



Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Porter, L. (1999). Crisis en el gobierno de nuestras universidades públicas. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 1 (1). Consultado el día de mes de año en: <http://redie.uabc.mx/vol1no1/contenido-porter.html>

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 1, No. 1, 1999

Crisis en el gobierno de nuestras universidades públicas

A Crisis in the Management of our Public Universities

Luis Porter Galetar

porter@servidor.unam.mx

<http://www.excelencia.uat.mx/porter/>

Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco

Carmen 16

Colonia San Bernabé Ocoatepec

Magdalena Contreras, 10300

México, D. F., México

Resumen

En este artículo se hace una crítica de la forma en que se gobierna la educación superior, tanto a nivel federal como a nivel institucional, en México. Plantea que ante un futuro demasiado incierto, nuestra desgastada cultura política, sumada al difícil momento de transición histórica que vivimos, podría estar anticipando nuevas "sorpresas" tan graves como el actual caso de la prolongada huelga en la UNAM. El artículo propone el análisis de algunas características de las prácticas de gobierno tradicionales y deterministas, y se recomienda abandonar la actual separación entre el pensar y el actuar, haciendo una reflexión en la acción que ayude a la transformación real de nuestras IES. Se hace un llamado a que los actores de la educación superior recuperen la capacidad de crear un nuevo futuro, con mayor imaginación y con base en las posibilidades que somos capaces de visualizar como posibles. Se hace también un llamado para que el gobierno y sus políticas educativas, en vez de intentar predecir y fantasear con metas y objetivos

inverosímiles, sirvan para construir caminos y para transitar por ellos hacia ese futuro cuya creación es resultado de la acción individual y colectiva.

Palabras clave: Educación superior, planeación estratégica, comportamiento organizacional, modelo de tomas de decisiones.

Abstract

In the article, the author criticizes the way higher education is managed in Mexico, both at the federal and institutional levels. He states that at the dawn of an uncertain future, our worn-out political culture, along with the difficult times of historical transition we are going through, might be anticipating new "surprises", as critical as the current problem of the long-standing UNAM strike. He proposes to analyze the government's traditional and deterministic practices and recommends abandoning the current division between thought and action, as he discusses a policy that may truly transform our institutions of higher education. He addresses the staff in those institutions to try to regain their ability to create new prospects based on a greater imagination and on possibilities we can visualize. He also summons the government, with its educational policy, not to dream of unlikely goals, but to build the roads leading towards a future, whose creation depends on individual and collective actions.

Key words: Higher education, strategic planning, organizational behavior, decision making models.

Introducción

Hablar sobre gobierno es un tipo de reflexión que se sale de toda ciencia y entra en el reino de las cuestiones filosóficas, sociales y hasta religiosas. Existe una estrecha relación entre las reflexiones que uno pueda hacer sobre el hecho de gobernar y la visión del mundo que sustentamos, explícita e implícitamente. Todo estudio empírico del mundo, en este caso de las formas de conducción de las organizaciones humanas, sucede en el contexto de un marco mayor que son nuestros supuestos acerca de la naturaleza de la realidad. Una visión del mundo no es científica en sí misma, es la precondition para determinadas formas de indagación científica (Durant, 1999)¹. La visión predominante del mundo basada en supuestos judeocristianos acerca de la armonía y la perfección del mundo natural, va siendo sustituida por una visión más dinámica, basada en la naturaleza como un sistema constreñido por leyes de materia en movimiento. En esta nueva visión las oportunidades y el cambio, han pasado de una visión mecanicista y causal de la naturaleza hacia una visión muy diferente, similar a la de un escenario

o un teatro diseñado por un escenógrafo o un arquitecto, para la puesta en escena del acontecer de la conducta humana.

En este escrito nos sumamos a aquellos pensadores que dan particular valor al ser humano como individuo, a la manera que lo hace Oscar Wilde en su ensayo *"El alma del hombre bajo el socialismo"*. Es decir, nos sumamos a aquellos que detestan todo totalitarismo y que creen en el valor de una sociedad más humana y más fraternal, más igualitaria y respetuosa del otro. Toda síntesis científica es un esfuerzo que trata de ver la realidad total en sus términos más objetivos. Pero las visiones de la realidad que emergen de la ciencia no son científicas, es decir, no son sujetas a verificación científica. Esto nos explica por qué muchas interpretaciones de lo que hoy ocurre, son tan diferentes entre sí, contrastan o están en conflicto. Se trata de interpretaciones más cercanas a la filosofía que a las ciencias.

Este escrito se escribe en un país del llamado Primer Mundo, pero con la atención y la sensibilidad puesta en un país de América Latina, cuya población vendió o perdió su alma colectiva como resultado de la mala manera de gobernar de una clase política corrupta. Esta clase, que asumió la forma de un partido político todopoderoso, ha creado y permeado una cultura política altamente contaminante, apoyada por una élite social producto de una revolución fallida, tan poderosa como decadente. Esta clase, se ha sostenido durante este siglo por "formas de hacer" cuyos mecanismos y burocracia se encuentran hoy, al final del milenio, muy lejos de las virtudes que se atribuían a la libre empresa, en un mundo, que para bien o para mal, se globaliza en la "era de la informática", marcada por la innovación asistida por computadoras, por una creciente competencia y por mercados internacionales automatizados donde el dinero y sus productos se mueven sin fronteras.

