

**El gobierno de las universidades públicas:
¿Es posible comprender un sistema caótico?
Ricardo Arechavala Vargas**

Resumen

El artículo propone una agenda de investigación que reconozca las limitaciones en los enfoques y modelos planteados hasta ahora para comprender los procesos de gestión y gobierno de las universidades públicas. La agenda de investigación está integrada por una serie de interrogantes que presuponen una capacidad predictiva en el conocimiento como condición para emplearlo en el diseño de procesos efectivos de gobierno institucional. La conclusión básica es la imposibilidad de soslayar la necesidad de conocimiento capaz de generalizar y hacer predicciones acerca del comportamiento de los sistemas universitarios, pues estas instituciones enfrentan presiones crecientes hacia una efectividad capaz de legitimar el consumo que hacen de recursos sociales.

Palabras clave: gestión, gobierno, legitimación, universidad.

Abstract

This article suggest a research agenda acknowledging existing limitations on points of view and models presented so far in order to understand the management and government processes at public universities. The research agenda is integrated up by a number of questions that assume a predictive capacity of knowledge as a condition to use it in the design of effective institutional government processes. The basic conclusion is that the need for knowledge capable of making generalizations and predictions on the behavior of university systems is not possible since such institutions are facing growing pressure while moving towards an efficiency capable of justifying their use of social resources.

Key words: management, institutional government, processes.

En la selva amazónica existen todavía vestigios de una tribu de aborígenes, que hasta hace poco era diezmada esporádicamente por epidemias de gripa. Convencidos de que los síntomas clásicos de esta enfermedad eran evidencia de ataques de espíritus malignos, contra los que les era imposible tener poder alguno, los miembros de la tribu se acostaban simplemente en sus hamacas, a esperar la muerte.

Antes de iniciar el tratamiento de nuestro tema, será necesario apaciguar ligeramente las inquietudes que el título genera seguramente en la mente del lector. Para ello es necesario hacer algunas precisiones semánticas:

Por gobierno de las universidades públicas entenderemos aquí el conjunto de sistemas y procesos mediante los cuales se definen los rasgos y procesos que dan identidad y definen las capacidades de las universidades públicas en el mediano y largo plazo. Esto incluye aquellos procesos de toma de decisiones, sea de manera unipersonal o colectiva (no necesariamente colegiada) que determinan consciente o inconscientemente los rumbos de desarrollo de la institución. Pero también incluye aquellas decisiones operativas mediante las cuales los procesos repetitivos o incrementales generan un perfil para la institución, también de manera consciente o inconsciente.

El término “caótico” lo usamos en este contexto para designar las reglas de operación de un sistema, cuando los estados del mismo y de sus componentes no proporcionan, en principio, información suficiente para predecir estados futuros del mismo, sin que esto implique necesariamente la existencia de un completo desorden.

Hechas estas aclaraciones, hagamos una precisión del objetivo de este ensayo y de las preguntas que lo generan.

¿Es posible comprender la dinámica y los efectos de los órganos de gobierno de las universidades públicas?

Al observar a las instituciones públicas de educación superior en su conjunto, sobresale la alta heterogeneidad que presenta, prácticamente sobre cualquier variable que se seleccione para su comparación. Esto incluye el tamaño, la antigüedad, el nivel de especialización o de desarrollo de capacidades específicas, las políticas de ingreso y admisión, los procesos de toma de decisiones, la conexión con redes políticas locales, el desarrollo de la función de investigación, las prácticas de administración presupuestal, etc. La enorme diferenciación de las IES en nuestro país es evidente al observar, por ejemplo, prácticamente cualquier respuesta a las políticas oficiales de educación superior, puesto que esas respuestas de ordinario, casi por principio, son discordantes.

Mucha de esta variación es explicable por las diferencias que se dan desde el propio nacimiento de las instituciones. Estas diferencias abarcan los modelos empleados, el tiempo de su funcionamiento, el nivel de su financiamiento, etc. Sin embargo, aún sobre la base de las diferencias en los puntos de arranque de su desarrollo, cabe siempre la pregunta: ¿qué factores o decisiones son los que determinan el perfil que cada institución desarrolla? En el mediano plazo (puesto que los cambios en las universidades son paradigmáticos por su lentitud), ¿cómo se define el rumbo de desarrollo y el perfil que la institución tomará?, ¿lo diseña alguien, o es fruto de acciones incoordinadas o incluso erráticas de sus integrantes?, ¿qué papel desempeñan en ello los distintos órganos de gobierno?, ¿tienen realmente poder para definir el perfil de la organización, o solamente navegan en la superficie de un conjunto de procesos que nadie gobierna realmente?

Cuando intentamos contestar a estas preguntas, es necesario mantener presente el problema central del origen histórico de la institución universitaria. Su origen y desenvolvimiento histórico les imprime un carácter peculiar como organizaciones. Puede sostenerse incluso que aún esta concepción (de las universidades como organizaciones) es poco válida o justificable, pues su estudio presiona los límites de la aplicabilidad del concepto de organización (Friedberg y Musselin, 1996; Arechavala y Solís, 1999; Clark, 1983). Su análisis en el contexto actual fácilmente nos lleva a olvidar que surgieron como colectividades de individuos asociados solamente por compatibilidad de sus fines, pero no por tener los mismos. Los colectivos de profesores se agruparon muchas veces por designación de autoridades en lugares y ciudades específicas, mas no por la necesidad de articular sus actividades para el logro de fines colectivos. Si un académico se unía al colectivo, era muchas veces por las ventajas prácticas que le otorgaba pertenecer a él, no necesariamente por el interés de hacer suyos los fines de la colectividad. Para muchos, “la universidad no existe como espacio de cooperación y de coordinación”, y es por lo tanto tratada como caja negra en los estudios sobre educación superior (Friedberg y Musselin, 1996: 53)

Sin embargo, en Latinoamérica el último siglo ha introducido una nueva dimensión (Varela, 1998; Kent, 1998) en los condicionantes externos de la evolución de este tipo de organizaciones. Al operar con recursos públicos, las universidades han estado sometidas crecientemente al escrutinio y evaluación de agentes externos. Uno de los principales efectos de este escrutinio es la contraposición entre los afanes de independencia intelectual de los académicos y la necesidad de rendir cuentas a quienes sufragan la operación de la institución. Esta contraposición hace más visible el imperativo de incrementar la eficiencia cuando se enfrentan tareas sociales con recursos públicos. Puede hablarse particularmente, por ejemplo, del imperativo de dar educación (o al menos acreditación) a cantidades crecientes de jóvenes (Padua, 1998; Rodríguez, 1998; Bartolucci, 1998). Eso cambió la dinámica de estas colectividades. De grupos de académicos, que podían ufanarse de trabajar a la manera de las instituciones universitarias de antaño, pasaron a ser organizaciones diseñadas para el desenvolvimiento de una actividad rutinaria. Esta actividad, la docencia, desligada de responsabilidad por resultados o de estándares de calidad, comenzó a ser realizada en un contexto en el que la jerarquía organizacional adquiere cada vez mayor poder para asignar actividades y asegurar la eficiencia del sistema. De esta manera, de ser “anarquías organizadas”, las universidades desarrollan cada vez con mayor fuerza rasgos organizacionales derivados de la necesidad de interdependencia, coordinación y cooperación.

En Latinoamérica estos procesos tienen rasgos propios, distintos a los prevalecientes en países industrializados, según reportan Friedberg y Musselin (1996), pero paralelos a ellos en muchos sentidos. En países como Francia, Alemania y Estados Unidos, por ejemplo, crece la preocupación por la calidad de la educación al tiempo que se restringen los presupuestos, y con ello se incrementan las presiones sobre las universidades para incrementar su efectividad y la racionalidad en la administración de sus recursos.

Pero las presiones para que las IES articulen su trabajo más allá de lo que sus procesos técnicos, sus integrantes y su dinámica permiten han seguido incrementándose, aún cuando esté perdiendo fuerza la demanda social por educación masiva. La presión estatal por la planeación institucional en la década de los ochentas (que no dejó de ser un rotundo fracaso: Arizmendi, 1991; CIIES, 1999), pues sólo produjo lo que se llamó en los pasillos la “canasta de cuantos mexicanos”), y por la auto evaluación en los noventa, son sólo parte de una tendencia nacional que refleja la correspondiente a nivel internacional.

