decisión deben evitar los dispositivos jerárquicos; deben promover la flexibilidad para llevar a cabo las tareas colectivas, los mecanismos de rotación de liderazgos y de las relaciones entre los miembros, así como privar un ambiente de informalidad y respeto mutuo. 4. Proporcionalidad. Debe haber un sentido informal respecto a los resultados específicos, en los que cada uno de los participantes ha contribuido para resolver las inevitables disputas y las tareas delegadas.

<i>Diseño político</i>	<i>Criterios para la evaluación</i>
Reglas de decisión	1. Consenso. Las decisiones deben ser tomadas por consenso, es decir, ninguna decisión puede ser tomada contra la oposición expresa de algún participante, más que por votación o imposición. 2. Racionalidad deliberativa. Las decisiones deben estar regidas por una racionalidad argumentativa más que por la presión por la unanimidad, la negociación o la conveniencia. La negociación debe ser predecible y abierta para el escrutinio de todos los afectados, es decir, debe ser posible ver cómo se adopta una decisión, quién participa y cuál es su responsabilidad de acuerdo con un cierto conjunto de procedimientos de operación estandarizados; asimismo, debe quedar claro porqué otras alternativas —aunque también pudieran ser razonables— fueron rechazadas. 3. Puertas abiertas. Cualquier participante podrá salir de la organización a un costo relativamente modesto, pero no puede unilateralmente detener el proceso de gobernanza. 4. Desplazamiento de alianzas. Ningún participante o grupo minoritario será requerido para hacer de manera persistente mayores sacrificios para alcanzar consenso. 5. Pesos y contrapesos. No habrá ninguna decisión vinculante para aquellos que no han participado en el proceso de deliberación, a menos que la decisión haya sido aprobada por una organización o una institución plenamente establecida. 6. Reversibilidad. No se tomarán decisiones que no puedan ser potencialmente anuladas o reversibles por quienes tienen derechos ya sea de manera directa o través de sus representantes. 7. Principio precautorio. Para tomar decisiones debe considerarse todo el conocimiento. Cuando éste es incompleto o incierto deben evitarse riesgos más que maximizarse beneficios. 8. Mirada al futuro. Deben considerarse las consecuencias de las decisiones para saber quién representa esa perspectiva. 9. Subsidiariedad. No deben tomarse decisiones que puedan ser abordadas de manera más efectiva o legítima a un nivel de agregación menor o mayor. 10. Externalidades proporcionales. No se tomarán decisiones cuyos efectos en costos financieros, estatus social o influencia política sean desproporcionados en relación con los estándares que la propia comunidad de referencia considera justos.

Mecanismos de integración	Deberá promoverse la interacción regular y periódica entre un conjunto relativamente estable de participantes que propicie el reconocimiento de los otros, de sus percepciones, preocupaciones y preferencias; que genere confianza entre los miembros; que favorezca el aprendizaje político y que propicie un compromiso con el mismo proceso deliberativo. Debe asegurarse la comunicación y el flujo de información entre los participantes con el fin de crear las condiciones y generar los recursos de conocimiento e información para el ejercicio de la racionalidad argumentativa.
Transparencia y rendición de cuentas	1. Semi-transparencia. No podrá abordarse una cuestión que no se ha hecho pública, pero tampoco podrá publicitarse el contenido de las deliberaciones mientras no se alcance el consenso. 2. Es necesario crear mecanismos de comunicación externa que refuercen la voz pública de la organización.

Fuente: Luna Ledesma, Matilde, “Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: entre la deliberación y la negociación”, en Puga, Cristina y Luna, Matilde (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre el desempeño asociativo*, México, UNAM, 2008, pp. 344 y 345.

Con base en este esquema es posible considerar que las redes de gobernanza se constituyen en espacios de legitimidad al aportar elementos suficientes para construir acuerdos, proponer alternativas o adoptar decisiones. Si para su mejor funcionamiento los gobiernos colegiados universitarios requieren evaluar sostenidamente su desempeño y sus fundamentos de legitimidad; si necesitan de la deliberación y de la votación conforme a las reglas de decisión colegiada; si les es perentorio propiciar acuerdos que reequilibren los espacios institucionales de poder, y si les es preciso generar decisiones vinculantes y efectivas, entonces las redes de gobernanza les son, más que útiles, imprescindibles. En tal sentido, el gobierno colegiado desarrolla de manera necesaria redes de gobernanza en contextos complejos y conflictivos, aumentando la probabilidad de que las decisiones se tomen por consenso.

No obstante lo anterior, la proliferación de distintas redes de gobernanza puede propiciar la politización de la vida académica.

ca universitaria por el exceso de transacciones negociadas de los distintos grupos de interés, ello en detrimento de un proceso deliberativo en busca de opciones realistas y viables en el funcionamiento de la universidad. En un contexto así, los grupos y las élites intelectuales competirían entre sí, con la posibilidad de tener posiciones y valores diferentes acerca de la orientación de la propia organización. Así, el gobierno universitario, más que sujetarse a procedimientos formales, respondería a intrincados procesos de negociación política, cabildeo y coaliciones intergrupales en las cuales los líderes establecerían estrategias, mediaciones y compromisos.

Desde esta perspectiva, el gobierno universitario asume fines ambiguos. Los problemas se acumulan de manera sostenida y los resultados de una elección no necesariamente corresponden a un proyecto de reforma académica claramente orientado hacia la excelencia académica. La ambigüedad de propósitos implica que las decisiones tomadas sean de carácter indeterminado y sin intención, lo cual constituye un déficit de la política universitaria viciado por el desinterés de los objetivos comunes. Además, la ausencia de vida colegiada incentiva el conflicto, mismo que dificulta el cumplimiento *a priori* de las funciones y orientaciones a seguir por las autoridades. Así pues, el proceso de normar la toma de decisiones con base en una multiplicidad de intereses suele obstaculizar las políticas de las universidades. Esta impresión, sin duda, produce problemas de gobernabilidad y, al mismo tiempo, desafección por cumplir de manera eficaz los objetivos institucionales universitarios.

En este marco de acciones, las actividades de gobierno universitario funcionan conforme a las atribuciones legales y políticas que tanto la Constitución como el poder político le confieren. De ahí que su autoridad cuente con una racionalidad legal y ética en donde los valores y reglas permean las decisiones de designación de autoridades.

A la par del gobierno autónomo y colegiado se plantea otro esquema caracterizado como burocrático-profesional, el cual se

funda en la combinación de los rasgos de la burocracia y los de las organizaciones profesionales. Mientras que la burocracia tradicional se gobierna a partir de reglas formales, y la legitimidad se obtiene de la autoridad legal-racional, en las organizaciones profesionales su gobierno está basado en un sistema de valores propios de cada una de ellas. De igual manera, mientras en la burocracia tradicional predominan los esquemas centralizados de gobierno, las organizaciones profesionales tienden, por el contrario, a una mayor descentralización del poder y de las responsabilidades. Sin embargo, aunque en tales organizaciones las normas emanen del colectivo profesional o disciplinario, surgiendo con esto mayores dosis de flexibilidad, lo cierto es que existe una considerable estandarización de las tareas y los programas, lo cual constituye una característica propia de la burocracia. Simultáneamente se desarrolla una estructura descentralizada, y la conjunción de unidades requiere las estructuras centrales de coordinación que se corresponden con un esquema de tipo burocrático. En suma, la estructura profesional de la institución está caracterizada por la autonomía de la libertad académica, misma que coexiste con un soporte administrativo establecido conforme a los esquemas clásicos de la burocracia.

Desde esta percepción de desarrollo organizacional jerárquico funcional (que opera tanto como instancia coordinadora para la evaluación y postrera ejecución de políticas públicas o institucionales, como mecanismo de fiscalización en las instituciones públicas de educación superior), es cada vez más difícil la generación de acuerdos que redefinan y actualicen las normas y prácticas que deben alentar la cooperación entre sus miembros y coadyuvar a la toma de decisiones.

