

INTRODUCCION

LA PRESENTE disertación es un trabajo exploratorio de naturaleza predominantemente teórica que pretende examinar algunos problemas de la educación superior y, eventualmente, servir de base para una elaboración más específica que llegue a evaluar la administración de las universidades mexicanas.

Se ha considerado a la administración, de acuerdo a los principios de ingeniería de sistemas, como un sistema abierto, cuyo comportamiento sólo es comprensible científicamente al examinarlo en interacción con el medio. De esta manera, igualmente, los problemas de la administración universitaria sólo pueden abordarse dentro del conjunto de la misma realidad global universitaria y la realidad social. Esto es, la administración como parte de un subsistema, que es la universidad, está en interrelación con el todo (la realidad social) y sus demás partes (el sistema educativo, entre ellos); puede influir y, a su vez, ser influido. Este enfoque, de manera genérica, constituye las *bases* para el presente estudio.

Asimismo, un enfoque de esa naturaleza sobre los problemas de la universidad en una sociedad compleja y problematizada, como es la de América Latina, puede permitir la superación de muchas de sus actuales deficiencias, convirtiendo, eventualmente, a la administración en un instrumento *más* a través del cual sus sociedades nacionales logren el cambio social.

EL PROBLEMA

LOS SISTEMAS educativos de América Latina guardan una situación de *disparidad*¹ hacia el medio social del cual surgen y al cual se dirigen. Esa situación se torna más evidente en la educación superior, ya que, históricamente, la universidad se estructuró a través de la asimilación acrítica de modelos organizacionales externos. Dichos modelos guardaban poca relación con los problemas y necesidades latinoamericanos, de tal forma que la asimilación quedó limitada a una simple reproducción formal. Una de las consecuencias actuales de ese proceso es la incapacidad de las universidades para insertarse en proyectos de desarrollo nacional.

¹ De acuerdo con P. Coombs, la disparidad es una distorsión entre los sistemas educativos y su medio ambiente, convirtiéndose en el principal factor generador de crisis sociales. Véase: *La crisis mundial de la educación*, (Barcelona, ed. Península, 1973) pp. 10-11.

Junto con la disparidad, o como resultado de ella, se da el fenómeno de *asincronía institucional*,² el cual indica que la universidad ha quedado desfasada frente a los requerimientos y necesidades de la sociedad donde se ubica.

La relación sociedad-universidad se define, entonces, por las notas de disparidad y asincronía. Las universidades han tratado frecuentemente de superar la situación derivada de esa relación, a través de la importación de modelos estructurales o, más específicamente, de sistemas de administración y planeación. Se pretende así que estos sistemas, que ya han probado su eficacia en otros medios, dinamicen la estructura universitaria permitiendo superar la disparidad-asincronía.

La adopción de sistemas de administración, en las condiciones antes descritas, significa una posición de *modernización refleja*³ frente a los problemas de la universidad. Dicha posición considera, entre otras cosas, que la administración tiene un carácter meramente instrumental con contenidos ideológicamente neutros. Sin embargo, en la medida en que la realidad de la organización y su medio ambiente son distintos de la realidad para los cuales fueron creados originalmente las teorías, técnicas y procedimientos administrativos, en esa misma medida, los resultados y posibilidades de solución de los problemas serán diferentes. Esto da origen al fenómeno llamado *formalismo*,⁴ a través del cual se explica el porqué las teorías, técnicas y procedimientos administrativos difícilmente encuentran apoyo y cabal aplicación en la realidad de las instituciones de educación superior. A través del formalismo, también es posible observar las discrepancias existentes entre propósitos manifiestos y reales; así como entre innovaciones administrativas y resultados alcanzados.

Todo lo expresado conduce a la afirmación de que existe una laguna en el tratamiento de los problemas de la administración de la educación superior de América Latina. Los diversos trabajos que han abordado esta materia, o bien (a) la consideran tradicionalmente, en su carácter de medio para conservar y sostener la estructura organizacional-administrativa vigente, o (b), modernamente,

² Según E. Muñoz, la asincronía es una situación en la que "las diferentes instituciones y grupos de instituciones experimentan los cambios inherentes al desarrollo económico con diferente velocidad, de suerte que, llegan a coexistir instituciones propias de distintas fases o etapas". Véase: "la asincronía institucional economía-educación: algunas consecuencias en las actividades frente a la educación", *Anales*, (n. 1, Santiago, FLACSO, 1964, p. 13).