La rendición de cuentas, evaluación de pares o auto evaluación ha crecido en importancia en los últimos años (Hernández, 2000). La relación de las universidades con los gobiernos estatales y federal se mantiene ahora en un tenor de tensión creciente, en torno a los recursos que consumen. Esta tensión da origen a esquemas de control de recursos al interior de las universidades y en las interfases con las instituciones públicas que las financian o que se consideran a cargo de vigilar la correcta aplicación de los recursos. Al exterior, esto puede tener sentido. Sin embargo, al interior, estos esquemas modifican las relaciones internas de poder: los subsistemas a cargo de la administración de los recursos (que no de su ejercicio) ganan poder frente a los sistemas académicos. El papel que cumplen (o al menos deben cumplir) en cuanto a la rendición de cuentas al exterior les otorga mayor poder para suministrar, retener o modificar las condiciones de aplicación de esos recursos.

De esta, como de otras maneras, las universidades públicas presentan una serie de procesos difíciles de comprender con el instrumental tradicional de la teoría de la organización (Casanova, 1998). En un sentido lo son, pero en otro no. Los procesos que las definen como tales parecen operar en ocasiones y en otras dejar de hacerlo. ¿Es posible en estas condiciones entonces, lograr una comprensión significativa de este tipo de organizaciones, y de sus procesos de desarrollo? ¿Es posible llegar a conocer esos procesos, de manera que los órganos de gobierno de las IES tengan realmente control sobre ellos, o seguirán siendo títeres de fuerzas que nadie controla?

En el corazón de esta temática es menester no perder de vista que el perfil que una institución universitaria adquiere no necesariamente es fruto o consecuencia de decisiones tomadas por órganos de gobierno, sean unipersonales o colegiados. De tiempo atrás varios autores han advertido la necesidad de considerar las estrategias emergentes como reconstrucciones *a posteriori* que intentan dar significado a acciones tomadas a veces como decisiones, a veces como reacciones inesperadas a turbulencias internas o externas, por ejemplo, y no necesariamente a la toma de decisiones. El riesgo de suponer una relación directa entre toma de decisiones y acciones observadas fue advertido por Mintzberg y Waters (1990) y otros autores (Hardy, *et al.*, 1984; Hart, 1992; Langley, *et al.*, 1995; Friedberg y Musselin, 1996). Las inferencias que pueden hacerse respecto a las relaciones entre las decisiones estudiadas y los rasgos organizacionales observados no están exentas de riesgos, pues no puede asumirse una relación lineal entre ellas. Las decisiones tomadas están tan determinadas por el contexto y la estructuración regular entre los actores, por los valores y la cultura organizacional. A su vez, estas decisiones pueden o no influir en esa estructuración regular de las relaciones entre los miembros de la organización, etcétera.

Sin embargo, es precisamente por esta razón que resulta importante comprender la forma en la que se dan los procesos que determinan el perfil de las IES en el mediano y el largo plazo. Reconstruir *a posteriori* significados como orientadores de esos cambios es sostener una ilusión de racionalidad en su desarrollo que sólo puede perjudicar la efectividad de la dirección de nuestras universidades.

Los modelos alternativos

Al problema de comprender el gobierno de las instituciones universitarias se han aplicado diferentes modelos. Desde el punto de vista de la teoría de la organización, estos modelos parecerían tener una aplicabilidad promisoriosa (Ibarra, 1996; Clark, 1983), para lograr una comprensión útil de la forma en la que se generan y conducen los procesos que definen los rumbos de desarrollo de las instituciones universitarias. Lamentablemente, ninguno de los modelos aplicados hasta ahora a este problema ha demostrado tener un poder explicativo y predictivo convincente. Si bien cada uno ha generado en su momento intuiciones interesantes, todos se han estancado antes de dar origen a generalizaciones que permitan predecir, comprender y controlar los procesos que dan forma a las organizaciones universitarias, particularmente las públicas. Entre las perspectivas con mayor fundamentación teórica pueden distinguirse las que se presentan a continuación.

El liderazgo y el poder

El supuesto de que las autoridades unipersonales en las organizaciones universitarias tienen un efecto significativo en el rumbo de su desarrollo es probablemente el modelo más débil en cuanto a poder explicativo. El liderazgo en este tipo de organizaciones no se explica por una capacidad académica que fundamentara la autoridad derivada del conocimiento (Didriksson, 1998). Un rector no puede aducir niveles excepcionales de competencia en este terreno para movilizar recursos de la institución en un sentido o en otro. En ningún momento su capacidad académica, política o administrativa puede garantizar que no surgirán fuerzas opositoras capaces de neutralizar su iniciativa. A nivel anecdótico, pero que implica la posibilidad de hacer una investigación más sistemática al respecto, puede considerarse la forma en la que pasados rectores de la UNAM han visto sus esfuerzos de transformación institucional repercutir drásticamente en sus carreras, anteriormente brillantes.

No parece ser la capacidad y carisma personal la que determina la posibilidad real de cambio en las organizaciones universitarias, sino la capacidad para desencadenar movilizaciones y fuerzas, de las que después tienen poco control, si es que alguno (Bazdrech, 1994; Cohen y March, 1972; Clark, 1983).

Es cierto, en muchas de nuestras universidades los rectores tienen un control importante sobre los recursos económicos. Con frecuencia el rector o alto directivo tiene como única fuente de poder el control del acceso a los recursos. Su poder radica fundamentalmente en la decisión de “abrir la llave”, es decir, de asignar recursos a una iniciativa o a otra. Sin embargo, aún este control sobre los recursos es sólo eso: el directivo universitario tiene la capacidad para decidir a qué rubro, iniciativa o actividad se asignan esos recursos, pero no tiene control alguno sobre lo que pasa después. Una vez asignados esos recursos, se tiene prácticamente un nulo control de los procesos y los resultados. Las autoridades universitarias normalmente carecen del tiempo, el interés o la capacidad para supervisar la ejecución de las iniciativas aprobadas. Y más aún, una vez iniciado el desarrollo de alguna de ellas, difícilmente pueden retenerse o restringirse los recursos asignados, pues inmediatamente los participantes se convierten en un grupo de interés dedicado a sostener a cualquier costo la permanencia de esa actividad. Los juegos de poder que esto genera escapan normalmente al control del directivo (Mintzberg, 1983; Denis, *et al.*, 1996).

Por encima de esto, las universidades presentan ambigüedades importantes que ya han sido profusamente documentadas en la literatura (Clark, 1983, por ejemplo). Una de ellas, más importante desde el punto de vista del papel del directivo en la efectividad organizacional, es que las iniciativas y proyectos que se generan al interior de las universidades públicas, por lo general, obedecen básicamente a buenas intenciones, pero desligados de algún criterio de eficacia. Es decir, siempre hay una “buena causa” que la institución debe abrazar, y que justifica el lanzamiento de un programa. No hacerlo, o restringir los recursos una vez iniciado el proyecto, trae como consecuencia severos ataques a la legitimidad y buena fe de quien toma la decisión, lo que tiene normalmente un costo político demasiado alto. Así, se inician rutinariamente muchos proyectos y actividades, sin ningún compromiso por los resultados concretos.

Por otro lado, la ambigüedad de los fines, la indeterminación de la tecnología para lograrlos, y la distancia en el tiempo entre los procesos y sus resultados, hace que la conexión entre ellos, si la hay, sea invisible. Un docente puede ser escandalosamente irresponsable o simplemente ineficaz en su trabajo. Sin embargo, las deficiencias de conocimiento y en la formación de los estudiantes no serán percibidas por ellos, o aún siéndolo, no cobrarán importancia sino años después, si acaso. Lo mismo ocurre respecto a la investigación, cuando ninguna de las autoridades puede evaluar la calidad o productividad en el trabajo de grupos o investigadores que consumen recursos de la institución. ¿Qué clase de liderazgo es el que puede entonces alterar el curso de lo que ocurre en el aula o en el laboratorio?

Así las cosas, los altos directivos de una organización universitaria tienden a inclinar sus decisiones en favor de las personas que piensan que les son leales. La intención subyacente es la de estabilizar coaliciones que permitan generar consensos (Denis, *et al.*, 1996; Mintzberg, 1983). Pero los compromisos que esto genera rápidamente neutralizan el poder de iniciativa de los altos funcionarios universitarios.

Por otro lado, para segmentos significativos de la organización, ni siquiera el control de los recursos engendra poder para los altos directivos. Como norma, los segmentos más competentes (los grupos más productivos de investigación, por ejemplo) tienen acceso a recursos externos. En las organizaciones dedicadas a la producción del conocimiento (Arechavala y Díaz, 1996; Díaz y Arechavala, 2001) esto permite a sectores importantes de la organización negociar niveles de autonomía considerables.