1. Autonomía como estructura de regulación institucional

El Estado y la Universidad estructuran sus relaciones de poder a través de las distintas formas que asumen los gobiernos universitarios con fundamento en la autonomía, entendida ésta

como la capacidad de formular reglas y aplicarlas bajo la lógica de regular dichas relaciones. Tal hecho requiere un incremento significativo en la capacidad de autonomía institucional en todos los niveles de autoridad, así como en la conducción política de la institución y respuesta efectiva a las demandas de los actores sociales, principalmente representada por los estudiantes.

Lo anterior remite necesariamente a la identificación de los *niveles de autoridad en el gobierno universitario*, de acuerdo con los planteamientos de Clark,⁴¹ quien explica que, a partir de la década de los ochenta, los niveles y formas de autoridad en la organización y gobierno de educación superior constituyeron un referente empírico imprescindible para la evaluación del desempeño de los gobiernos universitarios. En su análisis, los modelos de gobierno descritos anteriormente se manifiestan en seis niveles de autoridad, conformando lo que el autor denomina “sistema educativo superior”. Los niveles, ubicados desde su base hasta la parte más alta, son el departamento; la facultad; la institución; el multicampus o el conjunto de universidades; el gobierno local, y el gobierno nacional.

En cuanto a las formas de autoridad académica, el sociólogo norteamericano incluye una gama de alternativas que se extienden a través de los niveles descritos. En torno a la autoridad basada en la disciplina, distingue el ejercicio de la autoridad personal por parte de los profesores individuales —fundada en el poder personalista de los sistemas universitarios basados en la cátedra— y el de la autoridad colegiada que supone acuerdos y decisiones entre pares. La forma colegiada, fuertemente arraigada en el devenir histórico de la Universidad, se tiende mediante los diferentes niveles de la institución, dando forma a la llamada “comunidad de académicos”.

A la par de la personal y la colegiada, surge un tercer tipo de autoridad universitaria: la corporativa, la cual constituye una combinación de las dos anteriores, evocando las características gremiales de las primeras universidades donde los profesores

⁴¹ Clark, B. R., *Las universidades modernas...*, *op. cit.*

ejercitaban un dominio del saber especializado sobre sus subordinados, lo que les permitía constituir un estrato intermedio de control, cuyos miembros ostentaban la doble cualidad de “colegas” y “autócratas”. Finalmente, la autoridad profesional se funda en los principios de la profesión más que en los de la organización formal —con base en supuestos de racionalidad técnica—, constituyendo una forma secundaria frente a las antes descritas.

Acerca de la autoridad basada en la institución, Clark describe dos formas; la primera, los comités de supervisión o patronatos —una forma originalmente anglosajona— donde se incluye a los órganos de supervisión de carácter externo y que representan diferentes sectores de una sociedad en la institución; la segunda, la autoridad burocrática institucional que, representando la antítesis del gobierno personal o del colegiado, incorpora los rasgos típicos de la categoría sociológica weberiana. Sin embargo, de acuerdo con este especialista en educación superior, en el ámbito de la educación superior es preciso hacer referencia más a tendencias de naturaleza burocrática que a organizaciones burocráticas. Tal forma de autoridad se desarrolla de diferentes maneras en función del nivel de organización en el cual opera.

En cuanto a las formas basadas en el “sistema”, el que fuera profesor emérito de la Universidad de California (UCLA) ubica la autoridad burocrática gubernamental, cuyas características son perceptibles en las estructuras de coordinación interuniversitaria, así como en los niveles local y nacional de gobierno. La burocracia gubernamental, sin embargo, también genera rasgos distintivos en función del nivel del que se hable y, lejos de mantener su pretendida naturaleza neutral, llega a configurar grupos de interés donde se mezclan elementos burocráticos, corporativos y políticos que varían de una sociedad a otra. Por último, la autoridad política constituye una de las formas intrínsecamente articuladas a la educación superior. Como un campo de particular interés para el Estado, la educación superior se encuentra condicionada por la naturaleza del gobierno y su autoridad política. Dicha autoridad se funda en los niveles de legitimidad formal del

Estado, así como en su vital papel en cuanto al financiamiento de la educación superior.

Las aportaciones de Clark al estudio de las formas y niveles de autoridad en los sistemas universitarios no han estado exentas de cuestionamientos; ello ha motivado nuevas reflexiones que evidencian la diversidad de posiciones para analizar el tema en cuestión. Entre otras críticas, Rhoades sostiene que el análisis de la estructuración simbólica y de la construcción social de la legitimidad del sistema es insuficiente para comprender a los gobiernos universitarios. Es menester incluir en aquél a las organizaciones sociales formales. Desde el constructivismo social, Rhoades afirma que se habla de una continua construcción y reconstrucción del contexto organizacional y de las relaciones de autoridad. Así, la autoridad no está basada objetivamente en la posición o recursos políticos, sino que es negociada y creada subjetivamente. Asimismo, la legitimidad de la autoridad puede ser estructurada con base en el contexto de las clases sociales o en el estatus de los grupos de interés externos a la academia.⁴²

Otra interesante perspectiva que también toma los niveles de autoridad como fundamento de análisis es la de Becher y Kogan,⁴³ “cuyo modelo de estudio acerca de la educación superior incluye elementos relativos al gobierno de las instituciones superiores y los factores que influyen en la formulación de las políticas de las instituciones”.⁴⁴ Planteado desde el enfoque de sistemas, este esquema plantea dos dimensiones de análisis: la primera distingue los modos normativo y operativo (que describen respectivamente valores y prácticas); la segunda diferencia los niveles de organización en el sistema de educación superior: individuo, unidad básica, institución y autoridad central. Según estos autores, el modelo que proponen no tiene un sentido técnico, sino que busca cons-

⁴² Rhoades, Ezra, citado en Casanova Cardiel, H., “Gobierno universitario...”, *op. cit.*

⁴³ Becher, Tony y Kogan, Maurice, *Process and Structure in Higher Education*, Londres, Heinemann Educational Books, 1980.

⁴⁴ Casanova Cardiel, H., “Gobierno universitario...”, *op. cit.*

tituir un conjunto de categorías para analizar la educación superior y las relaciones entre sus componentes. En el modelo descrito se distinguen, además, los elementos que constituyen el aparato interno del sistema y los que provienen del exterior, así como las relaciones entre ambos.

Acerca de los aspectos más vinculados con el gobierno de las instituciones superiores, Becher y Kogan ofrecen un marco de estudio que, como se ha señalado, se fundamenta en los modos normativo y operativo. En el primero de estos modelos describen la articulación y tensión entre las reglas académicas de la institución (interno) y las normas de la autoridad central (externo). A su vez, en el nivel operativo señalan la tensión entre el mantenimiento de la propia institución, la planificación y el desarrollo de políticas (interno) con los requerimientos socioeconómicos y culturales (externo). En términos del gobierno universitario, la aportación de estos investigadores radica en la relevancia que otorgan a las *negociaciones* que tienen lugar entre los diferentes niveles del gobierno de las instituciones superiores. Sus contribuciones conceptuales han servido para ubicar las características y peculiaridades de las diferentes formas y niveles de autoridad en las instituciones de educación superior, así como de la confluencia de diversos factores en el gobierno de las universidades públicas.

En esta línea de investigación, una importante derivación analítica de los últimos años es la que aborda los contenidos institucionales del gobierno universitario. De acuerdo con el enfoque institucional, las organizaciones incorporan componentes culturales de significados y creencias compartidas, en las cuales, las estructuras organizacionales y sus procesos son complejos. Bajo tal perspectiva, se incluyen los análisis que describen a las instituciones universitarias como racionales y objetivas, donde los individuos se unen como iguales para constituir organizaciones capaces de resolver sus intereses colectivos, es decir, forman gobierno.

