

PRIMERA PARTE. CONSIDERACIONES TEORICAS Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA

Capítulo	I	<i>Consideraciones teóricas</i>	19
		1 Administración Pública y Administración de la Educación Superior	
		1.1 Administración y Política	
		1.2 Administración y Transferencia de Tecnología	
		2 Metodología: Factores Externos y Factores Internos	
		2.1 Diversos Criterios	
		2.2 Un Intento de Sistematización	
		2.3 Un Nuevo Esquema de Referencia	
		3 Crisis en la Universidad	
		3.1 Disparidad y Asincronía Intitucional	
		3.2 Dos Enfoques en Torno a la Crisis	
		3.3 Un Enfoque Ideológico	
		3.4 Hacia un Enfoque Científico	
		3.5 Concepto de Administración de la Educación Superior	

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES TEORICAS Y ADMINISTRACION DE LA
EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES TEORICAS

Resumen

TRADICIONALMENTE LA administración ha sido definida a través de la característica de ser una ciencia instrumental, con contenidos ideológicamente neutros. Este mismo carácter, ha sido atribuido a la administración que se da en los países de América Latina, afirmando con ello una validez universal e independiente de las variaciones ecológicas de esa misma ciencia. Sin embargo, esa idea tiene dos limitaciones: (a) la realidad en la cual opera la administración es distinta; (b) el criterio ascéptico de la administración es falso, ya que, como se muestra, ella es penetrada por factores externos de orden sociológico y político.

El examen de esas limitaciones, deberá llevar a una nueva concepción de la administración dentro de un proceso más vasto que ha sido el de transferencia de tecnología a los países dependientes o subdesarrollados. Lo anterior, traspasado a la universidad, nos indica dos situaciones: primero, la administración de la universidad no debe ser ni considerarse como meramente instrumental; segundo, esa administración debe considerar la realidad global de la misma universidad en sus aspectos internos y externos, integrada por cuatro diversos tipos de factores: externos, institucionales, interinstitucionales e internos.

La situación actual de ese cuadro de factores tradicionales ha llevado a afirmar que la universidad está en crisis; empero esa calificación no ha dejado de ser un enfoque ideológico. Se necesita por tanto un nuevo enfoque científico y realista que, comprendiendo la situación general de la universidad, distinga particularmente los problemas de su administración. Para ello se construye el concepto de administración científica de la educación superior partiendo de la universidad de aquí y ahora; esto es, la universidad de América Latina.

1. ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

UNA CONCEPCIÓN tradicional de la administración la considera como: "un conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de es-

estructurar y de operar un organismo social".¹ Las notas que se desprenden de esa definición evidencian una tendencia, según la cual, el carácter de la administración sea el de una ciencia instrumental, con contenidos ideológicamente neutros, "ascépticos", y con la férrea tradición de orientarse hacia la estabilidad, sin tomar en cuenta las influencias provenientes del medio social.

Según esa concepción² la administración formaría parte de un modelo de organización basado en las características de los *sistemas cerrados*. Esto es, el comportamiento de la organización estaría determinado fundamentalmente por sus procesos internos, siendo los objetivos finales de la organización la resultante de los procesos de interacción entre los grupos participantes en ella. Su relación con el medio ambiente sería restringido, del tipo "caja negra", en el cual las vinculaciones con el universo externo serían sólo en forma de "inputs" y "outputs", siendo la conducta de la organización determinada básicamente por los procesos que se dan en el interior de esa caja negra. La ecología tendría así una importancia secundaria o sería una especie de constante matemática.

Un ejemplo de lo anterior podría ser el de la "escuela comercial de la administración pública", mencionada por Feital Pinto.³ Esa tendencia ha tenido como objetivo inmediato el adiestramiento de empleados públicos y el cambio administrativo planificado, sirviéndose de un método de "solución de problemas" en base a las propias experiencias burocráticas.