Por estas y otras razones similares Cohen y March (1972) en su estudio, clásico en la materia dejaron establecido el escaso poder que tienen los rectores de las universidades. Esto es debido fundamentalmente al perfil, la ambigüedad de objetivos, la tecnología indeterminada y el flojo acoplamiento entre los componentes de una organización universitaria. Las posibilidades (muy limitadas) de lograr resultados dependen de la capacidad para actuar en consonancia con las dinámicas propias del sistema y aprovechar sus debilidades, lo que a mediano plazo milita precisamente en contra de la concentración del poder.

Las formas de gobierno y las culturas híbridas

El hecho de que en las universidades coexistan diversos órganos de gobierno, diferentes en su naturaleza y atribuciones, y operando a distintos niveles, es algo que genera una complejidad e inestabilidad intrínsecos en estos sistemas. Porter (1988) documentó de manera muy completa la presencia de distintos modelos de racionalidad en cinco universidades del país. Su trabajo resalta el carácter transitorio y temporal que tiene la prevalencia de algunos de los modos y procesos de toma de decisiones, propios de este tipo de organizaciones. Identifica en esas instituciones la presencia de un modelo o estilo de toma de decisiones *normativo racional*, otro *burocrático*, uno *colegiado*, uno *político* y uno *anárquico*. Estos modelos o estilos de toma de decisiones se dan en función de que en la organización se presenten determinadas condiciones, que siempre son fugaces, lo que significa que no es posible aislar el efecto de alguno de ellos en el surgimiento de rasgos que dan identidad a la institución.

Hardy (1996) reporta un estudio semejante al de Porter, para el contexto brasileño. El paralelo es interesante, pues maneja una tipología comparable a la de Porter. En su estudio, ella reconstruye someramente con esta tipología los procesos que se reflejan en lo que ella llama el “estilo estratégico” presente en cada una de seis universidades brasileñas en el momento del estudio.

Sin embargo, como en el caso de Porter, Hardy reporta también que los procesos y “estilos estratégicos” tuvieron y tienen una vigencia efímera en las instituciones. La autora alcanza a identificar algunos patrones en los procesos de toma de decisiones en las universidades estudiadas. A pesar de ello, y aparentemente por necesidad, su estudio se queda corto en cuanto a la posibilidad de asociar esos patrones observados en los “estilos estratégicos” con rasgos o perfiles institucionales más permanentes.

En un trabajo colectivo, coordinado por Arechavala y Solís (1999), se documentó la presencia de estos modelos en seis universidades de distintas regiones del país. Como ya anticipaba el trabajo de Porter, pudo observarse que en cada institución coexistían varios modelos, cada uno presentándose en distintos contextos, niveles y momentos del devenir de la organización. Lo que resalta de estos estudios de caso es que ninguno de los modelos, ni la operación conjunta de ellos, explica debidamente la conformación de líneas de desarrollo que emergen a nivel institucional. Esto es, las decisiones tomadas no explican la aparición de rasgos emergentes, que parecen producirse sin conexión directa con ellas.

Sin embargo, parece ser un hecho que un número significativo de universidades en el país ha conseguido emprender y culminar proyectos exitosos de reforma (González, 1994; Manero, 1998), algunos radicales y relativamente rápidos, otros paulatinos. ¿Puede aprenderse algo de esos procesos?

Quizás el modelo que en mayor medida explica al menos una faceta del éxito de estos proyectos, es el de la construcción de símbolos y significados que reorientan el sentido del quehacer institucional (Bazdrech, 1994). El cambio como sistema simbólico y construcción de significados ha sido descrito en la literatura organizacional desde varios puntos de vista (Clark, 1983; Denis *et al.*, 1996; Gioia, *et al.*, 1994; Cohen y March, 1972; Vélez 2000; Manero, 1998). Sin embargo, todas estas son reconstrucciones *a posteriori* de procesos iniciados y conducidos sin una perspectiva clara y predecible en cuanto a sus objetivos y destino final. No conocemos estudios que hubieran hecho un análisis comparativo de las condiciones iniciales, y de las formas de conducir el proceso, para identificar aquellos factores que parezcan, al menos, incrementar las posibilidades de éxito.

Por otro lado, en algunos estudios (López, 2000; Arechavala y Solís, 1999; Manero, 1998) ha sido documentada empíricamente la ausencia de relaciones lineales entre mecanismos de gobierno y resultados. Esto es, la observación del comportamiento de nuestras organizaciones universitarias poco puede fundamentar de la superioridad de algunas formas de gobierno sobre otras para diseñar y dirigir efectivamente los rumbos de desarrollo de la institución.

Los procesos burocráticos

Los procesos burocráticos en las universidades son relativamente inconspicuos, pero poderosos. Su operación determina, a la larga, rasgos de la institución que nadie definió o previó. Entre ellos están, por ejemplo, las decisiones incrementales de admisión de estudiantes, que año con año dieron forma al gigantismo de algunas de esas organizaciones. Esto sucedió sin que nadie decidiera de antemano el tamaño óptimo que debían tener, sea bajo criterios demográficos, de calidad académica o económicos (Padua, 1998; Rodríguez, 1998). En muchos casos, las IES simplemente crecieron al paso que las prácticas burocráticas dictaron. O bien, como otro ejemplo: ¿qué casos conocemos de universidades que hayan hecho un análisis de la composición y perfil de su matrícula, como base para revisar o modificar los criterios de admisión, a fin de acercarse a una “imagen objetivo”?

Otro ejemplo aún es el de las negociaciones de contratos colectivos. En el afán de conjurar las huelgas, los negociadores muchas veces aceptan condiciones cuyo efecto es visible sólo años después, cuando los “derechos y conquistas” sindicales no son ya negociables. Esto ha hecho que en nuestro medio el papel de los sindicatos sea impresionante. Afectan las actividades académicas y administrativas (CIIES, 1999) de manera silenciosa y configuran rasgos importantes en la institución, sin que haya un análisis racional o una decisión estratégica por parte de autoridad alguna en la universidad.

Aún otras decisiones son todavía menos visibles, pero igualmente trascendentes: los trámites y dilaciones en el manejo de recursos para investigación, por ejemplo, son normalmente una pesadilla para los interesados. Su justificación burocrática es muchas veces avasalladora e inamovible. Las presiones por la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos muchas veces justifica el crecimiento desmesurado de los aparatos administrativos (CIEES, 1999).

Los “controles” administrativos tienen una fuerza impresionante, pero silenciosa. ¿Cuál es su efecto en el desarrollo de las líneas y capacidades de investigación que dan identidad a la universidad en el concierto de la educación superior, por ejemplo? ¿Qué repercusiones tienen en el perfil de la planta académica, cuando los criterios de contratación siguen únicamente patrones administrativos? ¿Qué papel desempeña esto en la calidad de la enseñanza cuando, por ejemplo, la planta académica incrementa continuamente su promedio de edad, sin que nadie haya tomado decisión alguna al respecto, como no sea ampliar y proteger las “conquistas sindicales” de los agremiados?

Lo que hace invisibles estos procesos es muchas veces el carácter pequeño y rutinario de las decisiones respectivas. Sin embargo, su repetición cíclica y regular logra eventualmente diferencias considerables en rasgos importantes para el desarrollo de la organización. Esta es un área en la que no hay trabajos importantes todavía, siendo probablemente una de aquellas en las que recabar información y evidencia empírica sería relativamente sencillo.

La organización profesional

En los países industrializados, el concepto de burocracia profesional es congruente con la evolución histórica de las universidades como organizaciones (Mintzberg, 1979). Sin embargo, a pesar de su aparente relevancia, en nuestro medio estos modelos no lo son particularmente. Para serlo, se requeriría la presencia y actuación sistemática de asociaciones profesionales maduras. Cuando los autores de nuestro medio tratan de asimilar esta idea al análisis de nuestras organizaciones universitarias, pierden de vista un rasgo fundamental: nuestras asociaciones profesionales, cuando las hay, son débiles y operan fundamentalmente con intenciones gremiales y políticas. Mientras que en los países industrializados la fuerza de las asociaciones profesionales se convierte en un factor que moldea las realidades de la organización universitaria (Friedberg y Musselin, 1996), en México no ha llegado aún a ser significativo su papel en este sentido, salvo en contadas excepciones.