Para lo anterior, los miembros de la comunidad necesitan cuatro tipos de acciones: a) la erección de una instancia genera-

dora de normas que regule la adopción de decisiones colectivas vinculantes; *b*) la ejecución de estas normas; *c*) la vigilancia de los conflictos que suelen surgir entre los individuos por la interpretación de las normas, y *d*) el castigo a aquellos que vulneren las normas, sean o no miembros de la comunidad.⁴⁵ A ello se suma el planteamiento del espacio simbólico como resultado de la capacidad de acción y el capital cultural que poseen los grupos que participan en las instituciones educativas. Este *habitus*, que expone Bourdieu, “es ese principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir un conjunto unitario de elección de personas, de bienes y de prácticas”.⁴⁶ Así, las instituciones al regular la acción de los grupos internos establecen relaciones de autoridad. Mientras que los grupos formulan sus intercambios en función de sus capacidades de acción y el capital cultural que han adquirido en sus interacciones sociales y políticas.

Según Cohen y March,⁴⁷ mientras las organizaciones burocráticas responden a la especificación de objetivos, las democráticas lo hacen a la construcción de acuerdos comunes y las políticas a la negociación del conflicto, la Universidad en su conjunto parece no responder a lógica alguna. Al ubicarse los objetivos en las unidades básicas de la institución, los órganos directivos tienen la tarea de dotarlos de alguna coherencia. “Así, en la Universidad el proceso de gobierno se basa en la construcción colegiada de acuerdos que atienda de manera realista y comprometida los problemas, las alternativas de solución y las respuestas efectivas a las demandas de los grupos con los que interactúa la institución”.

⁴⁵ Rothstein, Bo, “Las instituciones políticas. Una visión general”, en Goodin, Robert y Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Ediciones Istmo, 2001, p. 200.

⁴⁶ Boudieu, Pierre, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 2002, p. 19.

⁴⁷ Cohen, Michael D. y March, James G., *Leadership and Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw-Hill, 1974.

2. *Autonomía como relación de poder*

El proceso de institucionalización de la autonomía universitaria no sólo se reduce a su formulación jurídica, sino también a la influencia del pluralismo sociopolítico.

La Universidad, al constituirse en un espacio de poder ideológico y social, es capaz de coproducir condiciones de autonomía (relativa), de libertades académicas y el ejercicio de la autoridad en diferentes niveles y aspectos. La Universidad realiza una selección y distribución de estudiantes, profesores e investigadores y de los lineamientos y contenidos de sus actividades. Organiza los controles del saber en cuanto a su producción, sus formas y contenidos, sus significados, su distribución y su uso; realiza, así, una verdadera *indexación* de la legitimidad del conocimiento y de sus productores. Todo ello implica una jerarquización de poderes universitarios y, en parte, extrauniversitarios. La Universidad tiene un papel crucial en la co-producción y en la co-reproducción de jerarquías cognitivas y sociales, en la estratificación de la sociedad, en la cultura y en el poder.⁴⁸

El acceso a la educación universitaria permite y requiere también de la participación en las condiciones, realizaciones y beneficios del crecimiento económico y la modernización, de la industrialización y del avance tecnológico y científico. La creciente importancia en múltiples aspectos de la Universidad, el reclutamiento social de la mayoría de sus miembros y el impacto de los conflictos y crisis nacionales la convierten en campo y objeto de competencia social y política entre diferentes grupos y élites, pugnando todos ellos por el control, distribución y uso de sus recursos y posibilidades. La Universidad se ve, de esta manera, obligada a proporcionar diferentes tipos de respuestas posibles a la politización de la sociedad y a sus diversas fracciones y facciones. Entre una (la sociedad) y otra (la Universidad) se crea una

⁴⁸ Kaplan, M., “Universidad y democracia...”, *op. cit.*

simbiosis: la primera planteando problemas, y la segunda ofreciendo alternativas y diversas opciones a los mismos.⁴⁹

Frente a esta problemática surge la necesidad de estudiar e identificar las posibilidades reales de cambio de las universidades públicas desde la perspectiva de las interacciones sociales, políticas, económicas y culturales. Por ello, resulta altamente interesante el modelo de análisis de la acción social, concebido por Touraine,⁵⁰ para explicar la influencia de las organizaciones estudiantiles en los cambios institucionales educativos. En él se valida una cuestión que resultaría también central en el movimiento estudiantil francés de los años sesentas: ¿es la lucha estudiantil sólo una agitación donde se manifiesta la crisis de la Universidad o lleva consigo un movimiento social capaz de luchar contra la dominación en nombre de objetivos generales?

En la obra del francés, el actor social se define por la naturaleza de la relación social en la cual participa y el tipo de respuesta que recibe a sus demandas, tanto individuales como colectivas. En este sentido, se le caracteriza como agente decisivo en el cambio institucional no sólo por su capacidad de organización sino porque encabeza acciones de movilización social que le permite presentarse en el esquema de representación institucional como un actor social legítimo y con poder de convocatoria.

La incidencia del actor social está siempre definida y/o condicionada por la acción política, variable fundamental del poder. Éste, a su vez, ha sido definido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.⁵¹ El poder es la manifestación de la energía vital, captable y analizable en todos los niveles y aspectos de la vida humana y de la sociedad, presente como elemento de todas las relaciones sociales. Para el logro de sus fines, la voluntad

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 92 y 93.

⁵⁰ Véase Touraine, Alain, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, y *Sociología de la acción*, Barcelona, Ariel, 1969.

⁵¹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1977, vol. 1, p. 43.

del poder se manifiesta bajo una gran diversidad de formas y apariencias, de enmascaramientos y ocultamientos a través de una variedad de medios y mecanismos como la dominación y la explotación, la instauración de relaciones de dependencia y jerarquías sociales y políticas que entran como componentes en los modelos de sociedad.⁵²

En este sentido, como lo señala Sartori, “no debemos confundir los recursos del poder, o las influencias sobre el poder, con el tener poder; así como debemos de distinguir el cómo del dónde se genera el poder político, del cómo y dónde se ejerce”.⁵³

Por otra parte, siguiendo a Touraine,⁵⁴ la democracia está relacionada con la modernidad, donde un sujeto racional emerge para formular principios, leyes y derechos universales que reconocen y preservan la libertad e igualdad de los sujetos individuales; la modernidad es, pues, una condición secular, de modo que sujetos libres se ven forzados a descubrir y crear sus propias leyes, instituciones y formas sociales, las cuales preservarán su libertad y aumentarán su bienestar. Del mismo modo, la democracia conduce, según el fundador del Centro de Análisis y de Intervención Sociológicos (CADIS), a una creciente diversidad cultural en la cual grupos en conflicto quieren expresar sus aspiraciones culturales y proteger sus intereses en la esfera política. Desde esta perspectiva, la democracia hoy tiene que reconciliarse con estas tendencias conflictivas, crear espacios que abran el camino a la participación pública y a la acción, y defender la diferencia individual y el derecho a la diversidad.

El sociólogo galo plantea que la democracia es aquel espacio institucional que permite a los sujetos ser autónomos en el contexto de un Estado unificado, una economía de mercado racionalizadora y modernizante y comunidades tradicionales. Así, es deseable que una cultura democrática promueva el conocimien-

⁵² Kaplan, M., *Estado y sociedad*, México, UNAM, 1987, pp. 136 y 137.

⁵³ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1992, pp. 216 y 217.

⁵⁴ Véase Touraine, A., *Crítica de la modernidad*, México, FCE, 1994.

to, el desarrollo del pensamiento racional y el reconocimiento de otros como sujetos como condición de acceso a formas superiores de empleo, ingreso, ascenso social y a la participación social y política. Sin embargo, no puede haber democracia a menos que una mayoría desee ejercer el poder, hacer que se escuchen sus voces e involucrarse en decisiones que afecten sus vidas. Luego, la cultura democrática no puede estar divorciada de la conciencia política, misma que reconoce (o debiera hacerlo) que las instituciones políticas son el *locus* primario de la aceptación del otro como sujeto.