³ Según Darcy Ribeiro, la modernización refleja "se funda en la suposición de que, agregando ciertos perfeccionamientos e innovaciones a nuestras universidades, las veremos acercarse cada vez más a sus congéneres más avanzados hasta volverse tan eficaces como aquellas". Véase: *La Universidad Latinoamericana* (Universidad Central de Venezuela, 1971), p. 14.

Lapalombara intenta también esclarecer el concepto de modernización, vinculándolo al problema de la burocracia. Véase: LAPALOMBARA *et al.*, *Burocracia y Desarrollo Político* (Buenos Aires, Paidós, 1970) pp. 20-24.

⁴ Teoría originalmente acuñada por Fred W. Riggs. Una explicación pormenorizada de ella se encuentra en su libro: *Administración in Developing Countries* (Houghton Mifflin Company, Boston, 1964).

implicando una posición tecnocrática, sin referirla al problema de fines de la universidad, con una visión instrumentalista, y aplicándole los sistemas que han tenido éxito en otros contextos y en otro tipo de instituciones. Ambas posiciones coinciden en enfocar a la administración como un instrumento aislado que participa de las características de los sistemas cerrados.

Hasta ahora, los problemas de modernización refleja-formalismo, en relación con la superación de las situaciones de disparidad-asincronía, así como la participación efectiva de las instituciones de educación superior en proyectos de desarrollo nacional, parecen no haber recibido la atención debida. De ello se desprende la necesidad de estudios que, partiendo de concepciones modernas sobre la administración, comprendan la especificidad de las instituciones de educación superior latinoamericanas y el papel que esas instituciones están llamadas a desempeñar en los procesos de desarrollo nacional de los diversos países de la región. La presente disertación pretendería así, ser un intento que contribuyese a colmar dicho vacío.

Al mismo tiempo, un problema adicional y subordinado al anterior será comprendido dentro de los marcos de este estudio. El se refiere a los propósitos de reforma universitaria emprendidos por instituciones que contando con una administración tradicional⁵ suelen obtener los mismos efectos formalistas. Esto es, considerar a la administración en su carácter de medio para conservar la estructura organizacional y administrativa a través de actividades de puro control, para luego proyectar una reforma general que, con toda certeza, producirá igualmente una discrepancia entre propósitos manifiestos y resultados alcanzados.

Finalmente, la realidad social latinoamericana podría dar origen a otro tipo de problema que, sin participar de la naturaleza de los anteriores, produce los mismos efectos formalistas. Sería el caso de los sistemas administrativos diseñados con un enfoque científico como el que se ensaya en esta disertación (el cual tome en cuenta una concepción moderna sobre administración, la especificidad de problemas universitarios, la relación con el desarrollo nacional). Siendo este enfoque el más recomendable, no obstante, su implementación queda sujeta a circunstancias fortuitas provenientes de la propia institución de educación superior y de su medio social.

En síntesis, se pretende buscar una explicación para los efectos formalistas que, con muy diversos orígenes, se dan en la administración de la educación superior latinoamericana impidiendo que, (a) los sistemas de adopción de decisiones

⁵ Una administración universitaria tradicional sería aquella cuyo papel es de conservar y sostener la estructura organizacional y administrativa existente y que, como indica la UNESCO: "heredada de un distante pasado se agota en actividades de puro control: su objetivo es verificar si los procedimientos están de acuerdo... las innovaciones que por acaso le son confiadas están casi que previamente condenadas al fracaso". Véase: UNESCO, *O Planejamento da educação* (Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1975) p. 185.

alcancen un nivel aceptable de racionalidad⁶ y (b) que las universidades cumplan sus objetivos respecto al desarrollo nacional.

Objetivos Específicos

El presente estudio tiene los siguientes objetivos:

1. Proponer y ensayar las bases de una metodología para el estudio de la administración de la educación superior, así como identificar y definir los diversos factores a través de los cuales ese estudio se torna posible. Asimismo, analizar los cambios habidos en algunas instituciones de educación superior después de haber realizado innovaciones en su administración.

2. Detectar y describir los diversos tipos, modalidades y características que asumen la modernización refleja y el formalismo en la administración de la educación superior.

3. Señalar las condiciones en las cuales las innovaciones administrativas pueden ser implantadas en contextos de naturaleza diferente al de su origen.