La sociología del trabajo profesional ha establecido, desde hace tiempo, los rasgos centrales de la profesionalización: un largo periodo formativo y de socialización, la internalización de rigurosos estándares técnicos y de calidad en el trabajo y la pertenencia a asociaciones profesionales, con sujeción a sus normas. En el seno de las asociaciones profesionales o científicas maduras se definen los problemas científicos relevantes y los métodos válidos para resolverlos. La visibilidad de un investigador dentro de la asociación profesional respectiva le garantiza posibilidades laborales en prácticamente cualquier universidad.

Nuestro personal académico sólo en un reducido porcentaje puede responder a estos descriptores. Más aún, su selección, reclutamiento, admisión y promoción no dependen de los criterios de la asociación profesional, sino de los desarrollados internamente en la organización. De nuevo, la acomodada participación de los sindicatos representa una influencia más que considerable.

El académico de nuestras universidades públicas es contratado y promovido por las autoridades de la institución, o por reglas escalafonarias que necesariamente son de índole burocrática. Su horizonte laboral y “profesional” es, por lo tanto, local. Su afiliación central no es al campo o a la disciplina que maneja, sino al grupo (en el sentido clientelar de la palabra) al que pertenece dentro de la organización. Esto da a los líderes de esos grupos instrumentos de control mucho más poderosos que las normas de la profesión, cuando las hubiera, y altera con ello el poder relativo del trabajador frente a sus supervisores. El profesional “cosmopolita” se considera sujeto a la evaluación de pares (donde quiera que se encuentren) y es capaz de atraer recursos de todo tipo hacia cualquier organización en la que labore. En cambio, el profesional “local” (tolerando por un momento la contradicción semántica) está sujeto a la evaluación de su desempeño por alguien que no necesariamente es más competente en su disciplina, pero sí más capaz de gestionar recursos de la propia organización. Esta evaluación se da más en términos de “lealtad”, que en términos de normas profesionales, productividad o nivel del trabajo técnico.

Por oposición a ello (y esto no es visible desde nuestra cultura laboral y académica) en los países más industrializados y en las mejores universidades del mundo la carrera académica está sujeta a un proceso de evaluación *externo a la organización* a lo largo de siete años. Si, y sólo si, al final de ese periodo, la asociación profesional reconoce en el individuo a uno de sus miembros más productivos y capaces, la universidad otorga el nombramiento definitivo al profesor. La relación de poder entre el trabajador y la organización es, entonces, muy diferente.

El trabajo intelectual (la construcción de conocimiento) tiene peculiaridades interesantes en cuanto a sus implicaciones para la dinámica de la organización en la que se desenvuelve (Blackler, 1995; Merton, 1973; Hagstrom, 1965; Pelz y Andrews, 1976). Sin embargo, el conocimiento que tenemos de estas interacciones no ha sido debidamente documentado y establecido para las universidades de nuestro medio.

Las concepciones posmodernas

Frente a estos problemas, las llamadas concepciones posmodernas han encontrado un terreno fértil para relativizar nuestro conocimiento de las formas de operación de las universidades. En este tipo de organizaciones la dificultad para identificar relaciones causales no se debe simplemente a diferencias de niveles de complejidad o de transiciones cualitativas en la tecnología que manejan, por comparación con otros tipos de organizaciones. No son estos los factores que hacen a las universidades públicas impredecibles. Lo eran desde sus orígenes. Su naturaleza y rasgos específicos hacen que las acciones, omisiones, decisiones y explicaciones sólo tengan sentido en el contexto de los significados que sus propios integrantes generan.

Por otro lado, en tanto se considere que la tarea de las concepciones posmodernas de la organización deben ser reconstrucciones *a posteriori* de los significados que los actores engendran de su quehacer organizacional (Bergquist, 1996; Crozier y Friedberg, 1990; Tierney, 1998), se tiene también un problema. Los actores de la vida universitaria rara vez se ponen de acuerdo en cuanto a lo que los eventos más sobresalientes de su actividad significan. Siendo así, no es difícil aplicar los supuestos básicos del postmodernismo, que Bergquist expone como:

“No hay verdades o principios universales, como no hay modos globales de justicia u orden que puedan ser aplicados a todos los contextos, en todo tiempo, con cualquier gente. Más bien existen comunidades específicas que sostienen sus propias y específicas formas de conocer. Más aún, estas formas de conocer pueden, a su vez, cambiar a lo largo del tiempo y en diferentes situaciones” (Bergquist, 1996: 580)

Sin embargo, al aplicar el análisis posmodernista, cabe preguntar: ¿qué clase de comprensiones buscamos? ¿Cuál será su utilidad y en qué medida sabremos si logramos conocimiento aplicable a organizaciones universitarias diversas? ¿Debemos abandonar ese proyecto definitivamente? De no ser así, ¿cómo sabremos que hemos generado formas de conocimiento válidas y de utilidad práctica para dirigir a las universidades? ¿O estaremos siempre obligados a reconstruir los significados y las estrategias “emergentes”, que nadie en la organización tuvo capacidad de articular con anticipación al actuar de sus integrantes?

Las universidades han sido tradicionalmente refractarias a la acción concertada y sostenida de sus integrantes. Nunca tuvieron la claridad de objetivos y dominio de relaciones causa efecto como para ser sistemas articulados mecánica o técnicamente para producir resultados. De hecho, una de las descripciones de este tipo de organizaciones más aceptadas en la literatura es la que sostiene que son esencialmente conservadoras, dando a sus directivos poco margen para lograr cambios radicales, reduciendo su papel a la invocación de simbolismos en la creación de significados para los miembros de la organización (Cohen y March, 1972; Gioia, *et al.*, 1994; Navarro, 1998; Tierney, 1998).

Aún ahora, sin embargo, en tanto las complejidades de las tecnologías y las demandas sociales comienzan a empapar su interior, ¿será necesario aceptar un mayor nivel de desorden y desarticulación (y con ello menor capacidad de comprensión) de lo que en ellas sucede? Si hacemos eso, ¿estaremos renunciando prematuramente, y en aras de una moda intelectual, a una comprensión de procesos objetivos que pudiéramos lograr, a pesar de que los anteriores instrumentos (la visión positivista y con pretensiones de objetividad) resultaran también insuficientes? ¿Habría esto de nuestra incapacidad para lograr un conocimiento de las organizaciones universitarias, o de una ambigüedad inherente a ellas? ¿Son las universidades sistemas necesariamente caóticos (a la manera, por ejemplo, de los sistemas complejos y caóticos de la física)? ¿Debemos aceptar el desencanto posmodernista con el conocimiento, a la luz de las características esenciales de estos sistemas, o simplemente por nuestro abandono del proyecto de comprenderlos?

Los modelos de sistemas indeterminados

Cohen, March y Olsen (Cohen y March, 1972; Cohen, March y Olsen, 1972) expusieron en sus estudios clásicos la idea de que el carácter errático de la administración universitaria no corresponde a la debilidad o incompetencia de directivos, sino que está arraigada en ambigüedades y rasgos estructurales de las universidades en tanto tales (Clark, 1983). Denominaron a las organizaciones que comparten estas características “anarquía organizadas”, y modelaron sus procesos de toma de decisiones como aleatorios y erráticos, en función del concepto de la “lata de basura”.

Quizás, para no repetir aquí las exposiciones y referencias ya tan abundantes en la literatura, sólo valga mencionar que en nuestro medio la orientación de la atención de los miembros de la organización tiene incluso más dificultades que en los países industrializados. En aquellos contextos, se presume que la atención de los miembros más productivos está orientada al exterior (Mintzberg, 1979; Friedberg y Musselin, 1996). En Latinoamérica no es necesariamente ese el caso, debido al fenómeno ya descrito de la falta de fuerza y visibilidad de las asociaciones profesionales. ¿Qué cuestiones serán consideradas suficientemente importantes para producir una movilización de una proporción o sector significativo de los integrantes?

Este es un punto fundamentalmente impredecible en nuestro país. El comportamiento de nuestras organizaciones universitarias está poblado de iniciativas de las autoridades que, pensando pasar relativamente desapercibidas, generaron una oposición radical. Como también está poblado de otras que, anticipando una aceptación considerable, no consiguieron siquiera captar sino una atención débil y efímera. Sabemos también que en nuestras IES prosperan grupos dedicados a aprovechar iniciativas para desviarlas a favor de sus causas, o simplemente a favor del *modus vivendi* de sus integrantes. Más tristemente, la experiencia de la llamada “máxima casa de estudios”¹ muestra la forma como segmentos y mayorías observan simplemente y de manera impotente el desarrollo de esas movilizaciones, sin alcanzar a generar alguna iniciativa que las contrarreste.