El manejo de las tensiones entre intereses económicos y sociales será posible, según Touraine, sólo cuando se garantice la representación social de los actores en la vida política. No obstante esto, sostiene que un moderno Estado voluntarista puede ser un vehículo de desarrollo cuando se concibe a sí mismo meramente como un agente temporal en la formación de actores sociales, económicos y administrativos, quienes pueden jugar un rol activo en la generación de desarrollo endógeno y en la construcción de sociedad civil. Desde esta lógica, la Universidad se reafirma como un espacio de libertad académica y humanismo. De tal forma, tal como lo señala Kaplan:

... la Universidad se crea y expande su propio espacio de libertad; va siendo condicionada por su propio universalismo con una doble dimensión de autonomía y libertad académica. Esta tendencia es retomada y reforzada en grados variables por los proyectos de poder de diferentes grupos intelectuales y por la conversión de la Universidad en un fenómeno de masas y en arena y actor de la política.⁵⁵

Al incrementar su protagonismo y peso específico en la construcción del proceso de democratización de una nación, la Universidad se constituye en un espacio de tensión y disputa política. De este modo, asume un papel democratizador, en parte efectivo

⁵⁵ Kaplan, M., *Universidad Nacional, sociedad y desarrollo*, México, ANUIES, 1996, p. 49.

y en parte virtual, a través de la educación que imparte, de la investigación que realiza y de las innovaciones que produce, así como las formas culturales que alienta. Asimismo, contribuye a la realización personal, al acceso al mercado de trabajo, a la satisfacción de necesidades y demandas sociales, al diseño y realización de un proyecto de desarrollo nacional y a la capacitación para el ejercicio de la ciudadanía y el avance de la cultura democrática en general.

III. PLURALISMO, LA FORMA POLÍTICA DE LA AUTONOMÍA

A diferencia de los estudios sobre las instituciones académicas que hacen énfasis en la representatividad de las autoridades sustentada en el conocimiento, las competencias y las experiencias académicas,⁵⁶ el presente apartado aporta elementos de análisis desde el panorama del pluralismo, expresión que da contenido a la distribución del poder, sus equilibrios, legitimidad, eficacia al ejercicio del poder del gobierno universitario. Dicho pluralismo se requiere en la coordinación y ejecución de la toma de decisiones estratégicas de la política educativa. La variable independiente de este pluralismo lo constituyen las *redes de gobernanza*,⁵⁷ que si bien reconocen el pluralismo en la institución, en momentos de conflicto se convierten en una variable dependiente del ejercicio de poder al permitir el cálculo real de las probabilidades de la institución para adaptarse o proponer cambios en los equilibrios de poder, las relaciones y demandas presentadas de la sociedad y/o el Estado a las universidades.

⁵⁶ Véase Luna Ledesma, Matilde, “Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: entre la deliberación y la negociación”, en Puga, Cristina y Luna, Matilde (coords.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre el desempeño asociativo*, México, UNAM, 2008.

⁵⁷ La *gobernanza* se concibe como un método-mecanismo para abordar un amplio rango de problemas-conflictos a través del cual por lo regular los actores llegan a acuerdos mutuamente satisfactorios y a decisiones vinculantes mediante la negociación, la deliberación y la cooperación. Véase *ibidem*, p. 351.

La Universidad adquiere un papel crucial en el acceso a formas superiores de empleo, trabajo, ingresos, bienestar, al ascenso social y a las aptitudes para la participación social y política, por lo que se constituye y reconoce como un campo y objeto de la competencia social y política en relación con el control y uso de los recursos y posibilidades de acción. Así, la Universidad se convierte en sede de una pluralidad de actores sociales que influyen de manera representativa en la formulación de políticas y adopción de decisiones rivales que permiten el mutuo control entre élites y masas.⁵⁸ Por tanto, el enfoque del pluralismo, como marco conceptual, parte del análisis de la distribución del poder, tanto en su dinámica interior como en sus relaciones con los factores políticos.

De este modo, uno de los supuestos pluralistas es la lucha de los grupos para ejercer presión sobre el gobierno bajo la forma de votos, acciones, aceptación, cooperación e información. Otro tanto es que la política no está dominada por un centro único de poder sino que está dispersa en múltiples centros, ninguno de los cuales es o puede ser totalmente absoluto. Por tanto, el pluralismo supone la existencia de grupos activos de distinto tipo y tamaño que sostienen el proceso de competencia y de gobierno.

Desde esta perspectiva, la competencia entre grupos de interés organizados y la estructura de las políticas resultantes establecen la naturaleza democrática y el liderazgo político. En una sociedad heterogénea y compleja, ninguna fuerza social puede dominar ni, menos aún, crear una comunidad si no crea instituciones políticas que posean cierta existencia independiente de las fuerzas sociales que las originaron. En caso contrario se ubica el planteamiento de Lijphart,⁵⁹ quien sostiene que en las sociedades homogéneas, la democracia por consenso funciona mejor debido al carácter plural de sus instituciones, mismas que estructuran y dan sentido al proceso político. En las democracias por consenso, la competencia provoca una serie de reagrupamientos que recla-

⁵⁸ Dahl, Robert, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1984.

⁵⁹ Lijphart, Arent, *La democracia en las sociedades plurales*, México, Prisma, 1989.

man un liderazgo que articule a las bases sociales con una legítima y responsable representación política en la elaboración de la política gubernamental.

Frente a los problemas del cambio institucional (entendido como resultado de los movimientos tendientes a garantizar y proteger determinados derechos y deberes necesarios para la existencia de la institución misma) se requiere ampliar los espacios en la toma de decisiones políticas, lo cual plantea el debate acerca de qué tipo de participación y peso tendrán éstos en la adopción de decisiones gubernamentales. Esto propone la generación de una nueva regulación y racionalidad que vigoricen las fuentes de legitimidad y de consenso de las instituciones universitarias.

Los desafíos del cambio institucional plantean que el pluralismo se integre como un método y procedimiento que legitimen a la autonomía universitaria al combinar dos características generales: una, la tolerancia, relativamente alta, de los actores sociales, y otra, las oportunidades, bastante extendidas, de participación para influir en la dirección del gobierno. En este marco —y a diferencia de Touraine quien considera a la acción social como resultado de principios y valores—, Dahl⁶⁰ puntualiza que la acción social es el resultado de una estrategia política gradual que aumenta las oportunidades de debate público e incrementa la capacidad de legitimidad y eficacia de la estructura de gobierno de la institución.

El derecho al sufragio universal, la diversificación significativa de las propuestas de cambio y la posesión efectiva de grandes recursos económicos constituyen de igual manera un sistema de representación de intereses, es decir, un arreglo institucional que articula los intereses organizados de manera asociativa de los actores con las estructuras de gobierno. En esta visión pluralista, las estrategias de los actores sociales son canales de expresión de los individuos para ejercer la participación con el gobierno. Pluralismo de asociaciones combinado con un buen margen de descentralización de las decisiones en favor de los titulares de los

⁶⁰ Dahl, R., *op. cit.*

órganos de gobierno. Así, ante la efectividad, las decisiones de la autoridad son ejecutadas mediante acciones concretas y precisas encaminadas a confirmar la legitimidad y eficacia del proceso de gobierno.

El crecimiento de la economía, unido al aumento de las tasas de movilidad, contribuye a propagar en la sociedad la creencia en la igualdad de oportunidades de educación. El resultado de este supuesto es un factor que incide en el alza de las expectativas sociales. La igualdad en la distribución de oportunidades entre los grupos políticamente activos permite también la exigencia de ampliar las bases de legitimidad y la descentralización del poder que permita la coordinación de intereses, la asignación de recursos y la solución negociada de los conflictos que se presenten con un recurso mínimo de coerción directa, y de un gobierno con una amplia base de poder plural.

