

# Universidad: política y cambio institucional\*

HUMBERTO MUÑOZ (COORDINADOR)

México, CESU-UNAM/Porrúa, 2002, 264 pp.

•

POR ADRIÁN ACOSTA SILVA\*\*

El texto que nos ocupa se refiere a uno de los temas cruciales del debate sobre la universidad contemporánea mexicana: el de la relación entre sus procesos de cambio institucional y sus procesos políticos, es decir, entre la reforma y el poder, la transformación y el conflicto, el viejo dilema kantiano del saber y el poder. Se trata, por supuesto, de una relación que está impregnada de polvos de viejos lodos en la UNAM y en otras universidades públicas, pero que vuelve una y otra vez a la arena del debate y la discusión académica y política por aquí y por allá. El libro que coordina Humberto Muñoz es un producto pertinente y agradable ahora que vivimos tiempos relativamente tranquilos en la vida universitaria, que pueden, tal vez, presagiar tormentas, o confirmar una vez más que la calma chicha es un estado permanente de nuestras universidades.

\* Texto leído en la presentación del libro. CESU-UNAM, 28 de mayo de 2002.

\*\* Profesor-investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara. Es coordinador y coautor del libro *Ensayos sobre cambio insti-*

Estructurado en tres grandes apartados, el libro es una buena e interesante colección de ventanillas analíticas a las varias dimensiones del cambio institucional en la educación superior y, en especial, de las universidades públicas. No voy aquí a detenerme en el comentario puntual de los textos incluidos en este esfuerzo, sino que me voy a concentrar en lo que, a mi parecer, constituyen algunos de los puntos o ejes problemáticos de la universidad que son tocados a lo largo del libro, de su presente y futuro, con el riesgo de dejar fuera muchos problemas, procesos y puntos de vista que implican la construcción de una visión comprehensiva de los rasgos de un animal institucional que, desde el punto de vista de los que nos dedicamos profesionalmente a tratar de entenderlo más o menos bien, se ejercita permanentemente en el viejo arte de la fuga.

Como todo buen libro, este es uno que provoca dudas y preguntas. A continuación propondré cuatro racimos de asuntos que me parece constituyen aportaciones importantes de este texto al estudio de la educación superior mexicana y, en especial, al análisis de los problemas de las universidades públicas en México. El primero de ellos tiene que ver

con la construcción de una definición mínima del concepto de cambio institucional, pertinente para el caso de la educación superior. El segundo racimo se relaciona con la relación compleja entre políticas públicas y cambios institucionales. El tercero, con los vínculos entre poder, burocratización y gobernabilidad en las universidades públicas. Y, finalmente pero no al último, está el asunto de la confianza y la legitimidad de los procesos de cambio en las instituciones universitarias.

De las palabras y las cosas: hacia una definición minimalista del concepto de cambio institucional en la educación superior

Comparto con los autores del libro una pregunta fundamental: "¿Cómo entender lo que pasa en las universidades públicas sin tener una idea sistemática de lo que significa el cambio institucional?". Luego de tres décadas de una transición multiforme en las universidades, en la que a casi todo se le llamó "cambio institucional", el concepto quedó reducido a una típica *catch-all word*, una palabra que, como en la clásica historia de Lewis Carroll significaba lo que cada quien quisie-

ra entender. Esto comenzó a convertirse en un problema no sólo semántico sino analítico, al tratar de meter en el mismo costal de análisis los cambios en el financiamiento con la crisis del movimiento estudiantil; los cambios burocráticos y administrativos con los efectos de la evaluación; los cambios en los patrones de desempeño académico con los cambios en las relaciones con el entorno político y social; hasta el retiro, en algunos casos, de ciertos equipos de fútbol de las finanzas universitarias con los procesos de diferenciación salarial de los académicos. Desde cierta perspectiva, todos éstos son cambios, sin duda, pero suelen ser concebidos como “institucionales”, en el lenguaje del país de las maravillas conocido por Alicia, pero cada vez más se confirma la impresión de que se trata de fenómenos distintos y en algunos casos para nada relacionados. Así, el concepto de cambio institucional se volvió demasiado dúctil y elástico y se le ha sobrecargado de significados que terminaron por convertirlo en un concepto analítico inservible para identificar novedades, continuidades, alteraciones y transformaciones relevantes en nuestras universidades.

El cambio institucional es una forma de acción colectiva; es, como bien se señala en el libro, un concepto que hay que definir consistentemente para evitar o reducir la conocida sensación de que por la noche todos los

gatos sean o nos parezcan pardos. Es decir, para no confundir un ajuste marginal a los comportamientos o a los procedimientos administrativos o técnicos con cambios en las reglas básicas, estratégicas, de desempeño del sistema y de las instituciones.