En síntesis, simplemente no sabemos predecir lo que sucederá con iniciativas específicas, o lo que resultará de la forma en la que son conducidos los procesos para impulsarlas, mucho menos diseñar esas iniciativas y procesos racionalmente y con una razonable oportunidad de éxito.

En tanto es aplicable en este contexto el clásico modelo planteado por Cohen, March y Olsen (1972), en los sistemas universitarios las decisiones y los propósitos se entrecruzan sin orden. De ser así, entonces el perfil de una organización universitaria será amorfo, esto es, estará integrado por un conjunto de características resultantes de iniciativas, problemas y recursos que no guarda coherencia o congruencia. ¿Es esto lo que esperamos de la conducción de nuestras IES? ¿O debemos simplemente aceptarlo, como algo fatal e ineludible?

¹. Para cualquier cosa que el término pueda valer.

Lo que es observable en muchas (si no en todas) universidades públicas de nuestro medio es que el tiempo y la atención de los directivos (fundamentalmente los del propio rector) están acaparados dedicados a la recepción y evaluación de iniciativas. Se presenta cotidianamente una sobrecarga de los sistemas de decisión, por exceso de propuestas, y una competencia feroz por los recursos que implica su implementación.

La descripción de las instituciones educativas, y en particular las universidades, como “holgadamente articuladas” (Weick, 1976; Clark, 1983) es muy afín al concepto de las “anarquías organizadas”. Tampoco repetiremos en este punto la exposición de ideas bien conocidas y manejadas en la literatura. Baste decir que la experiencia de algunas de nuestras universidades (Arechavala y Solís, 1999) muestra que no necesariamente es este el caso para todas las organizaciones de este tipo, o no necesariamente para todos los momentos de sus ciclos vitales. Ocurren periodos en los que la institución opera como una organización más articulada, en la que estrategias definidas consiguen implementarse en distintos niveles de la organización. ¿En qué condiciones ocurre esto?

Por otro lado, los dos modelos mencionados hasta aquí en esta sección tienen una implicación específica: la información y experiencia para la toma de decisiones no se acumula. El objeto de conocimiento y de acción (la propia universidad y sus subsistemas) es amorfo, holgadamente articulado, y de comportamiento errático. Por encima de esto, las trayectorias de ascenso a los organismos de gobierno no aseguran de ninguna manera que los individuos más capaces ocupen las posiciones adecuadas. Pero las universidades no parecen resentir ese problema, ¿por qué? Probablemente porque las fuerzas del isomorfismo institucional y las presiones externas (de los organismos oficiales, por ejemplo) tienen una importancia (Kent, 1998) comparativamente mucho mayor que la de los individuos que cobran como si las dirigieran. Sin embargo, ¿podemos sistematizar evidencia que fundamentara enunciados como éste?

Los sistemas universitarios tienen una inercia considerable. Los cambios y las reformas deben siempre vencer intereses dispuestos a neutralizarlos (Acosta, 1998; Clark, 1983; Martínez Rizo, 2000). La natural dispersión de la atención y los propósitos de los integrantes de la organización obliga a cualquier iniciativa de cambio a generar un contenido simbólico importante (Gioia, *et al.*, 1994), como condición previa. Esto, sin embargo, implica una inversión de tiempo y recursos que la desgasta considerablemente.

Incluso cuando se inicia un proceso substancial de reforma, sus resultados son impredecibles. El sistema universitario asemeja, así, a un sistema caótico, en el más puro sentido de la física y las ciencias naturales.

Thiéart y Forgues (1996) han establecido la relevancia de modelos y conceptos derivados de la teoría del caos a los procesos organizacionales. Dado el perfil de las universidades públicas como organizaciones, es claro que presentan las condiciones de aplicabilidad de esos modelos. Para demostrar esto, sin embargo, es necesario hacer una exposición relativamente detallada de esas ideas y de las condiciones de su aplicabilidad. Más aún, intentaremos demostrar que el desencanto posmodernista con los sistemas sociales, al identificar analogías con los sistemas caóticos estudiados por la física, por ejemplo, es prematuro.

Consideremos por principio el concepto de caos. Un sistema presenta un comportamiento “caótico” cuando sigue reglas de operación según las cuales los estados del sistema y de sus componentes no proporcionan, en principio, información suficiente para predecir estados futuros del mismo. Considérese, por ejemplo, el flujo laminar del aire sobre la superficie del ala de un avión. En condiciones normales, esa superficie y las moléculas de gas interactúan recíprocamente. Las moléculas se deslizan siguiendo el contorno del ala y generan sobre ésta una fuerza de levantamiento que sostiene al avión en vuelo. Es posible predecir la trayectoria de las moléculas de aire, en función de la corriente de aire en interacción con el ala. Ahora bien, si se incrementa la velocidad más allá de un cierto punto, o si se altera el ángulo en el que el ala enfrenta la corriente de aire, se producirá un estado caótico, en el cual no es posible predecir la trayectoria de las corrientes generadas, puesto que es “turbulenta”. El sistema entra en estado caótico. Esta incapacidad para predecir el estado futuro del sistema no se debe a la falta de parámetros o de información para hacerlo. No hay, en principio, información suficiente para predecir los estados futuros del sistema.

Claramente, esto es aplicable a muchos contextos sociales. No sabemos, por ejemplo, el momento en el que una manifestación dará origen a brotes de violencia, como no sabemos en qué momento un brote de pánico injustificado podrá desplomar la bolsa de valores. Y una vez iniciados esos procesos, es imposible por principio predecir las trayectorias individuales y los estados futuros del sistema.

Thiéart y Forgue plantean seis enunciados o proposiciones acerca de las organizaciones como sistemas caóticos:

1. La articulación de fuerzas opuestas en las organizaciones las hace potencialmente caóticas.
2. La ruta de la estabilidad organizacional hacia el caos sigue un proceso de cambio discreto.
3. Cuando una organización está en estado caótico, pequeños cambios o diferencias en sus estados tienen consecuencias considerables, que no pueden ser predichas en el largo plazo.
4. A partir de estados caóticos, se generan nuevas estabilidades (los atractores) que se asimilan en nuevas configuraciones organizacionales.
5. Patrones y configuraciones similares son observables a diferentes escalas².
6. Dentro de un mismo ciclo de vida organizacional, o entre dos organizaciones diferentes, acciones similares no generarán el mismo resultado.

Claramente, las universidades cumplen las condiciones de aplicabilidad de estos modelos: se trata de sistemas abiertos, dinámicos, no lineales, sujetos a fuerzas internas y externas que pueden dar lugar a estados caóticos; presentan configuraciones de fuerzas opuestas (de los intereses de burócratas, políticos y académicos, o de estudiantes y profesores, por ejemplo); las iniciativas de sus integrantes generan fuerzas desestabilizadoras y desencadenan procesos cuyos resultados son impredecibles³ para todos los involucrados; igualmente, sus directivos buscan crear espacios de relativa certidumbre, en los que las fuerzas se encuentran en equilibrio aparente, pero generando tensiones que se liberan de modo impredecible, provocando nuevas reestructuraciones del sistema. Todos estos procesos son facilitados y reforzados por la ambigüedad inherente en los objetivos de este tipo de organización (Denis, *et al.*, 1996).

Cuando afirmamos que el desencanto posmodernista con la comprensión de los procesos sociales y organizacionales es prematuro es, entre otras cosas, porque pierde de vista que se generan en ese tipo de sistemas regularidades de segundo orden, tal y como ocurre en los sistemas físicos. En esos sistemas se da un orden de segundo o tercer nivel, en el que es posible identificar estados del sistema hacia los que convergen procesos iniciados desde puntos o configuraciones muy desiguales de origen. En las ciencias naturales estas regularidades son estudiadas sistemáticamente. El proyecto de generación y acumulación de conocimiento verificable cambia cualitativamente, pero no es de ninguna manera abandonado. El análisis convencional de los sistemas da paso a su análisis como sistemas “no lineales” (Kiel, 1993), en los que descubren patrones y esquemas de orden subyacentes al caos aparente cuando sólo se consideran relaciones lineales entre las variables.

Siguiendo con el ejemplo inicial, en el flujo de aire alrededor del ala es imposible predecir la trayectoria de una molécula o una cantidad apreciable de ellas. Sin embargo, en varios puntos del sistema es posible identificar áreas en las que la presión será mayor que en otras, siguiendo patrones irregulares, pero presentando variaciones estadísticamente significativas. A ese tipo de regularidades de orden superior se les conoce en teoría del caos como “atractores”.