El pluralismo también puede garantizar la participación e influencia de los individuos y las organizaciones sociales en la producción, aplicación y evaluación de políticas académicas. De hecho, la legitimidad de éstas reside en expresar y favorecer los intereses de la mayoría en lugar de impulsar los de un puñado de grupos exclusivamente, sobre todo en las posiciones de dirección. En ese sentido, las estrategias y acciones derivadas del pluralismo son necesarias para poder influir en el desempeño de los titulares de los órganos de gobierno. Así como en el desempeño de quienes ejecutan los cambios en los mecanismos y criterios de asignación de recursos políticos de una manera mucho más equitativa.

Sin embargo, los factores políticos apuntan más hacia la desigual distribución en los resortes del poder; de hecho, la jerarquía política al interior de las instituciones universitarias atiende más a la competencia entre grupos por mantener y ampliar sus posiciones de control que a la igualdad de condiciones para participar en la conducción de las instituciones. Aún más, en algunas universidades el objetivo democrático es más el resultado de una vaguedad que de una certidumbre. En tal sentido, las personas que

son líderes ejercen un grado de control relativamente alto sobre los demás integrantes de la institución. De aquí la necesidad, y aun la conveniencia, de apoyar estrategias pluralistas.

Finalmente, el cambio institucional está supeditado a los mecanismos de negociación política que garanticen un buen nivel de equilibrio sistémico y, con ello, la estabilidad y el crecimiento. En efecto, el cambio se encuentra garantizado normalmente por el hecho de que hacer política es el resultado (filtrado, arbitrado y puesto por la estructura de gobierno) de la negociación y la adaptación recíproca entre los grupos. Estos mismos encabezan a los diversos sectores sociales, saben cómo interpretar y expresar mejor que cualquier “democracia numérica” los requerimientos de una sociedad en la cual todos los intereses primarios y una gran proporción de los legitimados están en condiciones de organizarse de manera autónoma, ampliando con ello las expectativas de los grupos a los cuales se les ofrecen propuestas de intercambio político. Es evidente que dichos intercambios políticos generan una relativa autonomía de los órganos de gobierno, no así en su desempeño, el cual incrementa sus crecientes niveles de eficacia de hacer realidad las expectativas de desarrollo de la comunidad universitaria.

IV. PLURALISMO Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

El pluralismo se refiere a la distribución del poder en los órganos de decisión política, el cual se manifiesta de manera sustantiva en los espacios universitarios cuando se fomenta la competencia, en la participación, en la construcción de consensos y compromisos, en la solución de los conflictos y en el desarrollo de los procesos de reforma universitaria. Así, las universidades procesan políticamente la proliferación de demandas divergentes o antagónicas que provienen de su entorno sociopolítico y de su propio interior, de acuerdo con sus formas jurídico-políticas, y que están sustentadas en la autonomía. En efecto, no todos los miembros de la Universidad participan en las cuestiones de go-

bierno y administración, contenidos y méritos de la docencia, criterios y resultados de la investigación. No obstante, se garantiza que el pluralismo sea el productor de equilibrios de poder entre los grupos involucrados y las interacciones estratégicas de la autoridad como condición de un proceso de gobierno que, con sus decisiones, incluye un consenso que equilibra los intereses en juego, necesarios de incorporar en el cumplimiento de las tareas de dirección, planeación y coordinación de las actividades académicas. Desde este ámbito, el equilibrio, según Rothstein, debe definirse como “una situación en la que las fuerzas sociales se estabilizan porque ningún actor o coalición de actores pueden mejorar su posición si se apartan del curso de acción especificado”.⁶¹

El enfoque teórico del pluralismo permite, pues, comprender cómo está ubicado el poder a lo largo de la sociedad. Esta idea sostiene que la pluralidad de puntos de presión tiene una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales que permiten el equilibrio entre élites y masas.⁶²

Los equilibrios de poder permiten el desarrollo de un sistema de derechos institucionalmente garantizados y protegidos, al mismo tiempo que generan normas no formalizadas que determinan un tipo de conducta política necesaria para el funcionamiento de la institución misma. Por ejemplo, el derecho de los líderes políticos para competir por el voto plantea un sistema de partidos, y las garantías de poseer un derecho legalmente aplicable de libre competencia; la defensa de este derecho debe constituir una obligación de los altos funcionarios del Estado, de igual manera debe sancionarse su infracción. La serie de derechos protegidos da origen a un proceso de selectividad que las instituciones se encargan de aplicar, de tal manera que el mecanismo selectivo de las minorías elegidas en forma competitiva mantenga un sistema de equilibrio entre élites y masas a través del liderazgo.

De igual modo, Sartori señala que la competencia electoral no asegura la gobernabilidad, sino sólo su carácter democrático:

⁶¹ Rothstein, B., *op. cit.*, p. 2.

⁶² Dahl, R., *op. cit.*

“La calidad de los resultados depende de la sensibilidad y responsabilidad del liderazgo”.⁶³ Para Giddens, el problema de los equilibrios de poder radica en analizar la estructura social y su relación con la jerarquía política; es por esta razón que establece algunas precisiones elementales acerca del significado de élite:

Tal y como se ha empleado en ocasiones, élite puede referirse a aquellos que están a la cabeza en cualquier categoría dada de actividad: a actores y deportistas, tanto como a líderes políticos o económicos. Existe evidentemente una diferencia entre los primeros y los segundos. Los primeros están a la cabeza con arreglo a cierta escala de tamaño o logro, mientras que los segundos se encuentran a la cabeza de una organización social específica que posee una estructura de autoridad interna (el Estado, una empresa económica, etc.). De ahí la utilización del término “grupo de élite” para designar a aquellos individuos que ocupan posiciones de autoridad formal a la cabeza de una organización o institución social; y el de élite, de un modo más general, para referirse tanto a un grupo de élite o a un conjunto de grupos de élite.⁶⁴

En estos términos, se puede decir que un aspecto principal de la estructuración de la clase alta concierne, en primer lugar, al proceso de movilidad o de reclutamiento de las posiciones institucionales de élite y, en segundo, al grado de solidaridad social dentro y entre los grupos de élite. La estructuración mediata se refiere al proceso donde el reclutamiento para las posiciones de élite es “cerrado” en favor de aquellos que proceden del sector que disfruta de propiedades. La estructuración inmediata depende fundamentalmente de la frecuencia y carácter de los contactos sociales entre los miembros de los grupos de élite. Éstos pueden adoptar varias formas, incluidas la formación de conexiones a través de matrimonios o la existencia de otros lazos de parentesco, el predominio de las relaciones personales basadas en la

⁶³ Sartori, G., *op. cit.*, p. 223.

⁶⁴ Giddens, A., *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 137.

amistad o en el trato, etcétera. Si el grado de integración social de los grupos de élite es alto, normalmente se dará también un alto grado de solidaridad moral que caracteriza a la élite como un todo y, probablemente, un bajo índice de conflictos latentes o manifiestos entre los distintos grupos.

De este modo, la lucha de los grupos para ejercer presión sobre el gobierno está diseñada bajo la forma de votos, aceptación, cooperación e información. Así, la política no está dominada por un centro único de poder, sino por múltiples centros de distinto tipo y tamaño, ninguno de los cuales son o pueden ser totalmente autónomos.

Esta competencia entre grupos de interés organizados y la estructura de las políticas resultantes establece la naturaleza democrática de un régimen político. En una sociedad heterogénea y compleja ninguna fuerza social puede dominar y, menos aún, crear una comunidad si no crea instituciones políticas que posean cierta existencia independiente de las fuerzas sociales que la originaron.⁶⁵

En este sentido, el pluralismo sedimenta su efectividad política en el seno de sus instituciones que estructuran y dan sentido al proceso político. Por ello, la competencia interélites provoca una serie de reagrupamientos que reclaman un liderazgo que articule la competencia pluralista entre grupos de presión con las bases sociales para que exista una legítima y responsable representación política en la elaboración de la política gubernamental.⁶⁶

El consenso de las élites que ocupan las posiciones institucionales de poder político está condicionado a incorporar a los líderes en el proceso político. Sin ello, la condición del cambio político no se cumple, y por tanto los problemas de desarrollo y cambio social exigen una nueva regulación capaz de institucionalizar el acuerdo, así como de renovar las fuentes de legitimidad de las instituciones que representan al Estado.

