



VOL: AÑO 2, NUMERO 5

FECHA: OTOÑO 1987

TEMA: EXPLORANDO EN LA UNIVERSIDAD

TITULO: **La organización universitaria y la masificación: La UNAM en los años setenta**

AUTOR: *Rollin Kent Serna* [*]

SECCION: Artículos

TEXTO

1. Introducción [**]

La pretensión de este ensayo es formular una hipótesis acerca de la universidad en tanto que forma de organización cultural. Partimos del supuesto de que el análisis de la mediación organizacional es un requisito para entender sociológicamente el fenómeno universitario, siendo éste un componente específico de la organización global de la cultura. ¿Qué tipo de institución es la universidad y qué mutaciones ha tenido a lo largo del proceso de masificación? Estos son temas que es preciso desentrañar si hemos de comprender de manera específica la realidad universitaria y particularmente su dinámica académica, ya que las actividades típicas de la universidad como la producción de conocimientos y las relaciones pedagógicas se realizan en un determinado marco organizacional, e incluso diríamos que estas prácticas son formas de organización específicas. El carácter concreto del vínculo pedagógico y de la producción de conocimientos, en tanto que prácticas socialmente construidas, está dado por sus modos particulares de organización y relación. Así, la discusión sociológica sobre la institución universitaria deberá enfocar no sólo las estructuras formales -tales como las formas de gobierno o los organigramas de las escuelas y centros de investigación- sino que además deberá analizar la naturaleza socio-organizacional del curriculum, [1] el aula, [2] la profesión académica y también la profesión político-burocrática de la universidad contemporánea.

Sobre la base de un esbozo general de las categorías que nos parecen relevantes, elaboraremos una hipótesis acerca de la realidad organizacional de lo que hoy se conoce como la universidad de masas, para entonces formular una imagen acerca de algunos de los cambios que, en tanto que corporación, experimentó la Universidad Nacional Autónoma de México en los años setenta.

2. El problema analítico del fenómeno organizacional

Los estudios organizacionales clásicos basados en modelos racionales o en los paradigmas funcionales han intentado explicar los patrones organizacionales -es decir, sus estructuras, mecanismos y estrategias- sobre el presupuesto de la tendencia de la organización a desempeñar de manera sistemática y eficiente los fines que tiene asignados. El punto de partida de estos estudios ha sido una cierta interpretación del planteamiento de Max Weber acerca del impulso de la sociedad moderna a generar organizaciones de tipo burocrático, entendidas típico-idealmente como organizaciones especializadas, jerárquica y racionalmente organizadas para cumplir determinados fines;

son organismos basados en un sistema de normas que regulan específicamente los puestos y las actividades, amén de que exigen relaciones impersonales entre sus actores e imponen una escala de competencias técnicas en los procedimientos de contratación y promoción de su personal. Se trata de un modelo que combina la disciplina y la especialización técnica, las cuales serían las condiciones óptimas para producir y distribuir mercancías, proporcionar servicios o desplegar estrategias políticas. De acuerdo con la argumentación weberiana, este tipo de organismos racionales o burocráticos tiende a aparecer en las sociedades industriales y complejas como respuesta a procesos y necesidades como los siguientes: el desarrollo de la economía monetaria y del aparato fiscal que le acompaña; la expansión cuantitativa y cualitativa de las tareas administrativas en el seno del aparato estatal, los partidos de masas, los sindicatos, el ejército, la iglesia y el sistema escolar; el desarrollo tecnológico que multiplica la capacidad de los sistemas de transporte, comunicación y producción; la aceleración del ritmo de los acontecimientos sociales que obliga al Estado a reaccionar cada vez más expeditamente a través de organismos burocráticos centralizados y eficientes; la creciente concentración de poder político y económico en pocas manos, la cual favorece la concentración del poder administrativo; la creciente nivelación de las diferencias económicas y sociales en el seno de los grupos dominados de la sociedad -es decir, la tendencia histórica hacia la democracia de masas que fortalece la exigencia de que el ejercicio del poder sea sometido a normas abstractas basadas en la igualdad jurídica y en la supresión de la administración casuística (y por ende la desaparición de los privilegios). [3] En este contexto, plantea Weber, el desarrollo del dominio burocrático "como es natural, se halla al servicio de la penetración del 'racionalismo' (entendido como congruencia de fines y medios, ya sea en términos de valores o intereses materiales) en la forma de vida. Pero este concepto admite muy diferentes contenidos. De un modo enteramente general sólo puede decirse que la evolución hacia la 'objetividad' racional, hacia la humanidad profesional y especializada, con todas sus múltiples consecuencias, es impulsada muy intensamente por la burocratización de todo dominio." [4]

Este concepto weberiano de la racionalización como tendencia histórica compleja y carente de teleologismos fue transformado por el fetichismo administrativo de las teorías organizacionales modernas en un paradigma teórico y normativo volcado a la identificación y el mejoramiento de las funciones formales, las estructuras racionales y las tecnologías eficientes en las organizaciones, particularmente las de tipo empresarial. Sin embargo, su poder explicativo ha sido más bien débil y sus aplicaciones se han centrado en la solución de problemas funcionales específicos en organizaciones determinadas. Las críticas que se han enderezado contra esta tendencia "ortodoxa" señalan varios problemas que ella no ha sido capaz de explicar: el contraste entre las funciones manifiestas de la organización y sus funciones latentes, es decir entre sus fines explícitos y las diversas consecuencias no esperadas que se desprenden del proceso organizacional; la existencia de estructuras informales yuxtapuestas o contrapuestas a las formales como producto de las relaciones que genera la dinámica real de las organizaciones; el proceso intersubjetivo de construcción de una red de significados, hábitos y normas que continuamente están siendo negociados más allá de la racionalidad formal de la institución; el carácter problemático de la racionalidad de los actores, quienes no necesariamente proceden de acuerdo con las normas establecidas de eficacia, productividad o servicio; la naturaleza y el peso específico de las relaciones de poder objetivas entre diversos grupos e intereses, con base en las cuales son orientados y negociados los fines, las tecnologías, la división del trabajo y las estrategias; el difícil concepto de las fronteras organizacionales, el cual habría que interpretar dinámicamente en términos de que en ciertos niveles las organizaciones están auto-contenidas pero en otros están abiertamente relacionadas con otras organizaciones y procesos "externos"; la existencia de mercados o redes de intercambio -de poder, recursos, puestos y prestigios- tanto al interior de las organizaciones como entre unas y otras; y finalmente el problema

de la historicidad de las organizaciones, ligado por supuesto a temas como el conflicto interno y las tensiones con el medio social. [5]

A este último respecto, el planteamiento weberiano acerca de los procesos políticos, económicos y sociales que presionan hacia la extensión y diversificación de las organizaciones merece abundamiento. Frente a la tendencia moderna de la constitución de las masas como sujetos políticos y como consumidores de servicios y bienes, se pone al orden del día el problema de los "mecanismos selectivos precisados para estabilizar políticamente los conflictos suscitados por la expansión y diferenciación de la demanda social, ya que las masas no pueden ser más tratadas como 'objetos pasivos de administración', sin que la esfera político-decisional curse hacia una dominación externa, sin consenso, como una máquina inanimada e independiente en su racionalidad formal". [6] Se tiende a dar un triple movimiento contradictorio: la emergencia activa y "arisca" de las masas (democratización), la penetración de la política en la sociedad civil (ampliación del Estado) y la creciente autonomización de lo político (concentración de los medios de administración y decisión). [7]

La extensión de la esfera organizacional en la sociedad también viene asociada a la industrialización y la urbanización que transforman la estratificación social, creando y ampliando espacios ocupacionales, sociales y culturales para los sectores medios que se van encargando de las funciones de coordinación, diseño, control y entrenamiento. La proliferación de las ocupaciones técnicas y las profesiones conlleva la creciente utilización de la inteligencia capacitada en la actividad productiva, por lo cual la búsqueda del certificado escolar pasa a ocupar un sitio primordial en las formas de identidad socio-cultural de las masas urbanas y como mecanismos de inserción en una estructura ocupacional competitiva y estratificada crecientemente con base en criterios meritocráticos. El certificado y la masificación de la demanda escolar vienen a constituir formas particulares de lucha, reacomodo y movilidad para masas de individuos desprovistos de capital propio y por ende excluidos de las vías empresariales y de reproducción y ascenso social. Los mercados ocupacionales y las carreras organizacionalmente constituidas se presentan así como los vehículos o mediaciones específicas a través de las cuales se despliegan estas estrategias de acceso, control y clausura de los mercados laborales. [8]

Por esta vía, además, las dinámicas organizacionales aparecen como procesos metabólicos de las tendencias culturales y políticas socialmente prevalecientes. Las organizaciones no son necesariamente, entonces, entidades unitarias, actores singulares o sistemas integrados, sino zonas de despliegue de contradicciones [9] y por tanto deberán ser estudiadas históricamente para identificar las tensiones entre la organización establecida y el proceso organizacional emergente.

En el caso de los países latinoamericanos, los patrones de industrialización dependientes y desiguales han propiciado la monopolización, la hiperurbanización, la expansión desmedida del sector terciario de las economías y el surgimiento de vastos sectores informales o marginales, movimientos que impulsan la hinchazón del sector público y las grandes empresas de servicios: aunque crecen las ocupaciones estrictamente técnicas o modernas -encargadas de identificar y gestionar la inversión de capital, aplicar óptimamente recursos limitados, desarrollar tecnologías y administrar científicamente a las empresas- no deja de persistir una gran demanda de ocupaciones tradicionales como la del abogado, experto "generalista" empleado para elaborar e interpretar leyes, reglamentos y decretos y para hacer política antes que para administrar bienes o procesos técnicos. [10] Además, se extiende crecientemente el fenómeno de la desprofesionalización: la sub-utilización o la no-absorción de las capacidades profesionales por la economía. Quizá la ambigüedad de la difícil convivencia de lo

"tradicional" y lo "moderno" (aceptando las limitaciones de esta terminología) sea uno de los rasgos específicos de las culturales organizacionales y los mercados profesionales en los países dependientes.

Así, el fenómeno organizacional difícilmente puede ser captado solamente por un enfoque sistémico formalista, ya que su realidad interna es más compleja y conflictiva y menos racional que lo que hace suponer la teoría ortodoxa. También es patente que no podemos explicar una organización como una entidad abstraída de los procesos sociales globales. A la teoría de las organizaciones es preciso agregar la teoría de las ocupaciones y profesiones, la teoría de la estratificación y movilidad sociales y también la teoría política, todas ellas insumos explicativos importantes.

¿Qué especificidad tiene, entonces, el concepto de organización? Partimos de la idea de que una organización es una forma institucional de control: [11] puede tratarse del control sobre la producción o distribución de bienes o servicios, la circulación de capital, la administración de puestos, la producción de saberes, prestigios y certificados escolares, el comportamiento cotidiano y las actitudes de individuos, la producción y aplicación del poder, o la producción y distribución de información. Así, podemos hablar de organizaciones empresariales con fines productivos, organismos represivos, organizaciones profesionales de servicio, instituciones estrictamente administrativas, organizaciones culturales y formas asociativas de acción política. Por lo mismo, existen diversas formas de control: la de tipo racional-burocrático tipificado por la empresa productiva o empresarial, el control por grupos profesionales o de estatus dentro de la organización (como en el caso de los médicos de un hospital o los científicos de un centro de investigación), o el control democrático realizado por formas de auto-organización de los trabajadores en un sindicato o los militantes en un partido político. [12] Las diversas formas de control organizacional están determinadas no sólo por las funciones formales de la organización sino por la peculiar combinación de relaciones jerárquicas o democráticas y por la intervención específica del saber especializado en el funcionamiento de la organización. El tipo de conocimientos requeridos (su nivel de especialización y escasez) y el grado de autonomía logrado por sus portadores son condicionantes importantes del poder que pueda ejercer un determinado grupo profesional u ocupacional dentro de una organización. Asimismo, esto va asociado al tema de quiénes controlan los recursos, la división del trabajo y las estrategias organizacionales.