Estamos en un momento de transformación histórica, caracterizada por una oposición bipolar entre la globalización tecno-económica y la identidad socio-cultural. Las consecuencias sociales y espaciales de estas transformaciones apenas comienzan a verse, y sin embargo ya han cambiado la forma en que trabajamos, que consumimos, y que vivimos. En el ámbito internacional, tanto en las instituciones como en otras instancias, el poder de los gobiernos centrales está decayendo. Lo mismo ocurre en el ámbito nacional y en el caso de las instituciones de educación superior. Las universidades han incrementado su relación con instituciones multilaterales y se ajustan cada vez más a acuerdos interinstitucionales nacionales e internacionales. Las escuelas, centros y facultades que conforman cada institución de educación superior, van adquiriendo mayor fortaleza en una tendencia hacia la descentralización, que se incrementa a medida que sus administraciones locales, cuando pueden ejercer cierta independencia, tienen mayor poder de negociación, representación, e iniciativa

estratégica. Poco a poco se reconoce que los gobiernos descentralizados son más aptos para navegar en estos flujos de información y de recursos, de conectarse mejor con la diversidad de sus actores, y representar mejor los intereses de sus académicos, administrativos y estudiantes. El gobierno central, en todas sus escalas, desde la SEP, hasta las IES, pasando por los gobiernos estatales, se ha vuelto demasiado grande para administrar lo cotidiano y específico, controlar finanzas, intercambio, producción e información. La actual crisis de legitimidad política a nivel federal, incluye una distancia creciente entre personas e instituciones en un momento en que el sector público debe ser activo y apoyado para contrabalancear los efectos no deseables de las fuerzas del mercado y la turbulencia financiera.

Confrontados con esta dinámica de transformación social y espacial, las categorías intelectuales que constituían la fundación de la administración pública y la planeación en general, y en lo educativo en particular, se han hecho obsoletos. Sin embargo los problemas que deben enfrentar tanto los tomadores de decisiones como los planificadores son más importantes que nunca y el repertorio de capacidades y destrezas acumulado en este campo, tanto en la práctica profesional como en la académica, continúa siendo importante y valioso. Lo que hoy está en juego es la habilidad de los planificadores y sus formadores de renovar su pensamiento, sus marcos de conocimiento, sus métodos, y de alejarse de una visión del mundo que ha quedado atrás: ese mundo centrado en la imposición de políticas verticales, el exceso de legislación y reglamentación, la creencia en modelos de crecimiento y de organización, en la posibilidad de predecir patrones sociales, en la legitimidad de gobiernos nacionales y en los beneficios a largo plazo del crecimiento económico sin límites sociales y ambientales producto de una visión del mundo básicamente patriarcal.

El peligro para los que imparten y estudian la administración pública así como para las escuelas de planeación, es enfrentar esta transformación en forma defensiva. Como en todos los procesos mayores de cambio social hoy se abren oportunidades extraordinarias que debemos aprovechar, ya que implican serios costos para aquellas instituciones e individuos incapaces o sin voluntad para ejercer la autocrítica que lleva al cambio. Muchos académicos se resisten al cambio recurriendo a especulaciones sobre resistencia cultural, refinando conceptos antiguos, o sumiéndose en procesos de reflexión, donde el tema del gobierno y la planeación deviene una meta en sí misma, antes que en un medio útil para la acción. Mientras, en el mundo profesional, la dura realidad de las burocracias, la política y los mercados dejan muy poco sitio para el escapismo intelectual. En el campo académico de la administración pública y la planeación, en contraste, la construcción de mundos de fantasía hechos de categorías abstractas, intenta sustituir la difícil tarea de reinventar intervenciones transformadoras y creativas en el cada vez más complejo mundo real.

Hoy, más que nunca, replantear el gobierno de la educación superior y la formación de políticos, así como el concepto de planeación democrática, es parte de la necesaria reforma para enfrentar los problemas explosivos, tanto económicos, sociales, como físico espaciales, que emergen en sistemas e instituciones alrededor del mundo, ante el impacto de la "era de la informática". Para estar preparados para la tarea, la planeación debe reconstruir sus herramientas de análisis, (no buscando producir nuevas "teorías"), sino enfocando su tarea en su objeto específico, formas de organización de la investigación, los procesos de enseñanza, la vinculación con los sectores privados y públicos, la extensión y servicio a la comunidad, y el desarrollo y transmisión de conocimiento nuevo. Como dice Manuel Castells (1998), "la planeación es una profesión, no una disciplina académica, es una tradición de trabajo profesional, no una meta-ideología de la racionalidad". La planeación educativa se ha alimentado de una variedad de disciplinas académicas: sociología, historia, economía, antropología, ingeniería, psicología, matemáticas, filosofía, y hasta arte y literatura. Su fuerza ha sido, y sigue siendo, su carácter interdisciplinario que abre un espacio amplio para tratar con nuevos asuntos, que hace posible fabricar herramientas con los materiales a la mano, sin tener que rendirse a la visión normativa, a la racionalidad técnica a la que actualmente las disciplinas académicas continúan atadas. La planeación se mueve libremente a través de muchas fronteras para pensar, diseñar y actuar. Pero para no perder dirección necesita un propósito. El propósito lo provee una definición poderosa y empírica de su objeto: tratando con cuestiones que tienen que ver con valores, actitudes, identidad cultural, organización, procesos. La planeación tiene que ver con un amplio rango de asuntos. Algunos aparecen en lo cotidiano de la vida de las instituciones y de las preocupaciones de los gobiernos, con las preocupaciones más generales que ocurren hoy alrededor del mundo, a saber:

1. El problema de la calidad de la educación. Esto se compara con la importancia de crear en cada institución un medio ambiente sustentable. Estamos conscientes del gran daño que ha provocado el proceso de crecimiento en la educación y su masificación sin control. Una estrategia de solidaridad entre generaciones, es decir entre nosotros y nuestros hijos, entre profesores y estudiantes, requiere un esfuerzo extraordinario para mejorar la calidad educativa, que corresponde a la calidad ambiental, que es siempre territorialmente específica.
2. Un segundo asunto fundamental, es la planeación de una infraestructura que debe ir con el proceso de avance del conocimiento en el planeta, así como en mejorar y adaptar o transformar la árida infraestructura que nos ha legado el mal diseño en las últimas décadas.

3. La reconstrucción del significado cultural en las formas y los procesos educativos, que constituye una nueva frontera para la planeación. En un mundo marcado por flujos abstractos de información, y caracterizada por el desarraigo de la cultura y la captura de nueva experiencia a través de la realidad virtual, es importante recuperar el sentido de identidad en los sitios donde estudiamos y trabajamos.
4. La descentralización efectiva hacia instancias de toma de decisiones locales y regionales, de administración, participación y representación, requiere un serio replanteamiento de las instituciones locales, estatales, generalmente propensas al parroquialismo, la corrupción y la pequeña política.

¿Qué clase de instituciones descentralizadas pueden ajustarse a la era de la información? ¿Cómo pueden estar conectadas para ser al mismo tiempo locales y globales, y cómo la planeación puede renovarse dentro de esta perspectiva? Se trata de un campo mayor de pensamiento y de diseño organizativo que debe relacionarse con las características de los territorios donde estas instituciones están enraizadas. Escribo entonces para un interlocutor en el que prevalece la fatiga y alta indignación política, carente de opciones políticas confiables, en una sociedad cuyos políticos, tomadores de decisiones, siguen basando su conducta en rituales, en discursos vacíos donde no cabe la protesta ni la crítica. Se trata de una situación que se extiende al mundo académico que es el semillero de los futuros tomadores de decisiones, agravado en estos instantes por una huelga que paraliza a la universidad más grande del continente, una huelga sin precedentes en la historia de la educación superior de América Latina. Sobre este legado fatal que desalienta todo intento crítico, surge este texto que busca dar elementos prácticos y útiles para explicar las "formas de hacer" vistas desde la ventana de la educación superior y las universidades públicas de México.

Necesidad de cambio en las Instituciones de Educación Superior

Las Universidades de todo el mundo se encuentran ante una situación muy diferente a la que prevalecía hace apenas pocos años. La expansión de la esfera del saber y su articulación con la dinámica productiva les plantea innumerables problemas para mantener su identidad como instituciones de sabiduría y cultura (Gago, 1993).

De la misma manera, las Universidades de México, en particular las públicas, viven una revolución sin darse todavía cuenta cabal de ello. Utilizando la comparación hecha por Keller en su libro "Estrategia Académica" (1983), se trata de un profundo cambio parecido al que impactó a los pequeños colegios religiosos

del temprano siglo diecinueve, creando la era de las nuevas universidades e instituciones educativas. Es un cambio que trae confusión y molestia en los círculos de la educación superior. No nos referimos esta vez a una crisis como la de la década de los ochenta cuando el empeoramiento de las condiciones financieras empujaron al declive más grave y sostenido de la calidad de la educación en la historia contemporánea de este país. Se trata de otras fuerzas quizás menos fáciles de percibir, pero poderosas, que nos empujan a nuevos cambios. Estas fuerzas son básicamente dos: 1) las que desplazan el sentido de la universidad como recinto formativo de un ser humano integral, hacia las urgencias y nuevas demandas de una sociedad atrapada en un modelo económico injusto, haciéndolo cada vez menos relevante para una clientela que las instituciones parecen olvidar: los estudiantes, y 2) las que buscan cambios que frenen la deshumanización de la universidad y le permitan retomar su capacidad iluminadora y formadora de seres comprometidos con la búsqueda de la verdad.

¿Cuál es la respuesta que las universidades están dando a los cambios a los que el entorno les obliga? Por una parte hay una proliferación inmensa de instituciones de educación superior (IES) buscando su sitio en el mercado de la oferta y la demanda educativa. Por el otro, las universidades públicas luchan por superar esta visión mercantil, y mantenerse como ámbitos abiertos a la sociedad, en su calidad de formadoras de un ser íntegro. Son muchas las fuerzas que intentan transformar a la universidad hacia uno u otro modelo. Para ciertos sectores de la sociedad la universidad actúa contra sus intereses. Un arma central que se utiliza hacia uno u otro lado, es el cambio organizativo como una herramienta diseñada en el sector privado, para enfrentar las amenazas y las oportunidades del mercado. Se trata de un arma de doble filo que trataremos de analizar.

