

# Administrando la ciencia en las universidades de México

*A propósito de un libro de Adrián Acosta Silva<sup>1</sup>*

*Víctor M. Hernández Márquez*  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

<sup>1</sup>Acosta Silva, Adrián. *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México*. México, ANUIES, 2009.

Fecha de recepción: 16 de octubre de 2009

Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2009

La universidad es una institución de rancio linaje, cuyos orígenes se remontan a la Edad Media.<sup>1</sup> El árbol del saber que se proyecta en la administración universitaria actual por medio de la división entre las humanidades y las carreras científicas conserva todavía un eco lejano pero nítido de la antigua división de las siete artes liberales del famoso currículum medieval: el *trivium* y el *quadrivium*. Sin embargo, en los últimos dos siglos de su existencia, la universidad ha sufrido cambios radicales que no conocen paralelo en toda su historia previa. Esas transformaciones dramáticas tienen que ver con el surgimiento de la universidad pública y con la asimilación de la revolución científica y tecnológica dentro de la cátedra universitaria (Cf. Ashby, 1969).

Ambos factores se encuentran en tan íntima relación que no se les puede tratar por separado sin caer en simplificaciones inútiles. Un ejemplo notable de ello se puede apreciar en el hecho de que el surgimiento de la universidad pública viene acompañado del nacimiento de los politécnicos (y poco después por los tecnológicos), que no sólo cancelaron para siempre la exclusividad de la universidad como educación superior, sino que, además, con su rivalidad aceleraron el surgimiento del modelo que se conoce hoy en día como *research universities*.

Quizá sea oportuno advertir de una vez que el nacimiento de los gemelos fue sólo posible gracias a la intervención de la nada invisible mano del Estado y que éste no ha renunciado a su condición de padre, promoviendo hasta la fecha cuanto cambio ha considerado pertinente. Esto ha sido así no sólo porque la Ilustración identificó la libertad y el mejoramiento social con la abolición de la ignorancia, sino también porque la revolución industrial hizo tomar conciencia del valor económico del conocimiento, y, por consiguiente, se volvió patente que éste debía ser producido y fomentado, pero también gobernado. Razón de ello da cuenta el que paralelamente al nacimiento de las mencionadas

---

<sup>1</sup> En nuestro país, La Real y Pontificia Universidad de México, el antecedente de la UNAM, data de 1553 y se creó a imagen de la Universidad de Salamanca. La Real Universidad de Guadalajara, antecedente de la UdeG, data de 1792. En 1950 la cobertura de la educación superior era tan sólo del 1.3% entre la población de la cohorte de 20 a 24 años, y para 1999 era del 17.7%. Estos y otros datos se pueden extraer de los documentos estratégicos y anuarios estadísticos de la ANUIES.

instituciones de educación superior, surgen figuras de gobierno nunca antes sospechadas, como los ministerios de Educación o de Instrucción Pública.

Fue así como el siglo XIX europeo configuró dos modelos de universidad, cuyas características reflejan los rasgos estructurales de los sistemas sociales que las generaron, pero que, al margen de ello, han servido de ejemplo para las restantes universidades del mundo. El primer modelo, el francés, se distingue por ser altamente centralizado y jerarquizado, a tal grado que lejos de establecer una distinción neta entre universidad y Estado, se asume que el profesor universitario pertenece a una clase peculiar de funcionarios de gobierno. El modelo alemán, por contraste, se construye dentro de la diversidad de estados alemanes bajo el ideal del siglo XVIII de una misma *bildung* construida sobre la base de la lengua común. Pero más allá de las resonancias nacionales de la ciencia y la formación alemana, el modelo destaca por su sistema interuniversitario de libre movilidad académica y estudiantil, que —me apresuro a señalar— permite asegurar la libertad de cátedra y de pensamiento.<sup>2</sup>

Asimismo, debemos observar que desde su origen y hasta la fecha, ambos modelos se encuentran sujetos a diversas transformaciones provocadas por una gran variedad de causas que de alguna forma u otra tienen que ver con lo que se ha denominado como economía del conocimiento. Como existe la tendencia a identificar esa concepción como un producto de la política neoliberal, diré que bajo la perspectiva histórica que trato de dibujar, esa relación es más bien inversa. Esto último queda de manifiesto cuando se explica la aplicación de la política neoliberal a la educación superior como el sinuoso paso de la idea del conocimiento científico como un *bien público* a la idea del conocimiento como un *bien financiero*.

