

Gobierno democrático, autonomía institucional y dinámica del cambio*

JOHAN P. OLSEN

AUTONOMÍA: UN VIEJO TEMA VUELTO A VISITAR

Durante décadas se han realizado en Europa reformas en el sector público, en ese contexto este ensayo tiene por objeto entender los procesos a través de los cuales las instituciones, incluyendo a los gobiernos democráticos, logran y pierden autonomía o primacía e identificar por qué es difícil encontrar un estado de equilibrio entre un gobierno democrático y la autonomía institucional. La dificultad de encontrar un equilibrio estable entre un gobierno democrático, organismos autónomos e instituciones no mayoritarias, es evidente tanto en la administración pública como en la universidad pública.

Todas las comunidades políticas se enfrentan al reto: ¿Qué forma de gobierno es normativamente mejor y a su vez sostenible? La pregunta del día es: ¿Cuál es el ámbito propio de participación de los gobiernos en diferentes partes de la sociedad? ¿Qué partes de la economía, la educación, la sociedad civil, religión, vida familiar, etc., deben ser gobernados o dirigidos por los políticos? ¿Qué tareas, propósitos y responsabilidades deberán pertenecer a la esfera pública y qué inmunidades, derechos y libertades inalienables pertenecen al ámbito privado? La cuestión institucional es: ¿Cuáles son las formas adecuadas de participación del gobierno? ¿A través de qué mecanismos e instrumentos institucionales la autoridad pública y el poder se pueden expresar y ejercer? ¿Cuáles deberían ser las relaciones entre instituciones mayoritarias y no mayoritarias? ¿Cuándo debe la mayoría gobernar a través de toma de decisiones democráticas y colectivas? ¿Cuándo deben las instituciones no-mayoritarias –“tutoras”– tomar decisiones propias y aisladas de gobiernos democráticos y de la política, y sobre qué base deben dichas entidades tomar sus decisiones?

LOS MARCOS DE INTERPRETACIÓN

Los intentos de dar sentido a las reformas de la autonomía han estado dominados por dos marcos, ambos utilizan un lenguaje instrumental orientado al mejoramiento funcional para describir, explicar y justificar la reforma. A partir de estos marcos diversas formas de organización han sido evaluadas en función de sus resultados y de qué tanto éstos pueden ser “prácticos” y “adecuados”. Estos dos marcos de interpretación son: *el cambio es impulsado por la sociedad* o *el cambio es impulsado por el gobierno*. En la práctica y a menudo los dos sistemas se combinan. Este documento, sin embargo, añade un tercer marco, dando prioridad a la *función organizadora de las instituciones*. Un enfoque institucional, tal como se entiende aquí, ve a las instituciones ejerciendo un papel autónomo e independiente. Este enfoque concibe el cambio institucional como el perfeccionamiento técnico-funcional a través de una conceptualización de la reforma como parte de una lucha continua interinstitucional para lograr legitimidad y apoyos. La autonomía es el resultado no de un único proceso para adaptarse a necesidades del medio ambiente o derivado de elecciones estratégicas. El cambio es un producto de varios procesos débilmente unidos pero que comparten caminos y avances.

MODELOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La revisión de lo que es la burocracia y sus funciones es uno de los elementos centrales de las reformas.

LA BUROCRACIA DE WEBER

Una burocracia weberiana significa una institución con una razón de ser propia, basada en una distinción clara entre los sectores público y privado (Weber 1978). La burocracia es una forma compuesta de organización basada en tres principios legítimos que, sin embargo, compiten entre sí:

- La autoridad jerárquica está sustentada en una organización oficial, en el mandato electoral dado

* Selección de ideas del original en inglés.

por los ciudadanos en las urnas, y se expresa a través de un gobierno representativo.

- La autoridad está basada en reglas incorporadas en constituciones, principios legales y en leyes creadas por legisladores e interpretadas por tribunales.
- Las autoridades son expertas y se basan en la especialización y en conocimientos profesionales imparciales y en principios ilustrados de gobierno.

EL ORDEN DEMOCRÁTICO

Lo que se suele llamar “democracia” es una forma de gobierno ordenado dentro de un ámbito institucional con la tarea de gobernar un territorio y una población. Las instituciones políticas tienen una cierta autonomía de otras esferas de la sociedad, con capacidad de adaptación, con diferenciación interna y con coordinación de sus oficinas y roles, con autoridad y responsabilidad específica (Huntington, 1968). La democracia se basa en la lógica de la igualdad y en el papel decisivo de la gente común. Se trata de un sistema de derechos, así como de un instrumento para alcanzar los objetivos establecidos de antemano y de un marco para desarrollar y transmitir creencias democráticas (Dahl, 1998).