Algunos estudiosos de las organizaciones académicas (Baldrige 1971, March y Simon 1958) han llamado a las universidades "anarquías organizadas" y han comparado sus procesos de administración, planeación y toma de decisiones con un "cajón de sastre". La masificación de la universidad pública mexicana y el deterioro de su calidad, hacen que hoy en día, el modelo prevaleciente de universidad formado por grupos anárquicos, arbitrarios, indolentes, sostenidos por un pequeño contingente de gente comprometida que se hace cargo de dignificar la institución, se encuentra en un proceso que de seguir así la puede llevar a un rápido colapso. El gobierno federal que tanto influye sobre la universidad mexicana, como reacción a la situación de deterioro universitario, ha iniciado desde hace dos décadas nuevas iniciativas de cambios en sus estrategias políticas para la educación superior. La formulación y puesta en marcha de éstas políticas, serán la materia prima de la presente crítica. La universidad pública, por su parte, ha comenzado a perder el rechazo y desdén que tenía por la planificación financiera y la administración estratégica. Aunque las autoridades

todavía se rigen por formas tradicionales y arcaicas de ejercer el gobierno, muchos profesores en las universidades han formado redes de comunicación y estudio y se dedican a la tarea de diseñar nuevas reglas de juego para la universidad, que influirán sobre la formación de nuevos cuadros directivos, y llevarán, tarde o temprano, a definir prioridades, planes y programas en busca de una elevación efectiva de su desgastada calidad académica².

La construcción de nuevo conocimiento y personal formado con mayor autoconsciencia, puede llevar a las universidades a un período de mayores logros que tome el lugar de la decadencia masiva a la que la inercia actual pretende llevarla. Estos cambios también sirven de respuesta a los requerimientos del gobierno federal, en un período de evolución que demanda que el gobierno asuma y asimile el verdadero significado de las políticas de los últimos decenios. Si la universidad aspira a tener éxito dentro del nuevo espíritu de "modernización" que vive México, como parte de un nuevo mundo, tendrá que resolver primero un dilema básico: para que la universidad publica deje su carácter paraestatal, su tendencia al burocratismo y a la sobre-reglamentación, para que abandone paulatinamente sus rutinas evasivas y sus hábitos de baja producción, la institución debe asumir su autonomía no como escudo de defensa, sino como espacio soberano dentro del que debe redefinirse a sí misma, su forma de gobierno, su misión, sus valores, su identidad, su capacidad de aprendizaje, y sobre todo, su capacidad de cambio.

La labor de los funcionarios que se encuentran en posiciones de alta dirección dentro de la educación superior en México, parece estar fracasando aún en el discutible objetivo de "modernizarlas", si entendemos por modernizar la inclusión de reglas de juego donde la productividad y eficiencia se encuentren por encima de valores como la reflexión y la crítica. En este trabajo sostendremos que la labor del gobierno no fracasa solamente por el contenido de sus políticas, sino por la debilidad de las herramientas de gobierno que utilizan tanto en su concepción como en su aplicación. En otras palabras, el éxito o fracaso de las políticas en educación superior no dependen de su contenido sino de la capacidad personal e institucional del sistema o de la organización de llevarlas a cabo. Podríamos aventurar la afirmación de que no es la educación la que se encuentra hoy en crisis, sino un determinado estilo de gobierno en la educación, tanto en el ámbito federal como en el particular institucional, mismo que vamos a intentar desglosar y analizar en este trabajo. En todo caso la clave para entender por qué las instituciones de educación superior en México se encuentran en la situación en la que se encuentran, no radica en los tomadores de decisiones y su capacidad de pensar, sino, en todo caso, en su incapacidad de integrar pensamiento y acción. Ampliando el sentido de estas declaraciones que nos sirven de punto de partida, la dirección o gobierno adecuado de un sector como el de la educación superior (o de cualquiera de las múltiples instituciones que lo componen), no depende de sus directivos, sino que se gesta en la vida académica de la institución, es decir, en la

dinámica del debate de los distintos grupos que pugnan por llevar a la institución hacia una dirección u otra. Cuando estos grupos o actores, que habitan los diversos organigramas y la estructura de nuestras instituciones, se encuentran marginados, sin capacidad de ejercer poder, en suma, no forman parte del gobierno o lo hacen simbólicamente, es necesario que las autoridades revisen sus supuestos, cuestionen sus métodos, replanteen sus marcos de conocimiento y los modelos que intentan imponer. ¿Cómo lograrlo? Una manera es confrontar a aquellos que continúan ejerciendo una cultura política obsoleta, con argumentos que los lleven hacia la autocrítica que evaden. Estas reflexiones pretenden servir para orientar al lector interesado en los temas que emanan del gobierno de la educación superior, hacia esa autocrítica sin la cual es imposible seguir aprendiendo.