El anterior enfoque impide que la administración pública se torne una ciencia involucrada por la investigación social. Es muy sintomático que en América Latina la investigación social y las ciencias hayan permanecido ausentes de la administración pública. Esta se limitaría así, a "solucionar problemas administrativos de las burocracias gubernamentales" o bien, se enfocaría hacia el estudio de la "estructura interna y la relación de las entidades públicas".

Igualmente, quienes consideran que la administración es una ciencia neutral e instrumental piensan que la mayor parte de los problemas organizacionales en América Latina pueden resolverse aplicando procesos administrativos que han demostrado ser eficaces en problemas de similar naturaleza, dentro de sociedades más desarrolladas. Esta postura ha favorecido la *importación de procesos y tecnologías*, y quien la sustenta está afirmando implícitamente que una adecuada adminis-

¹ Agustín Reyes Ponce, citado por José Antonio Fernández Arena, *El Proceso Administrativo*, (México, ed. Herrero Hns., 1970).

² Véase: Bernardo Kliksberg, *Administración, subdesarrollo y estrangulamiento tecnológico*, (Buenos Aires, ed. Paidós, 1973) pp. 25-26.

³ Rogerio Feital Pinto, *La ecología política del Banco Nacional de Desarrollo Económico de Brasil (BNDE): Un estudio de Política, desarrollo y administración pública*, (Washington, D. C. Departamento de Asuntos Económicos, 1969), pp. 7-8.

tración, o, siendo más precisos, un adecuado modelo administrativo probadamente exitoso en el extranjero podría generar, sin más, el progreso y/o el cambio social”.

Este trabajo postula que esa doble situación: (a) de considerar a la administración pública como participante de un sistema cerrado teniendo un contenido ascéptico y neutral; (b) estimarla susceptible de importación para la resolución de problemas organizacionales de la región, también se refleja en la administración de la educación superior o universitaria.

Una posición de esa naturaleza consideraría los problemas derivados de la organización universitaria susceptibles de solución, a través de la aplicación pura y simple de teorías, técnicas y procedimientos administrativos provenientes de otros contextos. Esto equivaldría a sostener que las variaciones ecológicas encontradas en uno u otro contexto son irrelevantes para alcanzar los objetivos perseguidos.⁵

Al hacer extensiva la doble caracterización de la administración pública en América Latina hacia la administración universitaria, se nos revelan con mayor claridad dos *limitaciones* las cuales analizamos a continuación.

1.1. *Administración y Política**

Constituye un lugar común señalar que las universidades latinoamericanas generan, o bien en ella repercuten, un sinnúmero de problemas políticos.⁶ La misma situación, aunque quizás con perfiles distintos, se presenta en la administración pública, constituyendo una posible y primera limitación para los puntos de vista enunciados anteriormente. Sin embargo, doctrinariamente y por tradición se sostuvo

⁴ Lo cual a nuestro entender constituye una de las llamadas “tesis equivocadas” sobre América Latina. Esta se enunciaría de la siguiente manera: El progreso de América Latina se realizaría mediante la difusión de los productos del industrialismo a las zonas atrasadas, arcaicas y tradicionales”. Véase: Rodolfo Stavenhagen, “Siete tesis equivocadas sobre la América Latina”, *Sociología y Subdesarrollo*, (México, ed. Nuestro Tiempo, 1973), p. 21.

⁵ Kliksberg, *op. cit.*, p. 26.

⁶ Para evitar imprecisiones en lo referente a la utilización del término político, aceptamos —intentando trabajar en base a ese concepto— las ideas que al respecto expone Feital Pinto: (Político. . .) “Comúnmente, en las ciencias políticas un acto o hecho político, es aquél que causa alguna clase de efecto sobre el proceso social de la asignación de poderes. El término político se empleará en su más amplio sentido teórico. Sin embargo, con fines de operación, se empleará ese término en un sentido muy estrecho y se referirá a cualquier acto o hecho que cause un efecto positivo o negativo sobre el equilibrio del sistema político en cuanto se refiere al mantenimiento del régimen vigente en el poder”. Feital Pinto, *op. cit.*, p. 17.