RESULTADOS INCIERTOS

La administración pública ha sido invadida por una lógica institucional ajena que influye en cómo funciona y cómo debe de funcionar y con ello podría haber una transición a largo plazo hacia un nuevo orden a medida que las instituciones y los niveles de gobierno se van reconceptualizando, ganan y pierden legitimidad y se abren o se cierran a influencias externas. En términos más generales, las reformas han generado un contrapeso de las fuerzas y tensiones entre agencias, iniciativas, flexibilidad, rendición de cuentas y control político. La OCDE y otros a poner atención sobre las formas de garantizar la coordinación política, la consistencia política, la coherencia del servicio público, la rendición de cuentas y la protección del interés público, cuando las cuestiones políticas importantes son dejadas a expertos de organismos autónomos (OCDE 2002b). Una nueva generación de estudios se refiere a la capacidad política de cómo la administración pública puede ser más sensible a los líderes electos (Christensen y Lægreid 2006a, 2007a), alertan sobre el peligro de afectar valores tradicionales del servicio público si se da prioridad a la economía y a la eficiencia, estarían en peligro también virtudes burocráticas tales como procesos adecuados, justicia, imparcialidad, honestidad, equidad, previsibilidad, continuidad y control democrático (Pollitt, 2003).

Bajo qué condiciones los procesos administrativos pueden ser aislados de las influencias externas sigue siendo una pregunta abierta (Bendix, 1977: 155). Además las reformas recientes nos recuerdan que “Estado”

es un término históricamente delimitado que se ha reinterpretado en el marco de grandes transformaciones a lo largo del tiempo (Bendix, 1968: 9), al igual que otros términos como “burocracia”, “ley”, “democracia”, “buen gobierno” y “mercado”. La afirmación de que la manera de llevar las reformas actualmente es compleja, cambiante y difícil de comprender (Roness et al. 2008) se asemeja a la vieja observación de que no es fácil encontrar razones para cada caso en que hay reformas administrativas (Forvaltningskomiteen 1958: 25, 35).

MODELOS DE UNIVERSIDAD PÚBLICA

Las reformas a la Universidad presentadas como “modernización” han tenido lugar en la mayoría de los países europeos. La educación superior en Europa “ha sido sometida a una transformación de gran envergadura” (Eurydice 2008: 11), aun así se pueden detectar tendencias de desarrollo, sin embargo no ha surgido ningún modelo predominante para administrar la universidad (Paradeise et al. 2009).

El modelo tradicional está siendo cuestionado. El diagnóstico es bien conocido. Se alega que las universidades europeas no cumplimos aunque se superó el desempeño a nivel mundial, en parte debido al modelo “Humboldt” y el pensamiento de torre de marfil. Estos operan en un entorno rápidamente cambiante pero están aislados de la sociedad, sobre regulados y con financiamiento deficiente. De acuerdo con este modelo las universidades son instituciones inherentemente conservadoras, defienden sus privilegios, al tiempo que no responden a las necesidades económicas y sociales. Nuevos modelos sustentan que ahora las universidades deben ser medidas en términos de productividad y competitividad.

Hay diversidad de diagnósticos y de recetas que defienden la visión Humboldt. La Universidad es una institución única de autogobierno con una misión y un mandato académico básico, no es una empresa con fines de lucro, y tiene que ser moral e intelectualmente independiente tanto de la autoridad política como del poder económico (por ejemplo, la Magna Charta Universitatum 1988, el Consejo Europeo 2006). La identidad y el carácter distintivo de la universidad se basan en la libre investigación y la búsqueda de la verdad en sí misma. Maestros autónomos, desinteresados, críticos e ilustrados se enfrascan en la búsqueda del conocimiento, persiguen la lógica de la razón y la evidencia empírica, disociadas de la utilidad inmediata política y económica, religiosa y moral, de igual manera defienden los conocimientos heredados y las tradiciones.

Las universidades quieren el autogobierno, pero para trabajar bien, también necesitan apoyo externo y buenas relaciones con otras instituciones. Las reformas de la Universidad, señalan que es importante distinguir las intervenciones externas entre legítimas e ilegítimas, deseadas o no deseadas.

¿MÁS O MENOS AUTONOMÍA?

¿En la práctica están las universidades ganando o perdiendo autonomía? La Comisión Europea, en referencia a la afiliación formal-legal de la Universidad con el gobierno, afirma que las universidades se han convertido cada vez más autónomas en muchos países europeos durante los últimos años (Comisión, 2005). Otros se preguntan si la universidad europea es sólo un paréntesis histórico (Neave, Blücker y Nybom 2006) otros argumentan que existe una “autonomía institucional con la creciente dependencia de agentes externos” esto es que si bien hay más autonomía jurídica, las presiones externas afectan la autonomía de la universidad más que las del Estado, incluido el financiamiento, la acreditación y el control de calidad (Bladh 2007, también NOU, 2006: 19).