Históricamente hablando, las universidades mexicanas —como casi todas las universidades del nuevo continente— son instituciones

<sup>2</sup> Para un estudio del modelo francés, véase: Ringer (1992) y Musselin (1997) para el modelo alemán: Ringer (1969) y Ashby (1967), y para una comparación de ambos modelos, véase: Musselin (1990) y Ashby (1969).

en extremo jóvenes; pero no sólo eso, en la mayoría de los casos fueron diseñadas pensando principalmente en la formación de profesionistas en el sentido más tradicional de la palabra (abogados, médicos, contadores, ingenieros, químicos, etcétera) y no como formadoras de científicos y estudiosos dedicados a tareas de investigación y creación tecnológica. Esa es la razón por la cual la universidad mexicana suele mostrar un aire de familia distante con respecto a los modelos alemán y francés; de tal suerte que guardan más cercanía —como bien señala Acosta— con el modelo de universidad heredado por la Colonia y, por ende, con el vetusto molde medieval.

Tal es así que el gobierno mexicano sólo se percató, a principios de la década de los setenta, de la necesidad de crear un organismo para el diseño y aplicación de las políticas en materia de ciencia y tecnología. A partir de entonces, se ha ido implementando de manera sistemática una serie de medidas para modificar la orientación de las universidades hacia la producción nacional de ciencia y tecnología.

¿De qué manera estas nuevas políticas han afectado y afectan el autogobierno de las universidades públicas?, ¿en qué medida y cómo se ha dado el cambio institucional en las universidades públicas del país, a partir de la puesta en marcha de esas políticas? Este nuevo libro de Adrián Acosta explora esas preguntas y sus posibles respuestas desde tres coordenadas de análisis: a) el cambio institucional como fenómeno sociopolítico (capítulo 1); b) el contexto histórico particular de la universidad pública mexicana (capítulo 2); y c) el estudio comparativo de cinco universidades dentro de un periodo de 16 años (1990-2006), entre las cuales figuran tanto la UACJ como la UdeG (capítulo 3). El libro cuenta además con una presentación, una introducción, conclusiones y un anexo estadístico.

Debo indicar que el contexto y el enfoque en el cual se sitúan las mencionadas cuestiones, responden a inquietudes más bien sociopolíticas en el nivel micro (y que se encuentran, por decirlo así, en el otro extremo de la perspectiva macro de los estudios sociales de la ciencia que aquí intento hacer visible). Esto significa poner mayor énfasis en las estrategias político-administrativas universitarias puestas en marcha para la captación de recursos por medio del concurso en los pro-

gramas de gobierno diseñados para promover y dirigir las actividades de investigación (aunque dejando en un segundo plano, para usar la fraseología de Bourdieu, los reacomodos mismos del *homo academicus* para hacerse del “capital académico” y del poder económico que éste trae consigo).

No obstante, mi descripción no hace del todo justicia al contenido del libro de Adrián Acosta, ya que no estamos ante un discurso homogéneo en cuanto a análisis y estructura argumental, sino frente a una polifonía que —entre otras cosas— da cuenta de que el autor no escapa a los efectos de las políticas de evaluación que discute. Esto último me parece palpable sobre todo en el capítulo 1, en donde se ensaya de manera continua una transgresión de discursos entre el nivel interteórico (cuando se discuten marcos teóricos como el de Giddens y el de Berger y Luckmann para hacer inteligible el cambio institucional al interior de la universidad mexicana, la noción de redes políticas, la distinción entre acción pública y colectiva, etcétera), el nivel descriptivo sobre lo que de hecho ha ocurrido en el ámbito de las políticas públicas para el sector de educación superior y el marco de referencia espacio-temporal. El lego en asuntos de análisis sociológico y político puede sentirse intimidado ante el despliegue conceptual con el que arranca el capítulo 1 y que se aparta de manera radical del discurso no especializado de la presentación y la introducción.