* La primera limitación no proviene de la política en cuanto política; sino más bien de considerar a ésta como representativa de los elementos que conforman la realidad social y que limitan la posición tradicional respecto a la naturaleza de la administración. La selección que se hace de la política se debe a que ofrece más posibilidades de clarificar y hacer más evidente esa limitación.

el argumento de que la administración pública poseía un carácter meramente instrumental y como consecuencia estaba desvinculada de la política.

En efecto, es atribuida a Goodnow la paternidad de dichas ideas cuando afirmaba que: "todos los sistemas de gobierno tienen dos funciones principales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad",⁷ afirmando con ello una *teoría dicotómica* según la cual la política y la administración son dos entidades totalmente separadas. A la política le correspondería la formulación de directrices y a la administración la ejecución de esas mismas directrices; siendo la última, por tanto, sólo un instrumento para el logro de ciertos objetivos.⁸

La importancia de dichas ideas puede estimarse por el juicio que sobre ellas emitió Waldo: "Las ideas de Goodnow fueron tan importantes para la administración como para las ideas del siglo xviii fue el pensamiento Newtoniano".⁹ Quizás así se explique la persistencia de la larga tradición apolítica de la administración pública, manifestada aún en la actualidad.

Un juicio adicional que se puede formular es que esa posición, a pesar de todo, tuvo sus efectos positivos manifestados en el énfasis otorgado al estudio científico de la administración pública. Sin embargo, esa misma posición se reveló totalmente inadecuada a la realidad, al no comprender o explicar las frecuentes interpretaciones entre política y administración. A partir de 1930, crecen diversas corrientes que tienden a acabar con esa interpretación dicotómica.¹⁰

Actualmente nuevos puntos de vista parecen confirmar la crítica anteriormente anotada. En la ONU¹¹ ha llegado a afirmarse que la administración pública debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, a fin de que sea un instrumento eficaz para lograr las mudanzas sociales y económicas que se desean. De esta manera, a medida que los problemas económicos esenciales se hacen más complejos, la administración pública adquiere un papel de mayor importancia. La reforma y mejoras administrativas no deben limitarse a cambios de organización; también debe modificarse el fundamento de los conceptos y prácticas administrativas. Esta posición evidentemente echa por tierra el argumento sobre el carácter instrumental de la administración pública.

⁷ Véase la principal y más difundida obra de: Frank J. Goodnow. *Politics and administration, a Study in Government*, (New The MacMillan, 1900).

⁸ Ana María Brasileiro, "O comportamento político do administrador", Boletín do Centro de Pesquisas Administrativas do EBAP, (n. 5, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1966), pp. 90-92.

⁹ Brasileiro, *op. cit.*, p. 92.

¹⁰ *Ibidem*, p. 92.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Objetivos y programas de administración pública propuestos para el segundo decenio de las naciones unidas para su desarrollo". *Ciencias Administrativas*, (publicación del Instituto de Investigaciones de Ciencias Administrativas, n. 36, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 1971), pp. 86.

Además, con lo anteriormente considerado sobre administración y política, se evidencia aún más la dificultad para identificar a la administración pública con los sistemas cerrados; ya que se está en presencia de un sistema cuyo comportamiento sólo es comprensible científicamente al examinarlo en interacción con el medio.

Las conclusiones que de ahí se obtengan tendrán una validez restringida al contexto histórico y social en el cual se halla inscrito el fenómeno analizado; o sea, las variaciones ecológicas tienen un valor decisivo para cualquier análisis que en ese sentido se realice.¹² Se está por tanto, en presencia de un sistema abierto.