Por supuesto, esto genera problemas cuando se trata de darle una vuelta de tuerca al análisis del cambio en las universidades, en el que se trata de modificaciones, ajustes y reestructuras que ocurren junto a la permanencia o reformas marginales a más de lo mismo. Como se señala en el libro, existen varias entradas al análisis del cambio dependiendo de los enfoques analíticos empleados, y ello hace que tengamos aproximaciones “relativistas” al empleo de una definición común. Pero eso no sirve para llegar a un consenso mínimo en torno al concepto de cambio institucional y yo quisiera arriesgar uno específico, animado por varias de las contribuciones del libro: el cambio institucional es una modificación en las reglas de distribución y mecanismos de acceso al poder institucional. Me refiero aquí a una aproximación típicamente neoinstitucionalista, al concebir a las reglas como códigos de orden, a los mecanismos como medios para alcanzar ciertos fines, y al poder no sólo como poder político sino como poder académico. Si partimos de ello tendríamos varias formulaciones específi-

cas:

¿Han cambiado las reglas? ¿Han cambiado los mecanismos? ¿El poder ha dejado de ser político para convertirse en poder académico, en una cultura académica? ¿Quiénes son los actores con poder específico y estratégico en el campo universitario? Puesto así, tal vez podríamos afirmar que el cambio institucional es una cuestión de grado, no una cuestión dicotómica, y podríamos dejar de lado muchos asuntos que hoy se arrojan bajo el mismo concepto de cambio.

¿Cuál es la regla de oro del poder en la universidad hoy: la política o el conocimiento, el mérito académico o la capacidad de movilización política?

¿Es el conocimiento la “regla de oro” en la universidad? Sospecho que no; es desde hace tiempo la capacidad de bloqueo, la movilización, la resistencia y la negociación la regla de oro del poder en la universidad, y ello tiene que ver no sólo con actores internos sino también con externos, como el gobierno federal y los gobiernos locales. Asistimos entonces a la necesidad teórica de efectuar una nueva delimitación de las siempre irregulares y porosas fronteras entre conocimiento y poder, o entre saber y poder, entre la espada y la pluma en el contexto de la universidad contemporánea.

Ello lleva de nuevo a analizar el viejo problema del orden institucional en nues-

tras universidades públicas. Como señala Humberto Muñoz en uno de sus textos, el estudio del orden en las universidades va estrechamente ligado al estudio de lo político, y aquí nos adentramos en el terreno fangoso pero fascinante de los intereses, las ideas y las creencias políticas que también habitan el imaginario y las prácticas políticas de la república de los universitarios.

#### Políticas públicas y cambios institucionales

Si algo parece quedar como saldo duro de las relaciones entre las políticas públicas de educación superior y los cambios en las universidades en la década de los noventa es que hubo un proceso de modernización anárquica del sistema y las instituciones de educación superior. Contra la idea de que las políticas determinaron puntualmente los cambios en las universidades y el sistema, lo que podemos encontrar es que las políticas tuvieron efectos desiguales, asimétricos y contradictorios, tanto en términos del sistema como de las instituciones específicas, como señalan desde diferentes perspectivas Javier Mendoza y Roberto Rodríguez en sus textos. Esos efectos también pueden ser analizados como producto entre la tensión producida por dos fuerzas encontradas: la tradición y la modernización, como se señala en el texto de Ángel Díaz Barriga. Pero esos efectos no fueron un error de diseño de las políticas como de un conjunto de incapacidades institucionalizadas, tanto en el ámbito gubernamental como en las propias universidades. Las consabidas y criticadísi-

mas políticas de evaluación y diferenciación basadas en la búsqueda de la calidad y la excelencia produjeron una nueva generación de problemas sin haber resuelto el problema básico del sistema: su desintegración y su incapacidad para generar nuevos procesos y relaciones internas y externas. Una década de experimentación y cambios marginales produjo débiles resultados en el sentido de la integración, coherencia y complementariedad del sistema de educación superior, cuyos costos más altos los siguen pagando las propias universidades públicas.

No quiere decir que no ocurrieran cambios notables en las instituciones. De hecho, un círculo importante de los académicos mejoraron sus salarios mediante las políticas de diferenciación salarial; las instituciones tuvieron acceso a fondos especiales para infraestructura y equipo; en muchos casos hubo cambios a las leyes orgánicas y a las formas de acceso a la universidad; la evaluación, como se señala en el texto de Alejandro Canales, se convirtió en algunas áreas en una herramienta importante de transformación o consolidación, aunque en muchas más sólo dio lugar a procesos de simulación o evaluaciones sin cambios significativos en los procesos y en los resultados; hoy tenemos más información del sistema y de las instituciones de educación superior, pero aún no contamos con información pública suficiente de lo que ocurre en nuestro sistema.