La complejidad de una organización está en relación con el hecho de que se constituyen a su interior diversos mercados y por ende diversas racionalidades en movimiento. Por mercados entendemos estructuras de oportunidades y circuitos institucionalmente configurados con formas organizativas y ethos propios. Puede tratarse de mercados ocupacionales, de saberes y prestigios, y de recursos y poder. En el marco de estas redes se conforman carreras, aspiraciones, intereses y clientelas los cuales no están necesariamente ceñidos a las fronteras institucionales, pues alguno de estos mercados puede establecer relaciones con otras organizaciones o con mercados externos. El sindicato de empresa es el caso de una asociación formada dentro de una organización con el objeto de disputar el control sobre el mercado laboral interno, mientras que por otro lado los altos dirigentes de una organización pueden abrirse canales de movilidad hacia otros aparatos constituyendo mercados interorganizacionales.

Si bien pocas organizaciones son global y rigurosamente de tipo burocrático, se puede hablar no obstante de procesos de burocratización, es decir de tendencias más o menos desarrolladas en cualquier organización a constituir jerarquías racionales, reglamentaciones explícitas de conducta, especializaciones técnicas y profesionales, y criterios meritocráticos con base en el uso de certificados escolares para regular el

movimiento del mercado ocupacional. [***] La burocratización no es un proceso "natural" que se desarrolla uniformemente en toda la organización, sino que sucede en diferentes grados, en diversos sectores y a ritmos variables: así, por ejemplo, en una moderna universidad de masas es común que aparezcan cuerpos administrativos centrales altamente burocratizados, el crecimiento acelerado de la demanda estudiantil puede burocratizar los servicios escolares; la expansión de la planta trabajadora y el surgimiento del sindicalismo conlleva la regularización laboral por medio de contratos colectivos, cuya administración impulsa la burocratización tanto de los departamentos de personal como de los propios sindicatos y la creciente influencia de los organismos estatales de planeación y fomento educativo tiende a burocratizar en mayor medida a un centro de investigación que a una escuela profesional. [13]

Pero los procesos de burocratización también tiene un trasfondo político: van acompañados de la disminución del peso de las formas democráticas de organización y representación en una institución, la burocratización fragmentada las demandas de los actores organizacionales, ejerciendo sobre éstos un efecto de descomposición y recomposición desde arriba; en este contexto, se van aislando las esferas decisorias claves de las presiones sociales; y por último la burocratización es una proclividad hacia el disciplinamiento y la regulación de los comportamientos organizacionales a través de la imposición de rutinas, expedientes, reglamentos y jerarquías. En los procesos de burocratización aguda y como reacción a situaciones de fuerte conflicto político, puede aumentar la autonomía y la fuerza del sector político-administrativo de una organización hasta emerger como un sujeto burocrático: un agente político organizacional cuya base de reclutamiento son las ocupaciones administrativas (aunque pueden participar sectores profesionales) que ejercen funciones de control político e ideológico por encima de sus atribuciones administrativas formales, generando así su propio mercado, su propia cultura y sus propias reglas sobre el uso del poder y los recursos. La aparición de un sujeto burocrático siempre es un hecho que adquiere significado en el contexto de la correlación de fuerzas organizacionales pues, como veremos, en el caso de la moderna universidad de masas la fuerza y la autonomía relativas de las culturas académicas, sindicales y estudiantiles son elementos claves del campo de constitución de los sujetos burocráticos. Constataremos que, para la UNAM, la fortaleza de la cultura burocrática está en íntima relación con la debilidad de la cultura académica.

3. La Universidad como sistema flojamente acoplado

Repere el lector en la siguiente metáfora:

Imagine que usted es árbitro, entrenador, jugador o espectador de un partido informal de fútbol: la cancha es redonda; hay varias porterías dispersas arbitrariamente alrededor del campo circular; las personas pueden entrar al juego o salir cuando se les ocurre; pueden lanzar balones cuando lo deseen; pueden decir "Anoté un gol" cada vez que lo deseen; el juego tiene lugar en un campo inclinado y se juega como si tuviera sentido.

Si en esta imagen se sustituyen los árbitros por directores, los entrenadores por profesores, los jugadores por estudiantes, los padres en lugar de los espectadores y la enseñanza en lugar del fútbol, se tendrá una descripción igualmente informal de las organizaciones escolares. La belleza de esta descripción es que capta un conjunto diferente de realidades dentro de las organizaciones educativas de las que se aprecian cuando estas mismas organizaciones se examinan a través de los dogmas de la teoría burocrática...

Cometeríamos un grave error si percibiéramos la conducción de una escuela como si fuera similar al proceso de construcción de un edificio o la operación de una fábrica. En

estos procesos las decisiones deliberadas juegan un papel crucial, y la empresa avanza o se estanca en proporción al esfuerzo intencional ejercido. Si hemos de usar una metáfora o un modelo al tratar de comprender el proceso de enseñanza, deberemos observar la agricultura más que la fábrica. En la agricultura partimos de cero y no ejercemos nuestros esfuerzos sobre materiales inertes y pasivos. Por el contrario, partimos de un proceso complejo y antiguo y organizamos nuestros esfuerzos alrededor de lo que es probable que hagan, independientemente de nuestra voluntad, las semillas, las plantas y los insectos. Una vez hecha la siembra, la cosecha puede experimentar cierto desarrollo aún cuando el agricultor esté durmiendo u holgazaneando. Sin importar lo que haga, algunos aspectos del proceso permanecerán constantes. Cuando maestros y alumnos se reúnen, es posible que produzcan algún resultado educativo aún si el inspector se encuentra de vacaciones.

Con esta sugerente imagen Karl Weick [14] esboza el concepto de las organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados, subordinando la preocupación por identificar procesos pulcros y eficientes a una sensibilidad analítica orientada a lo inesperado, lo poco racional, los procesos ricos y complejos, y las dinámicas emergentes en las organizaciones educativas. La imagen del proceso agrícola se deriva del presupuesto de que en ámbitos educativos existe acoplamiento flojo entre elementos como los siguientes: instituciones y acciones, posiciones superiores y subordinadas, puestos administrativos y académicos, medios pedagógicos y fines educativos, profesores y curriculum, profesor y alumno, y profesor y profesor.

En la misma lógica, José Joaquín Brunner concibe la organización universitaria como una arena donde se enfrentan y se desenvuelven diversas culturas -las culturas académicas, la estudiantil y la propiamente administrativa- y como una institución de alta complejidad dedicada a realizar tareas de la más diversa índole:

Regular la producción de certificados mediante una variada oferta de cursos y la imposición de exámenes; la producción de conocimientos a través de laboratorios y el trabajo de investigadores en las diversas disciplinas; la producción de servicios culturales, principalmente de extensión y difusión, que crecientemente son asumidos por la universidad.

La universidad contemporánea debe no sólo organizar esas funciones -que se basan en una división del trabajo cada vez más extendida y compleja- sino que además, debe encontrar la forma de coordinar a quienes participan en esas funciones; debe crear un clima que sea compatible con las exigencias de sus sectores más creativos (los investigadores) pero también de la masa estudiantil; debe generar su propia tradición que proporcione un sentido de continuidad en medio del cambio de las generaciones y de las prácticas académicas; debe producir disciplina, tanto laboral como estudiantil, sin recurrir (idealmente) a métodos coercitivos o puramente autoritarios; debe fomentar una cultura abierta, como corresponde al ethos y a las exigencias (ideales) de la comunidad académica, sin por eso abandonar un cierto localismo y nacionalismo.

Y todo esto la universidad tiene que hacerlo en medio de severas restricciones económicas, de encontradas demandas políticas, y de una creciente complejidad interna de su propio sistema institucional, así no sea por el mero aumento de su personal y de los estudiantes que se matriculan en ella.

Con razón se habla de una permanente fuerza centrífuga de sus tareas que afectaría a la universidad contemporánea, así como de que en ella el avance irresistible de la burocratización daría lugar a la aparición de 'sistemas flojamente acoplados' y no necesariamente a sistemas cada vez más centralizados, jerarquizados e integrados. [15]

Siguiendo este filón, podemos concebir la universidad contemporánea como una organización flojamente acoplada con múltiples estructuras, funciones, agentes y culturas; sus funciones principales son la producción y distribución de certificados, prestigios, conocimientos y discursos, por lo que constituye un complejo campo cultural: genera figuras típicas como el académico y el funcionario cuyas relaciones conforman un escenario de lucha y negociación por el control de diversos recursos: el poder, los puestos, el presupuesto, el conocimiento y los prestigios; de ahí que sea un organismo altamente politizado y tendiente a la producción de discursos, ya sea discursos que legitimen las estrategias de unos actores frente a otros en la arena interna o bien discursos propiamente institucionales que buscan proyectar una imagen de la corporación hacia la sociedad; en la conducción de un campo tan politizado y heterogéneo, cobran particular importancia los mitos de integración que producen los estratos dirigentes de la universidad. [16] Además de jugar un papel crucial en la constitución de las identidades de sus agentes y de la corporación universitaria como tal, estos discursos tienden a cobrar vida propia y legitimidad interpretativa: no se trata sólo de instrumentos tácticos desplegados en la dinámica política interna y externa sino de relatos que son asumidos como categorías por los agentes en su auto-definición y en su comprensión de la realidad, independientemente de que se ajusten a ésta. Podemos constatar el peso y la autonomía de los discursos universitarios con el hecho de que las universidades de masas siguen siendo designadas como "comunidades" e incluso como "ideas" a pesar de que las instituciones que produjeron estas formulaciones son cosa del pasado. La enajenación discursiva, o la brecha entre discurso y realidad, parecen ser inherentes al proceso educativo en general y tal vez provenga en parte del hecho de que la tarea de la universidad es precisamente producir discursos sobre la realidad -es decir, sobre los diversos objetos de conocimiento designados por la división científica del trabajo- y sobre sí misma. Es indudable que esta capacidad de auto-definición constituye un componente importante de la autonomía de la institución universitaria.

Ahora bien, ¿cómo es que una organización tan flojamente acoplada y politizada no acaba sucumbiendo ante sus tendencias centrifugas? No es, ciertamente, la "idea de la universidad" lo que le da unidad y continuidad ni podemos pensar que su fuerza centrípeta consiste esencialmente en las relaciones jerárquicas y funcionales entre sus componentes. [*4] Desde un mirador sociológico, sugeriríamos que una categoría crucial que contribuye a explicar los mecanismos de articulación es la que percibe a la universidad de masas como un conjunto de mercados, es decir estructuras de oportunidades y circuitos de relación e intercambio. Podemos identificar varios mercados: el de la profesión académica, el de la carrera político-burocrático, el de las ocupaciones administrativas y manuales, los mercados simbólicos (de conocimientos, valores y prestigios), y el mercado de certificados escolares. Cada mercado tiene sus propias bases de reclutamiento, vías de constitución y acceso, formas orgánicas, culturas, formas de estratificación y segmentación internas, y estrategias. Los mercados estructuran el movimiento de sus agentes dentro de la institución y establecen el marco de relaciones entre distintos tipos de agentes (o mercados). Estos movimientos y relaciones están mediados por las estructuras y políticas formales y por el carácter de los nexos entre la universidad y la sociedad. Pasaremos a desarrollar una somera argumentación en torno a algunos de los aspectos mencionados.