Como en lo particular me identifico con esos legos, centraré mis comentarios en aquellos aspectos que remiten de manera prominente al dominio de la epistemología que se ocupa del conocimiento en su dimensión social e institucional. Hecha esta aclaración nos podemos preguntar ¿qué motivaciones se encuentran en juego en la instrumentación de programas de incentivos económicos para quienes —instituciones e individuos— de manera voluntaria se someten a la evaluación de su respectiva labor?

Para el caso del SNI se dice de manera oficial y expresa que fue creado “para reconocer la labor de personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnología” y que tiene como objetivo “promover y fortalecer, a través de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica”. Sin embargo, para usar una famosa distinción

saussuriana, puede decirse que a toda política pública le acompaña un sentido *in presentia*, pero también uno *in absentia*. No necesito indicar lo difícil que resulta determinar ese segundo sentido, sin caer en la mera especulación o en un esfuerzo hermenéutico poco remunerado. No obstante, al respecto Adrián Acosta sostiene:

La consideración del tema de la confianza en la elaboración de políticas es particularmente pertinente para el caso de la educación, pues, en buena medida, en el caso de la experiencia mexicana de los últimos años —al igual que la educación superior en el campo internacional—, la desconfianza hacia las universidades ha sido el motor o el combustible de buena parte de las políticas y los programas públicos implementados en la educación superior.

Dadas nuestras intuiciones como ciudadanos que sufrimos con regularidad consumiendo la amarga medicina de políticas que después de todo se dice son para nuestro propio bien, no dudamos en otorgar nuestro consentimiento con respecto al caso nacional, pero no estoy muy seguro —guiados igualmente por nuestras intuiciones y nuestro limitado conocimiento de lo que ocurre en los países desarrollados— si lo mismo valdría para el extranjero. Acosta refiere a De Boer (2002) para fundar su juicio y hay en efecto una literatura, tanto nacional como internacional, que se pronuncia en ese sentido. Pero si pensamos —de nueva cuenta— en la figura del *privatdozent* (el profesor egresado con “permiso” para impartir cátedra sin derecho a sueldo) y el trabajo de habilitación que le abrirá el camino a la carrera académica dentro del sistema universitario alemán, parece extremadamente perverso imaginar la adición de nuevas políticas de evaluación a ese sistema como consecuencia de una creciente desconfianza en el rigor productivo de ese modelo educativo.

No. Mi opinión es que este tipo de respuesta es demasiado pobre para explicar las dinámicas a las que se encuentra sujeta la economía del conocimiento. La república de los parámetros se viene construyendo sobre la convicción del administrador —que a estas alturas ha ganado estatus de axioma— de que sólo se puede gestionar aquello

que se puede medir. Y para gobernar y administrar en el nivel macro (es decir, desde el Estado) lo que ocurre en los centros que albergan, producen y transfieren conocimiento (es decir, las universidades), se han diseñado sistemas de evaluación fundados en una diversidad de parámetros, que son sujetos a revisión de manera permanente. Esto es especialmente relevante, porque delata el grado de incertidumbre que descansa sobre la viabilidad de los parámetros diseñados. Dicho de otra forma, sabemos que para direccionar el crecimiento del conocimiento es necesario implementar de algún modo una forma de medir su crecimiento, pero nunca hay absoluta seguridad —a menos de que se asuma una postura ingenua— si lo que se mide es realmente el crecimiento del conocimiento o tan sólo uno de sus efectos colaterales. Esto es así en tanto que no existe un instrumento infalible y directo para hacerlo, pero en cambio se cuenta únicamente con un conjunto de indicadores que, en principio, deben mostrar consistencia interna y otra serie de requisitos que no podemos detenernos a comentar aquí.