²Esta idea corresponde a las estructuras fractales, un concepto matemático cuyas particularidades y aplicabilidad a los contextos organizacionales será descrita un poco más abajo.

³¿Hace falta más evidencia que la de la UNAM?

En las organizaciones, en los sistemas sociales, y particularmente en las universidades, se presentan precisamente ese tipo de comportamientos: a) convergencia hacia equilibrios estables, b) oscilaciones estables, c) cambios inestables o explosivos, y d) procesos caóticos. En la descripción de sus estados también puede observarse la presencia de regularidades o “atractores” puntuales (independientes del tiempo), periódicos o “extraños” (a los que el sistema vuelve a partir de muy diferentes configuraciones iniciales).

Sin embargo, para efectos de las preguntas básicas hacia las que se encamina este ensayo, vale considerar el valor que estos modelos pueden tener para describir, por ejemplo, el comportamiento de una institución a lo largo de un proceso de reforma, la emergencia y configuración de sus líneas “estratégicas” de desarrollo, su respuesta a políticas oficiales de financiamiento y rendición de cuentas, etcétera. El reto es diseñar estudios empíricos del comportamiento de las universidades con base en estos modelos, para acumular evidencia de su utilidad y eventual valor descriptivo y predictivo. La historia reciente, así como la cantidad y diversidad de las universidades públicas, proporcionan una base interesante para estos estudios.

Una propiedad interesante, derivada parcialmente de los modelos descritos, es la semejanza que en diversos niveles tienen los sistemas de educación superior. Algunos comportamientos que ocurren en el aula tienen semejanzas con comportamientos que presenta un conjunto de profesores (un departamento o una academia, por ejemplo), o con la conducta de una organización o de varias de ellas. Estas semejanzas, en matemáticas, reciben el nombre de fractales. Thiéart y Forgues muestran la forma en la que comportamientos en los sistemas organizacionales presentan una estructura semejante.

Una agenda de investigación

¿Cuáles deben ser los problemas centrales?

Si buscamos comprender mejor el gobierno de las instituciones universitarias, con la finalidad de mejorar su dirección, ¿basta con dar cuenta de los hechos *a posteriori* ?

Del conjunto de los modelos reseñados aquí es posible ver que no presentan una base confiable todavía para identificar y describir los procesos que definen y configuran el desarrollo de las universidades en el mediano y largo plazo. ¿Cuál es el papel y la importancia relativa, por ejemplo, de los líderes, de los juegos de poder, de los organismos de gobierno, de la cultura y la construcción colectiva de significados, de la burocracia, o de las simples inercias organizacionales?

Todavía un problema diferente es identificar las condiciones en las que los modelos propuestos hasta ahora operan, al igual que los condicionantes de su aplicabilidad y prevalencia. ¿Operan algunos de esos mecanismos con mayor fuerza en universidades más pequeñas, con menor tradición, con culturas específicas o con normatividades más laxas o rígidas? ¿Sabemos algo de la frecuencia relativa que tiene el funcionamiento de esos mecanismos en el conjunto de nuestras IES? ¿Está su papel condicionado por ciclos vitales en este tipo de organizaciones? Probablemente la evidencia ya documentada con la que contamos en estudios publicados ahora permita una investigación secundaria, sobre la cual sea posible contestar estas y otras preguntas similares (véase, por ejemplo, el trabajo de Manero, 1998), pero poco hemos hecho al respecto.

Ante la proliferación de modelos e instituciones universitarias, y conforme su conjunto va enfrentando estímulos en parte similares y en parte diferenciados, debemos también tener datos suficientes para identificar las tendencias evolutivas y observables en el conjunto de las universidades. Fue evidente en su momento, por ejemplo, la respuesta y los mecanismos de crecimiento empleados ante la explosión demográfica y el imperativo social por atención a la demanda por educación superior. En otro momento fue evidente el fracaso, en términos generales, de los esfuerzos de planeación. Más adelante ocurrió lo mismo con el uso superficial de las prácticas de auto evaluación, como una aplicación mecánica e instrumental de los requerimientos que en ese campo plantearon los organismos oficiales y de financiamiento (Arechavala, 1992; CIIES, 1999). Menos evidente fue la diversidad en las formas de aplicación de instrumentos como FOMES (Arechavala y Solís, 1999) para habilitar el desarrollo de líneas estratégicas o proyectos de mediano plazo. La internacionalización de la educación superior presenta ahora nuevos contextos (Didou, 1994, 2000), y las respuestas empiezan a generar patrones.

De manera paralela (si no igual) a la que ocurre en países industrializados, las universidades mexicanas empiezan a acumular correspondencias y discrepancias crecientes con respecto a las expectativas de sus integrantes y del contexto social en el que operan. ¿Puede sistematizarse evidencia de ello? ¿En qué sentido avanza, si así es, la presión de grupos sociales por demandar un papel más activo de las universidades en el bienestar social? ¿Qué patrones se dan en las respuestas de las universidades a esas demandas?

Por supuesto, las propias funciones, llamadas substantivas, requieren análisis: ¿están en su conjunto apareciendo mayores y mejores capacidades para el desarrollo de la investigación? ¿qué formas y procesos organizacionales están haciendo esto posible? ¿se deben a diseños y estrategias expresamente diseñadas, o más bien a la proliferación y selección natural de distintos esquemas?

¿Por qué la docencia resulta impermeable a los intentos de cambio? ¿Qué efecto están teniendo, si lo están teniendo, las tecnologías de la información en las prácticas del aula? ¿En qué medida están proliferando, y a iniciativa de quién, aplicaciones de instrumentos como Internet?

¿Qué pasa con la función de vinculación? ¿Están apareciendo formas nuevas (Arizmendi, 1994; Cordera, 1994), o está simplemente intensificándose la operación de esquemas tradicionales?

¿Es posible reunir una interpretación coherente de los procesos que gobiernan la evolución de las organizaciones universitarias? ¿Es posible aún crear una visión común de su futuro, que guíe la acción de sus integrantes? ¿Es posible hacer esto desde la perspectiva actual y para el conjunto de las universidades públicas, o al menos de alguna institución analizada, en su caso?

Claramente, los modelos manejados hasta ahora son insuficientes para contestar estas preguntas. No se trata de una competencia entre ellos, o de superioridad de alguno respecto a otro. La cuestión fundamental es que no están desarrollados al nivel adecuado y suficiente para articular respuestas a preguntas que aquí hacemos.

¿Qué paradigma de conocimiento debemos asumir?

Pero la investigación en este campo se encuentra empantanada por la propia lógica de los modelos manejados. Todos son sugerentes, pero se declaran incompetentes para lograr una comprensión de relaciones causales que pueda ser base de una capacidad predictiva.

La investigación en la sociología de las organizaciones, entendida como la reunión de evidencia empírica (por oposición a la teoría de las organizaciones, que únicamente desarrolla y compara modelos alternativos) del comportamiento de las organizaciones tiene un problema fundamental. Generalmente se considera que la investigación orientada a identificar generalizaciones y validar hipótesis es antitética respecto a aquella orientada a comprender los significados que las personas en las organizaciones dan a sus actividades y a los eventos. Sin embargo, esto no es necesariamente así. La perspectiva positivista y la interpretativa pueden ser integradas productivamente (Lee, 1991; Bryman, 1988), pero se requiere superar ideas preconcebidas y dogmatismos.

Por otro lado, es claro que hay problemas inherentes al objeto de estudio:

Cualquier posición epistemológica que pretenda aportar un conocimiento válido y relevante de la operación de los órganos de gobierno de una universidad pública debe reconocer, por principio, el problema metodológico de la sofisticación de su objeto de estudio. Los actores de la vida universitaria son experimentados en el uso de los símbolos y la ideología para presentar y legitimar sus acciones y decisiones (Navarro, 1998; Gioia, *et al.*, 1994; Arechavala y Solís, 1999). Los informantes son poco cándidos al revelar su proceder. Están acostumbrados a manejar el discurso de manera fluida, para presentar siempre el aspecto o cariz que resulta favorable a los ojos de entrevistadores, o que justifica hechos pasados, sean o no atribuibles a su proceder.

Esto convierte a la ideología académica en una barrera prácticamente infranqueable. Los actores universitarios están acostumbrados a vestir siempre sus acciones y decisiones con el ropaje de los principios de la vida académica:

- La autonomía.
- La libertad de cátedra.
- Las decisiones “colegiadas”.
- La primacía de lo académico sobre lo
- burocrático y lo político.