⁶⁵ Huntington, Samuel Phillip, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1991, p. 20.

⁶⁶ Véase Lijphart, A., *op. cit.*

La institucionalización del consenso plantea, a su vez, un proceso que renueva los métodos y las reglas de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En esa perspectiva, el pluralismo constituye un polo de desarrollo político peculiar que amplía la participación y representación del Estado moderno. Su carácter distintivo surge de la combinación de dos características generales: una, su tolerancia relativamente alta de las oposiciones; dos, las oportunidades, bastante extendidas, de participación para influir en la dirección del gobierno. El crecimiento de la economía, unido al aumento de las tasas de movilidad, contribuye a propagar en la sociedad la creencia en la igualdad de oportunidades. El resultado de la misma será un factor de expansión al alza de las expectativas sociales, con la consiguiente demanda de medios para lograrla. Por su lado, la igualdad en la distribución de oportunidades entre los grupos políticamente activos permite la coordinación de intereses, la asignación de recursos y la solución negociada de los conflictos que se presenten con un recurso mínimo de coerción directa.

De esta forma, el gobierno plural puede entenderse como un sistema institucional de control político, en el que los altos cargos del Estado se enfrentan al procedimiento de sustitución mediante designación y elección. Este poderoso mecanismo de legitimidad influye de manera decisiva en el comportamiento de los candidatos y los grupos en la designación.

No obstante, como señala Dahl,⁶⁷ esta competencia tiene un carácter elitista, lo que, lejos de ser un contrasentido, aumenta la capacidad de representación del régimen. Si esto es así, ¿cuál sería entonces la efectividad política del pluralismo elitista? Este arreglo institucional permite vincular los intereses organizados de manera asociativa de la comunidad universitaria con las estructuras de decisión del gobierno respectivo. Desde esta perspectiva, los grupos de interés son canales de expresión de los individuos para ejercer la participación y legitimar la interacción

⁶⁷ Cfr. la obra de Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, op. cit.

con el gobierno universitario. Este pluralismo de asociaciones —combinado con un buen margen de descentralización de las decisiones en favor de los Consejos Técnicos de las facultades, escuelas e institutos— podría asegurar que los intereses de los académicos reciban más o menos igual consideración. En este sentido, el gobierno universitario deberá atender a una comunidad que, por su naturaleza, es plural y participativa.

A partir de este supuesto, la reformulación de la competencia hace hincapié en el carácter estable, constitucional y liberal del sistema de múltiples élites; en la competencia mutua de las élites políticas y la responsabilidad que ellas asumen ante el electorado en las votaciones periódicas y en los numerosos puntos de acceso al poder de las élites que están abiertos para quienes se toman el trabajo de organizarse con el fin de hacer oír sus reclamos y demandas. Según esta concepción, las élites se convierten en el núcleo de la teoría democrática o, si se prefiere, de la teoría pluralista de la democracia.

Esta perspectiva plantea, entonces, el problema de examinar a la minoría no sólo en sus significados varios, sino también en sus acepciones de clase política, clase dominante, élite(s), élite del poder, élite gobernante, minorías dirigentes y liderazgo, entre otras.

La riqueza de denominaciones no implica en modo alguno que la minoría tenga la ventaja (sobre el término mayoría) de contar con un nombre para cada significado. Por el contrario, la abundancia de denominaciones ha añadido confusión a la profusión: se utilizan distintas etiquetas para referirse al mismo concepto; y la misma denominación comprende distintos conceptos..., todas las expresiones mencionadas anteriormente se refieren a alguna suerte de parte menor concreta y no a la minoría como producto de los procesos democráticos (tal como el sector de población que ha sido derrotado en las elecciones o la menor porción de un reglamento). En segundo lugar, cuando el analista político trata de la democracia vertical, no le interesa cualquier tipo de minoría, sino sólo aquella que se refiere al grupo controlador de los me-

dios materiales del poder e independientemente de su intensidad. La noción de liderazgo, y por ello lo de la minoría o minorías dirigente(s), se aplica más específicamente a una clase política; pero su principal indicio semántico es aquel en el que el mando es entendido en su significado débil de poca intensidad. Por último, la noción de gobierno se aplica definitivamente a una clase política, que por lo general implica el uso del poder del aparato del Estado y apunta hacia un significado fuerte del mando, es decir, al tipo más intenso del ejercicio del poder.⁶⁸

A fin de entender el funcionamiento del pluralismo elitista, es menester ubicar el ejercicio del control político de estos grupos; primero, por la posición política; segundo, por los cauces de la política; tercero, por el alcance y, cuarto, por las implicaciones de las decisiones políticas que adoptan.

El pluralismo acompaña los procesos de negociación de todo gobierno colegiado que garantiza la competencia interélites, favoreciendo procesos deliberativos que permiten los acuerdos necesarios para la regulación de las tensiones inherentes a los procesos de cambio a que están sometidas las instituciones de educación superior de manera permanente.

Este carácter pluralista abre la posibilidad de garantizar la participación e influencia de los individuos, las organizaciones sociales y los partidos políticos en la producción, aplicación y evaluación de la política gubernamental. La legitimidad de estas políticas reside en expresar las preferencias e intereses de la mayoría en lugar del sólo empuje y arrastre entre una variedad de grupos con intereses estrechos. De esta manera, los intereses generales estarían mejor servidos y habría un alto nivel de sensibilidad de la decisión política a las expectativas de los ciudadanos:

Más aún, la democratización va más allá del gobierno central, del Estado. Otros gobiernos también tendrían que democratizarse. Los grupos de interés serían gobernados por ellos mismos, de ma-

⁶⁸ Sartori, G., *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1991, t. I, pp. 182 y 187.

nera democrática. Por ejemplo, las organizaciones responderían más al interés general de sus miembros en lugar de que —como sucede ahora— a pequeñas oligarquías en la cumbre. Ello, propicia un cambio en la forma más equitativa en la distribución de los recursos políticos. Una aproximación a este tipo de distribución requerirá de cambios en las estructuras sociales y económicas. La democratización presupone una sociedad democrática.⁶⁹

A pesar de la distribución desigual de los resortes del poder, la jerarquía política se sujeta más a la competencia interélites por mantener y ampliar sus posiciones de control, intermediación política e influencia en la toma de decisiones políticas que a la igualdad de condiciones para participar en la conducción de las instituciones. En algunas sociedades, el objetivo democrático es algo vagamente aproximado en el sentido de que personas que no son líderes, ejercen un grado de control relativamente alto sobre los dirigentes partidistas.

Una de las críticas a este enfoque pluralista ha sido que:

... aun cuando los mecanismos de negociación política garanticen a las sociedades industriales avanzadas un buen nivel de equilibrio sistémico, y con ello de estabilidad y crecimiento, también tienen el efecto de estabilizar las desigualdades sociales al ser un impedimento a la innovación y a la movilidad social. Los circuitos de transacciones elitistas —sostiene esta crítica— operan con una discriminación sistémica entre los intereses de los grupos que tienen grandes poderes de organización y negociación, con respecto a los de las asociaciones sin posiciones estratégicas en el sistema de la división tecnológica del trabajo y, en relación a la gran mayoría de los ciudadanos medios, los consumidores económicos y políticos simples que no tienen poderes de organización o negociación y a los cuales ninguna afiliación puede ofrecer la más ligera ventaja.⁷⁰

⁶⁹ Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, cit., p. 85.

⁷⁰ Zolo, Danilo, *Democracia y complejidad: un enfoque realista*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1994, p. 146.