Pero permítanme presentar un ejemplo novedoso relativo a los apoyos gubernamentales a las universidades inglesas: allí se ha construido un instrumento denominado Research Assessment Exercise (RAE) y en el último informe de éste, se ofrece, por primera vez, un “perfil de investigación” por cada departamento en lugar de la suma global obtenida por cada institución. Esto significa que el RAE no se ocupa de manera exclusiva de identificar a la “masa crítica” dedicada a la investigación de punta dentro de las principales universidades, sino que también permite identificar aquellos grupos pequeños de investigadores o individuos con estatus de excelencia, que se encuentran en departamentos que en conjunto no son evaluados positivamente. Como consecuencia se han redistribuido fondos hacia aquellos grupos e investigadores bien evaluados que pertenecen a universidades que no figuran en el padrón de excelencia de las universidades inglesas. Y como bien señala Enders (2009, p. 465), “el REA en una ocasión causó estupor en la academia debido a su declarada función para concentrar los fondos públicos para investigación dentro de las principales universidades; pero en esta ocasión han sido las universidades líderes las que han sufrido debido a un cambio en la colocación de los fondos”.

Este nuevo dato permite poner sobre la mesa otras lecciones relevantes que tienen que ver directamente con la gestión de la ciencia en las universidades en la era de la economía del conocimiento, pero que se hicieron manifiestas antes del auge de las políticas de evaluación. Para ello quiero pasar directamente a citar y comentar algunas de las conclusiones del estudio de Adrián Acosta, que encajan muy bien con otros hallazgos encontrados en las investigaciones internacionales y que refieren de algún modo a las moralejas que han dejado investigaciones previas.

Más allá de las contradicciones, incongruencias o ineficiencias de las políticas federales en educación superior —señala Acosta— lo que resulta analíticamente importante son sus efectos en los modos de gestión y de gobierno de las universidades públicas. En términos generales, en el campo universitario público mexicano las políticas y la política determinaron una modificación tanto de los estilos de gestión como de los modos de operación de los gobiernos universitarios. Esto implicó la creación de diversas estructuras de apoyo a la gestión central de las universidades, particularmente el fortalecimiento y expansión de los aparatos burocráticos y cuerpos de confianza. En este marco, un nuevo conjunto de figuras y prácticas institucionales emergieron y se consolidaron como actores estratégicos de la política y la gestión universitaria: los expertos en la gerencia universitaria —es decir, actores con un *expertise* específico en el manejo de los instrumentos, herramientas y relaciones necesarios... (pp. 141-142)

Así es, un efecto colateral evidente en la implementación de varios programas de evaluación —no en todos— se refiere a la abrumadora expansión de la burocracia. Desde luego, el efecto es una consecuencia funesta; esto es así en tanto que desde el punto de vista administrativo resulta un contrasentido, ya que para captar fondos se abre un hueco en las finanzas para alimentar una burocracia que en sí misma no resulta —al menos no directamente— beneficiada con las subvenciones conseguidas. Pero, por el otro lado, desde el punto de vista del éxito

mismo de la gestión global resulta igualmente contraproducente, ya que —como documenta recientemente Mario Coccia (2009)— para el caso de las universidades italianas, los investigadores se distraen significativamente de las tareas sustantivas, debido a que se ven envueltos cada vez más e irremediabilmente en asuntos administrativos relacionados con la solicitud de apoyos para sus proyectos, gestión de becas para sus asistentes, y un desafortunado largo etcétera. ¿Tenemos nosotros un aproximado del tiempo que le dedicamos a esas tareas con respecto al SNI, Promep y el sistema de estímulos?

Una vez que se manifiestan esas patologías, una dosis de escepticismo se cierne sobre la presunta calidad y habilidad administrativa de esa nueva élite que Acosta denomina con tino los *gestócratas*. O al menos será así mientras su carácter de expertos se limite a la gestión de recursos para la universidad, sin reparar en los costes que su expansión trae consigo y sin asegurar mecanismos flexibles pero fiables que garanticen que los montos, una vez conseguidos, sean transferibles con eficiencia a quienes tienen que ejercerlos.