Pero en los hechos esto rara vez es este el caso. Este fenómeno, el uso rutinario de la retórica para legitimar acciones, decisiones y procesos, es parte de un conjunto de “juegos organizacionales” que todos representamos. A saber, por ejemplo, la elección de las autoridades universitarias, siempre presentada como democrática y colegiada, es como norma manipulada por intereses ligados al control de los recursos institucionales. Este es un secreto a voces, un juego en el que rutinariamente los miembros de las comunidades universitarias están dispuestos a participar (López, 2000; Vélez, 2000; CIIES, 1999).

O bien puede tratarse de la referencia que los actores de la vida académica y administrativa hacen rutinariamente a la voluntad de la autoridad (léase el Sr. Rector, por ejemplo) para movilizar recursos, tiempo y energía de los miembros de la organización, cuando “la libertad de cátedra y de investigación” es parte central de la retórica organizacional.

¿Cómo pueden superarse estos problemas?

¿Cuál debe ser el alcance de la investigación? Es necesario reconocer que aún en este momento no sabemos siquiera ubicar el *locus* organizacional (Ordorika, 1998) en el que se dan las decisiones que perfilan el desarrollo de una universidad. Estas decisiones pueden ocurrir en los órganos unipersonales, en los colegiados, en la burocracia o en las movilizaciones esporádicas y convulsivas de estudiantes o sindicatos (Arechavala y Solís, 1999; Martínez Rizo, 2000; Vélez 2000; López, 2000).

Mucho menos capaces somos todavía de identificar los parámetros o los determinantes de la aplicabilidad de modelos alternativos de los procesos de toma de decisiones (Campos, 1999). ¿En qué condiciones, por ejemplo, ocurre que los órganos colegiados tengan un poder real y la claridad de objetivos para ejercerlo? ¿Cuándo y en qué condiciones serán las movilizaciones colectivas capaces de alterar el curso de decisiones y programas de trabajo establecidos por órganos de gobierno y cuándo no? ¿En qué condiciones es posible la coexistencia de distintas formas de gobierno? ¿Qué factores determinan su dinamismo y poder relativo? Si la cultura, el discurso y el simbolismo son las principales bases para la creación de autoridad y liderazgo, ¿podemos identificar y describir los procesos que gobiernan su efectividad?

Reconociendo la diversidad de las formas organizacionales que presentan nuestras IES, ¿podemos hacer generalizaciones acerca de la efectividad relativa de distintos órganos o formas de gobierno, al menos en sus principales categorías? ¿Podemos correlacionarlas con otras variables organizacionales?

Los alcances de la investigación deben incluir la identificación de directrices de valor práctico para responder al imperativo de la conducción de los sistemas. Saber que pueden coexistir las formas políticas, burocráticas o colegiadas de gobierno no nos lleva muy lejos en cuanto a fundamentar las medidas necesarias para asegurar un desarrollo sano de la organización. ¿Es posible identificar esas medidas?

Parece claro que las presiones por la rendición de cuentas y la legitimidad social de las universidades seguirán incrementándose. Las universidades no pueden seguir operando como “cajas negras”. Considerarlas así es aceptarlas como instrumentos de acción social de los que simplemente no obtenemos, sino por casualidad, los resultados demandados.

Conclusión

La construcción de modelos de valor predictivo (por oposición a la reconstrucción *a posteriori* de significados y estrategias emergentes) es importante, si queremos influir en el desempeño de estas instituciones y en la repercusión social de su operación.

Podrá el lector identificar que al análisis que aquí hacemos subyace una preocupación fundamental, que reta las capacidades de los modelos vigentes y de los propios investigadores. Esta preocupación puede expresarse en los siguientes términos: en el análisis de sistemas complejos ¿es válido renunciar a la identificación de relaciones causales? ¿es ineludible la necesidad de renunciar a la idea de que existe una realidad objetiva, que podemos conocer, predecir, comprender y controlar? Más allá del carácter peculiar de las organizaciones universitarias, las herramientas de la teoría de la organización pueden ayudar a comprender regularidades en las interacciones entre los actores universitarios y los efectos que esto tiene en el perfil que la organización asume a lo largo del tiempo (Friedberg y Musselin, 1996; Arechavala y Solís, 1999).

Pero se requiere antes de eso realizar investigación empírica que permita determinar los parámetros de validez de cada uno de los modelos, para identificar con precisión sus condiciones de operación y relevancia. Esto es indispensable para estar en posibilidad de inferir nuevo conocimiento (hacer predicciones).

Es necesario también repensar el contexto institucional en el que se desenvuelven las universidades: ¿es válida la interacción que la literatura supone entre universidades y asociaciones profesionales, por ejemplo? ¿es clara alguna tendencia en la evolución de la interacción entre estado y universidad? ¿está la aparición de nuevos modelos universitarios alterando la dinámica del sistema de educación superior? Si es así, ¿en qué sentido lo está haciendo? En este campo hay todo un programa de investigación por realizar.

La literatura mexicana sobre educación superior durante muchos años estuvo integrada precisamente por debates y ensayos dedicados a reestructurar significados e imperativos de acción. El pensamiento normativo daba apenas cabida a la observación y documentación de procesos reales y concretos⁴. Poca evidencia empírica se empleaba para describir el comportamiento de sistemas particulares. Afortunadamente, eso ha cambiado en la última década (véase Acosta, 1998; Arechavala y Solís, 1999; Arechavala, 1995; López 2000; Porter, 1989; de Vries, 1996; Ibarra, 1996a; Vélez, 2000; González, 1994, por ejemplo), aunque los casos documentados con frecuencia están teñidos todavía de un esfuerzo por legitimar el papel de administraciones específicas.

Cabe, sin embargo, la pregunta general a la que daría lugar cualquier esfuerzo racional de investigación: ¿estamos acumulando conocimiento significativo para la dirección y gobierno de las universidades públicas? O bien, en el más castizo sentido posmodernista de la frase: ¿estamos sólo reconstruyendo significados alternativos a posteriori?

Mientras que las universidades públicas, tanto individualmente como en su conjunto, enfrentan presiones por su legitimidad, desarrollo, eficiencia, calidad, atención a grupos de interés, etcétera, cabe siempre la posibilidad de dirigir cada sistema de manera más racional. En ausencia de mejores comprensiones de lo que son los determinantes de su efectividad como organizaciones, sólo veremos el desarrollo irrestricto del paradigma gerencial en su desarrollo. Sólo en la medida en la que seamos capaces de comprender sus rasgos organizacionales específicos y los determinantes de su efectividad, podremos diseñar y desarrollar mejores modelos de gobierno para ellas. Pero eso sólo puede ocurrir en tanto tengamos conocimiento válido y de valor predictivo respecto al comportamiento de los sistemas en sus diferentes niveles.

La alternativa es asumir el papel pasivo de quien sufre una epidemia de gripa en la selva brasileña, observando cómo nuestras IES asumen direcciones en su desarrollo (o subdesarrollo) que nadie gobierna.

ACOSTA, Adrián (1998). "Cambios en la Transición: Análisis de Tres Procesos de Reforma Universitaria en México"; en *Sociológica*, 13(36), México, UAM- Azcapotzalco.

⁴De hecho, el lector familiarizado con la literatura sobre educación superior caerá seguramente en la cuenta de que existe una cantidad considerable de ensayos que están siendo omitidos de este estudio. Mientras que sus títulos parecerían relevantes, hemos considerado explícitamente únicamente documentos que ofrecen modelos verificables empíricamente, o datos y evidencia derivados de trabajo empírico. Están descartados todos aquellos cuyo contenido es únicamente ideológico, normativo, de propuesta o debate en torno a los temas que aquí tratamos.