Basado en estas premisas muy simplificadas, sostenemos que lo que no pudimos entender por medio de la teoría de las organizaciones, del análisis institucional y de la planeación racional normativa que dominó (y en gran medida continúa haciéndolo) el pensamiento de las últimas décadas, lo podemos aprender hoy de los avances en la esfera de la administración pública y de una visión crítica pero estudiosa de una nueva manera de concebir el gobierno, sus políticas y el papel que la planeación juega dentro de este amplio campo. Para hacer de la administración académica un instrumento efectivo de cambio, aquellos académicos que se están formando para asumir posiciones de dirección en las universidades, y los que hoy las tienen, deberían agregar a su repertorio de conocimientos y a su visión de la universidad, una mejor comprensión de las teorías del conocimiento que ellos mismos utilizan en su práctica administrativa y académica. Deberían asimismo reconocer la necesidad de aprender, no como un agregado cultural que puede obtenerse en seminarios, congresos o programas de superación, sino como ruptura epistemológica interna que lleve a cuestionar sus propios principios, para desarrollar una mayor conciencia de la variedad de modelos que asume la conducta de las organizaciones académicas y el papel que la nueva administración y liderazgo juega en ellos.

La concepción de una política educativa es una base de partida que nos lleva hacia la concepción y visión de gobierno. Hay múltiples definiciones de política³. La definición clásica entiende por política la serie de orientaciones explícitas que sirven de base a los planes de las autoridades, en cualquier nivel, para lograr resultados consistentes con la misiones y metas del gobierno o la organización. Sin embargo no hay una definición única y por política se entienden muchas cosas. Para algunos una política implica una ideología, la teoría en que se basa la conducta de la institución, es decir, una visión o una perspectiva, mientras que para otros, una política es una táctica, una maniobra para vencer a nuestro enemigo, es decir, una estrategia o una "estratagema". Siempre hay dos caras en la moneda de una política:

- Da dirección, curso, (pero al darlo también limita, porque deja afuera otros caminos posibles),
- Ayuda a caminar hacia cierta dirección, (pero puede impedir o desalentar ver a los lados o hacia otras partes),
- Concentra esfuerzos, promueve coordinación, (pero disminuye la visión periférica).
- Define a la organización, le da identidad, distinción, significado, formas convenientes de entender lo que la organización hace, (pero al definirla tan concretamente, la simplifica, la estereotipa, reduce la rica complejidad del sistema, sus múltiples facetas de identidad, potenciales o escondidas),
- Proporciona consistencia, reduce ambigüedad, ordena. Es como una teoría que ayuda a simplificar y explicar el mundo, facilitando la acción, (pero reduce la creatividad que nace de las zonas imprecisas propias de la indefinición y de la inconsistencia).

Por encima de tales contradicciones, el peligro de las políticas emitidas en un sitio para ser aplicados en otro, es que distorsionan la realidad al esquematizarla en pronunciamientos, declaraciones, palabras, teorías. Es conveniente recordar que las políticas, como las teorías, no son la realidad, son representaciones de la realidad, de la misma manera que las organizaciones no son su organigrama o sus actas constitutivas, ni su legislación o carta de procedimientos. Las políticas no se ven ni se tocan, por eso distorsionan. Al estudiar los pros y los contras de las políticas es posible pensar que puede ser tan bueno que existan como que no existan, especialmente cuando en lugar de formarse en la vida de una institución o de una nación, se formulan por unos cuantos para que sean seguidas por otros muchos.

La dicotomía pensar-actuar en el gobierno de la educación superior

En nuestra jerárquica cultura política (de sumisión y obediencia, entendidas como lealtad y disciplina) donde la investidura lo es todo, existe la tendencia de ver en el ejecutivo máximo (presidente, ministro, subsecretario, director, rector, etc.) al estratega que situado en la alta esfera, concibe e interpreta las grandes ideas, para que los demás las desarrollen, las pongan en marcha, "se ocupen de los detalles". Ninguna de las dos cosas ocurre: ni los altos directivos son estrategas, ni los subordinados las logran poner en marcha. La incomunicación vertical de nuestro sistema, evidente en las oficinas directivas, (a la que se le suma la incomunicación horizontal), hace que los pequeños detalles, no explícitos en las políticas, se encuentren más cerca de la realidad cotidiana que viven los subordinados, que de la declaración directiva. Los mandatos impresos en documentos oficiales no logran el aterrizaje que dan por hecho sus autores.

Vemos así como la política se queda en el discurso o en el documento cuya vigencia se pierde al momento de salir de la imprenta, antes de encontrar su lugar en el librero. Esto ocurre porque todavía domina en nuestro medio una concepción de "formulación de políticas", como un proceso conceptual semejante al diseño de un proyecto. Los directivos conciben sus políticas con la misma actitud que un arquitecto prefigura una casa o edificio. Al hacerlo, confunden "política" con "concepto".