¿Esto hace que la Universidad esté más expuesta a que las intervenciones cambien su identidad? Las universidades son más o menos reguladas por los principios constitutivos de una institución académica ideal y la autonomía puede ser una condición necesaria pero no suficiente para la excelencia. Las relaciones entre el erudito individual, una universidad específica y la comunidad científica internacional varían. Esta última puede desempeñar un papel más o menos central en disciplinar a los académicos y a las universidades. La autonomía de una universidad puede ser una precondition, pero también una amenaza para la libertad académica individual. El liderazgo central de las universidades y los administradores individuales pueden lograr una posición más fuerte, mientras que al investigador y profesor en lo individual se les concede menos autonomía. La intervención externa puede deberse a que la universidad no cumple con los estándares académicos y protege sus propios intereses y privilegios. O la intervención puede estar basada en criterios competitivos de éxito, por ejemplo, las contribuciones al desarrollo económico.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

En este ensayo se ha cuestionado el valor analítico de la “autonomía” como producto de la política y la dinámica del cambio asumida por reformas entendidas y justificadas exclusivamente en términos de su contribución a la eficiencia funcional y económica y un gobierno bueno y sostenible. Por el contrario, el ensayo ha delineado la interacción dinámica que hay entre los gobiernos democráticos y la autonomía institucional como producto de los procesos interinstitucionales, que involucran la lucha por el poder y el estatus entre instituciones interdependientes que evolucionan una junto a la otra y que son portadoras a su vez de valores, intereses y pautas de comportamiento legítimos.

El problema de encontrar un equilibrio estable entre un gobierno democrático, los organismos autónomos y las instituciones no mayoritarias, ilustradas por casos de la administración pública y la universidad

pública, se ha interpretado como una consecuencia de la naturaleza controvertida de las reformas y la limitada comprensión y control que los reformadores tienen de las configuraciones institucionales en las que intervienen.

En las discusiones sobre el alcance de la autonomía existen casos en que hay rechazo a las intervenciones externas, de esa manera criterios de políticas exitosas son impugnados y el rendimiento a largo plazo de las instituciones no se comprende bien o se documentan mal, cuando esto ocurre una hipótesis es que las demandas de mayor autonomía frente a influencias exteriores dependen menos sobre el alcance de la injerencia externa y más en función de que las intervenciones son percibidas como inapropiadas e ilegítimas. Por otro lado en los casos en que se considera que los reformadores tienen una función legítima en la organización y que buscan obtener objetivos apropiados de conformidad con procedimientos adecuados, lo más probable es que las reformas sean reconocidas como “necesarias”, lo menos probable es que las intervenciones se perciban como intrusiones externas no deseadas y los menos lucharán para ser protegidos frente a influencias exteriores. Asimismo, entre más se observe que las organizaciones e instituciones no mayoritarias parezcan funcionar de acuerdo con principios reglas e intereses predecibles y socialmente válidos, es más probable que haya menos demandas para reducir la autonomía.

Otra hipótesis es que los sistemas tienden a oscilar, en lugar de asentarse en una especie de equilibrio estable porque (parte de) la dinámica del cambio está arraigada en antiguas tensiones dentro y entre concepciones institucionalizadas de “autonomía”. En una democracia el papel fundamental es del ciudadano, no del representante electo, y en la medida en que las democracias modernas continúen avanzando en la autonomía y la creatividad individual, la democracia seguirá siendo un proyecto inacabado. Los ciudadanos de comunidades políticas bastante homogéneas pueden estar relativamente dispuesto a darle poder a un centro político pero lo más probable es que no quieran delegar la totalidad de la autoridad y el poder a una sola institución o grupo directivo. Hay ciclos de confianza y de identificación y todos los actores e instituciones responsables ante los ciudadanos tienen un mandato incierto. Siempre será incierto saber qué tanta autoridad y poder tendrán los políticos electos, burócratas, jueces, diplomáticos, militares, científicos, expertos, las profesiones, los capitalistas, banqueros, empresarios, líderes religiosos, representantes de intereses organizados así como las instituciones que los cobijan.

En la medida en que las democracias modernas continúen avanzando en la diferenciación institucional y la especialización funcional y hagan uso de organismos autónomos de carácter administrativo y de instituciones no mayoritarias, habrá dinámicas de cambio –generadas por las tensiones, las colisiones

y la evolución conjunta entre las instituciones– sustentadas en principios de competencia normativa e institucional. Debido a que muchas instituciones tienen principios internos de competencia, la tensión intra-institucional y también generará cambios. Más aun, la institucionalización legítima de debates y oposición es una fuente importante de innovación y cambio en las democracias modernas.

En la medida en que las democracias modernas amplíen la cooperación y la integración europea e internacional, habrá una mayor interacción entre los estados, instituciones, organismos y particulares a través de las fronteras nacionales. Los actores estarán más expuestos a competir por la definición y solución de problemas y por las tradiciones. Habrá una búsqueda más intensa de “mejores prácticas” y coherencia, y la dinámica del cambio se generará por

las tensiones entre los niveles de gobierno y las tradiciones nacionales. En gobiernos de varios niveles y con varios centros como la Unión Europea, el significado y la conveniencia de “el centro político” serán impugnados.

Se dificulta entender las dinámicas de interacción y los factores que impulsan la aparición, el mantenimiento y la erosión de la confianza en las instituciones y actores. En particular, hay una necesidad de comprender las condiciones en que las instituciones no mayoritarias como la administración pública y las universidades serán capaces de adaptarse a las nuevas políticas gubernamentales y a las condiciones sociales sin perder su identidad institucional y reivindicaciones de autonomía y libertad individual.

Para consultar la bibliografía vea el artículo en inglés.