

Universidad: política y cambio institucional

HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA (COORD.)

México, CESU-UNAM/Porrúa, 2002

POR EDUARDO IBARRA COLADO*

“Universidad” y “política” son conceptos desprestigiados que buscan su reivindicación. A ellos hay que añadir el concepto de “pública” para completar la tríada de la desacreditación. En tiempos recientes se ha reforzado en el imaginario social la idea de la universidad como espacio ineficiente, costoso y altamente politizado. A ello ayuda la presencia creciente de la educación superior privada que, no obstante su expansión acelerada y la dudosa calidad de la mayoría de las instituciones que la integran —como lo muestran Roberto Rodríguez y Javier Mendoza—, goza de las preferencias siempre inducidas de los consumidores que otorgan valor a lo que se compra bajo la creencia ingenua de que lo que vale cuesta y de que mientras más caro mejor. Este escenario, en el que se intenta reducir a la educación pública a un papel secundario en las estrategias de desarrollo aplicadas por el gobierno federal (Domínguez, 1989), parecería encontrar su única oportunidad

dad de reivindicación en el “cambio institucional”. El mensaje es claro: si la universidad pública desea un lugar en el nuevo contexto geoeconómico no tiene más opción que transformarse para estar en condiciones de atender eficientemente las nuevas tareas que el proyecto global le tiene asignadas. Sin embargo, ¿de qué proyecto estamos hablando?, ¿qué finalidades y funciones se le quieren asignar a la universidad?, ¿a qué modelo de desarrollo y de país estaría la universidad contribuyendo a edificar?, ¿de qué tipo de cambio estamos hablando?, ¿bajo qué supuestos se debe impulsar la reforma de la universidad?

Estas preguntas y el establecimiento del carácter esencialmente político de la universidad y sus procesos de transformación, hacen del libro coordinado por Humberto Muñoz una obra de lectura urgente e indispensable. No creo exagerar, porque su lectura me ha llevado en tantas direcciones que es imposible comentar en este breve espacio las profundas implicaciones de lo que cada uno de sus autores plantea en cada uno de los ocho capítulos del libro.

El libro es importante no sólo por su propio contenido, sino porque muestra un punto de inflexión en los estudios sobre la universidad, que ya percibíamos hace un lustro y que hoy parece alcanzar su realización. Me refiero a la presencia creciente de investigaciones que se proponen analizar a la universidad desde sus procesos más específicos de constitución y cambio, aunque sin perder de vista el contexto más general del que forma parte y con el que se tensiona constantemente. Aquí adquieren relevancia nuevos insumos teóricos que, como la teoría de la organización, algo tienen que decir —aunque no sabemos bien a bien cuánto— sobre la operación y cambio de las instituciones.

El libro es diverso y puede ser ordenado a partir de distintos ejes problemáticos, entre los que nos gustaría destacar el eje teórico en donde podríamos ubicar las contribuciones de Muñoz, Canales y Díaz Barriga; el de la política —concretada en los procesos de cambio—, con los textos de Casanova, Muñoz, Domínguez y Díaz Barriga; el de las políticas, desplegado por Mendoza y Rodríguez, y el de los académi-

* Área de Estudios Organizacionales, Departamento de Economía, Universidad Autónoma

cos, con la segunda colaboración de Muñoz. Comentemos rápidamente cada uno de ellos.

II

El libro abre un amplio espacio para la formulación y el debate teóricos, en un ámbito hasta ahora poco atendido, al introducir y discutir algunas de las teorías más consolidadas sobre el cambio institucional. En el prólogo, Humberto Muñoz introduce una serie de interrogantes que deberán ser paulatinamente despejadas: ¿qué significa el cambio institucional?; ¿qué y cómo estudiar el cambio en las universidades?; ¿cómo se establecen los nexos específicos entre la transformación institucional de las universidades y el cambio social que impulsa un determinado modelo de desarrollo nacional?; ¿qué influencia tienen las políticas públicas sobre el cambio de las universidades?; ¿cómo se procesan o traducen tales políticas en el seno de las comunidades de cada institución particular?; ¿en qué medida y de qué manera influyen los valores en el cambio institucional y, yo añadiría, de qué manera influye el cambio institucional en los valores y la conformación de las identidades? El libro no pretende responder a todas estas preguntas, empresa que requerirá de mayores tiempos y esfuerzos de maduración alentados por el debate teórico y la indagación empírica. Sin embargo se presenta como primer esfuerzo sistemático para abordar la cuestión, inaugurando así nuevos problemas y rutas de indaga-

ción.