¿Qué tipo de relaciones establece la universidad de masas con su medio social? La interrogación apunta al grado de control que ejerce la corporación sobre las fuerzas políticas, económicas y sociales globales. Aquí partimos de la premisa de que como cualquier organización compleja la universidad no es una entidad unitaria sino que son sus diversos segmentos y agentes los que se vinculan de modos diferenciados con sectores extra-universitarios. El campo de relaciones externas está conformado

básicamente por el Estado y el sistema político, la demanda social mediada por el sistema escolar y las familias, las profesiones y los organismos culturales. En relación con el Estado, la universidad pública tiene vínculos de dependencia financiera y de autonomía política y cultural. En el período reciente, las burocracias centrales de las universidades tienden a cerrar lazos cada vez más estrechos con la expansiva red de burocracias estatales encargadas de la política educativa, la financiera y la de fomento a la ciencia. Estos vínculos también se basan en relaciones propiamente políticas, derivadas del interés del Estado en estabilizar la politización de la universidad y del interés de los altos funcionarios universitarios en hacer carreras políticas en el ámbito estatal. Otro sector que también tiende a vincularse cada vez más con las agencias públicas de fomento y planeación son los centros de investigación cuya dependencia financiera respecto de estos ámbitos ha crecido. Uno de los resultados de esta creciente interpenetración de los órganos financieros, planificadores y políticos del Estado con sectores del aparato central de las universidades es la burocratización de estas estructuras universitarias. [17]

En el caso del nexo de la universidad con la demanda social, es decir con el público estudiantil, el punto clave es el grado y tipo de control que sobre el mismo ejerce la universidad. Los estudiantes ¿pagan cuotas o se financia con subsidio estatal la institución? Las universidades privadas establecen relaciones de mercado con su clientela estudiantil y su heteronomía financiera también implica a menudo dependencia política y cultural con respecto a las familias de los estudiantes y los empresarios que las financian y que contratan a sus egresados. Hay una clara diferencia entre este tipo de situación y la de las universidades públicas gratuitas en las cuales se tiende a establecer un vínculo de derechohabiente entre el estudiante y la institución. En el ámbito de la enseñanza pública existe otro factor de gran importancia: el grado y tipo de control que ejerce la institución sobre la población estudiantil de primer ingreso. ¿Hay una política de "puertas abiertas", o se establecen filtros, ya sea cuantitativos (topes máximos) o de selección académica mediante exámenes de admisión? Estas no son relaciones de control que la universidad pueda determinar con entera autonomía, ya que son producto de negociaciones, a menudo conflictivas, con las capas sociales cuyas estrategias de movilidad ascendente pasan obligadamente por el acceso a los estudios superiores. Las negociaciones entre las capas medias y las universidades en torno al tema del primer ingreso están concretamente mediadas por el grado de masificación alcanzado en los ciclos escolares básicos y medio, por la extensión de la ideología meritocrática en las familias de los sectores medios, y particularmente por el grado de organización de los movimientos estudiantiles que en América Latina han sido protagonistas políticos de los conflictos en torno a la apertura de la educación superior. [*5]

Por otro lado, cobran relevancia las relaciones entre la institución universitaria y las profesiones, particularmente las más establecidas, como la medicina, la abogacía y la ingeniería. A través de sus organismos, las profesiones tienden lazos de control sobre aspectos de la organización académica como el curriculum y las formas de evaluación y establecen circuitos de acceso en el caso de la medicina que, en tanto que estructura profesional organiza múltiples redes intra y extra universitarias que van desde el plan de estudios hasta el sistema hospitalario público y privado. En otras áreas, como las humanidades y las carreras modernas de las ciencias sociales, las estructuras disciplinarias están mucho más contenidas en el ámbito universitario que es el sitio específico de reproducción de estas profesiones académicas. En las sociedades latinoamericanas, los mercados extra-universitarios de estas disciplinas tienen muy baja consistencia: aunque los egresados de carreras como filosofía y sociología pueden desempeñarse profesionalmente en los medios masivos de comunicación, las burocracias culturales y el aparato político, su campo profesional es fundamentalmente la enseñanza. Pero no por ello dejan de tener "relaciones exteriores", ya que se trata de sectores académicos con muchos puntos de contacto con el proceso cultural e ideológico global.

Los nexos entre la Universidad y la economía son particularmente difíciles de discernir, a pesar de la gran cantidad de tinta que desde los años sesenta los desarrollistas (y hoy los tecnócratas) han derramado al respecto. En términos muy generales, podríamos esbozar dos tendencias que parecen comprobarse: en primer lugar, los modos universitarios de formación de profesionales -es decir, los currícula y las prácticas académicas- tienen una alta autonomía respecto de las tendencias prevalecientes en el aparato productivo; y por otro lado, lo que hace la universidad no es sólo producir capacidades específicas que pasan a desempeñarse en ciertos puestos en la economía sino producir certificados con cierto valor que pasan a competir en ciertas zonas de los mercados ocupacionales. [18] Esto no significa que no haya ninguna relación entre los contenidos de la formación y las capacidades utilizadas en el desempeño profesional sino que esta relación es muy compleja y que está mediada tanto por las estructuras y prácticas académicas típicas de la organización universitaria como por la dinámica de los mercados ocupacionales.

En suma, cuando hablamos de las relaciones entre la universidad y la sociedad estamos hablando específicamente de sus fronteras y su autonomía, que, como hemos visto, son un conjunto de nexos históricos y estructuralmente variables. No es, por tanto, una cuestión puramente jurídica o política (la autonomía normalmente es aludida en términos del estatuto legal conquistado por la universidad que le permite autogobernarse). En diversos períodos históricos se desarrollan diferentes grados de intercambio entre uno y otro sector de la universidad con el Estado, la economía y los procesos sociales. Salvo en momentos de crisis profunda en que se exige una reformulación global de su estatuto jurídico y político, el carácter de la universidad como corporación y la naturaleza de sus fronteras no cambian en forma unitaria sino progresiva y multidimensionalmente: emergen nuevos agentes y culturas, cambian sus relaciones internas y aparecen nuevos modos de intercambio externos. Si estos cambios se producen de manera "latente" y no "manifiesta", es decir si no son percibidos y objetivados en discursos nuevos, entonces se puede hablar de crisis de valores o crisis de la identidad universitaria.

Ahora bien, el hecho de que se trate de organizaciones autónomas otorga gran relevancia a las estructuras internas de la universidad. En términos sociológicos, autonomía significa especificidad de procesos, estructuras, culturas e identidades. Como ya apuntamos, las estructuras internas de la universidad están altamente diferenciadas. En primer lugar, a raíz de la separación de funciones docentes e investigativas que caracteriza a la mayor parte de las universidades mexicanas, la producción de conocimientos se realiza en centros o institutos de investigación cuya actividad gira en torno a proyectos de trabajo que son trazados con relativa autonomía por los investigadores. La interlocución típica de éstos se establece con otros académicos del campo científico, un universo normalmente cosmopolita que abarca desde el centro de trabajo hasta los circuitos internacionales de la ciencia. La identidad profesional y la autonomía de este tipo de académicos se basan también en el hecho de que su trabajo no está regulado por los ritmos y los reglamentos de la vida escolar, como es el caso de los profesores. Además, su capacidad de negociación en el terreno financiero es mucho más fuerte que la de los enseñantes pues los centros de investigación utilizan su prestigio para negociar la obtención de recursos con las administraciones universitarias y las agencias estatales de fomento científico. Este tipo de organización académica tiende a contar con un alto grado de cohesión interna basada en formas colegiadas de asociación y su influencia a menudo se extiende más allá de la institución universitaria. A diferencia de los docentes, para los investigadores la evaluación de la productividad es un factor de gran importancia y funciona como medio de regulación de los mercados científicos. Estos mercados están organizados por áreas y se encuentran estratificados por grados de prestigio. En algunas áreas poco desarrolladas se trata de mercados localistas pero en su mayor parte son comunidades científicas con lazos amplios.

Las estructuras encargadas de la enseñanza, por su parte, tienen como funciones la selección y distribución del saber profesional y sobre todo la producción de certificados. El núcleo organizacional de las escuelas profesionales es el currículum, que entendemos como una forma de repartir selectivamente el saber, los puestos académicos y por tanto las personas (estudiantes y profesores): la disciplina y su expresión curricular específica determina la estructura de cada escuela y del cuerpo académico. [*6] La interlocución fundamental de estos agentes académicos se establece con la masa estudiantil y su trabajo condicionado por los ciclos escolares -horarios, calendarios, semestres- y por los reglamentos curriculares e institucionales. El currículum es la mediación organizacional específica que funge como nexo complejo entre varios mercados: básicamente configura las relaciones cotidianas entre los profesores y los estudiantes a través de la distribución de saberes y certificados. Además, la administración del currículum requiere de la intervención de ciertos segmentos del mercado político-burocrático y del sindical. En clave sociológica, el currículum se presenta como un 'sub-sistema' flojamente acoplado de circuitos de intercambio cuya multidimensionalidad y dinamismo nos exige percibirlo más como un proceso emergente que como una 'estructura'. Los agentes que circulan a su interior despliegan estrategias de diversa índole y constituyen diferentes culturas: pedagógicas, disciplinarias y burocráticas.

Ahora bien la autonomía de los mercados docentes es mucho más reducida que la de los investigadores pues las formas colegiadas surgen y se mantienen con dificultad, particularmente donde mediaciones organizacionales como la burocracia universitaria y el sindicalismo hayan alcanzado un fuerte desarrollo y autonomía. La disminuida autonomía de los cuerpos de profesores se expresa, por ejemplo, en el hecho de que normalmente no intervienen en la definición de los presupuestos de sus escuelas. Sus culturas tienden a ser más localistas que cosmopolitas y están atravesadas por una doble identidad: la identificación con la disciplina y con la profesión de enseñante. [19] Esto significa que difícilmente se puede hablar de los profesores de una universidad como si fueran un cuerpo homogéneo, pues los lazos entre académicos de diversas áreas son mucho menos orgánicos que la identidad de profesores de una misma disciplina. Los mercados de profesores están altamente segmentados por áreas y grados de autonomía.

En las estructuras docentes de las universidades de masas, las relaciones entre académicos y funcionarios tienen un potencial de conflicto importante. La masificación y politización ha puesto en primer plano el problema de la administración y el gobierno (Brunner habla de procesos de "burocratización anárquica"). Las funciones propiamente académicas de este tipo de estructuras están mediadas por otra función no manifiesta (o "latente" usando la terminología de Merton): la administración de masas y su correlato la función de enfriamiento político. En organizaciones complejas y conflictivas, el papel del funcionario adquiere nueva relevancia. Por un lado, se han extendido los procesos de burocratización: han crecido y se han diversificado las tareas administrativas a raíz de la masificación (servicios escolares, administración de personal, contabilidad, presupuestos, mantenimiento) y se han hinchado los cuerpos administrativos centrales de las grandes universidades. Todo ello ha convertido al funcionario en una nueva figura con carrera y mercado ocupacional propios, cuya base de reclutamiento es sin embargo el mercado académico. Pero sus funciones son, además de administrativas, fundamentalmente políticas. Podría decirse incluso que es un rasgo del funcionario universitario "típico" el carecer de capacitación administrativa formal, ya que las personas que acceden a puestos burocráticos medios o altos en una universidad no son administradores profesionales (salvo en el caso de funciones especializadas como la contabilidad) e incluso aquéllas que tienen formación en la administración pública o privada trasladan con dificultad sus capacidades a una organización flojamente acoplada como la universidad. La inherente politicidad de ésta refuerza la implantación de formas de conducción

pragmáticas que, al mismo tiempo y sin paradoja, tienen que echar mano de las ideologías universitarias (el discurso sobre la autonomía, la libertad de cátedra y las altas funciones culturales de la universidad) porque el funcionario tiene una especial necesidad de discursos cohesionadores que contribuyan al esfuerzo continuo de coordinación y construcción de consenso entre sectores tan diversos como los que componen a la institución universitaria. Otra razón por la cual no se extiende con facilidad el modelo burocrático típico es que las funciones de la universidad son particularmente ambiguas.: ¿Cómo definir, en términos administrativos, el proceso de enseñanza? ¿En qué consiste, burocráticamente hablando, la "difusión de la cultura"? ¿Cómo evaluar los resultados de la docencia para fines de promoción laboral?

Esta dificultad para definir administrativamente las funciones académicas ha dado pie a tensiones de nuevo tipo no sólo entre los sectores académicos y los administrativos sino incluso al interior del propio cuerpo burocrático. [20] La ambivalencia de la administración universitaria provendría básicamente de dos tendencias: por un lado, la necesidad de elaborar discursos de consenso, de estabilización política y de acomodamiento entre los diversos grupos universitarios y, por otro, el impulso hacia la racionalidad burocrática, la cual está reñida con los plazos y las formas de negociación que caracterizan a la dinámica universitaria. Así, se podría pensar que las formas de conducción oscilarían entre dos polos típicos: el racional-autoritario que hace hincapié en la formalidad burocrática y en estilos gerenciales que en situaciones límite pueden derivar hacia comportamientos policíacos; y la gestión democrática atenta a los valores y las autonomías académicas tendiendo a formas de dirección menos gerenciales que consensuales.