- ARECHAVALA, R. y Solís, P. (1999). La universidad pública: ¿Tiene rumbo su desarrollo en México?, PIIES, Universidad Autónoma de Aguascalientes/Universidad de Guadalajara.
- ARECHAVALA, Ricardo (1995). "Procesos e Toma e Decisiones en Universidades Públicas: Formalidad e Ideología en el Desarrollo Institucional", en *Reforma y Utopía*, (1 3), Universidad de Guadalajara.
- ARECHAVALA, Ricardo (1992). "La Evaluación de la Educación Superior: Ritos, Mitos y Perspectivas", en *Reforma y Utopía* (6), Universidad de Guadalajara.
- ARIZMENDI RODRÍGUEZ, R. (1994). "Autonomía Universitaria y Vinculación con la Sociedad", en González (coord.), *Los procesos de reforma en la universidad mexicana ...*
- ARIZMENDI RODRÍGUEZ, R. (1991). *Planeación Y Administración Educativas*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- BARTOLUCCI, Jorge (1998). "La Admisión Escolar en la UNAM: El Síndrome de la Expansión Educativa", en Rodríguez y Casanova (coords.), *Universidad contemporánea ...*
- BAZDRECH PARADA, Miguel (1994). "Los Procesos de Cambio Intencional en la Universidad: Cuatro Factores Estratégicos", en González (coord.), *Los procesos de reforma en la universidad mexicana ...*
- BERGQUIST, William (1996). "Postmodern Thought in a Nutshell: Where Art and Science Come Together", en Shafritz y Ott (eds.), *Classics of organization theory*.
- BLACKLER, Frank (1995). "Knowledge, Knowledge Work and Organizations an Overview and Interpretation", en *Organization Studies*, 16(6).
- BRYMAN, Man (ed.) (1988). *Doing research in organizations*, Routledge, New York.
- CAMPOS, Miguel A. (1999). "Estructura y Dinámica Institucional como Condición de la Gestión: Una Aproximación Metodológica", en Casanova y Rodríguez (coordinadores), *Universidad contemporánea: Política y gobierno*.
- CASANOVA Cardici, H. (1998). "El Gobierno Universitario: Perspectivas de Análisis", en Rodríguez y Casanova (coords.), *Universidad contemporánea ...*
- CASANOVA C., Hugo y Rodríguez G. Roberto (1999). *Universidad contemporánea: Política y gobierno*, México, UNAMI Porrúa. CIIES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) (1999). *Contribuciones para un diagnóstico de la administración y gestión en la instituciones de educación superior en México*, México, SEPI ANUIES.
- CLARK, Burton R. (1983). *El sistema de educación superior.- Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- COHEN, M.D. y March, J.G (1972). *The American College President*, New York, McGraw-Hill.
- COHEN Michael D., March, James G. y Olsen, Johan P (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice"; en *Administrative Science Quarterly*, 17.
- CORDERA CAMPOS, R. (1994). "Hacia una Nueva Relación Universidad y Sociedad", en González (coord.), *Los procesos de reforma en la universidad mexicana...*
- CROZIER, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial.
- DE VRIES, Wietsc (1996). "Paradojas, Parcelas y Parálisis. La Universidad Autónoma de Puebla entre 1975 y 1980", en *Universidad Futura*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE-CINVESTAV.
- DENIS, J. L., Langley, A. y Cazale, L. (1996). "Leadership and Strategic Change Under Ambiguity", en *Organization Studies*, 17(4).
- DÍAZ, C. y Arechavala, R. (2001). "Flujo de Trabajo y Organización Informal.- Un Estudio de Caso en Contravención de las Previsiones de la Teoría Clásica de la Organización", *Memorias del V Congreso Nacional de Investigación en Ciencias Administrativas*, Universidad de Guadalajara.

- DIDOU AUPETIT, Sylvie (2000). Sociedad del conocimiento e internacionalización de la educación superior en México, México, ANUIES.
- DIDOU AUPETIT, Syivle (1994). “La Cooperación Internacional en el Campo Educativo: ¿Un Nuevo Campo de Intervención para las Universidades Mexicanas?”; en González (coord.), Los procesos de reforma en la universidad mexicana ...
- DIDRIKSSON, Axel (1998). “La Torre de Marllil: El Gobierno de las Universidades”, en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea ...
- FRIEDBERG, Erhard y Musselin, Christine (1996). “La Noción del Sistema Universitario y sus Implicaciones para el Estudio de las Universidades”, en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE-CINVESTAV.
- GIOIA, Dennis A., Thomas, James B., Ciark, Shawn M., Chittipeddi, K. (1994). “Symbolism and Strategic Change in Academia: The Dynamics of Sensemaking and Influence”, en Organization Science, Vol. 5(3).
- GONZÁLEZ, Fabián (coord.)(1994). Los procesos de reforma en la universidad mexicana, Universidad de Guadalajara.
- GRADILLA DAMY, Misael (1995). El juego del saber y del poder, México, El Colegio de México.
- HAGSTROM W O. (1965). The scientific community, New York, Basic Books.
- HARDY, Cynthia (1996). “Decisiones Estratégicas y Estilo Estratégico: El ‘Liderazgo’ en las Universidades Brasileñas”, en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE-CINVESTAV.
- HARDY, C., Langley, A., Mintzberg, H. y Rose, J. (1984). “Strategy Formation in the University Setting”, en J.L. Bess (ed.). College and university organization: Insights from the behavioral sciences, New York University Press.
- HERNÁNDEZ YÁÑEZ, Ma. Lorena (2000). “Niveles de Rendición de Cuentas”, Ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, CEIICH-UNAM. <http://serpiente.dgsca.unam.mx/ceiich>
- IBARRA COLADO, Eduardo (1996a). “Relevancia del Aporte Organizacional para Estudiar la Educación Superior”, en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE-CINVESTAV.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1996b). “Educación Superior y Teoría de la Organización: Posibilidades y Problemas de Una Relación Impostergable”, en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE- CINVESTAV.
- KENT, Rollin (1998). “Cambios Emergentes en las Universidades Públicas ante la Modernización de la Educación Superior”, en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea ...
- KIEL, Douglas L. (1993). “Nonlinear Dynamical Analysis: Assessing Systems Concepts in a Government Agency”, en Public Administration Review, 53(2).
- LANGLEY, A., Mintzberg, H., Pitcher, E, Posada, E. y SaintMacary, J (1995). “Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool”, en Organization Science, 6(3).
- LEE S., Allen (1991). “Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research”, Organization Science, Vol. 2(4).
- LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo (2000). “Las Formas de Gobierno en las Universidades Autónomas: Reflexiones para el Caso de la UNAM”, Ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, CEIICH-UNAM, <http://serpiente.dgsca.unam.mx/ceiich>
- MANERO BRITO, R. (1998). “Institucionalización, Reforma y Gobierno en la Institución Universitaria”, en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- MARCEAU, Jane (1996). “La Máquina de Producción de Conocimientos: Las Universidades y el Futuro de las Universidades”, en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana/DIE-CINVESTAV.

- MARTINEZ RIZO, Felipe (2000), Nueve retos para la educación superior.- Funciones, actores y estructuras, México, ANUIES.
- MERTON, Robert K. (1973). The sociology of science, theoretical and empíricas investigations, University of Chicago Press.
- MINTZBERG, Henry (1983). Power in and around organizations, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- MINTZBERG, Henry (1979). The structuring of organizations; Englewood Cliffs, Nj, Prentice Hall. NAVARRO, Miguel A. (1998). Lenguaje, ideología y administración educativa, México, ANUIES/Universidad de Guadalajara.
- ORDORIKA, Imanol (1998). "Poder, Política y Cambio en la Educación Superior: Conceptualización para el Análisis de los Procesos de Burocratización y Reforma de la UNAM", en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- PADUA, Jorge (1998). "La crisis de la educación superior y la reforma de las universidades", en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- PELZ, D.C. y Andrews, EM. (1976). Scientiflt in organizations, University of Michigan.
- PORTER, Luis (1988). The quest for rationality in higher education. A comparative study of five Mexican public universities, Tesis de Doctorado, Universidad de Harvard.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (1998). "La Modernización de la Educación Superior en Perspectiva, en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- RODRÍGUEZ, R. y CASANOVA, H. (coords.) (1998). Universidad contemporánea.- Racionalidad política y vinculación social México, CESU-UNAM, H. Porrúa.
- SHAFRITZ, J.M. y OTT, J.S. (eds.) (1996). Classics of organization theory, Wadsworth, Belmont, California.
- TIERNEY, WG. (1998). "Liderazgo y Postmodernismo", en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- THIÉTART, R.A. y Forgues, B. (1995). "Chaos Theory and Organization", en Organization Science, 6(1).
- VARELA PETITO, G. (1998), "Universidad y Desarrollo: El Vínculo Crítico", en Rodríguez y Casanova (coords.), Universidad contemporánea...
- VÉLEZ PLIEGO, A. (2000). "La Universidad Democrática, Crítica y Popular: Reflexiones sobre las Experiencias del Movimiento de Reforma Universitaria Democrática en Puebla, 1970-1990", Ponencia presentada en el Encuentro de Especialistas en Educación Superior, CEIICH-UNAM. <http://serpiente.dgsca.unam.mx/ceiich>
- WEICK, Karl (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en Administrative Science Quarterly, 21.