Poder, burocratización y gobernabilidad

La multiplicación espectacular de las instancias, procedimientos, reglamentos y normas, espacios académicos, personal y recursos financieros que se destinan a la administración de una organización del tamaño y densidad de la UNAM y otras universidades públicas ha sido uno de los fenómenos que han llamado más la atención de funcionarios universitarios y analistas de la vida interior de la universidad en por lo menos las últimas tres décadas. Ese incremento exponencial y desordenado explica en gran parte las complejidades de una administración que intenta regular un vasto conjunto de procedimientos y acciones académicas, pero que también opera bajo un complejo y opaco dispositivo de relaciones políticas altamente fragmentadas en la universidad que implica una gran discrecionalidad a la hora de la toma de decisiones en lo que respecta a la creación o reforma de programas académicos.

Pero no sólo eso. La burocratización anárquica de las universidades ha provocado también un creciente malestar en muchas zonas de la comunidad universitaria, que se manifiesta cíclicamente y, a veces, ruidosamente. Un reclamo y una aspiración constante de los críticos de la universidad y de los funcionarios de la misma es llevar a cabo una desburocratización de la universidad, como si en ello radicara la esencia de cualquier intento de reforma posible de nuestras instituciones.

Como es sabido, la burocratización de muchas universidades no ocurrió en el vacío contextual, ni fue producto de

una deliberada estrategia de crecimiento más o menos ordenado diseñada por alguna agencia gubernamental o algún funcionario o grupo de funcionarios de la institución. Por el contrario, la burocratización estuvo estrechamente ligada a los procesos de masificación de su matrícula y la correspondiente expansión de su infraestructura y de sus instalaciones. De muchas maneras, la burocratización fue un efecto, no una causa, del largo y accidentado proceso de modernización anárquica de prácticamente todas las universidades públicas del país. Pero esa expansión no regulada ni planificada generó la aparición de diversas lógicas de control e intentos de regulación que han significado un estímulo constante al incremento del peso burocrático en la universidad.

Los gobiernos de las grandes universidades funcionan cada vez más como gobiernos burocráticos, dado el hecho no sólo del tamaño de los recursos y procedimientos de control implicados en la administración de la organización, sino también porque se imagina como la única manera racional de contener los impulsos hacia la fragmentación estructural de la institución. El gobierno de la burocracia se convierte entonces en la forma material de la vieja racionalidad burocrática weberiana, ese modo de dominación que implica profesionalización, códigos escritos, y separación del puesto y la persona.

Pero es bien sabido que la UNAM y otras universidades funcionan como una "confederación de feudos", donde la burocracia y las autoridades centrales de la

universidad juegan el papel de "adhesivo institucional" (Blanco, 2001, p. 51). Esto significa que una espesa y compleja red de intereses y transacciones opera en las diversas esferas del quehacer institucional, que implica un ordenamiento vertical de la institución pero nunca o escasamente un ordenamiento horizontal. En la estructuración de esos vínculos discretos confluye un círculo amplio de actores, que van desde los propiamente académicos hasta los estudiantiles y los sindicalizados. De esta forma, la burocracia universitaria es un espacio atrapado por los intereses en juego, y la toma de decisiones vinculantes institucionalmente se vuelve un ejercicio que se resuelve en un estado de parálisis conservadora o, en el mejor de los casos, una acción que se agota en algunos resultados aislados, dispersos y en muchos casos contradictorios.

La burocratización de las instituciones es una maldición moderna. De ello hablaba el viejo y sabio Weber cuando se refería a la tendencia hacia "la burocratización de todo dominio", como una de las características de la expansión de la racionalidad en el capitalismo. Esa maldición alcanzó también desde hace tiempo a la UNAM y a todas las universidades contemporáneas, cuya manifestación más evidente es la hipertrofia administrativa, y su lógica de expansión y control enfrenta la tensión con la libertad y flexibilidad que exige normalmente la lógica académica. Pero, ¿existe alguna relación entre grado de burocratización y grado de gobernabilidad, es decir, entre el incremento de reglas, normas y

procedimientos con la capacidad institucional de ofrecer respuestas a las demandas internas y externas? No necesariamente, aunque existen varias relaciones posibles que pueden resolver la pregunta. ¿A mayor burocratización, mejor gobernabilidad? ¿A menor burocratización, peor gobernabilidad? ¿Una mejor burocratización (lo que ello signifique) puede mejorar la gobernabilidad? O, como suele afirmarse en ciertos círculos universitarios, frente a la burocratización, ¿debe oponerse la "democratización" de la universidad, como si ello conjurara mágicamente los problemas de la administración de una organización de la envergadura y complejidad de la UNAM? Por supuesto, diversas fórmulas pueden ser instrumentadas para conciliar los principios de la regulación administrativa con los de la libertad académica y la participación de los universitarios en la toma de decisiones, pero todo ello dependerá de los nuevos arreglos institucionales que puedan ser construidos para subordinar a la lógica académica las lógicas burocrática y política, que permitan construir la posibilidad de la reforma de la UNAM a la que hace referencia el texto de Raúl Domínguez.