La red de agentes y estructuras universitarias está flojamente acoplada porque no se puede hablar de dependencia funcional o estrictamente racional entre una unidad y otra. En las grandes universidades se han desarrollado las burocracias centrales pero éstas no logran integrar a todas las estructuras funcionalmente o de acuerdo con una lógica económica o rigurosamente jerárquica. La coordinación de este tipo de organización se basa en un proceso de tipo político: la negociación, la competencia, la corrupción, el clientelismo y la formación de coaliciones y alianzas. [21] No todo es negociación entre iguales, pues existen relaciones de poder basadas en el grado diverso de control que tengan los agentes sobre recursos como los financieros y los laborales. El uso de este tipo de poder está condicionado, en cada institución, por la existencia de órganos de representación y control democrático, por la existencia de sindicatos, y por la dialéctica específica que se entabla en cada unidad académica entre la racionalidad burocrática y la académica. En las grandes universidades hay una tendencia a la concentración de poder de decisión financiera en manos de los órganos burocráticos centrales, los cuales tienen una particular proclividad hacia la burocratización y la introducción de sistemas de planeación financiera, evidenciándose una creciente tensión con los modos y espacios de la negociación democrática. Pero esta contradicción moderna no se deriva sólo del proceso de burocratización sino del surgimiento de relaciones de nuevo tipo entre los mercados que caracterizan a la universidad de masas.

Los nuevos mercados de la universidad de masas

Así, de la discusión sobre las formas de gestión se desprende inevitablemente la necesidad de pasar de la descripción estructural a la cuestión del movimiento, de las relaciones, de la historia y de los sujetos. Si sólo fijamos la mirada en las estructuras formales de la universidad, no podemos responder seriamente a la pregunta: ¿qué cambios produjo la masificación? La organización universitaria no es sólo un conjunto de estructuras, normas, leyes y reglamentos sino también un campo de atracción y procesamiento de intereses y pasiones, de aspiración y valores. De ahí que se constituya

a su interior un racimo de mercados, es decir de circuitos de inversión, valorización y distribución de esos intereses y aspiraciones, que en el caso de la universidad son mercados de ocupaciones, de poder, de certificados y de bienes simbólicos.

Cada mercado puede ser pensado en términos de dimensiones y movimientos. En primer lugar, se trata de estructuras de oportunidades y circuitos institucionalmente configurados: la profesión académica, la político-burocrática, los puestos administrativos y los flujos estudiantiles son los principales circuitos y estructuras. En segundo lugar, cada mercado implica estrategias colectivas en pos del control -y, si es posible, la monopolización- de los recursos que circulan en el mercado y de los modos de acceso y de clausura del mismo. En tercera instancia, la existencia de un mercado genera un universo de aspiraciones e intereses entre una población determinada: cada mercado tiene su base de reclutamiento y su clientela. Estas poblaciones pueden estar ubicadas al interior de la organización o no: los estudiantes que aspiran a ingresar a la universidad provienen de circuitos escolares externos; los trabajadores manuales y los administrativos de base provienen de estratos populares con baja escolarización; pero un mercado como el académico se alimenta de los egresados de la propia institución, y a su vez el mercado político-burocrático se nutre del mercado académico: en determinadas condiciones estos mercados tienden a constituir circuitos de auto-alimentación institucional. [*7] En cuarto lugar, los mercados tienen una compleja estructura interna, sistemas de reglas y formas de negociación que, por cierto, no son estáticas. Podríamos identificar elementos como los siguientes: modos de constitución y vías de acceso al mercado; tipos diversos de carreras; segmentaciones y estratificaciones internas; grados de autonomía diversos frente a otros mercados; estructura de poder y tipos de organización propios; y estrategias y formas de negociación típicas. En quinto término, cada mercado organiza a sus agentes y les otorga sentido, es decir genera culturas propias. Al hablar de culturas designamos aspectos como: tipos y espacios de socialización; capacidades y funciones consideradas típicas o legítimas; aspiraciones e intereses; códigos y formas legítimas de relación; grados de autonomía; y liderazgos propios. En este sentido, la organización universitaria es un campo de constitución de mercados y de identidades.

Ahora bien, los mercados no se desarrollan abstraídos unos de otros (como no puede haber maestros sin alumnos ni funcionarios sin proceso académico administrable). Los diversos mercados (o algunos de sus segmentos) establecen niveles de intercambio e interlocución con los otros mercados de la propia organización y en ciertos casos con mercados externos. Esta red de intercambio otorga especificidad al concepto de acoplamiento flojo: cada universidad tiene un determinado tipo de relaciones políticas que articulan a esas diversas racionalidades y la dialéctica específica de sus mercados imprime su sello a la institución y a su movimiento global. Esta "correlación de fuerzas" entre los diversos agentes depende de la amplitud, y la autonomía de cada mercado y el tipo de recursos que controla. Además, esta dinámica se produce sobre el telón de fondo del proceso socio-económico global: el comportamiento de la demanda estudiantil, la expansión o contracción presupuestal, el clima político, y las tendencias en los mercados de trabajo profesionales.

El modo de articulación de los mercados quizá tenga utilidad analítica en otro sentido. Si es cierto que el tipo de acoplamiento prevaleciente es el modo más eficaz de designar un proceso institucional determinado, también puede servir como elemento de periodización del movimiento histórico global de las universidades: en diferentes épocas predominan ciertos agentes, comportándose y relacionándose con los otros agentes de una manera específica. Más adelante intentaremos esbozar una hipótesis en este sentido cuando examinemos los cambios producidos en la UNAM a principios de la década de los años setenta.

No es difícil constatar que la expansión de las últimas dos décadas no indujo cambios sustanciales en las estructuras formales de las universidades mexicanas, salvo quizá en el terreno de los órganos estrictamente burocráticos. Se produjeron pocas innovaciones en las estructuras académicas; [*8] en términos globales no hubo cambios de consideración en el tipo de carreras ofrecidas, ya que la distribución disciplinaria de la matrícula cambió por influencia de la demanda estudiantil; y en el terreno de las estructuras de representación y de gestión, se registraron cambios en algunas universidades estatales dirigidas por la izquierda (Puebla, Guerrero, Sinaloa y Zacatecas), pero el resto de las instituciones se expandió aceleradamente dejando casi intactos sus órganos políticos internos. Desde una óptica estructuralista formal, entonces, queda la impresión de que la masificación significó hinchazón de las estructuras existentes. Aunque no hay duda de que este aspecto entra en el análisis, los cambios significativos están en otra parte, en la emergencia de nuevos agentes, culturas y relaciones.

Así, la especificidad de los cambios producidos en las últimas dos décadas está dada por la transformación de los mercados de las universidades: la desarticulación de los mercados que caracterizaban a las instituciones "tradicionales" y el desigual y conflictivo surgimiento de nuevas redes de mercados. En términos generales, los mercados existentes se masifican y se politizan, surgen nuevos mercados, y por ende cambian las relaciones de poder entre ellos, transformándose así el campo institucional. Con diversas modalidades en cada universidad, se desarrollaron diversas tendencias "típicas" como las siguientes: se expandieron los mercados estudiantiles, aunque a lo largo de los años setenta se fueron "enfriando" políticamente; se masificaron y se politizaron los mercados académicos, generando en algunos casos organizaciones sindicales; se expandió, se politizó y se sindicalizó la planta de trabajadores manuales y administrativos, que hasta esa década no habían jugado un papel autónomo en la vida universitaria; y por último se consolidaron y acrecentaron su autonomía las burocracias universitarias al convertirse en agente mediador de esta nueva red de relaciones. Necesariamente hubo cambios también en el tipo de vínculos, los motivos de contienda y las formas de negociación entre agentes; mientras que en los años sesenta los conflictos universitarios fueron entablados por los movimientos estudiantiles y las propias corporaciones universitarias frente al Estado para exigir aumentos a los subsidios y el respeto a la autonomía, en la siguiente década la pugna se trasladó al interior de las universidades donde las burocracias y los sindicatos desarrollaron un nuevo tipo de lucha en torno al salario y en torno de los mercados ocupacionales académicos y administrativos.

Veamos algunos de los efectos de estos procesos. En primer lugar, se produjo un desdoblamiento de las identidades tradicionales: las élites universitarias pasaron a ser identificadas como patrones, y los académicos adquirieron una nueva identidad como trabajadores asalariados. Por otro lado se transforma el campo político de las universidades al abrirse nuevos frentes de conflicto, colocando casi siempre a las cúpulas burocráticas en el centro de los mismos y fortaleciendo su papel de mediación entre la universidad (o alguno de sus agentes) y el Estado. En tercer lugar, al dirimirse los conflictos más importantes -los salariales- entre agentes como las burocracias y los sindicatos, se van marginando los órganos políticos y académicos tradicionales: los consejos universitarios y los órganos colegiados ven crecientemente restringida su capacidad para intervenir eficazmente en este nuevo campo político. Por último, a raíz de la alta proporción que ocupa el renglón salarial en el gasto universitario típico, las luchas económicas impactan al conjunto del presupuesto y politizan las relaciones financieras internas y externas, generando tensiones nuevas en el modo en que se distribuyen los recursos en las diversas unidades académicas: aumenta el secreto burocrático y el autoritarismo, y tienden a implantarse sistemas modernos de programación y control presupuestal, produciéndose así una constricción en la autonomía y el poder de los

organismos colegiados y los grupos académicos al acceder éstos con dificultad creciente a la información sobre los recursos disponibles y a su manejo efectivo.

Estas tendencias se presentaron en combinaciones muy diversas en cada universidad, y seguramente no fueron los únicos procesos organizacionales importantes. No obstante, pensamos que este tipo de cambios fueron suficientemente evidentes en las universidades mexicanas como para permitirnos afirmar que a cada combinación específica correspondería un estilo de masificación: un modelo específico de articulación de agentes y mercados que vendrían a conformar el marco organizacional que condiciona y organiza globalmente el proceso de masificación en cada universidad y particularmente las dinámicas y estructuras propiamente académicas. Bajo esta óptica, pasaremos a esbozar una hipótesis acerca de algunos de los cambios organizacionales inducidos por la expansión y por cierto estilo de modernización, en la Universidad Nacional Autónoma de México, enfocando particularmente el surgimiento de nuevos mercados político-burocráticos.

4. La UNAM del soberonismo

El decenio de los años setenta fue quizá el período de más intenso cambio en la historia reciente de la UNAM. Se expandió aceleradamente la matrícula abriendo la universidad a culturas y grupos sociales "plebeyos" antes excluidos de ella; se constituyó atropelladamente un considerable pero desarticulado mercado ocupacional de trabajadores académicos; se desconcentró geográficamente y se segmentó funcional y académicamente la universidad, amén de concentrarse el poder político y administrativo; se multiplicaron y se atomizaron las identidades disciplinarias en el marco de una diversificación curricular marcada por signos extremos tales como el formalismo tecnocrático intelectualmente estéril o el impulso crítico pero ayuno de sólidas propuestas alternativas; la dinámica cotidiana sufrió una intensa burocratización; y se convirtió la institución en escenario de fuertes conflictos protagonizados por el sindicalismo y la cúpula burocrática, dos nuevos especímenes que se sumaron a la fauna política de una arena cada vez más compleja y contenciosa.

El período fue básicamente dominado por el rectorado de Guillermo Soberón Acevedo (1973 a 1980) cuya política de modernización autoritaria impactó duraderamente a la UNAM. Los ejes de esta política fueron: el enfriamiento político de la universidad mediante la lucha contra el sindicalismo y la desactivación de los movimientos estudiantiles, la estabilización del crecimiento del bachillerato, la desconcentración geográfica de la licenciatura en los cinco planteles de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, el control del mercado y la profesionalización académica, el impulso decidido a la investigación, y finalmente la expansión y diferenciación del aparato burocrático que se atribuyó importantes espacios y poderes en tanto que instrumento de contienda contra el sindicalismo, convirtiéndose de paso en un mercado político por cuenta propia y en canal de movilidad privilegiado para los funcionarios ansiosos de ocupar posiciones en el aparato estatal.