Por una parte, la obra posibilita la discusión de algunos conceptos clave para analizar las transformaciones recientes de la universidad. Algunos de ellos son: cambio institucional, reforma, tensiones, organización, estructura y política pública. Su formulación, apenas iniciada en esta obra, permitirá enriquecer ciertas conceptualizaciones de base que orienten las aproximaciones empíricas. Por ejemplo, las políticas públicas son generalmente definidas como iniciativas gubernamentales mediante las cuales el Estado ejerce su función reguladora y usa los recursos públicos buscando, con ello, modificar el comportamiento de los ciudadanos y encauzarlos en cierta dirección (Canales). Esta formulación inicial nos conduce, al apreciar la relevancia otorgada a la política a lo largo de la obra, a ampliar su sentido teórico para estar en condiciones de recuperar la política de las políticas. Esta tensión dialógica entre la política y las políticas, que recorre el libro de principio a fin, nos condujo, al finalizar la lectura, a reconocer la necesidad de revestir de política a las políticas, sosteniendo que ellas son, más que diseño de expertos, el resultado de relaciones entre fuerzas en un cierto tiempo y espacio; en nuestra opinión, ellas sintetizan un cierto diagrama de fuerzas, proyectando así sus condiciones de posibilidad. Pero se encuentra también el reverso de la moneda, esto es, la necesidad

de reconocer la constitución de la política con el ropaje de las políticas, toda vez que la primera adquiere cada vez más la forma de las segundas, logrando con ello despolitizar el conflicto y naturalizar los actos de fuerza al proyectarlos como decisiones racionales legitimadas por su aparente neutralidad administrativa. En suma, la lectura del libro abre la posibilidad de replantear el análisis de las políticas públicas a partir del reconocimiento del contexto político que las produce y que opera en su implantación. Y como esta apertura se presentan muchas otras.

Me extenderé un poco más en esta dirección recuperando otros conceptos que exigen su reconceptuación y que resultan clave para analizar el cambio institucional. Me refiero a conceptos tales como el de "organización" o el de "estructura", ambos recuperados generalmente de las versiones estructuralistas de la teoría de la organización que desatienden la naturaleza política de la realidad organizacional y la administración. El libro vive en algún sentido de esta paradoja, pues reclama la preeminencia de la política pero, al menos por un momento, se rinde al poderío de la naturalidad organizacional. Refirámonos nuevamente a un sólo ejemplo.

Al recuperar el concepto de organización —u otros asociados, como el de estructuras o administración—, se proyecta una visión reificada que parecie-

ra otorgarles existencia propia, ubicándolas como objeto del cambio, las políticas o las reformas, pero sin reconocer la presencia de los sujetos que las producen. Ello produce un efecto no deseado en la interpretación, que termina por ocultar lo que deseaba analizar, es decir, el carácter esencialmente político de las políticas y el cambio institucional. Las organizaciones no son entidades con vida propia que han existido siempre, sino espacios en los que se imponen o negocian las reglas del juego a las que se someterán todos los "participantes". De lo que se trata, como bien lo reconocen Muñoz y Domínguez en sus contribuciones, es de negociar normas que posibiliten la estructuración de las acciones de los sujetos, lo que se expresa en la confrontación permanente y contingente de valores y proyectos. Ello nos conduce a apreciar a las estructuras como el conjunto de reglas institucionalizadas producidas desde ciertas relaciones de fuerzas, por lo que el cambio institucional, más que tarea de diseño técnico o instrumental, se constituye esencialmente como problema de la política.