La red de transacciones elitistas, protegidas y legitimadas por el sistema de poder está en condiciones de dar origen a un buen nivel de provecho general. Este efecto se encuentra garantizado normalmente por el hecho de que, en la esfera de las élites, hacer política es el resultado (filtrado, arbitrado y puesto por el sistema político) de negociación y de adaptación recíproca entre los grupos, los cuales encabezan a los diversos sectores sociales y saben cómo interpretar y expresar mejor que cualquier “democracia numérica” los requerimientos difundidos de una sociedad industrial moderna en la cual todos los intereses primarios y una gran proporción de los intereses legitimados están en condiciones de organizarse a sí mismos.

En el proceso electoral, el pluralismo elitista legitima su liderazgo mediante los partidos políticos, los que combinan el consenso que las propias élites hacen en favor de sus candidatos con la limitada participación de las masas en sancionar con su voto a algunas de las opciones discutidas y aceptadas por las instancias superiores del poder político.

En esta perspectiva, el pluralismo opera como un mecanismo que genera competencia abierta entre las élites políticas para obtener el cargo. De este modo se crea un cierto grado de influencia mutua entre élites y masas. Debido a la rivalidad entre las élites en las elecciones, el pluralismo consigue evitar, o al menos debilita, el dominio unilateral de las élites.

Por su lado, Schumpeter⁷¹ entiende por pluralismo una multiplicidad de grupos, esencialmente los partidos, que compiten en el nivel electoral por la obtención del liderazgo político, y por competencia, un método político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas, legislativas y administrativas; por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas.

⁷¹ Schumpeter, Joseph Alois, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1983.

Para Zolo,⁷² en cambio, es decididamente más amplia, en especial en el aspecto sociológico, pues denota la pluralidad de grupos que compiten, tanto formal como informalmente, en la determinación de la elaboración de las políticas. Esta definición se extiende mucho más allá de los partidos e incluye a los sindicatos; a los grandes negocios económicos y financieros; a las organizaciones étnicas, culturales y religiosas; a las asociaciones profesionales, a las de solidaridad, etcétera. En suma, abarca a todos los grupos que están en condiciones, al menos potencialmente y con cierto nivel de estabilidad y legitimidad, de procurar que sus demandas se incluyan en la agenda política. Son los grupos que proporcionan la potencia de entrada al sistema, en tanto las instituciones políticas gobiernan propiamente el rendimiento, esto es, las funciones de administración y control:

La competencia pluralista entre grupos políticos está lejos de construir un punto de apoyo para la circulación reflexiva de la voluntad democrática. El sistema de partidos no puede ser visto como el mecanismo colector y propulsor de una voluntad política que surge de la base social, dando una legitimación prospectiva a los procedimientos de representación delegada y una aprobación (o desaprobación) “retrospectiva” a los resultados de la toma de decisiones administrativa.⁷³

Paradigma de este modelo de pluralismo lo configura, sin duda alguna, la Junta de Gobierno de la UNAM, un órgano de decisión que propicia el equilibrio entre las demandas académicas y las presiones políticas —aunque presenta fallas que han impedido advertir oportunamente las demandas internas y encauzarlas mediante procedimientos institucionales—,⁷⁴ al tiempo

⁷² Zolo, D., *Teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Ariel, 1990.

⁷³ *Ibidem*, pp. 150 y 151.

⁷⁴ Véase Valadés, Diego, “La Ley Orgánica de la UNAM. Consideraciones sobre el régimen constitucional y legal de la educación superior”, en Blanco, José (coord.), *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro*, México, FCE-Conacyt-Conaculta, 2001, pp. 131-166.

que proporciona un acercamiento positivo al proceso democrático en donde la abierta competencia por obtener cargos de dirección permite crear un cierto grado de influencia mutua entre las élites académicas y sus apoyos externos.

La pluralidad deviene en condición necesaria para que las decisiones de la Junta revistan legitimidad; de aquí su papel de árbitro en la contienda elitista por la obtención de cargos de autoridad académica en la Universidad. Pero, ¿qué ocurre cuando en alguna designación se evita el dominio sin cortapisas de las élites? Como lo consideró Michels⁷⁵ en su famosa Ley de Hierro de la oligarquía,⁷⁶ se propicia el ajuste y negociación de los apoyos generando nuevos equilibrios de poder entre los liderazgos académicos y la asignación de puestos importantes en el sistema de gobierno universitario.

En lo que se refiere a la noción de élite, es necesario considerar la concepción general según la cual aquélla está compuesta por todos los que poseen la mayor capacidad en cada esfera de la actividad humana; no obstante, para Pareto es fundamental definir qué se entiende por élite gobernante en contraposición con el estrato no elitista o inferior de la sociedad: “Formemos, pues, una clase con aquéllos que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad, a la que daremos el nombre de clase selecta (élite)”.⁷⁷ Para fines de este estudio, y basado en el concepto de equilibrio social, será ser útil dividir en dos esta clase: los que tienen participación notable en el gobierno (la clase selecta de gobierno) y los que no. El criterio altimétrico realmente se limita a sancionar un estado de hecho: quien está en la cima lo está y, por ello, es poderoso; tiene y maneja poder. El segundo criterio

⁷⁵ Michels, Robert, *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.

⁷⁶ Zamitiz Gamboa, Héctor, “Poliarquía”, en Orozco, José Luis y Dávila, Consuelo (comps.), *Breviario político de la globalización*, México, UNAM-FCPyS-Fontamara, 1997, p. 379.

⁷⁷ Pareto, Vilfredo, *Forma y equilibrios sociales*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1967, pp. 69 y 70.

es el del mérito. Así, la noción de élite está basada en el control de las instituciones políticas y mediante ello ejercen y alcanzan el liderazgo político.

La versión que ofrece Pareto⁷⁸ de la teoría de las élites señala que el grupo gobernante podría perder su superioridad por mostrarse débil, por no saber reclutar a los elementos más activos de las masas o por un cambio en las condiciones materiales, con la posibilidad ser desplazada entonces por una contraélite bien dotada y enérgica. Este proceso es definido como la circulación de las élites, el cual se produce en todas las sociedades y a todos los niveles de la sociedad, pero no afecta al hecho fundamental del gobierno de la élite de vigilar con cuidado a la población para descubrir posibles muestras de desafección. En general, el proceso no afecta a las formas sociales, que permanecen relativamente constantes, mientras la sociedad se caracteriza por una tensión estable.

Si se acepta la existencia y función de las élites intelectuales, ¿cómo se puede entonces resolver el problema de la transformación de los intereses individuales en proyecto general? Esta lucha interélites académicas se orienta hacia la politización en el proceso de designación del cargo de rector, el cual está focalizado en controlar de las posiciones institucionales del gobierno universitario. Éstas, a su vez, constituyen los resortes de poder necesarios para la formación y consolidación del liderazgo político de una élite. La prudencia, la medida y el realismo son elementos cuyo fin consiste en normar la capacidad, la intensidad y el manejo de los conflictos internos y externos como resultado de la competencia interélites.

Lo anterior permite distinguir diferentes tipos de formación de cuadros exclusivos. La élite que está en el poder tiene una pauta de reclutamiento relativamente cerrada, pero un nivel bajo de integración entre los demás grupos élite. La que dedicada a la política cuenta con una pauta de reclutamiento relativamente estrecha, que en alguna medida abre sus filas a los individuos de

⁷⁸ *Ibidem*, p. 185.

estratos inferiores. Para Giddens, la distinción de los tipos de reclutamiento no permite por sí mismo conceptualizar el fenómeno del poder:

Al igual que en el caso de la estructuración de las clases, es necesario distinguir dos modos de mediación de las relaciones de poder en la sociedad. El primero es la mediación institucional de poder; el segundo obedece a la mediación del poder en términos de control. Por mediación institucional de poder entiendo la forma general del Estado y de la economía dentro de la cual los grupos de élite se reclutan y estructuran. Esto se refiere, entre otras cosas, al papel de la propiedad en la organización general de la vida económica, a la naturaleza del marco legal que define los derechos y obligaciones económicos y políticos y a la estructura del propio Estado.⁷⁹

La élite gobernante se forma en su contexto natural: el sistema político (entendido como el terreno concreto de la competencia partidista y encuentro dialéctico entre ideologías, doctrinas y estructuras institucionales, en el cual se verifica la articulación de la hegemonía de los gobernantes), y se expresa a través del medio que le es más propio: el poder (mismo que tiene dos aspectos: uno colectivo —en el sentido de los parámetros de organización de una sociedad— y otro distributivo —referido a ciertos grupos que son capaces de ejercer su voluntad a expensas de otros). La mediación del control se expresa en forma de poder efectivo, que se manifiesta en la capacidad de tomar o de influir en la toma de decisiones que afectan a los intereses de dos o más partes de un modo diferente en cada caso.