TEXTO

La UNAM de los años ochenta no es simplemente una versión masificada de la antigua universidad. Se han transformado sus estructuras, agentes, culturas y relaciones, y se ha convertido en una de las instituciones más grandes y complejas del país, comparable con la Comisión Federal de Electricidad o Ferrocarriles Nacionales de México. La idea de la "comunidad universitaria" -es decir la noción de una corporación autoregulada de pares unidos por la búsqueda del saber no se corresponde ya con la siguiente descripción de la UNAM hecha en 1984 por el entonces Rector Octavio Rivero Serrano:

Producto de su biografía y de la historia social y política del país, la UNAM es hoy en día una institución grande y compleja. Muy apropiadamente se la conceptualiza como Sistema Universitario, para denotar tanto la multiplicidad y diversidad de sus funciones, actividades, establecimientos y recursos, como la unidad e identidad de sus fines, valores y normas.

La magnitud y complejidad de la universidad actual se ejemplifica en sus cien asentamientos metropolitanos y en sus treinta centros, localizados en el territorio nacional; en la impartición de la docencia (sic) a más de 300,000 estudiantes de los diversos niveles de enseñanza media superior, técnica, profesional y de posgrado, a través de 54 licenciaturas, 86 especialidades, 108 maestrías y 51 doctorados; en la presencia de un sistema de universidad abierta y de 269 escuelas incorporadas que atienden a 166,000 estudiantes; en el amplio y diversificado campo de disciplinas temas y problemas especializados que estudian los institutos y centros de investigación científica y de humanidades; en todo el variado conjunto de actividades académicas y artísticas de la extensión universitaria; en la extensa red y volumen de servicios administrativos y de apoyo académico, puestos a disposición de los académicos, trabajadores y estudiantes de la Universidad...

El ingreso de grandes números de estudiantes a la Universidad durante los últimos veinte años desencadenó ineludiblemente el crecimiento del número de académicos, empleados, actividades, instalaciones, equipos y servicios. Ese extraordinario crecimiento sacudió los principios comunitarios de la convivencia universitaria y planteó problemas inéditos de interacción y organización que fueron conceptualizados y resueltos privilegiando un esquema de administración de masas, cuyo rasgo característico fue el crecimiento y fortalecimiento de un cuerpo administrativo y central con funciones de decisión, gestión y control global. Ese crecimiento y fortalecimiento administrativo se produjo al mismo tiempo que se intentaba desconcentrar las tareas sustantivas de la Universidad.

La capacidad racionalizadora inicial de esta forma de organización de la Universidad ha comenzado, sin embargo, a debilitarse ante los problemas crecientes que enfrenta la gestión centralizada de una Universidad compleja y de gran tamaño. La administración central, a pesar de sus permanentes reestructuraciones y sus esfuerzos operativos cotidianos, ya no puede responder eficaz y oportunamente al gran volumen de asuntos y demandas singulares, heterogéneas y urgentes, provenientes de las muchas y diferentes dependencias de la UNAM. Sobre todo, tiende a volverse ajena al quehacer académico y a sustituir las decisiones de los órganos del gobierno académico.

La organización administrativa centralizada ha dificultado también el surgimiento de la planeación académica institucional, proyectada, compartida y ejecutada por todos los sectores de la UNAM... Toda desarticulación entre la vida académica de la Universidad y la administración central conduce a la elaboración de planes aislados muy significativos, pero sin incidencia en el conjunto de la Universidad o de la Nación, o bien a planes generales que por la nula o baja participación de las facultades, escuelas, institutos y centros resultan insignificantes, inoperantes y hasta contraproducentes. [23]

Las mutaciones experimentadas por la UNAM en tanto que corporación no se han dado únicamente en el plano interno sino además en sus relaciones con el Estado. En 1968 la institución universitaria como un todo encabezada por el Rector Javier Barros Sierra protagonizó un enfrentamiento directo con el Presidente de la República en defensa de la autonomía universitaria. Escasos nueve años después, en junio de 1977, el Rector Soberón invocó los mismos valores para solicitar al Presidente José López Portillo la

intervención de la fuerza pública con el objeto de romper la primera huelga del STUNAM, evidenciándose así una nueva fractura interna y un nuevo esquema de relaciones institucionales que habrían de marcar el desarrollo de la UNAM en todo el período. Aquellos dos momentos -1968 y 1977- simbolizan nítidamente los cambios sustanciales experimentados por la universidad, por su estructura de poder, sus agentes, sus identidades y sus relaciones con la sociedad y la política.

Con la aparición del sindicalismo adquiere identidad organizativa y autonomía política el mercado de los trabajadores administrativos y manuales, un sector hasta ese momento considerado "invisible" o simplemente instrumental y subordinado en el concierto de fuerzas universitarias. Además el mismo hecho sindical se presentaba como un fenómeno extraño a la universidad, particularmente cuando se pretendía incorporar al trabajador académico cuyas formas de identidad tradicionales eran los cuerpos colegiados y las disciplinas. Desde el punto de vista de estas culturas universitarias, el sindicalismo no podía ser percibido como un elemento natural que el desarrollo y la modernización agregaban a la universidad sino como un agente intrínsecamente ajeno a ella. Articulando esta visión y erigiéndose como defensor de los valores académicos, se consolidó el sujeto burocrático para emprender la contienda contra el sindicalismo. Esta dinámica permeó de múltiples maneras el proceso universitario entre 1973 y 1980.

Burocratización, desconcentración geográfica y centralización política

Bajo el soberonismo, el aparato burocrático de la UNAM se expandió y se diversificó como nunca antes a la par del crecimiento de la población estudiantil y académica:

Cuadro No. 1.

Así en el transcurso de la década, la población estudiantil creció en 188%, el personal académico en 190%, la planta administrativa en 239%, y el presupuesto en 1,605% (esto significa un aumento de 297% en términos reales, si descontamos los efectos de la inflación). [24] La expansión del número de trabajadores académicos y administrativos (y por tanto del presupuesto, el cual está compuesto en un alto porcentaje por salarios) rebasó al crecimiento de la matrícula. No es inadecuado, desde el punto de vista educativo que así suceda con los profesores, pero habría que dudar de la eficacia administrativa y académica de una expansión tan fuerte del personal administrativo: este sector creció a un ritmo mayor que el de los trabajadores académicos, aumentando su participación dentro de la planta total de empleados de 42% a 45% en diez años y llegando en la década de los años ochenta a conformar una proporción igual al sector académico.

Ahora bien, la burocracia universitaria no sólo ha crecido sino que se ha diversificado, y esto ha sucedido en dos dimensiones: la diversificación de las burocracias académicas y la de los organismos estrictamente administrativos o político-burocráticos. Veamos qué sucedió en el caso de las primeras.

Por burocracia académica entendemos aquellas estructuras que administran de manera directa las diversas unidades académicas: las carreras, las escuelas, las facultades y los centros e institutos de investigación. Vistas así las cosas, podemos afirmar que la diversificación y el crecimiento de la estructura académica conllevan un proceso de expansión burocrática, cuyas células son los organismos que administran directamente el funcionamiento de las unidades académicas, constituyendo el nexo entre éstas y la administración central y erigiéndose como cabezas visibles de los grupos de poder académico dentro de la universidad. Su especificidad radica en que los miembros de estas burocracias surgen del ámbito académico inmediato, tienen sus atribuciones

formales ceñidas a la gestión del mismo, y basan su legitimación, como burocracia inherente a la universidad, en el plan de estudios respectivo que ha sido aprobado por el Consejo Universitario (o en el proyecto de investigación, tratándose de este sector). No por ello limitan su actividad política al ámbito estrictamente académico, pues la alta politicidad que caracteriza a la institución universitaria implica que las burocracias académicas sean también actores importantes de la política en el conjunto de la institución. El comportamiento académico, administrativo y político de estos grupos académicos se caracteriza, a su vez, por una gran diversidad, debido a la estratificación interna de los mismos. Esta es una de las razones por las cuales la institución universitaria es una organización "flojamente acoplada".

El conjunto de las relaciones que las diversas unidades académicas establecen entre sí y respecto de la administración central conforma un terreno político-institucional de gran heterogeneidad y dinamismo. Además es de suyo evidente que las burocracias académicas integran el campo de reclutamiento sobre cuya base surgen los canales de movilidad burocrática en los cuales circulan los funcionarios que alimentan a la administración central. Este nexo de carácter político es un fuerte cohesionador del aparato en su conjunto.

El indicador más claro de la amplitud y diversidad de estas burocracias académicas es el número de unidades académicas que integran a la UNAM: en 1980 había 9 planteles de la Escuela Nacional Preparatoria y 5 del Colegio de Ciencias y Humanidades, 17 Facultades y Escuelas Nacionales, 5 planteles de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (que albergan un total de 44 carreras) y un Sistema de Universidad Abierta con 16 Programas en 5 planteles, mientras que a un nivel de posgrado había 90 especialidades, 122 maestrías y 48 doctorados (incluyendo el Ciclo de Posgrado del CCH). Además había 32 Institutos y 10 Centros de Investigación. [25]

Estamos en presencia de una institución de vastas dimensiones y de una extraordinaria complejidad interna. Su crecimiento, por supuesto, se ha producido a lo largo de muchos años, pero es importante constatar que la década de los años setenta -y sobre todo el soberonismo- fue un período de expansión institucional particularmente acelerada:

Con la creación de cada Escuela, Facultad, Carrera o Centro se agregaba una célula más al mercado burocrático. Algunas de estas células son a su vez universos complejos y de dimensiones no desdeñables: por ejemplo, entre 1974 y 1977 los cinco planteles de las ENEP proporcionaron empleo para aproximadamente 500 funcionarios (incluyendo a Directores, Secretarios Académicos, Jefes de División y Departamento, Coordinadores, Secretarios Técnicos y funcionarios de los servicios administrativos). [26] En 1980 trabajan en la UNAM 5,107 empleados de confianza, [27] de los cuales podemos suponer razonablemente que el 50% eran funcionarios (si para cada funcionario hay una secretaria o ayudante técnico), por lo que se había llegado a constituir un mercado ocupacional para más de dos millares de personas organizadas en decenas de grupos burocráticos.

Cuadro No. 2.

La expansión y diversificación de la burocracia universitaria responden necesariamente al complejo y tensionado campo de racionalidades diversas que son sostenidas por los distintos grupos y fuerzas que componen la institución; la racionalidad basada en criterios académicos, la racionalidad estrictamente administrativa (la que se sujeta y apoya al desarrollo académico), y la racionalidad propiamente política consistente en la lucha por expandir las bases de poder de un mercado institucional determinado. Dependiendo del predominio de una u otra lógica, la expansión universitaria puede ser racional (en el sentido de ser congruente con los fines académicos de la institución), o podría derivar

hacia la hiper-burocratización (caracterizada por el desplazamiento de las funciones académicas a raíz de la presión ejercida por intereses estrictamente políticos o patrimonialistas, con la consecuente distorsión del funcionamiento administrativo y la sobreexpansión del aparato burocrático). [*9]

Podemos ahora poner la mirada en el proceso de expansión de la otra dimensión importante de la burocracia universitaria: los organismos administrativos y políticos de la cúpula. En congruencia con la argumentación anterior, si hemos de explicar el perfil estructural y las modalidades de funcionamiento de la administración, tenemos que examinar la manera en que se entrelazaron los diversos grupos e ideologías que se desplegaron en el seno de la UNAM en el primer lustro de los años setenta. En el transcurso de esta agitada década, la UNAM fue el escenario de confrontaciones entre varias concepciones acerca del modelo administrativo necesario y posible para la universidad, entre las cuales podemos identificar las dos que quizá son las más acabadas: la visión articulada por Pablo González Casanova que se preocupó por democratizar la burocracia y supeditarla a las funciones académicas, y la política de modernización autoritaria impulsada por Guillermo Soberón. [*10]

De acuerdo con González Casanova:

Las autoridades universitarias deben precisar y proponer un programa mínimo para cambiar, incrementar y mejorar las organizaciones ejecutivas y representativas de todas y cada una de las escuelas, facultades e institutos, y de la universidad en su conjunto, expresando con nuestras palabras y conducta la decisión irreversible de no usar nunca procedimientos contrarios a la ética universitaria, comprometiéndose a terminar de una vez por todas con el antiguo sistema de autoridad personal, que se encuentra en profunda crisis, para convertirlo, junto con los profesores y estudiantes, en un nuevo sistema de autoridad institucional en que la comunidad fije, con la mayor precisión posible, las reglas de conducta, y haga de ellas normas de acción que eliminen el arbitrio personal de cualquier miembro de la comunidad universitaria, objetivo perfectamente factible si todos los miembros de la comunidad, que consideran valiosa la defensa de la institución, se proponen consolidar o implantar las formas de gobierno más adecuadas, aquellas que le permitan alcanzar sus fines esenciales, descentralizando las fuentes de decisión de una organización cada vez más grande y compleja, y democratizando la toma de decisiones en las distintas comunidades de trabajadores intelectuales -profesores y estudiantes-, a fin de permitir una administración cada vez más eficiente de la educación superior y de la investigación... Lo que necesitamos es reestructurarnos descentralizando decisiones y disminuyendo al máximo el aparato administrativo. [28]

Ahora bien, el proyecto administrativo de Guillermo Soberón es radicalmente distinto:

En relativamente corto tiempo, la UNAM ha pasado, de un conjunto de escuelas diseminadas, principalmente en el centro de la ciudad de México, a ser un complejo y coherente sistema universitario. Este sistema es producto, primordialmente, de un desarrollo académico, de una expansión y diversificación de sus servicios y de la conformación de una estructura académica y administrativa congruente con ese desenvolvimiento.