4. Plantear las bases para una estrategia utilizada en la reestructuración de la educación superior mexicana, señalando el papel que, en ese sentido, le compete a la administración.

Aspectos Metodológicos

Método

Se ha adoptado un tipo de análisis que, dentro de los marcos del trabajo, se denomina *externo-interno*. Este análisis parte del supuesto de que la problemática de la educación superior en los países subdesarrollados o dependientes es diferente de la problemática de los países desarrollados o dominantes. Además, a nivel institucional, el mismo análisis estima que los problemas de cada universidad provienen tanto de su medio interno como del externo.

A través de la conceptualización de cuatro factores (internos, institucionales, interinstitucionales y externos) se propone un esquema de referencia que permite definir los medios externo-interno. Dicha definición se va a dar también desde un doble punto de vista. Un primero, básico para los propósitos de esta disertación, es el que parte de la propia administración. Según él, los factores internos son los implicados directamente en el proceso de administración-planeación de la institución.

⁶ La racionalidad sería uno de los indicadores a través de los cuales es posible evaluar la capacidad administrativa de una organización. Se manifiesta en la existencia de mecanismos y procesos que permiten adoptar las decisiones con conocimiento de causa, de acuerdo con criterios objetivos. En conformidad con Romero Lozano y S. Ferrer Martín, *El Planeamiento de la educación*, (Santiago, ILPES, 1968, p. 64.

Todo lo no considerado en este proceso constituye el medio externo a la administración (factores institucionales, interinstitucionales y externos).

El segundo punto de vista, accesorio y poco utilizado, es el que parte de la propia institución. De acuerdo con él, serían factores internos tanto los administrativos como los institucionales. Por su vez, el medio externo se integraría en base a factores interinstitucionales y externos (sociológicos, políticos, económicos, culturales).

Tomando en cuenta la complejidad del problema propuesto se ha intentado un enfoque interdisciplinario con la contribución de varias ciencias sociales. Entre ellas, principalmente: administración pública, administración de la educación, sociología de la educación y sociología de la administración.

La recolección de material se ha hecho a través de una investigación bibliográfico-documental, incluyéndose también la aplicación de cuestionarios por correspondencia a diversas instituciones de educación superior de la República Mexicana.

El análisis de la documentación colectada se hace teniendo presente tanto la situación de la administración de la educación superior en América Latina, así como las consideraciones teóricas a ella aplicables. En una segunda parte, y en base a un razonamiento deductivo, los resultados obtenidos inicialmente sirven para un examen específico de la administración de la educación superior en México.

Dentro de ésta, merece especial atención el sistema universitario y algunas de las entidades que lo componen.

Hipótesis

Considerando la metodología adoptada y el problema propuesto, se parte de una idea simple, pero considerada básica: una administración universitaria eficiente⁷ no constituye por sí misma, como frecuentemente se afirma, un elemento decisivo para que la universidad supere su situación de disparidad y asincronía institucional. En tanto sistema abierto, la universidad necesita el concurso de otra diversidad de elementos situados en sus medios externo e interno. Esto indicaría que el logro de objetivos sociales por parte de las universidades al actuar en proyectos de desarrollo nacional requiere, al mismo tiempo, el máximo de eficiencia posible en la administración, así como en las demás áreas que comprenden la universidad. Al considerar los problemas más comunes de la universidad (los propios y los que re-

⁷ De acuerdo con Romero Lozano y Ferrer Martín, la *eficacia* (eficiencia externa) se determina en los sistemas educativos por su respuesta a los requerimientos presentes y previsibles del desarrollo global de la sociedad. La *eficiencia* (eficiencia interna) puede ser apreciada por la capacidad de dichos sistemas para atender a la demanda educativa, los niveles de escolaridad que aseguran a la población, y la atención que prestan a las necesidades individuales de los educandos, los niveles de calidad de los resultados del proceso educativo y el uso óptimo de los recursos puestos a su disposición. *Op. cit.*, p. 9.

percuten en ella) y analizar el caso particular de la administración de la educación superior en México, se formula la siguiente hipótesis general:

Los sistemas de administración han tenido escasa significación para los procesos sistemáticos de toma de decisiones por parte de las instituciones de educación superior, tal vez porque continúan siendo más importantes las decisiones basadas en factores externos.