Un reciente trabajo de Benno Sander¹³ sirve para resumir y apoyar la discusión precedente. Según dicho autor, la administración pública latinoamericana se manifiesta siempre en proyectos ligados al logro de "metas de desarrollo" o de "transformación social", siendo muy diferente la estrategia asumida por los diversos modelos de administración pública. Sander resume tres modelos principales:

i) Sería el de la Escuela Comercial. En él se considera que la capacidad de lograr las metas del desarrollo (CLMD), es función de una simple combinación de variables organizacionales: Dirección (D), Teoría (T), Programa (P), Recursos (R) y Estructura (E). El modelo se podría enunciar de la siguiente forma:

$$\text{CLMD} = (D, T, P, R, E)^{14}$$

ii) El modelo desarrollado por Feital Pinto, el cual contiene la preocupación de anotar que la administración pública latinoamericana ha descuidado la "funcionalidad política", debido a su exceso de preocupación con las variables organizacionales. El modelo podría enunciarse de la siguiente forma:

$$\text{CLMD} = (D, T, P, R, E) \text{ FP}^{15}$$

De donde la capacidad de lograr las metas del desarrollo depende tanto de las variables organizacionales (dirección, teoría, programa, recursos y estructura), como de la funcionalidad política lograda a través de la aplicación de dichas variables. De tal forma que los factores organizacionales, en cuanto variables dependientes, deben confluír para el logro de la funcionalidad política; adquiriendo esta última el carácter de variable independiente.

iii) El último de los modelos, desarrollado por el propio Sander, considera que la administración pública debe analizarse en el contexto del sistema social, aplicándose el método científico en busca de sus formas de existencia y de sus relaciones con los demás elementos de la sociedad. Ese sistema de organización social se integra a través de tres variables fundamentales: la económica o infraestructural; la cultural o superestructural; la política, materializada en el Estado.

¹² Kliksberg, *op. cit.*, p. 28.

¹³ Benno Sander, "Administración de la educación y transformación social", *La educación*, (v. XVIII, n. 65, publicado por el Departamento de Asuntos Educativos de la OEA. Washington, 1973).

¹⁴ Sander, *op. cit.*, pp. 68-69.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 69-70. Feital Pinto, *op. cit.*, p. 19.

En tanto fundamentales, esas variables deben tomarse en cuenta junto con las variables organizacionales. Además, en cuanto sistema social, América Latina tiene sus peculiaridades; algunas de ellas son: (a) vivir dentro de un proceso de cambio acelerado; (b) tener como objetivos los de transformación constante del mundo y del hombre; (c) liberación de las sociedades nacionales de la dependencia internacional. Estas características indican que la administración pública no debe agotarse en el logro de las metas del desarrollo, ya que sería insuficiente. Debe buscar una transformación social que modifique al propio sistema. Ese proceso se expresaría de la siguiente forma:

$$CLTS = (D,T,P,R,E) FP,FC,FE$$

De donde la capacidad de lograr la transformación social depende tanto de las variables organizacionales, ya consideradas en los dos modelos anteriores, como de la funcionalidad política, cultural y económica alcanzada por las primeras. De acuerdo con ello las variables organizacionales serían determinadas por las variables políticas, culturales y económicas.¹⁶

De todo lo expresado, se observa que el primero de los modelos ejemplifica con bastante claridad un sistema cerrado. Los dos últimos, aún y cuando contienen matices diferentes —y que no es el momento para examinarlos—, se refieren a sistemas administrativos abiertos. Ambos enfatizan la importancia de las condiciones ecológicas, ubicando a la administración como un elemento que, como acertadamente indica Sander, “se ve modificado por el sistema y debe al mismo tiempo modificarlo”.¹⁷

1.2. *Administración y Transferencia de Tecnología*

Caracterizar a la administración como una ciencia instrumental, de contenido neutro, ha sido para muchos el primer paso de legitimación para la importación de teorías, técnicas y procedimientos administrativos que resuelvan los problemas organizacionales de América Latina.

A pesar de eso, hay quien se pregunte si los contenidos de la llamada ciencia de la administración pueden considerarse válidos, sin más, para cualquier tipo de contexto histórico. Y, más concretamente, será similar la problemática del fenómeno “organización” en países subdesarrollados con la vigente en países desarrollados.¹⁸

1.21. *Teoría de la Dependencia*

Tal y como se formula, esa problemática forma parte de un debate que se ha dado con intensidad en las ciencias —principalmente la sociología, la política, la

¹⁶ Sander, *Ibidem*, p. 74.