Esta configuración de la universidad como sistema, producida en 1973, respondió al propósito de sistematizar el trabajo y ser más eficiente. La institución se reorganizó en los siguientes subsistemas:

- El de facultades y escuelas a cargo del Secretario General Académico.

- El de trabajo administrativo, a cargo del Secretario General Administrativo.
- El de investigación científica, a cargo del Coordinador de la Investigación Científica.
- El de investigación humanística, a cargo del Coordinador de Humanidades.
- El de asuntos jurídicos, a cargo del Abogado General.
- El de comunicación con los distintos sectores de la comunidad universitaria y hacia el exterior, a cargo de la Secretaría de Rectoría.

Dependiendo directamente de la rectoría, se crearon las direcciones generales de Planeación e Intercambio Académico.

Esta reorganización requirió una redefinición de las funciones de las direcciones generales, la redistribución de las mismas entre los subsistemas, la transformación de unas cuantas y la creación de otras nuevas. En 1977 la Secretaría General se transformó en Secretaría General Académica, la Secretaría General Administrativa, y se creó la Coordinación de Extensión Universitaria.

En el ámbito administrativo, se constituyó la Comisión Interna de Administración; la Dirección General de Administración dio origen a las direcciones generales de Servicios Auxiliares y de Presupuesto por Programas, y a la Comisión de Estudios de Costos Académicos. También se crearon la Tienda UNAM y la Administración de Recintos Culturales, Recreativos y Deportivos. La Comisión de Estudios Administrativos se transformó en Dirección General.

En el subsistema de extensión universitaria, Radio UNAM, la Distribuidora de Libros de la UNAM y la Filmoteca UNAM se constituyeron en dependencias diferenciadas y se creó el Centro Universitario de Comunicación de la Ciencia.

En el subsistema de asuntos jurídicos, en 1978, la Comisión de Estudios y Proyectos Legislativos, creada en 1973, se transformó en Dirección General y se creó el Centro de Documentación Legislativo Universitario.

En el subsistema de la Secretaría de Rectoría, se crearon las direcciones generales de Orientación Vocacional, de Divulgación Universitaria, de Actividades Socioculturales, así como la Comisión Coordinadora del Servicio Social Integral. [29]

Es patente el absoluto contraste entre las dos concepciones: si González Casanova propuso adelgazar, descentralizar, democratizar e incluso moralizar la burocracia universitaria para ponerla al servicio de los propósitos académicos, por su parte Soberón afirma que su rectorado transformó la burocracia universitaria en un sistema altamente diversificado, impulsando al mismo tiempo su expansión. Se puede aseverar también que éste fue un proyecto autoritario pues no sólo no se impulsó una reforma de los órganos de representación a fin de ampliar y profundizar su cobertura de manera acorde con el crecimiento y la diversificación de la institución, sino que además hubo una tendencia clara a concentrar el poder burocrático en la cúpula, es decir en la oficina del rector. En este sentido, un aspecto que marca la profunda distancia entre ambas posiciones es que mientras González Casanova exhortó abiertamente a los universitarios a reformar el aparato burocrático, Soberón llevó adelante su política recurriendo a sus asesores más allegados en la materia -por ejemplo, la Comisión Interna de Administración- [*11] siguiendo un procedimiento basado más en el sostenimiento del principio de autoridad del

secreto burocrático, y de planeación tecnocrática, que en la construcción democrática del consenso.

Como resultado de esta reorganización, todos los "subsistemas" aparecen asociados directamente a la Rectoría, eliminando así la función mediadora que venía cumpliendo tradicionalmente la Secretaría General. Esto tendría dos implicaciones generales: por una parte, otorgó al rector más control directo sobre los diversos sectores de la cúpula; por otro lado, también implicó una acumulación de poder y responsabilidades en la cabeza de cada subsistema. Así, el poder considerable manejado anteriormente por el Secretario General -que lo convertía en una especie de vicerector- es repartido, afianzando la posición relativa del rector pero también consolidando nuevos focos de poder institucionales.

Se podrían hacer otras apreciaciones generales acerca de la transformación del cuerpo burocrático. En primer lugar, llama la atención el hecho de que el conjunto de facultades y escuelas aparezcan en bloque, perdiendo el estatus individualizado que tenían en las estructuras anteriores al soberonato. A partir de 1974, aparecen al mismo nivel de jerarquía tanto un subsistema con fines estrictamente jurídicos o administrativos como el conjunto de escuelas y facultades, las cuales desempeñan sin embargo la función académica primordial de la universidad. Aquí cabe observar que las nuevas funciones de la Secretaría General Académica no la vinculan con las unidades de enseñanza, como podría esperarse, sino con los servicios de apoyo a la docencia (asuntos del personal académico, bibliotecas, servicios pedagógicos y otros), los cuales carecen en consecuencia de un nexo directo con las escuelas y facultades. Esta relación de exterioridad entre el cuerpo burocrático destinado a apoyar el desarrollo académico y los centros de enseñanza ejemplifica la concepción que animó el proyecto soberonista.

En segundo lugar, es notable el crecimiento de la Secretaría General Administrativa, que pasa a controlar una amplia gama de funciones: deportes, administración, personal, contabilidad, presupuesto, proveeduría, obras y mantenimiento, y servicios médicos, entre otros. La hinchazón del subsistema administrativo responde indudablemente a las crecidas necesidades técnicas que impone la masificación, pero también al hecho que al reglamentarse las relaciones laborales a través de la contratación colectiva se van requiriendo aparatos que administren más centralizadamente los renglones de salarios, prestaciones y movimientos laborales, los cuales se habían politizado considerablemente. En este sentido, vemos como el fenómeno sindical trae aparejado el fenómeno de la burocratización. Asimismo, el control centralizado del presupuesto mediante sistemas modernos de programación y evaluación responde a la doble lógica técnica y política que subyace a la dialéctica de masificación y politización: así como se requieren sistemas racionales de distribución de masas enormes de recursos, también se impone una lógica de control político que busca centralizar las decisiones financieras.

En tercer lugar, es de notarse que se consolidan y se diversifican los subsistemas jurídico-políticos: las oficinas del Abogado General y la Secretaría de la Rectoría. La primera adquirió relevancia, según el estudio de Fernando Jiménez, [30] frente a las luchas estudiantiles durante los primeros años setenta. El subsistema jurídico también desplegó una importante actividad en la contienda sindical, tanto en el contexto de las negociaciones laborales anuales como en el contexto político nacional: por ejemplo, fue la oficina del Abogado General, bajo la dirección de Jorge Carpizo, la que diseñó la propuesta de adición de un Apartado "C" al Artículo 123 Constitucional que la Rectoría entregó en 1976 al Presidente de la República con el objeto de reglamentar la inserción de los sindicatos en todas las universidades públicas del país. En el caso de la Secretaría de la Rectoría -la cual no había que confundir con el Secretario Particular del Rector- estamos en presencia de un cuerpo burocrático nuevo cuya función formal es semejante a

la de las "secretarías de comunicación social" que aparecieron en el sector público en la misma época. Se trata de una oficina encargada de presentar la imagen y las políticas de la Rectoría al conjunto de la universidad y a los medios masivos de comunicación, de coordinar las relaciones con la empresa Televisa y de mantener informado al rector del acontecer político de la institución. Su ingerencia en todos estos ámbitos otorgar a la Secretaría de la Rectoría una información muy completa, una considerable movilidad, y por ende una gran autonomía política frente a los demás grupos de poder en la universidad. A la difusión social de una imagen de la universidad también contribuye otra nueva burocracia, la Coordinación de Extensión Universitaria, aunque es evidente que se trata de una función de índole cultural y no directamente política. Es llamativa, sin embargo, su exclusión de todo lo relativo a la televisión.

¿Qué tendencias se van configurando en torno a la naturaleza de los cambios instituidos por el soberonismo? La primera es la burocratización y la extensión del mercado político-burocrático. En segundo lugar, la desconcentración geográfica -con la creación de la ENEP- de las licenciaturas, uno de los sectores que más intensamente se masificó. En tercer término, la concentración de las funciones de control político y financiero. Y, por último, aparece una clara tendencia de los grupos burocráticos centrales a tender lazos políticos hacia diversos sectores del gobierno federal, la prensa y la televisión comercial.

Ahora bien, para rematar este somero examen de la evolución de la burocracia central, conviene fijar la atención en algunos aspectos de su dinámica política interna. Al respecto, es notable el que los cambios a los que nos hemos referido se hayan efectuado de manera parcial a lo largo de todo el rectorado de Soberón. Así, la burocracia central experimentó mutaciones cada año entre 1973 y 1980, aunque es evidente que la estructura basada en "subsistemas" tomó cuerpo a partir de 1977, es decir al comienzo del segundo período rectoral cuando el equipo soberanista había consolidado su poder. [31] Como resultado de estos cambios anuales, se fueron creando nuevas dependencias o bien se iban produciendo desplazamientos horizontales que cambiaban la ubicación de alguna Dirección, Coordinación o Comisión. Esto podría responder a que hubiera tenido que transcurrir una etapa de experimentación administrativa antes de lograr la conformación de la estructura deseada. En abono de esta explicación recordaremos el hecho de que los cambios más importantes se hicieron entre 1973 y 1977, fecha a partir de la cual queda asentada en lo fundamental la estructura. Pero estos ajustes continuos pueden obedecer simultáneamente a otros factores. ¿No son un indicio de la alta conflictividad y movilidad de diversos grupos burocráticos en plena expansión y en búsqueda de espacios autónomos y nuevas formas de poder? Si recordamos que Soberón llegó a la rectoría en un clima complejo y contencioso, en el que la imagen pública del rector había sido fuertemente atacada, la ingerencia de grupos políticos externos era patente y estaba configurándose un nuevo campo de antagonismo creado por el sindicalismo, es lógico pensar que no fue fácil para el nuevo rector consolidar su poder, aunque no cabe duda de que logró con creces este objetivo. De ahí que los ajustes continuos en la estructura burocrática obedezcan a dos factores políticos de gran relevancia para nuestro análisis: por un lado, parecen ser expresión de la lucha intra-burocrática en el contexto de la inestabilidad relativa que caracterizó al primer período rectoral; por otro lado, parece evidente que una de las claves del éxito que tuvo Soberón en aplacar esta conflictividad interna -y por ende uno de los fundamentos cruciales de su fuerza política posterior, tanto en el ámbito universitario como en el estatal- fue el uso político que hizo de la distribución de espacios burocráticos en el contexto del intenso expansionismo administrativo de mediados de los años setenta. Es indudable que este crecimiento fue la base material de la formación de clientelas políticas, elemento clave del sólido consenso construido por el grupo soberonista. [*12] Asimismo, este proceso dio sustento a la conformación de nuevos canales de movilidad política en el seno de la universidad, consolidando la carrera del funcionario universitario profesional.