Por ejemplo, en la Subsecretaría de Educación Superior, un grupo de expertos, convocados por la autoridad máxima que es el subsecretario, se reúne para concebir una política cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad en las IES. Para ello se citan en un recinto, se sientan alrededor de una mesa, y conciben un programa que busca promover al mejoramiento del profesorado en las universidades públicas. Se trata de una visión que concibe la formulación de políticas como un diseño, el diseño de un proyecto. La versión latinoamericana de esta concepción de la planeación normativa, conocida también como racional comprensiva, tiene raíces en CEPAL e ILPES. Fue concebida desde Washington, hace medio siglo atrás, y no varió mucho, décadas después, cuando se promovió como "planeación estratégica" esta vez promovida desde Boston, por la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard. Este modelo, que se popularizó ampliamente como SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*), planteaba una planeación basada en las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de una organización. Se trata de un proceso deliberado de pensamiento consciente, asumido como "racional", ubicado en el nivel de la toma de decisiones, donde el que manda es el estratega-arquitecto. Siguiendo esta modalidad y el ejemplo anterior, el subsecretario confiere poder a un grupo de expertos, siguiendo una lógica institucional (que cumple con la legalidad política que incluye a ANUIES, CONACYT, etc.) coordinado por una persona de prestigio (y de su confianza). Al hacerlo, los demás actores que componen el sector, muchos de los cuales serán sujetos de dicho programa, quedan relegados a papeles de subordinación. Paralelamente, otros grupos formados de manera similar, elaboran otras políticas que también tomarán la forma de programas federales de gran envergadura, tales como FOMES, Carrera Docente, etc. Ninguno de estos grupos se encuentra funcionalmente comunicado entre sí. El papel de priorización, sincronización o coordinación, si es que existe como tal, ocurre en lo alto de la pirámide. No hay reuniones entre los grupos de trabajo, como no la hay en los múltiples niveles que van formando la base de esta gran pirámide. Este tipo de modelo o forma de trabajo, requiere un proceso simplificador en la elaboración de la política, ya que ésta, en su verbalización, debe ser accesible, fácil de entender, susceptible a ser reducida a unas cuantas "tarjetas ejecutivas" (un tipo de instrumento común en nuestra cultura política en donde conceptos e ideas se reducen a su mínima expresión). Esto ocurre de esta manera y no de otra, porque el programa al estar

controlado por prácticamente una sola mente, (en este caso la del funcionario con la autoridad suficiente), debe cuidar que su formulación no traspase la sutil línea que divide análisis formal, de intuición o inconsciente, y mantener de esa forma, su cualidad de "racional".

Lo que le importa al directivo es la situación específica, el hecho de que dentro de determinados plazos y utilizando determinados recursos, hay que encontrar formas efectivas que ayuden "a mejorar la calidad" en las instituciones o a realizar una "distribución más racional de los recursos", lograr la "equidad" o la "pertinencia" social, etc. La situación no se ve como un sistema complejo de variables generales, no se inscribe en la variedad de situaciones que el ámbito de la educación superior presenta. Las políticas así concebidas se diseñan en función del objetivo, sin preocuparse mucho por su contenido y los posibles impactos en otras dimensiones de la misma realidad, o de la tipología de las instituciones, muy diferentes entre sí, aunque pertenezcan al mismo "sistema": tecnológicos, universidades públicas, etc. El esfuerzo se pone en el proceso de concepción, en la redacción de un documento de lectura accesible que debe aprobar el directivo, (que es el primero que la lee y tiene que entender) para que automáticamente la acate la comunidad, los subordinados responsables de su puesta en marcha. Este tipo de política toma la forma de una concepción total, amplia, que no deja mucho lugar a cambios. Un tipo de mandato similar a una formulación "bíblica", que se hace explícita en modernas tablas de la ley, documentos, manuales, presentaciones visuales, etc. Las políticas así concebidas no evolucionan ni se discuten, no se forman, se formulan. Esto explica por qué una vez escritas y publicadas, sobreviene un periodo de legitimación, difusión y proceso "educativo", (la gente tiene que entender lo que se quiere porque se asume que una vez entendido, automáticamente se acepta). El supuesto es que solamente se necesita entrenamiento para que la política sea comprendida, e implantada. Es el nuevo instante en que la comunicación (vertical y horizontal) hasta ese momento prácticamente inexistente, aparece como necesaria. Es el momento de organizar "foros de participación", "seminarios", para que las prescripciones sean atendidas. Por ello las políticas deben estar predigeridas, explicitadas, para que se pueda difundir fácilmente y logren convertirse en actividad, en acción. Se trata de un modelo donde se piensa primero para actuar después.

¿Cuáles son los problemas de este tipo de formulación? Desarrolladas en la lejanía de las oficinas del directivo, por un grupo inaccesible de "expertos", niega o anula importantes aspectos de la formación de políticas. Ve el desarrollo incremental de la política como un problema, no como un proceso de enriquecimiento. No hace caso a la posibilidad de que surjan "políticas emergentes". La influencia que la estructura existente en las instituciones pueda ejercer sobre la política es vista como una desventaja, como una molestia o

como una barrera. Deja fuera la participación de los diversos actores a los que la política afectará. Lo que caracteriza esta forma de proceder, dominante en México, es el papel central que juega el pensamiento consciente, (como pensamiento que precede a la acción), y por lo tanto el hecho de que el sistema o la organización separe el trabajo de los que piensan del trabajo de los que lo hacen. La idea de que el pensamiento es independiente de la acción, donde la política es una concepción y no un proceso de aprendizaje, enajena sus buenas intenciones y rigidiza todo proceso de negociación (Schön y Rein, 1994). Además hace evidente la diferencia entre los políticos como "expertos pensantes" situados alrededor del directivo, y el resto de los actores como los "subordinados actuantes", (potenciales culpables de la mala interpretación, comprensión, e implantación o no-implantación de la política).