¹⁷ Sander, *Ibidem*, p. 74.

¹⁸ Kliksberg, *op. cit.*, pp. 11, 12.

economía y la antropología— al intentar un enfoque del llamado desarrollo de América Latina. Así ha surgido la “Teoría de la Dependencia”¹⁹ como una fundamental categoría de análisis que pretende iluminar todo ese debate.

El presente trabajo no constituye campo ni ocasión adecuados para extendernos sobre la dependencia. De tal forma que sólo haremos una breve consideración sobre ella.

Se afirma que la dependencia constituye una nueva categoría de análisis que “intenta lograr una explicación comprensiva del desarrollo capitalista tal como éste se expresa en las áreas subdesarrolladas y periféricas que existen dentro del sistema capitalista internacional”.²⁰ De esta manera, la dependencia expresa el relacionamiento de las diferentes partes componentes del sistema capitalista con el centro o los centros dominantes de ese sistema.

Esa posición supone un proceso histórico según el cual los países originalmente capitalistas, a semejanza de Inglaterra, por las necesidades propias del naciente sistema van a expandirse de sus fronteras nacionales, buscando territorios que servirán para la producción y exportación de materias primas, así como, mercado para los productos industrializados provenientes de los países inicialmente capitalistas. Esta doble caracterización de países da origen a las nociones de metrópoli y colonia que, por su vez, corresponden a las ideas de centro dominante y partes componentes del sistema capitalista, respectivamente.

Ese proceso, con el cual se inicia el capitalismo, lleva a observar que los países de América Latina fueron incorporados como áreas periféricas a la expansión capitalista, convirtiéndose asimismo en capitalistas, sólo que sin reproducir los procesos que se registraron históricamente en las naciones centrales o dominantes. Surge así un *Modo de Producción Capitalista Dependiente* (MPCD), el cual, participando de las características generales de todo el sistema capitalista, adquirirá caracteres específicos al funcionar dentro de las limitaciones impuestas por la condición general que constituye la dependencia.

De este modo la existencia de países desarrollados y subdesarrollados debe ser abordada como constituyente de dos fases del mismo proceso, ya que, según Gunder Frank, “es el capitalismo mundial y nacional el que produce y continúa a engendrar el subdesarrollo”.²¹

¹⁹ Autores típicamente representativos de esa corriente serían, entre otros: Aníbal Quijano, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Falleto, Octavio Ianni, Oswaldo Sunkel, Alonso Aguilar etc. Para una sistematización de esto véase; F. H. Cardoso, “Notas sobre el estado de los estudios de la dependencia”, *Problemas del subdesarrollo latinoamericano*, varios autores, (México, ed. Nuestro Tiempo, 1973).

²⁰ Tomás Amadeo Vasconi, “Dependencia y superestructura (notas para un programa de trabajo)”, *Revista Mexicana de Sociología*, (v. XXI, n. 4, México, 1969), p. 802.

²¹ Véase: Vasconi, *op. cit.*, pp. 800-801.

1.22. *Realidad social y administración*

Volviendo a la problemática inicialmente planteada, y tomando en cuenta lo expuesto sobre la dependencia, tenemos la existencia de dos órdenes de países: desarrollados y subdesarrollados —o metropolitanos y dependientes— los cuales proviniendo de un mismo proceso histórico guardan un relacionamiento tan desigual (dominación-subordinación) que habrán de diferenciarse sustancialmente en sus expresiones sociales, económicas, políticas y culturales. Esa diferenciación habrá de reflejarse necesariamente en los campos de la organización y la administración.

De acuerdo a datos de la CEPAL²² se pueden considerar algunas diferencias básicas entre esos dos diversos órdenes de países:

— América Latina aumenta su *producto bruto* entre 1950-1961, a un ritmo de 1.7% anual; mientras que los países que componen la Comunidad Económica Europea lo hicieron al 4.5% y Japón al 8.3% anual.