En realidad, como lo muestran muchas experiencias nacionales e internacionales contemporáneas, la reforma de la universidad deberá pasar, más que por una desburocratización de la institución, por la construcción de otra burocratización, más acorde con la lógica académica y con el ejercicio de una gobernabilidad legítima y eficaz en la institución. Ello es un largo proceso, necesariamente pausa-

do y gradual, que implica la formulación de un nuevo conjunto de reglas de desempeño institucional donde un gobierno universitario burocrático se complementa con una flexible, dinámica y abierta vida académica de la UNAM. Descentralizar, desconcentrar, integrar, y construir una gestión transparente son algunos de los desafíos de cualquier reforma de la burocracia universitaria (una argumentación extensa se encuentra en Muñoz, coord., 2002, pp. 39-79).

Confianza y credibilidad:  
construyendo capital social  
en las universidades

Finalmente, quisiera señalar una dimensión insinuada en los textos de Hugo Casanova y de Humberto Muñoz: la cuestión de la confianza y la credibilidad en los procesos de cambio institucional. Esa, me parece, es una cuestión que cruza hoy a toda la universidad y tiene que ver con la construcción de certezas y legitimidad en que las cosas vayan bien en la educación superior y en sus instituciones universitarias, así como con la identificación de las fuentes que generan o irradian desconfianza en los procesos de cambio.

Aproximarse al terreno pantanoso del análisis de la confianza implica reconocer de entrada el carácter de flor exótica y delicada que tiene este valor en el contexto social, económico y político. Sin confianza, como se sabe, las cosas no funcionan muy bien o simplemente se derrumban con el tiempo. Cualquier tipo de orden

institucional se basa en umbrales mínimos de confianza política de las comunidades en sus instituciones y en el ejercicio del poder que representan. En el caso de la universidad, esa confianza se puede traducir en legitimidad y apoyo a ciertos procesos de cambio si y sólo si las expectativas generadas por la confianza se corresponden en el tiempo con los intereses de la comunidad.

La confianza puede ser entendida como una expectativa y por tanto puede fortalecer estrategias cooperativas de acción colectiva y cambio institucional. La confianza que no se cumple usualmente se concibe como traición, y ello genera desmotivación y conflicto. ¿Confían los universitarios en sus instituciones? ¿Confían los universitarios en sus representantes? Pero la confianza no es un acto de fe. Como ha señalado en algún lugar Claus Offe (1996), la confianza (*trust*) y la fe (*confidence*) son cosas distintas, pues mientras que una atiende a una valoración formal de medios y fines de la acción institucional, la segunda atiende a la racionalidad sustantiva con arreglo a valores a la que se refirió varias veces el buen Weber. La primera se renueva o destruye cíclicamente, mientras que la segunda simplemente se produce o no. O, para decirlo en otras palabras, mientras que la confianza es una cuestión de grado, la fe es una cuestión dicotómica.

Esto me parece importante para analizar y seguir el pulso a los procesos de cambio institucional, pues la confianza política es un capital social, y en el

caso de la universidad sospecho que no tenemos aún ideas claras del estado que guarda la confianza en las universidades luego de las varias crisis que han sacudido a la universidad en los últimos años, en particular la de la UNAM de 1999-2000. Hoy tenemos un enorme campo de estudio en la cultura política de los universitarios que nos podría ayudar a entender cuáles son las expectativas y los compromisos que puede adquirir la comunidad universitaria con sus procesos de cambio más allá de nuestras impresiones, nuestras creencias y nuestros propios actos de fe como investigadores.

## REFERENCIAS

- BLANCO, José (2001), "Nudos problemáticos de la universidad", en *La UNAM. Su estructura, sus aportes, su crisis, su futuro México*, FCE/CONACULTA/CONACYT, p. 51.
- OFFE, Claus (1996), "Trust and knowledge, rules and decisions: Exploring a difficult conceptual terrain", borrador preparado para la conferencia *Democracy and trust*, Georgetown University, Washington, 7-9 de noviembre.