Esto se ilustra claramente en el hecho de que el método parte de evaluar "fortalezas y debilidades" ¿Quién puede saber cuáles son las fortalezas y debilidades de una institución? Difícilmente un individuo o un grupo puede llegar a este tipo de "diagnóstico". El actual rector de la UNAM, protagonista y víctima de este tipo de pensamiento político, repite una década más tarde, lo que el ex rector, Dr. Carpizo intentó al aplicar estrictamente este procedimiento de planeación estratégica empresarial (SWOT) en su intento de cambiar a la UNAM. Ambos formularon políticas a partir de un pensamiento consciente, verbal y escrito. El documento "Fortalezas y Debilidades de la UNAM", desencadenó el movimiento que llevó a la renuncia del rector. En el momento de escribir este ensayo, el Dr. Barnés resiste la más larga huelga en la historia de la UNAM. Es fácil imaginar al grupo de autoridades reunidas, leyendo las "tarjetas ejecutivas" redactadas por los "expertos-asesores", enlistando las fortalezas y las debilidades de la institución o las nuevas cuotas a pagar por los estudiantes. Pero, ¿quién puede afirmar que son justamente esas y no otras las políticas, sin haberlas realmente discutido con la comunidad? ⁴.

Toda política implica moverse hacia nuevas experiencias, dar un paso a lo desconocido. Si es así, entonces no se puede estar seguro, no se puede promulgar un cambio desde los estrechos órganos colegiados en instituciones donde su representatividad es cuestionable, de la misma manera que no se puede promulgar un programa federal desde las oficinas centrales, como si desde allí fuéramos capaces de conocer de antemano, la múltiple realidad de nuestras instituciones, las condiciones en que se encuentran, sus capacidades y sus necesidades. La experiencia nos indica que las estructuras de las IES no son fácilmente manuable, ni flexibles. Los cambios no funcionan secuencialmente. Los cambios son interactivos, ocurren en zig zag, son dialécticos. Una cosa influye a la otra, de atrás para adelante o viceversa. La idea de que "vamos a crear la política y luego la articulamos" no es posible en un medio cambiante. Ningún plan es certero y definitivo. La organización sigue funcionando mientras se

formula la política que intenta convertirse en plan. Los factores que conforman este funcionamiento provienen de múltiples direcciones, suceden sobre la marcha: decisiones internas, eventos externos, relaciones de poder y conducta, necesidades técnicas y de información, acciones de oponentes inteligentes, etc. La política que se quiere convertir en plan institucional de desarrollo (PID) asume o pretende que la institución se detenga para darle tiempo a la oficina de planeación a orquestarla en un momento preciso e imposible. El plan resultante es un documento impreso, en el que se hacen explícitos objetivos, estrategias, acciones, recursos, etc. Ser explícitos en una política vuelve a cerrarnos la visión periférica. Esta visión no habla de cómo o cuándo no hacer explícita una política. Comete el mismo error: separa formular de implementar, lo que equivale a separar pensar de actuar.

Nuestro futuro es demasiado incierto, y nos esperan muchas nuevas sorpresas. Esto no implica que estemos en imposibilidad de gobernar mejor, de planificar mejor. Salvo que se intente continuar con prácticas tradicionales y deterministas, fundamentadas en el cálculo de la predicción, que ya ha demostrado ser obsoleto. Un buen gobierno precede y preside a la acción. No se detiene en el momento cognoscitivo, en el pensar, en hacer diagnósticos y estudiar para conocer qué pasa. Gobierna para crear el futuro, no para fantasear e intentar predecirlo, ya que el futuro es y será siempre desconocido para nosotros. Pero el "buen gobierno", por llamarle de alguna manera, es el que se prepara para intentar crear el futuro, con imaginación, pero con base en las posibilidades que somos capaces de visualizar como posibles, de descubrir como deseables. Si actuamos como si algo fuera a ocurrir, ese algo tiene mayor posibilidades de que ocurra. Hablamos entonces de apostar al futuro, a determinados futuros. Aunque no podemos controlar los resultados de nuestras acciones, sí podemos influir en ellos. Entonces, en vez de predecir, hay que construir caminos para transitar por ellos al futuro que queremos crear. El que construye caminos nuevos puede transitar mejor en ellos. Pero debo ser yo, individuo, como parte de un colectivo, diseñando el camino y construyéndolo en la marcha. No en el mapa, sino en la tierra, con su intrincada geografía y sus accidentes, planeando en el campo de acción, junto con los que conocen el terreno y lo modifican con su acción cotidiana.

Referencias

Allison, G.T. (1991). *Essence of decision: Explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.

Argyris, C. (1991). Teaching smart people how to learn. *Harvard Business Review*, 69 (3), 99-109.

Baldrige, V. (1971). *Power and conflict in the university: Research in the sociology of complex organizations*. John Wiley & Sons.

Benveniste, G. (1990). *Masterings the politics of planning*. San Francisco: Jossey-Bass.