En este sentido, el administrador tiene ante sí el gran reto de buscar la forma más versátil para conseguir fondos externos y distribuirlos de manera adecuada para que la universidad pueda ejercer al máximo sus tareas sustantivas. Es por eso que al reparar en toda la serie de responsabilidades que recaen sobre las tareas diarias del administrador de las políticas de fomento a la investigación científica y tecnológica —sea gubernamental o universitario—, se plantea siempre la cuestión sobre el perfil que debe cubrir el personal que se ocupa de esas tareas cruciales. Uno de los problemas persistentes heredados de las grandes reformas universitarias del siglo XIX europeo, es precisamente ¿qué tanto conocimiento científico debe poseer el administrador universitario para poder desempeñar su labor con el mayor éxito?

A medida que el conocimiento se diversifica y se especializa, se vuelve evidente que no existe una respuesta sencilla a semejante pregunta, aunque se reconoce que el administrador debe de alguna forma u otra encontrarse involucrado o por lo menos atento a las actividades que llevan a cabo sus colegas académicos. Eric Ashby (1962, p. 266) ha señalado, con su humor característico, que no es posible disponer de

libros de texto para la administración de la ciencia y que si existieran serían tan convincentes como los que pretenden enseñar cómo hacer el amor. Si se reconoce a cabalidad que la labor del administrador del saber puede ser un obstáculo o bien, un agente impulsor para el flujo adecuado del conocimiento y la tecnología en su integración retributiva a la sociedad, es claro que la cuestión relativa a su perfil ideal no puede soslayarse.

Cuando se consideran las sabias reflexiones de Ashby sobre el tema, se puede convenir en que no hay formación o educación posible —por muy esmerada que ésta sea— que pueda extender un certificado de *expertise* y que lo único que es humanamente posible lograr es una sensibilidad adquirida por medio de la experiencia de la actividad diaria en la toma de decisiones. En palabras del propio Ashby (*ibíd.*, p. 269):

El secreto de una buena administración (esto es, de la administración que beneficia al sector de la sociedad a la cual sirve) no yace en el conocimiento vasto y exacto que posee, sino en su destreza para navegar en áreas de ignorancia.

Es necesario observar que estas palabras de Ashby corresponden a una época anterior al advenimiento de las políticas de evaluación y del arribo de esa clase gerencial que Adrián Acosta consigna muy bien en su investigación. Pero lejos de haber perdido vigencia, me parecen muy apropiadas al momento de sopesar las verdaderas virtudes de la presunta calidad de los nuevos expertos. Del mismo modo, creo que no hay que perder de vista que tanto el administrador tradicional como el nuevo gestor no pueden provenir de otro lugar que no sea la misma academia a la que deben honrar con su trabajo. En este sentido, creo que los consejos de Ashby requieren complementarse o, mejor dicho, actualizarse en un aspecto muy preciso, pues así como ahora nos encontramos inmersos en la era de la evaluación, así también nos encontramos en medio de un nuevo campo de investigación, al cual tanto el administrador como el nuevo gestor deben prestar atención.

Esta es una razón por la cual el nuevo libro de Adrián Acosta debe celebrarse —pero sobre todo estudiarse— más allá de los rituales académicos acostumbrados. No me queda mucho espacio para comentar como se merece varias de las observaciones agudas que hace sobre la esfera propiamente política del asunto, sobre todo aquellas que tienen que ver con la autonomía universitaria —un tema demasiado ideologizado— y las políticas de evaluación gubernamentales. Al respecto sólo diré que en este tema conviene mirar tanto para atrás como hacia afuera y no contemplar tanto nuestros anchos ombligos. Esto quiere decir que hay que volver cuantas veces sea necesario sobre el camino andado —y aquí también me parece que Ashby (1968) tiene todavía mucho que decirnos—, pero también poner especial atención sobre lo que los colegas extranjeros están investigando en este momento en lugares en donde iniciaron estas políticas.