Para el análisis del poder efectivo, propone Giddens, es necesario separar conceptualmente dos factores variables en relación con los tipos de formación de élite: “el primero corresponde a la medida en que ese poder está consolidado en las manos de grupos de élite; el segundo, al ámbito del poder ejercido por los que se encuentran en posiciones de élite”.⁸⁰

⁷⁹ Giddens, A., *La estructura de clases...*, *op. cit.*, p. 139.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 141.

La jerarquía entre los grupos de élite se determina en la medida en que uno de ellos influye o condiciona significativamente las decisiones políticas o ejerce el control de las posiciones políticas en la estructura estatal. Las élites emergen cuando el nivel de organización política y social llega a un nivel en el mínimo de intereses personales y colectivos que deben ser protegidos por decisiones de autoridad que sostienen los principios comunitarios. Por ello, las organizaciones complejas son la base de la existencia de las élites: “Quien dice organización dice tendencia hacia la oligarquía... La maquinaria de la organización... invierte completamente la posición de un líder con relación a las masas”.⁸¹

La tendencia oligárquica obedece a las necesidades de organización que son conducidas por una dirección profesional tanto en la toma de decisiones como en la administración técnica. En las organizaciones, los grupos de poder buscan ocupar posiciones estratégicas en la toma de decisiones que afectan individual, regular y eficientemente las políticas a seguir por la organización.

En el enfoque de adopción de decisiones políticas se afirma que aquellos que gobiernan en las democracias contemporáneas disfrutan del uso del poder concentrado en sus manos, esto como resultado de las desigualdades en la distribución de los recursos del poder e influencia en sus respectivas comunidades o sistemas políticos. Para Dahl, el análisis de varias decisiones revela qué tanto opera la concentración de poder e influencia de los grupos élite:

...cuando se examina una decisión política, es decir, una decisión que determina las políticas o conjunto de normas que deben aplicar los funcionarios de gobierno o las personas que se convierten en funcionarios, ordinariamente se encuentra que en cualquier sector determinado de política sólo un pequeño número de personas presentan opciones o vetan las proposiciones de otros. Esas personas son los jefes de varios sectores o los políticos. Puede decirse que tienen la mayor influencia directa sobre las decisiones o

⁸¹ Michels, R., *op. cit.*, p. 26.

actos de gobierno. Por lo general, un gran número de sublíderes cuentan con una influencia moderada y con frecuencia la mayoría de los ciudadanos poseen muy poca o ninguna influencia directa en ese sentido: nunca presentan o vetan ninguna alternativa.⁸²

El enfoque posicional recalca la importancia de la estructura económica y social en la cual se desarrolla una élite en particular; es así que los papeles sociales determinan posiciones de poder. Al respecto, Mills señala:

El camino para comprender el poder de la minoría norteamericana no está únicamente en reconocer la escala histórica de los acontecimientos ni en aceptar la opinión personal expuesta por individuos indudablemente decisivos. Detrás de estos hombres y de los acontecimientos de la historia —enlazando ambas cosas— están las grandes instituciones de la sociedad moderna. Esas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y del ejército constituyen los medios del poder;... y en sus cimas se encuentran los puestos de mando de la sociedad moderna que nos ofrecen la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más elevados en los Estados Unidos. La élite es el paisaje institucional de una sociedad. Pero toda vez que en las sociedades contemporáneas el poder político se encuentra institucionalizado, es cuestión de investigación el detectar aquellas posiciones estratégicas que ocupan los rangos más altos de mando en la estructura social.⁸³

En las sociedades modernas, el orden político, aunque forma parte de la estructura social, está separado de ésta en el sentido de que, al menos a corto plazo, un orden político siempre es agente y no paciente. El número de posiciones o cargos posibles en el orden político ha de ser limitado, pues de otra manera el resultado será la anarquía. Bajo esta perspectiva de estudio, la élite

⁸² Dahl, R., “Igualdad y poder en la sociedad norteamericana”, en D’Antonio, William V. y Ehrloward, J., *El poder en una democracia*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965. p. 109.

⁸³ Mills, Wright, *La élite del poder*, México, FCE, 1993, p. 13.

gobernante se conceptualiza como aquella que ocupa las principales posiciones en la jerarquía del orden político de una sociedad. Así también, la sociedad es un flujo constante que produce dislocaciones entre la autoridad y la competencia de la élite, y las presiones de la estructura cambiante y la cultura política. Con ello se crea la oportunidad de la circulación de las élites reemplazando a una de corte político por otra mediante los principios y procedimientos de la democracia indirecta.

Ahora bien, el sistema de partidos es la fuente de la legitimación tanto procesal e institucional como del rendimiento burocrático-administrativo. Su cualidad autorreferencial consiste precisamente en su capacidad de establecerse y reproducirse a sí mismo, como sistema diferenciado, a través de la producción continua de consenso y legitimación política. Así, los partidos reúnen las demandas políticas que surgen de la sociedad y le dan un poder organizacional y competitivo a fin de establecerse en la arena pública. “Regularmente el pluralismo partidista tiene como opuesto al partido único, al monopartidismo, lo que lleva a pensar que el partido (en singular o en plural) es el elemento constitutivo de la política moderna, que refleja e institucionaliza la entrada de las masas a la política”.⁸⁴

Los partidos políticos constantemente están buscando reinvertir su poder a fin de reconstruir las bases sobre las que descansan. Al margen de los procedimientos legitimados, distribuyen recursos, ventajas y privilegios a fin de alimentar recurrentemente el flujo de solidaridad e intereses y compromisos compartidos que forman la sustancia de su poder. Lo anterior representa un desafío permanente a la estabilidad del sistema; un potencial de crisis que amenaza la seguridad y la autoridad de las instituciones políticas.

Históricamente hablando, la introducción del sufragio universal y la llegada a la arena parlamentaria de los partidos de masas devino en una gradual transformación funcional de las orga-

⁸⁴ Sartori, G., *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 12.

nizaciones políticas y, por consiguiente, de las funciones mismas del Parlamento. Ello representó una forma de racionalización del poder, pues respondió a la creciente especialización y profesionalización de la vida política en las sociedades diferenciadas. Un tercer elemento, el financiamiento público, ha reforzado las burocracias partidarias y ha concentrado el poder en manos de cuerpos directivos centralizados, expandiendo así la jerarquía de funcionarios asalariados y cediendo aún más terreno a los consejeros expertos, cuestión que ha marginado a los simples trabajadores partidarios y a los militantes de raíces populares. Todo lo anterior ha dado lugar a la categoría de poder patrimonialista como resultado de ocupar una posición de importancia dentro de la jerarquía ejecutiva del partido. La función de legitimación general del sistema político, cumplida por los partidos, es una consecuencia natural del hecho de que para ellos, como órganos burocráticos del Estado, existe un interés general que coincide cada vez más con la estabilidad de las instituciones estatales.

En este complicado contexto de pluralismo, los factores políticos luchan tanto por el poder, como en el poder del gobierno universitario. De ahí que en la conformación, funciones y ejercicio del poder de la autonomía se centra en el procedimiento para alcanzar y consolidar los compromisos políticos y los controles sobre los órganos responsables del ejercicio del poder de la autonomía universitaria.