Es necesario apreciar igualmente que el concepto de organización, como el de política pública, no es de ninguna manera un concepto ingenuo; se trata de un término con su propia historia, que surge en determinado momento, ni antes ni después, para cumplir ciertas funciones.

El concepto de organización fue convenientemente introducido hace poco más de sesenta años para nombrar realidades contrastantes y diversas, permitiendo con ello hacer iguales o equivalentes a realidades distintas. Se trata de un término vacío que tomó el lugar de conceptos menos afortunados como los de "corporación" y "burocracia", eliminando con ello diferencias sustantivas que fueron desplazadas por la atención casi exclusiva de las estructuras y su funcionamiento técnico. De esta manera, la finalidad última de las "organizaciones" —sin importar si se trata de grandes corporaciones, agencias del gobierno, hospitales, prisiones o universidades— quedó reducida a su funcionamiento eficiente, sin importar los valores que orientan y dan sentido sustantivo a sus objetivos específicos.

Estas aperturas conceptuales que se producen desde las tensiones que los autores mantienen con sus propias formulaciones, y que en algunos casos alcanzan incluso a expresarse en nuevos esquemas analíticos que será necesario atender y discutir con todo detalle, otorgan ya en sí mismas un gran valor a la obra, al aliviar un poco la gran deuda que seguimos manteniendo con la formulación teórica.

III

Otro eje articulador de la obra se encuentra en la discusión de los fines y funciones de la uni-

versidad en el contexto del proyecto de nación que se ha impulsado desde las esferas del gobierno y la economía a lo largo de las dos últimas décadas, pero también desde el proyecto de nación que desean construir otras fuerzas sociales que reivindican el valor estratégico de la universidad en el desarrollo nacional. Este problema medular, muy bien planteado por Casanova y Domínguez, ubica en el centro del análisis las relaciones entre Estado y la universidad, entendidas en buena medida como la lucha de proyectos que conducen a la determinación de funcionalidades muy distintas. De un lado, desde la tesis que plantean los cambios hasta ahora constatados, la universidad estaría en proceso de constituirse en una "organización" —y subrayo el término por lo ya dicho— para la atención de las demandas del mercado, adquiriendo el orden y la funcionalidad que le imponen los dispositivos de regulación que gobiernan el intercambio y el éxito económicos. Del otro, en claro contraste y atendiendo al papel estratégico que ha jugado la universidad a lo largo del siglo XX en México, ella se mantendría como institución pública al servicio de la sociedad, contribuyendo al desarrollo económico y social del país, pero desplegando también un conjunto de valores que han ido delineando la identidad cultural que nos constituye como nación. Se trata de la confrontación del pro-

yecto de una nueva universidad como corporación burocrática al servicio del mercado frente a la reivindicación del papel que ha jugado históricamente la universidad en México como referente cultural básico de la sociedad.

El cambio de la universidad se ubica en medio de esta confrontación, aunque no se enfatiza suficientemente que el paso de la universidad para la sociedad, a la universidad para el mercado implicaría en realidad la desaparición de la universidad, es decir, la conformación de una institución radicalmente distinta que poco tendría que ver con la universidad a la que pretende sustituir. De concretarse el proyecto, no habrá más universidad, tan sólo fábricas de diplomas y conocimientos a disposición del mejor postor.

Esta modificación de los fines y funciones de la universidad ha ocurrido en el contexto de la transformación de las relaciones del Estado y la universidad, que ha conducido a la refuncionalización económica de la última en provecho del modelo de acumulación impulsado por el primero. Como dice Casanova, "Las relaciones entre la universidad contemporánea y el Estado están cada vez más regidas por mecanismos sustentados en criterios de racionalidad técnica" (p. 30). Sin embargo, debemos observar que esta racionalidad técnica, como ya lo comentamos, se ha constituido en nuestros tiempos hipermodernos como la forma privilegiada de la política. Para decirlo en

otros términos, la política, para vencer obstáculos y resistencias, se hace cada vez menos visible mediante el ropaje neutral, técnico y experto de las políticas. En esto radica parte de la naturaleza profunda del cambio que experimentan y en el que se debaten la universidad y la sociedad de hoy.