El crecimiento burocrático fue puesto al servicio de una casta de funcionarios cuyos intereses y comportamiento fueron adquiriendo una autonomía tal que llegó a imponerse por encima de la racionalidad propiamente académica. Intentaremos ejemplificar esto al pasar a examinar la estructura de las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, proyecto que configura acaso el ejemplo más acabado de los propósitos soberonistas para la universidad en el campo de la licenciatura.

La ENEP: ¿Innovación académica o burocrática

Las escuelas Nacionales de Estudios Profesionales fueron la propuesta básica del soberonismo para la modernización de la enseñanza profesional. Ya durante el rectorado de Pablo González Casanova se había formulado la necesidad de crear Escuelas Nacionales Profesionales bajo la óptica de una enseñanza interdisciplinaria ligada al sistema productivo y organizada en un marco de democracia escolar. Recuperando la idea de la desconcentración geográfica pero con una orientación académica muy distinta, el equipo soberonista de la Dirección de Planeación elaboró el diseño de las ENEP en el curso de 1973; a principios del año siguiente se abrió el plantel Cuautitlán, seguido por la creación de otras cuatro escuelas en los dos años siguientes. Hacia finales de la década, las ENEP ofrecían 44 carreras a 50,590 alumnos, los cuales constituían el 34% de la matrícula total en licenciatura; en 1980, trabajaban en las ENEP 5,690 profesores (23% de la planta docente total a nivel licenciatura en la UNAM). En términos muy someros, podríamos hacer el siguiente diagnóstico de los resultados de este proyecto: [*13] en primer término, difícilmente se puede hablar de innovación académica puesto que se crearon muy pocas carreras nuevas, los intentos de innovación curricular fueron escasas y poco exitosas, y en muy pocos casos se llevó a buen término el propósito de impulsar la interdisciplinaria; en segundo lugar, las modalidades con las cuales se crearon las ENEP tendieron a producir una mayor dispersión de las disciplinas académicas, ya que se reprodujeron en versiones fragmentadas las mismas carreras existentes en las Escuelas y Facultades de la Ciudad Universitaria. Sin embargo, no se puede afirmar que en las ENEP no hubo innovación de ningún tipo, pues ésta tuvo su expresión cabal en el terreno del diseño administrativo. De acuerdo con el "Programa de Descentralización de los Estudios Profesionales": [32]

El Programa de descentralización propuso la creación de un sistema de nuevos centros educativos, independientes tanto académica como administrativamente de las facultades y escuelas, dirigidos por las autoridades que señalan la Ley Orgánica y el Estatuto General de la UNAM, e integradas conforme a las disposiciones legales vigentes. Asimismo, señaló la necesidad de que con posterioridad se fueran desarrollando los estudios de posgrado y las tareas de investigación en esos centros, a fin de impulsar las tareas multidisciplinarias.

Este carácter multidisciplinario determinó la denominación genérica de Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP), distinguiendo una de otra por el nombre de la localidad donde se establecieran. La propuesta del Programa de Descentralización también indicó la integración de las escuelas a partir de carreras afines y complementarias en ciertas áreas del conocimiento, tomando como base la aplicación de la política de admisión, las restricciones que imponían las capacidades de las facultades y escuelas existentes y la oportunidad que ofrecen ciertas especialidades que han alcanzado ya una masa crítica para diversificarse y relacionarse con otras. Así, las ENEP iniciaron sus actividades ofreciendo las carreras de mayor demanda a la UNAM, con los planes y programas de estudio vigentes en ese momento...

Se diseñó una organización matricial carrera/departamento que se sustenta en la diferenciación del trabajo académico, que implica la atención de los estudiantes, la organización de la labor de los profesores, la observación, dirección y revisión de los planes y programas de estudio, el desarrollo de estudios de posgrado y de tareas de investigación, de forma tal que cada departamento agrupa un conjunto de disciplinas que corresponden a una misma área del conocimiento y cada carrera integra un plan de estudio con un conjunto de disciplinas que corresponden, en la práctica, a los distintos departamentos. Para este fin, en cada carrera hay una coordinación cuya función principal es establecer las metas educativas, planear los programas, supervisarlos y evaluar su realización y realimentar a las instancias pertinentes a fin de mantener una renovación constante.

La organización matricial puede representarse, en lo esencial, como una tabla o matriz en la cual las columnas representan carreras y los renglones departamentos. El cruce o la intersección muestra la conjunción de la temática de la disciplina y la problemática de la carrera. La estructura matricial consta fundamentalmente de los siguientes componentes:

- Los órganos de autoridad señalados por la Legislación Universitaria: un Director y un Consejo Técnico.

- Un programa de estudios profesionales que tiene como propósito supervisar el desarrollo de las carreras que se ofrecen, a través de coordinaciones y comités de carreras.

- Un programa de estudios de posgrado que tiene como propósito el desarrollo conjunto de las especialidades, maestrías y doctorados que ofrecen las escuelas, a través de una coordinación general y de programas específicos.

- Un programa de investigación que tiene como propósito desarrollar investigación, fundamentalmente interdisciplinaria, y que cuenta con una coordinación general, que sienta las bases para las modalidades de investigación propias de cada escuela.

- Como apoyo a los programas de estudios profesionales, de posgrado y de investigación, se cuenta con divisiones y departamentos académicos que agrupan al personal académico de la escuela y organizan su trabajo.

- Se cuenta con diversas unidades de apoyo académico que incluyen, en lo general, las unidades de servicios escolares, las bibliotecas, los centros de metodología y apoyo educativos, unidades de extensión universitaria y de actividades deportivas y recreativas.

- Con el propósito de apoyar las funciones sustantivas de la escuela se cuenta con diversas unidades administrativas que incluyen, en lo general, presupuesto, personal y mantenimiento.

Se trata, entonces, de planteles "multidisciplinarios" (término que, en los documentos oficiales es a veces sustituido por el "interdisciplinarios") que agrupan a varias carreras afines, las cuales corresponden a las diversas áreas disciplinarias: las ciencias de la salud, las ingenierías y tecnologías las ciencias sociales y administrativas y las humanidades. Este proyecto incorpora de manera explícita la propuesta de ingeniería social que ha sido aplicada a las empresas productivas llamada programación y presupuestación por objetivos: ésta consiste en determinar los objetivos institucionales básicos para derivar de éstos los programas que estarían encargados de cumplir los objetivos; esto permite elaborar el presupuesto asignado a cada programa sobre la base de sus necesidades en términos de recursos humanos, financieros y materiales. Este

sistema de planeación institucional propone también la evaluación de los programas con el fin de retroalimentar el ajuste de los objetivos y los programas. Aplicando el enfoque de sistemas al diseño específicamente académico, la Dirección General de Planeación de la UNAM elaboró un esquema organizativo basado en una matriz cuyos componentes básicos son los departamentos y las carreras. Su lógica, según el primer Director de la ENEP Iztacala, es la siguiente:

Un aspecto importante -que es reforzado de manera continua para asegurar su difusión- ha sido el tipo de estructura matricial adoptada por la ENEP Iztacala, que ubica en un sentido de la matriz los programas generales y específicos del plantel, diseñados y evaluados por las coordinaciones, ya sea generales o de carrera. En el otro sentido, se encuentran las dependencias responsables de la obtención, administración y aporte de los recursos necesarios para el cumplimiento de los programas. Esto implica una participación conjunta de ambos tipos de dependencias en la realización del trabajo, donde las funciones y actividades necesarias para el desarrollo de cualquier tipo de programa siguen estas dos vertientes con la consecuente multiplicidad de responsables y el riesgo de sobreposición de funciones.

La mayor parte de nosotros estamos acostumbrados a funcionar dentro de una organización piramidal, en donde siempre existe un solo nivel superior que toma las decisiones, de tal forma que comprender y después aceptar las necesarias limitaciones en la autoridad de cada uno dentro de una organización matricial implica una negociación donde es difícil mantener en estos términos el equilibrio correcto. Sin embargo, esta estructura matricial tiene grandes ventajas por su versatilidad y posibilidades que brinda en cuanto se requieran modificaciones académicas radicales, ya que elimina la oposición de parte de una estructura tradicional, basada en una parcelización de áreas por disciplinas científicas que normalmente obstaculizan cualquier iniciativa de cambio. Por otra parte, la estructura matricial permite que los mismos recursos sean empleados en más de un programa con la consecuente optimización del personal, las instalaciones y el equipo. Esta es una cuestión evidente cuando se analiza el costo por alumno para nuestra escuela, comparado con el de otras dependencias que ofrecen las mismas carreras. [33]

Aquí resaltan varios elementos importantes. En primer lugar, esta estructura tiene el propósito de diferenciar las funciones básicas de la institución académica: por un lado, se atribuye a los departamentos la responsabilidad de administrar los recursos humanos, financieros y materiales; por otro lado, a las coordinaciones se les encargan las funciones de organizar y evaluar la actividad académica. Esta modalidad permitiría, en segundo lugar, superar la rigidez de la organización académica tradicional (la facultad) con la posibilidad de promover la interdisciplinariedad y la adaptación académica permanente a las necesidades cambiantes. Por último, la estructura matricial facilitaría el uso eficiente de recursos, los cuales podrían ser aplicados a diversos programas académicos y podrían adaptarse a las cambiantes exigencias de éstos.

Un aspecto importante pero poco elaborado por los documentos oficiales del proyecto ENEP es el funcionamiento de los órganos de representación. A diferencia de las escuelas de Ciudad Universitaria donde los Consejos Técnicos tienen representantes docentes y estudiantiles de cada carrera o área académica, en la ENEP la elección de consejeros se realiza por departamentos. Como ya señalamos, el departamento al estilo ENEP no es una estructura académica sino un órgano de control laboral y administrativo, amén de que no agrupan a profesores con vínculos académicos reales entre sí sino a académicos formalmente afines pero ubicados en carreras distintas: en esta versión sui generis, el concepto original de departamento como unidad académica es transformada en un mecanismo administrativo que fragmenta los núcleos académicos. La elección de

consejeros por departamentos es una forma de representación indirecta de sectores dispersos, en suma una regresión antidemocrática.

¿Qué concepción de universidad se perfila aquí y qué implicaciones se desprenden de la misma? Las ENEP responden al propósito de modernizar la universidad por la vía de su segmentación en áreas funcionales, la búsqueda de la eficiencia administrativa y financiera y la creación de estructuras académicas flexibles que sean permeables a la innovación permanente y a la interdisciplinariedad. La departamentalización separa las funciones laborales y financieras de las funciones estrictamente académicas, creando niveles paralelos de autoridad que serían en principio intrínsecamente flexibles y abiertas al cambio. La premisa es que la organización académica tradicional es rígida por definición, pues al combinar en una sola estructura el poder disciplinario (o académico) y el poder financiero y laboral (es decir, administrativo) tiende a la petrificación. La nueva división del trabajo institucional entre lo administrativo y lo académico sería, entonces, la clave para crear estructuras cuya modernidad consistiría en su ductibilidad y en su permeabilidad al acelerado cambio científico y tecnológico que caracteriza a las sociedades modernas. Modernizar significa cambiar la organización académica tradicional, fragmentándola e insertando nuevas mediaciones administrativas que sean capaces de hacer un uso óptimo de los recursos y de abrir las puertas a la innovación. Así, en nítida lógica tecnocrática, la academia aparece como el símbolo de la tradición -en su sentido negativo de resistencia al cambio- y la administración viene a simbolizar el motor de la modernidad.