Por ejemplo, se ha dicho una y otra vez que la autonomía de la universidad mexicana ha sido y es bastante nominal, ya que en su corta existencia se ha visto siempre sujeta a un control político gubernamental —y partidista— mal disimulado. Ciertamente, pero cuando se invoca a las políticas de evaluación como una injerencia inadmisibles en la autonomía universitaria, se pierde de vista el pacto entre el saber y la sociedad, entre la rendición de cuentas y la retribución. Si la autonomía significa autogobierno pleno, entonces se debe volver al modelo medieval; es decir, se ha de renunciar a los fondos públicos y, junto con ellos, a su vinculación directa con la sociedad, pues como sugerí en un principio, la universidad pública y masiva debe su razón de ser y su prestigio social a la intervención del Estado.

Cuando salimos del ambiente crispado y enrarecido de la política nacional y leemos lo que piensan los estudios sociales de la ciencia sobre el advenimiento de las políticas de evaluación en las universidades de los países del primer mundo, a lo sumo se advierte que en ellas se percibe un aire paradójico, pues como señala David Dill (2003, p. 4; citado por Feller, 2009, p. 326).

la nueva política estratégica puede entenderse como un 'retroceso' de los gobiernos debido a la detallada centra-

lización del control en su afán por estimular a las instituciones de educación superior para ser más autónomas, autorregulativas y con una orientación hacia el mercado en sus operaciones, aunque dentro de un marco amplio de prioridades gubernamentales.

Esto quiere decir que la autonomía universitaria debe buscarse —como pregonaron los defensores del modelo alemán haciendo eco a una famosa frase de Spinoza— en la *libertas philosophandi*, en la *libertas docendi*. Es decir, en la libertad de pensamiento, en la pluralidad ideológica y política, en la tolerancia propia del Estado laico y democrático.

Por último, si como documenta Acosta, la universidad pública ha sufrido un proceso de burocratización y ha dado vida a una nueva casta de administradores universitarios debido a los nuevos programas de financiamiento, es claro que los subsiguientes esfuerzos deberán dirigirse a revertir ese efecto negativo. En teoría el problema es relativamente sencillo, puesto que un primer paso importante puede llevarse a cabo ajustando los programas de estímulos a los criterios del Promep y el SNI, por medio de un sistema de cómputo que termine de una vez con el papelerío que actualmente nos ahoga.

### Referencias

- Ashby, Eric (1962), “The Administrator: Bottleneck or Pump?”. *Daedalus*, No. 91, pp. 264-278.
- (1967). “The Future of the Nineteenth Century Idea of a University”. *Minerva*, No. 4, pp. 2-17.
- (1968). “Government, the University Grants Committee and the Universities. Hands off the universities?”. *Minerva*, No. 5, pp. 244-256.
- (1969). *La tecnología y los académicos. Ensayo sobre las universidades y la revolución científica*. Trad. de Guillermo Indacochea. Venezuela, Monte Ávila.
- Coccia, Mario (2009). “Bureaucratization in Public Research Institutions”. *Minerva*, No. 47, pp. 31-50.
- Dill, David (2003). “The Regulation of Academic Quality: An Assessment of University Assessment Systems with Emphasis on the United

- States". *Symposium on University Evaluation for the Future: International Trends in Higher Education Reform*. Tokyo, Japan, March.
- Enders, Jürgen (2009). Reseña de *The Changing Governance of the Sciences. The Advent of Research Evaluation Systems. Sociology of the Sciences Yearbook*. *Minerva*, No. 47, pp. 465-468.
- Feller, Irwin (2009). "Performance Measurement and Governance of American Academic Science". *Minerva*, No. 47, pp. 323-344.
- Musselin, Christine (1990). "Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes". *Revue Française de Sociologie*, No. 31, pp. 439-461.
- (1997), "Le système universitaire français: mode d'emploi et tendances actuelles". *French Politics & Society*, No. 15, pp. 6-17.
- Pantoja Morán, D. (Comp.) (2007). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades*. México, UDUAL.
- Ringer, Fritz K. (1969). *The Decline of the German Mandarins. The German Academic Community, 1890-1933*. Cambridge, Harvard University Press.
- (1992). *Fields of Knowledge: French Academic Culture in Comparative Perspective, 1890-1920*. Cambridge University Press.