Un ejemplo de esta traducción (o, siguiendo a Kafka, de esta metamorfosis) es el paso de la autonomía sustantiva a la autonomía regulada o supervisada que hoy prevalece ya en casi todas las instituciones universitarias. La legitimidad de las decisiones pasa así, en la actualidad, por la dictadura del dato y sus figuras, induciendo a la desmovilización y desarticulación de la resistencia con la razón de los números. Qué mejor manera de hacer política que proyectando no hacerla, y asumiendo que todo acto de gobierno es resultado escrupuloso del cálculo racional. Esta discusión, como lo dejan ver distintos capítulos del texto, comporta gran relevancia y debe mantener nuestra atención en el futuro.

Por otra parte, el cambio de la universidad no debe ser apreciado como un hecho singular o aislado, ni como un fenómeno que obedece a su propia lógica. Como bien se señala en el texto, este cambio se ubica en un contexto social problemático en donde todo ha cambiado. Se trata de ubicar el cambio de la universidad como parte de las transformaciones múltiples de lo económico, político, social y cul-

tural que marcan un cambio de época de gran envergadura, dominado por nuevas reglas de acumulación y modos de racionalidad.

El modo de racionalidad, como ya indicamos, puede quedar sintetizado en el *accountability* tan de moda y su "cuento-frénica" carrera burocrática. El cambio de la universidad forma parte de procesos más amplios y comprensivos que la arrastran y marcan incoherentemente. De un lado se busca su funcionalidad económica; pero del otro aparece siempre, de manera creciente, su necesario carácter social y público para estar en condiciones de solventar los problemas de la pobreza extrema o la desnutrición, por señalar algunos, como saldos que el mercado ha logrado producir en su loca carrera de acumulación salvaje.

Este gran contexto analítico dibujado a lo largo de la obra nos permite ubicar con mayor claridad tres ideas centrales de gran importancia:

- a) Por una parte, Humberto Muñoz muestra cómo las formas que ha asumido el poder y la política en la universidad han conducido al debilitamiento institucional, planteando, en consecuencia, la necesidad de una reforma. Ejemplifica este proceso a partir de la consideración del manejo que se le ha dado al conocimiento como factor estratégico de poder institucional, de los

factores y tensiones que llevan a la pérdida de autoridad del gobierno universitario, y de las relaciones con actores externos que crean inestabilidad institucional. Sobre esa base examina las perspectivas de cambio considerando los ejes básicos de la reforma, sintetizados en la necesidad de impulsar cambios en las formas de gobierno de la universidad, en su organización administrativa y en los espacios del ejercicio académico.

- b) Por su parte, Raúl Domínguez analiza la raíz del conflicto universitario reconociendo su articulación con la relación permanentemente problemática entre autonomía y financiamiento, que ha posibilitado el control en última instancia de la universidad, y que la enfrenta hoy a su desplazamiento como institución estratégica para el desarrollo del país. Ello le permite delinear el sentido de la reforma de la universidad a partir del reconocimiento del papel central que tiene la investigación en la actualidad.
- c) Finalmente, Ángel Díaz Barriga analiza el futuro de la universidad a partir de la consideración de algunas de las tensiones que acompañan/dificultan/desvían los procesos de cambio. Considera las tensiones entre tradición y modernización, destacando la desviación implicada por un proce-

so impulsado desde fuera y desde arriba que ubica como ajenos a los propios actores de la universidad. En segundo lugar reconoce la tensión entre gobierno académico y gestión eficiente. En este nivel se señala que las universidades deben tener una gestión eficiente y que deben regirse por diversos principios del *management*. Sin embargo, resulta necesario problematizar esta tensión a partir del reconocimiento de que no existe una teoría unitaria del *management* ni una sola mejor manera para alcanzar la eficiencia. Nos preguntamos si no es posible idear formas de gestión y organización que eviten la tensión existente entre la administración empresarial y una institución que fue catalogada como anarquía organizada o estructura flojamente acoplada debido precisamente a su naturaleza específica como institución que, a diferencia de las empresas económicas, trabaja y produce intangibles difíciles de medir y valorar en términos económicos. Se reconoce, finalmente, una tercera tensión, esta vez entre una visión enciclopédica del conocimiento y la necesidad de utilizar el conocimiento en la resolución de problemas.