Es evidente que este concepto de modernización que segmenta el "campus" universitario, privilegia lo administrativo y fragmenta lo académico tiene implicaciones muy importantes para la identidad de la universidad y para valores universitarios como la autonomía y la libertad intelectual. Sin embargo, quizá ello no sería objeto de crítica si hubieran tenido éxito los propósitos de la interdisciplinariedad y la innovación académica. Se realizó una reorganización de las disciplinas académicas, ciertamente, pero ello no significó una nueva síntesis ni un nuevo potencial interdisciplinario: las 44 carreras que se imparten en las ENEP fueron arrancadas de su ámbito institucional en Ciudad Universitaria y de su status académico tradicional en tanto que integrantes de facultades o escuelas, para ser colocadas junto a otras carreras y disciplinas de las cuales históricamente habían estado desligadas y sin que se crearan los canales académicos efectivos para fundar nexos de nuevo tipo con ellas. Al mismo tiempo, en cada ENEP se creó una nueva jerarquía entre las disciplinas al serle otorgada a una de ellas el poder de dirección de cada plantel; de esta suerte, por ejemplo, los médicos han dirigido inicialmente las ENEP de Iztacala y Zaragoza y los abogados la de Aragón, colocando a los demás gremios disciplinarios -psicólogos, químicos, filósofos y otros- en una situación de subordinación frente a grupos de poder académicos con los cuales no tenían históricamente lazos orgánicos de tipo intelectual o profesional. Tal vez desde una perspectiva de funcionalidad normal, tendría sentido agrupar en un solo plantel a las carreras de medicina, enfermería, odontología, psicología y biología pues todas éstas se ocupan del "área de la salud"; pero también es cierto que, salvo en el caso de la subordinación tradicional de la enfermería frente a la medicina, los demás grupos disciplinarios tienen tradiciones académicas, orientaciones profesionales y agrupaciones político-gremiales propias y por lo tanto formas de identidad específicas y no necesariamente armónicas entre sí. [*14]

El carácter formalista de esta reorganización de las disciplinas habría sido superado si se hubieran puesto las condiciones para fomentar una efectiva interdisciplinariedad. Pero esto no se logró por tres razones. En primer lugar, ello no fue posible por el tipo de departamentalización establecido en las ENEP que colocó las funciones estrictamente escolares en las coordinaciones y las funciones laborales y administrativas en el ámbito de los departamentos: el hecho de que un departamento determinado controle los

recursos financieros y el poder de contratación de los maestros asignados a varias carreras distintas no pone al departamento en condiciones de influir necesariamente en la organización académica interna de las carreras. Esta estructura es garantía, sin embargo, de que se establezca una tensión congénita entre coordinaciones de carreras y departamentos, pero no garantiza de ninguna manera que adquiera vigencia una novedosa organización académica como la interdisciplinariedad. En segundo lugar, establecer relaciones creativas y mutuamente enriquecedoras entre dos o más disciplinas requiere de liderazgos institucionales con prestigio académico y experiencia político-institucional suficientes como para sacudir inercias disciplinarias y generar nuevas formas de consenso activo entre los trabajadores académicos en torno a la necesidad y los medios específicos de la interdisciplinariedad. Pero el espíritu formalista -incluso administrativista- del diseño de las ENEP, el estilo cupular que las creó y el tenso clima antisindical que permeó a la burocracia universitaria a mediados de los años setenta, son factores que incubaron en los administradores de estos planteles un ánimo poco dócil al tipo de relaciones intelectuales democráticas y creativas que son una clave esencial de cualquier planteamiento interdisciplinario. En tercer lugar, la interdisciplinariedad exige una determinada "materia prima académica" que no fue la que pobló la planta docente de las ENEP: la superación de los corporativismos intelectuales que caracterizan tradicionalmente a las disciplinas puede lograrse si se cuenta con académicos que conozcan globalmente sus campos profesionales, tanto en términos de sus alcances y limitaciones teóricos como en términos de sus aplicaciones prácticas; pero la interdisciplinariedad es una meta demasiado ambiciosa para las generaciones de profesores que ingresaron como tales a las ENEP a partir de 1974, caracterizados por su juventud, su débil capital cultural y disciplinario y su situación defensiva en el contexto de una burocracia ubicua y agresiva frente a cualquier expresión de espontaneidad o inconformidad de una planta docente percibida como apoyo potencial para el sindicalismo.

Las ENEP no se caracterizan por la condensación de nuevas formas académicas superiores sino por la disolución y la fragmentación de las viejas identidades disciplinarias. Se creó una burocracia opaca, compleja y a veces inestable, pero muy unificada ideológicamente en torno a sus propósitos antisindicales y su imagen de vanguardia universitaria frente a un sector académico considerado rígido y atrasado. Salvo en los casos de los gremios disciplinarios que dirigen los planteles o aquéllos que cuentan con fuertes redes constituidas en la universidad y en el ámbito profesional, la ambigüedad es el signo predominante de la mayoría de los grupos académicos que fundaron carreras en las ENEP los cuales estuvieron obligados a forjar su identidad en dos flancos: frente al "establimento" académico de Ciudad Universitaria y frente a las demás carreras y la burocracia de la propia ENEP. No estamos en presencia de un campo de innovación académica sino de una forma de reproducción deformada e inestable de las viejas culturas disciplinarias. Se ha creado una nueva segmentación entre académicos y burócratas, con el claro predominio de los últimos. Las ENEP son estructuras modernas en su trazo formal pero rígidas en lo político e inmóviles en lo intelectual. Son una nítida expresión de la disolución de valores como la autonomía intelectual, el pluralismo ideológico, la función crítica y la innovación científica que han caracterizado históricamente al discurso universitario y que tendrían que estar presentes en cualquier propuesta de innovación académica efectiva. Los edificios grises y funcionales de las ENEP parecerían estar poblados por estructuras mentales paranoicas, ávidas sobre todo de estabilidad y atentas mucho más a la primordial necesidad de desactivar conflictos que de promover la democracia institucional y el desarrollo cultural. Antes que un proyecto de innovación académica, se trata de una propuesta de control de masas y de enfriamiento político de la universidad.

Ahora bien, ¿qué estilo de gestión tomó cuerpo en las ENEP? En instituciones como las ENEP -caracterizadas por tradiciones académicas débiles y culturas estudiantiles

dispersas- el predominio del sector administrativo ha producido una tendencia marcadamente autoritaria en las formas de gestión. Esto no se debió solamente a la clara afiliación de los primeros administradores de las ENEP a la postura rectoral de confrontación con el naciente sindicalismo universitario, sino también a lo que quizá fueron "efectos perversos", no deseados, de la estructura de estas escuelas. La existencia de jerarquías paralelas en el seno de la llamada "organización matricial" y la tardía definición de las funciones específicas de cada puesto [*15] crearon una ambigüedad organizacional que fue la base de tensiones y conflictos frecuentes al interior de la burocracia de las ENEP. La paradoja es que estas estructuras, definidas explícitamente como flexibles y abiertas al cambio, fueron conformando la necesidad de un "jefe" que se constituyera en árbitro máximo de todos los factores de poder burocráticos. Así, una organización formalmente moderna presentó, a poco tiempo de su fundación, rasgos típicamente tradicionales: el autoritarismo y las formas de gestión apegadas a los estilos personales de los directivos son señas distintivas de las ENEP. La rapidez con que se constituyeron estas escuelas y sus grupos burocráticos y el estilo cupular y casi secreto que caracterizó el proceso de diseño imposibilitaron la formación de culturas administrativas modernas, es decir democráticas y preocupadas por el desarrollo académico innovador. Antes bien, estas condiciones fueron la garantía de que bajo el discurso modernizante se reprodujeron los usos anti-democráticos y patrimonialistas de la cultura política nacional.

Al frente de estas escuelas se encuentran personas que se perciben a sí mismas como jefes o autoridades pero no como dirigentes. Este tipo de "personalidad burocrática", alejada de todo carisma intelectual, accede a su puesto por la vía de los contactos y las lealtades personales, las negociaciones cupulares y la acumulación de puestos (que en el lenguaje institucional equivale a "experiencia"). En su proceso de socialización política nunca fue obligado a hacer política pública o democrática, estableciendo compromisos explícitos. Como jefe burocrático no se ha visto en la necesidad de constituir un seguimiento propio, un liderazgo con bases sociales -al contrario, este tipo de comportamiento sería tabú pues cualquier aspirante a un puesto en la burocracia universitaria tiene que demostrar su lealtad al orden institucional y por tanto independencia (si no es que desdén) frente a los reclamos o necesidades de académicos y estudiantes.

En suma, las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales son una nítida manifestación de un proceso de modernización formalista, forzado y, a la postre, trunco. No sólo no se cumplió el propósito de innovar la enseñanza profesional sino que se contribuyó a reproducir las disciplinas pre-existentes en condiciones de patente fragilidad intelectual. Y en los intersticios de la innovación administrativa se filtraron los usos autoritarios y patrimonialistas de la cultura política nacional. Atrás de la fachada de modernidad -los currícula modulares, el discurso de la interdisciplinariedad y la estructura departamental- se recrea una versión diluida y fragmentada del tradicionalismo académico y político. Esta ambivalencia es un signo dominante del estilo racional autoritario de modernización que caracterizó al período soberonista.

5. Conclusiones: los nuevos mercados políticos

Si a lo largo de nuestro análisis hemos hecho constante referencia a la naturaleza específicamente política de la burocracia universitaria, conviene que precisemos ahora este fenómeno señalando uno de sus componentes particulares: la conformación de canales institucionales que han dado pie al surgimiento de la carrera político-burocrática la cual se despliega de manera nítidamente diferenciada de la carrera académica. Este hecho se deriva de la creciente autonomía que va adquiriendo el cuerpo burocrático como modo de enfrentar las presiones administrativas y las tensiones políticas generadas por la

masificación. La base material de este proceso de separación burocrática ha sido la expansión y diferenciación de las burocracias académicas y político-administrativas alimentadas por la notable inyección de recursos financieros que aportó el Estado a la UNAM durante los años setenta. En este contexto, se vuelve excepcional la figura del académico que transitoriamente cumple funciones administrativas, y va adquiriendo fuerza la del académico que abandona la docencia y la investigación para incorporarse permanentemente a la administración. Esta nueva segmentación entre la carrera académica y la burocrática es reveladora de una de las contradicciones más notorias del proceso universitario reciente: a la sombra del prolongado conflicto entre la burocracia y el sindicalismo en torno a la profesionalización del trabajador académico (propósito que nunca se cumplió), se consumó paradójicamente, la profesionalización del burócrata. La burocracia se convierte, así, en un espacio institucional con características y dinámicas propias, las cuales se derivan solo secundariamente de la vida académica: el secreto burocrático, la negociación por vías administrativas y personales, la cancelación de formas de representación pública, y la generación de discursos propios.

La constitución de un sujeto burocrático autónomo respecto de las funciones académicas no responde solamente a un proceso objetivo o "natural" de expansión y diferenciación administrativa -de simple burocratización- sino que también obedece a una nueva problemática política e ideológica en la UNAM de los años setenta.

Dicha problemática deviene, en parte, del reordenamiento del tablero político-institucional provocado por la aparición del sindicalismo y, en parte, del nuevo clima de acercamiento entre el Estado y las universidades promovido por el régimen de Luis Echeverría Álvarez. Estos son los elementos que más visiblemente modificaron el campo tradicional de la política universitaria y las modalidades con que las fuerzas que lo componían se habían venido relacionando. [34]

A lo largo de la historia moderna de la universidad, su dinámica política interna había estado a cargo de dos actores: los movimientos estudiantiles y los gremios profesionales o disciplinarios. Cada uno de éstos hacía política de manera distinta, se proponía objetivos propios y se relacionaba a su modo con el ámbito político extra-universitario, es decir el Estado. Aunque no siempre armonizaron estas tendencias, se puede aseverar que, cuando menos a partir de la aprobación de la Ley Orgánica de 1944, se estableció un elemento en común consistente en el reconocimiento de que la defensa de la institución universitaria como cuerpo social específico con vida y objetivos propios era el punto de unificación de todos los universitarios. De ello se deriva la fuerza que ha tenido el discurso sobre la autonomía, la "comunidad" universitaria y la libertad de cátedra.

En este crisol ideológico y político que amoldó las estructuras, las formas de relación y las mentalidades, se consideraba a los movimientos estudiantiles como un fenómeno natural, e incluso en algunos momentos -como en 1968- los movimientos estudiantiles parecían convertirse en defensores de los valores mismos de la universidad frente a los ataques estatales. Además, la existencia de canales y organismos formalmente establecidos para el ejercicio de la política estudiantil (las asociaciones federaciones de alumnos y la representación de estudiantes en los Consejos Técnicos y el Universitario, por ejemplo) no constituía una especie de "resignación" de las estructuras universitarias ante el inevitable fermento estudiantil, sino una expresión cabal del liberalismo educativo vigente que adjudicaba a la universidad la tarea de operar como ambiente socializador destinado a formar ciudadanos activos y a proporcionar dirigentes políticos al sistema estatal.