Principal Contenido

En el *capítulo I* se discute la posición de la administración como una ciencia instrumental, con contenidos ideológicamente neutros. Dicha concepción se ha aplicado en la propia administración de las universidades. Sin embargo, varias limitaciones niegan la validez de esa posición y apoyan otra que considera a la administración como producto de la superestructura cultural. Frecuentemente esa posición es parte de procesos de transferencia de tecnología. Cuando esto último ocurre, se está en presencia de "fenómenos de dependencia" los cuales se describen como: un conjunto de situaciones que expresan diversos aspectos de la tendencia a buscar en las elaboraciones de los países desarrollados el modelo teórico, técnico e inclusive docente y de investigación en la administración.

Se muestra cómo las concepciones sobre administración suelen estar ligadas a cuestiones más amplias sobre desarrollo nacional, proponiendo que un enfoque sobre este desarrollo se haga a partir de la categoría Modo de Producción Capitalista Dependiente. La aplicación de esta categoría a la administración de la universidad trae entre otras consecuencias: (a) la idea de que los contenidos de la administración universitaria no pueden considerarse válidos para cualquier tipo de contexto y (b) por tanto, la administración no es una ciencia meramente instrumental.

Además se exponen los conceptos de disparidad y asincronía; se critican los enfoques ideológicos sobre la universidad y su administración; y se propone un enfoque científico sobre la administración universitaria. La necesidad de una metodología y la elaboración de ella se lleva a cabo igualmente en este capítulo.

Con la utilización de la metodología propuesta, los *capítulos II y III* intentan el estudio del modelo actual universitario y sus principales problemas, especialmente el de su administración. Se analizan manifestaciones concretas de la categoría Modo de Producción Capitalista Dependiente y de los conceptos disparidad-asincronía. En base a ellos, y con un enfoque histórico, se examina el papel social de la universidad. La asimilación acrítica de modelos universitarios ha sido una constante desde la época colonial, asumiendo una expresión muy concreta en la época actual a través de la adopción de sistemas de administración que se identifican con las tendencias de modernización refleja de la universidad y con los fenómenos formalistas.

Se lleva a cabo un análisis amplio de la autonomía universitaria, sus defectos, sus potencialidades, su relación con la administración, para luego pasar revista a los principios teóricos que orientan el proceso administrativo y la discrepancia que éste tiene con sus manifestaciones concretas en la administración universitaria. Se hace ver cómo la eficacia de algunas reformas universitarias sólo se ha logrado desnaturalizando el proceso tradicional de la administración.

La realidad de la estructura organizacional y administrativa de las universidades origina una serie de situaciones calificadas de *irracionalidad*. Se describe este concepto y se propone el enfoque de universidad como empresa, a fin de superar varias de las situaciones de irracionalidad.

En el *capítulo IV* se hace un estudio del sistema mexicano de educación superior. Sobre él se examinan los intentos de planeación que, a nivel nacional, ensayaron recientemente diversos organismos. Un resultado común de ahí extraído es el leve impacto que hasta ahora han tenido los diversos planes nacionales sobre el conjunto llamado Sistema de Educación Superior.

En busca de una explicación a lo anterior se encuentran dos tipos de respuestas: (a) la complejidad de la estructura de dicho sistema representado por una organización desarticulada, sin un centro común de decisiones y fuerte vinculación a factores externos; (b) naturaleza de los sistemas de planeación-administración adoptados.

Se mencionan diversas experiencias llevadas a cabo por organismos oficiales en materia de planeación nacional, para después, analizar detenidamente el caso de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES). La gestión de este organismo durante los años 1968-1971 permite aplicar varios de los planteamientos de esta disertación a las situaciones presentes en ese periodo.

La administración de las universidades mexicanas está impregnada de formalismo. Esta es una de las conclusiones a las que se llega a través del *capítulo V*. Esta parte de la disertación se refiere al estudio específico de varias instituciones individuales (universidades), y las experiencias derivadas de la adopción racional de decisiones. Se muestra cómo todas estas experiencias han reconocido a la demanda educativa como su principal motivación.

A través del caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se observa cómo un sistema de administración-planeación alcanza funcionalidad y puede llegar a ser ejemplar, en las condiciones en México, para el resto de las universidades. Pero también se observa cómo los factores externos pueden frustrar las iniciativas más promisorias en materia de adopción racional de decisiones. El caso de la UNAM junto con el de la Universidad de Sonora (UNISON) dan oportunidad de apreciar la manifestación de los diversos tipos de formalismo presentes más comúnmente en las instituciones de educación superior. Los problemas ahí analizados son encontrados en otras universidades.