En suma, estos tres capítulos nos proporcionan elementos para discutir con detalle las con-

diciones, términos y posibilidades de los procesos de cambio o reforma que confronta la universidad. Habrá que discutirlos con cuidado para apreciar su viabilidad y la posible articulación de conjunto que suponen.

IV

De la política, el libro se desplaza hacia las políticas. Los capítulos de Javier Mendoza y Roberto Rodríguez juegan un papel muy importante en la obra, pues proporcionan al lector un recuento detallado de las transformaciones recientes del sistema de educación superior en México durante la última década, además de analizar con detalle las políticas operadas, valorando sus aciertos y limitaciones. El esfuerzo desplegado permite así reconocer las acciones de gobierno y ponderar sus impactos específicos, clarificando en mucho el peso que ha tenido la acción gubernamental en la conformación y cambio del sistema de educación superior, marcando con mayor claridad los límites entre lo posible y lo deseable. Como los muestran estos dos capítulos, cada cual a su manera, la evaluación se ha constituido como eje vertebrador de las políticas, articulándose a nuevas formas de financiamiento y remuneración académica, que han tras tocado sin duda las relaciones de la universidad con el Estado y de los académicos con la universidad. Con la modernización de la universidad las cosas se empezaron a hacer de otra manera,

modificando sistemas y procedimientos que adoptan modalidades de racionalidad técnica, dando forma a sistemas abstractos de regulación de los que parece imposible sustraerse. En esencia, lo que cambió con el conjunto de políticas y acciones gubernamentales a lo largo de los años noventa fueron las prácticas que daban identidad a las instituciones y los sujetos, propiciando, como hemos insistido, una modificación sustancial en su modos de existencia.

Este profundo proceso de ruptura o cambio radical se encuentra claramente ejemplificado con los procesos de evaluación asociados al financiamiento para inducir el cambio institucional, tal como se apunta en diversos capítulos del libro, o también en el proceso de profesionalización académica que se desprendió de las políticas de deshomologación salarial y formación y actualización del profesorado. En este último caso, que es abordado en el capítulo final del libro, Humberto Muñoz se pregunta sobre las orientaciones y respuestas políticas de los académicos, o dicho de manera más amplia, su sentir político en lo que respecta a los asuntos institucionales en los que los académicos se ven involucrados.

Esta primera aproximación se propone entender, así sea de manera inicial, por qué los académicos no alcanzan como grupo a formular y desarrollar una estrategia política acorde

con sus intereses. A estas alturas de mi lectura, y sabiéndome cerca del final del libro, la reflexión de Humberto me condujo a un torbellino de ideas e inquietudes sobre un tema que nos ha preocupado y hemos atendido desde el momento mismo en el que empezaron a operar las becas y estímulos, a finales de los ochenta.

Humberto Muñoz se hace una pregunta que ya se han hecho otros investigadores: ¿quiénes son los académicos mexicanos? (Gil) Sin embargo, la novedad de su aporte se encuentra en el tipo de aproximación que asume, pues, más que preguntarse por los rasgos de la diversidad tal como han sido estudiados en el pasado, se propone responder a tal pregunta a partir de la reconstrucción compleja de las identidades académicas. Sobre esta base, intenta responder otra pregunta muy relevante en estos tiempos de transformación de la universidad: ¿por qué los académicos mexicanos no responden políticamente al cambio ni se involucran en él? Para plantearlo en nuestros propios términos, ¿cómo explicar la ausencia del sujeto académico en la última década? O, más aún, ¿es posible hablar de la desaparición del sujeto académico del pasado, digamos del académico contestatario de los setenta y ochenta, a favor de la constitución del individuo solitario y apático emprendedor de la academia?

El texto de Ángel Díaz

Barriga esboza ya parte de la respuesta a algunas de estas cuestiones, al mostrar que los académicos han sido pocas veces considerados como interlocutores válidos del poder gubernamental al momento de diseñar las políticas, por lo que no existe identificación, sentido de pertenencia ni involucramiento subjetivo.