Bolman, L.G. y Deal, T. (1997). *Reframing organizations: Artistry, choice and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brunsson, N. (1985). *The irrational organization: Irrationality as a basis for organizational action and change*. John Wiley & Sons.

Bryson J. M. (1988). *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Castells, M. (1998). The education of city planners in the information age. *Berkeley Planning Journal*, 12, 25-31.

Clausewitz, C. Von. (1968). *On war*. Penguin Books.

Cohen, M.D., March , J G y Olsen, J.P.(1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.

Cyert R.M. y March J.G. (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Davis, R. (1980). *Planning education for development: Issues and problems in the planning of education in developing countries*. Vol I y II. Cambridge Mass.: Center of Studies in Education and Development, USAID & Harvard University.

Drucker, P.F. (1994). The theory of the business. *Harvard Business Review*, 72 (5), 95-105.

Forester J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, California: University of California Press.

Gago, A. (1993). Conferencia presentada en la Reunión Trilateral para la Educación. Vancouver, Canadá. (Manuscrito sin publicar).

Keller, G. (1983). *Academic strategy. The management revolution in American higher education*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Lindblom, C.E. (1959). The science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.

Lindblom, C.E. (1968). *The policy-making process*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.

March, J. G. y Simon, H.A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons.

March , J.G. y Olsen, J.P.(eds.). (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Berge Norway: Universitetsforlaget.

Matus, C. (1983). *Elementos de planificación estratégica, política y plan en situaciones de conflicto*. Venezuela: CENDES, Universidad Central de Venezuela.

McGinn, N. (1992). *Democratic forms of planning for education*. Harvard Graduate School of Education. (Manuscrito sin publicar).

McGinn N. y Porter, L. (1983). *An introduction to strategic planning in Latin America*. Documento de trabajo, 103. Cambridge Mass.: HIID, Harvard University.

Mintzberg, H. (1973). Strategy making in three modes. *California Management Review*, 16 (2), 44-53.

Mintzberg, H. (1974). *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press.

Mintzberg, H. (1998). *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. Simon and Schuster.

Porter, L. (1988). *La búsqueda de racionalidad en la planeación educativa. Estudio comparativo en cinco universidades públicas*. Tesis de grado sin publicar. Escuela de Educación, Universidad de Harvard.

Pfeffer, J. y Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper and Row.

Schön, D. (1982). Some of what a planner knows: a case study of knowing in practice. *Journal of the American Planning Association*, 48 (3), 351-364.

Schön, D. (1984). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.

Schön, D. (1990). *Educating the reflective practitioner*. Jossey-Bass.

Schön, D y Rein, M. (1995). *Frame reflection, toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.

Simon, H.A. (1977). *The new science of management decision*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Senge, P. (1994). *The fifth discipline fieldbook. Strategies and tools for building a learning organization*. Currency, Doubleday.

¹ En su crítica al libro de John C. Greene "Debating Darwin", New York Times Review of Books, Julio 11, 1999.pp28.

² RISEU y GRUDEO, son dos redes que sobresalen en este sentido en este momento. Riseu, Red de Investigadores sobre Educación Superior puede localizarse en riseu@servidor.unam.mx , Grudeo, es el Grupo de Estudios sobre Organizaciones, con base en la UAM de Ixtapalapa, aeo@xanum.uam.mx

³ Este trabajo se inspira en el último libro de Henry Mintzberg titulado "Strategy Safari" (1998). El libro es sumamente didáctico, es un libro de texto, esquemático y sencillo, que delinea diez visiones que definen la evolución del pensamiento en lo referente a la formulación de estrategias en el mundo de la administración de empresas (que traducimos como "políticas" en el campo de la administración pública). Estas diez visiones las adapto a la educación con nuevas etiquetas: la formulación de políticas como,

- 1) proceso de conceptualización (diseño o proyecto),
- 2) proceso formal de planeación (plan),
- 3) proceso de análisis de identidad (posicionamiento),
- 4) proceso de la visión/misión del líder (empresa),
- 5) proceso de conocimiento en la mente del directivo (mente),
- 6) proceso de aprendizaje organizacional (adaptación) ,
- 7) proceso de negociación (poder),
- 8) proceso de cooperación colectiva (cultura),
- 9) proceso de reacción al medio (ecología),
- 10) proceso de configuración, transformación y cambio (situación).

Las tres primeras son eminentemente prescriptivas, se concentran en el "deber ser", (cómo deben formularse, antes de como se formulan). Las dos siguientes son descriptivas individuales (describen como el directivo formula, de hecho, las políticas). Las 5 últimas, son descriptivas grupales, donde las políticas se describen como procesos emergentes (las estrategias se formulan de a poco por pasos incrementales, mientras la organización se adapta o aprende), como proceso de negociación entre fuerzas, como proceso colectivo y cooperativo, como proceso reactivo y, por último, el situacional como un proceso integrativo combinatorio que busca el cambio estratégico.

⁴ De acuerdo al concepto de "situación" de Carlos Matus, lo que puede ser visto como un problema para el alto ejecutivo puede ser una oportunidad para alguien situado en otro nivel o jugando otro papel, lo que puede tomarse como una debilidad puede ser una fortaleza desde otro punto de vista. La situación será el resultado de como definamos qué es un problema, o en este caso qué es una debilidad o una fortaleza.