La disertación tiene un epílogo, *capítulo VI*, el cual ensaya un punto de vista

macroadministrativo que contempla unitaria y globalmente los problemas del Sistema de Educación Superior (SES). Este punto de vista aborda el problema de los fines de la administración de la educación superior en México. De acuerdo con ello, se dan algunas líneas que, según lo expuesto, deberían estar presentes en una reestructuración de la educación universitaria mexicana.

Supuestos y Limitaciones

Por sus características, se ha considerado que un estudio de la administración de la educación superior en América Latina requiere el enfoque múltiple de otras ciencias sociales como la sociología de la educación, sociología de la administración, administración pública. Un examen de esa administración presupone una serie de rasgos comunes para la diversidad de países de la región. Sin embargo la enumeración de rasgos y elementos que ahí se hace no tiene carácter exhaustivo. De esta forma, se piensa que un estudio sobre la administración de la educación superior de América Latina identificaría dentro de ese rubro a países cuyas universidades adoptaron sucesivamente los modelos hispánicos y napoleónico y que actualmente tienen una estructura económico-social que se identifica en la categoría de Modo de Producción Capitalista Dependiente (MPCD).

En base al análisis externo-interno, se ha tomado a la administración de la educación superior como variable dependiente, tanto de desarrollo de cada institución en particular, como de los procesos de desarrollo nacional.

En el transcurso del presente trabajo suelen usarse sinónimamente los conceptos de *educación superior* y *educación universitaria*; sin embargo, cuando la caracterización de una situación implica el uso del concepto adecuado, se hace la diferencia y se especifica principalmente en base al criterio de extensión conceptual. El primero de ellos es de mayor extensión y se refiere al conjunto de instituciones comprendidas en el sistema de educación superior. El segundo abarcaría principalmente a las instituciones individuales llamadas universidades. Básicamente sobre estas últimas se realizan la mayoría de los análisis contenidos en la presente disertación.⁸

Las limitaciones de este trabajo son varias. Una primera sería la de insuficiente literatura particularmente en lo referente a las universidades latinoamericanas. Esto obligó a estudiar las innovaciones administrativas dentro de planteamientos más generales, como los de reforma universitaria.

Estas innovaciones no siguen, contradictoriamente, el proceso administrativo.

⁸ Cuando se hace la referencia específica de estos conceptos a los procesos de administración y planeación, se procura definir por extenso cada uno de ellos. Por ejemplo, en lo que se refiere a planeación universitaria y planeación de la educación superior, véase (*infra* 18.5).

Se diseñan, se implementan y sólo excepcionalmente se evalúan. Siendo esta disertación, en buena parte, un esfuerzo por estudiar la eficiencia de los sistemas de administración, la evaluación de ellas sólo pudo llevarse a cabo indirectamente; encontrando además, como en el caso de una universidad mexicana, que los factores externos e interinstitucionales tuvieron tanta influencia negativa sobre el conjunto de la institución que ello impide una evaluación estrictamente técnica.

Pero quizás dichas limitaciones sean normales si se consideran detenidamente. Y es que, como decía un profesor chileno, lo que pasa es que se le pide mucho más a la planeación latinoamericana de lo que realmente puede ofrecer; su naturaleza es muy especial, de tal forma que:

debemos reconocer el hecho de que, a diferencia del planteamiento soviético que es imperativo, o del francés que es indicativo, el de nuestros países es todavía subjuntivo; depende de más factores, está condicionado por más variables... si tuviéramos una política clara de desarrollo global a largo plazo... si supiéramos en qué dirección quiere ir el país... si fulano o zutano fueran elegidos.⁹

Dentro de esa perspectiva es que se ubican los procesos de administración y planeación en América Latina. De acuerdo con ello, las siguientes páginas son, en gran medida, un intento para conocer más de cerca a una de las formas de esa "planeación subjuntiva" presente en las universidades y en la educación superior de la región y especialmente en México.

* * *

Los análisis que aquí se hacen sobre el sistema mexicano de educación, y sus instituciones integrantes, abarcan hasta el fin de la pasada administración federal.

⁹ Oscar Vera, "La planificación de la educación; el proceso de toma de decisiones", *Boletín de Educación*, (n. 9, Oficina Regional de Educación, UNESCO, Santiago, 1971), p. 54.