Pero otra parte de la respuesta se encuentra, como bien lo señala Muñoz, en la propia política de deshomologación que desestructuró el tejido social del sujeto académico, anquilándolo políticamente al modificar la naturaleza de su trabajo y al despojarlo del control desde el que se determinan su contenido y organización. Los académicos tienden a desaparecer como grupo para volcarse cada vez más al cumplimiento de sus intereses individuales, produciendo a un individuo obediente y disciplinado, que no pierde el tiempo en la grilla ni en reflexiones de fondo, esas tipo asamblea sindical o de izquierda, que no ve la necesidad de organizarse pues se vale a sí mismo y se sabe capaz de cuidar de sí mismo, que no actúa fuera de los ámbitos de su competencia, esos que le han sido definidos por los instrumentos de la deshomologación; en fin, ese que se asimila a la autoridad de la institución a la que se debe porque le paga, a la que no critica (al menos en voz alta) porque le ha ido bien y porque, finalmente, la universidad ha dejado de ser

su referente identitario fundamental, para constituirse tan sólo en medio para el logro de sus fines dentro de su disciplina y sus mercados. En ello no se encuentra ya la curiosidad por el conocimiento ni la búsqueda de la verdad, tan sólo la curiosidad por el cliente y la búsqueda de las respuestas por las que éste le paga. Tales respuestas, con el tiempo, adquieren su forma estandarizada, permitiendo al nuevo académico dedicarse a la recreación de un modelo básico, que admite infinidad de variaciones según las necesidades del cliente en turno. Por ello, en esencia, siempre produce lo mismo repitiéndose perpetuamente, aun- que cambiando de envoltura. Se trata de la confección o, digamos mejor, de la fabricación de una nueva identidad tejida con los hilos del individualismo competitivo, pragmático, oportunista, apolítico y amoral.

En suma, la universidad parece haber dejado de ser ese campo de batalla de antaño para constituirse en un espacio limpio y ordenado del que fueron removidos los espacios de participación política para edificar en su lugar las cadenas de montaje de los productos académicos, esos cuya manufactura no deja tiempo para la lectura, la reflexión y la crítica, esos que hacen

del producto un valor de cambio que ha sido despojado de su sustancia, porque el libro sirve más para hacer puntos que para ser leído, reflexionado o criticado.

Los académicos que se resisten y que no encuentran ya los espacios de organización colectiva de otros tiempos dentro de la universidad, se verán obligados a emigrar para incorporarse a los nuevos campos de batalla de nuestra democracia incipiente e inacabada, esos de los partidos, el congreso y los medios. Éste pareciera ser el fin de la universidad política o politizada, y con ella de la subjetividad académica como fuerza representada por una identidad que parece desmantelada; en su lugar aparece hoy la casa del saber, con sus eficientes estructuras y procedimientos de gestión de las credenciales y el conocimiento. En el sueño más profundo de esta nueva maquinaria de control fabril, el nuevo académico deberá ser un profesional comprometido —acríticamente— en la ejecución de las reformas y la defensa de la nueva gobernabilidad ejecutiva o gerencial de las instituciones.

Pero la historia nos dice que las cosas nunca suceden como se planean. En realidad, la desestructuración del tejido social de los académicos mexi-

canos verá, más pronto o más tarde, tiempos de reconstitución del sujeto académico bajo nuevas formas, restituyendo su condición de agente social que representa una fuerza en el tablero de la universidad. Este aspecto muestra nuevamente la relevancia del esfuerzo emprendido por Muñoz, pues el aletargamiento del presente se verá sacudido por orientaciones y respuestas de distinto tipo, que marcarán la reconstitución del sujeto académico como renovado actor de la política. De hecho, la aparición de la obra que hemos comentado, y que se centra en la discusión de la política en la universidad en tiempos de reforma, es un buen indicio de que la somnolencia provocada por los estímulos está pasando.

REFERENCIA

Gil et al. (1994), *Los rasgos de la diversidad*, México, UAM-Azcapotzalco.