— Entre 1958-1963, la tasa anual del *crecimiento demográfico* de la zona fue del 2.6% y la mundial de 1.8%.

— En lo que se refiere a la *distribución del ingreso*, un 5% de los habitantes de Latinoamérica, recibe el 33% del ingreso; en Europa Occidental un 5% recibe el 22%. Además el 50% de latinoamericanos recibe el 16%, mientras en Europa, el 50% recibe el 22%.

— En alimentación, cada latinoamericano ingiere diariamente 2 450 calorías, 88 gramos de proteínas y 94 de grasas.

Los anteriores datos nos muestran una realidad latinoamericana muy distinta en relación a otras zonas del mundo desarrollado. Y esa realidad es precisamente en donde se van a dar procesos administrativos y organizacionales.

1.23. *Administración y Dependencia*

Hasta ahora, América Latina ha persistido en el “Modelo de modernización”²³ a través de la importación de productos del industrialismo de los países desarrollados. Implícitamente se ha considerado que el camino del desarrollo básicamente es el mismo, debiendo los países más atrasados repetir los pasos de los más desarrollados

²² Mencionados por Kliksberg, *op. cit.*, p. 12.

²³ Stavenhagen, *op. cit.*, p. 21. Comentado también por José Crisóstomo de Souza, “Teorías do Subdesenvolvimento e compreensão crítica da sociedade brasileira”, *Cadernos do CEAS*, (Salvador, Bahia, n. 31, publicado por Centro de Estudos e Ação Social, 1974). Un razonamiento similar se encuentra en: O. Rodríguez Araujo, “Desarrollo, dependencia y administración pública en México”. Incluido en: T. Franken *et al. Política y Administración Pública* (UNAM, México, 1973) pp. 125-130.

y haciéndose a su semejanza. Además se ha afirmado que América Latina puede salir de su actual estado de atraso y modernizar sus sociedades a través de la importación de técnicas de producción.²⁴

De acuerdo con eso, la importación de tecnología* se erige así en uno de los medios de superar el estado de atraso. Siendo la administración una tecnología,²⁵ los países de América Latina al importarla sufren una serie de “fenómenos de dependencia” en ese campo. Esos fenómenos son descritos 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”.²⁶ Siendo la “realidad” donde se diseña y crea la tecnología radicalmente distinta a la de los países de América Latina, los efectos que en ella se producirán estarán en gran parte desajustados al medio social.

Un reciente movimiento doctrinario dentro de la administración pública norteamericana, llamado “administración para el desarrollo” (Development Administration),²⁷ parece confirmar varias de las teorías anteriores. Dicha posición considera que la administración pública posee una serie de limitaciones provenientes de:

- a) los diferentes contextos en los cuales se ubicaba esa administración, y
- b) la diferente orientación respecto al cambio por parte de los mismos contextos.

²⁴ “Entre las ramas de la tecnología que en mayor medida pueden aportar al incremento de la productividad figura en un lugar destacado *la administración*, cuyo objetivo último es precisamente la maximización de la eficiencia de cada una de las áreas de operación de las unidades organizativas. En países como los latinoamericanos donde se calcula que el 40% de la población activa trabaja en condiciones de ínfima productividad, y sólo un porcentaje menor al 10% está ocupado a niveles de productividad similares a los de los países más avanzados, debería constituir una prioridad la ampliación constante de su acervo de tecnología administrativa”, véase: Kliksberg, *op. cit.*, pp. 23.

²⁵ Kliksberg, *op. cit.*, p. 25.

²⁶ Los defensores de este modelo en América Latina, frecuentemente hacen el siguiente razonamiento: existe en el mundo desarrollado un enorme volumen de conocimiento técnico disponible para los países subdesarrollados. Ese conocimiento puede adquirirse tanto por patentes como por radicación de instalaciones industriales modernas provenientes del extranjero. Estos centros modernos de producción impulsarán el progreso tecnológico por efecto de demostración (influencia del medio ambiente). Véase: Amílcar Herrera, “Notas sobre la ciencia y la tecnología en el desarrollo de la sociedad latinoamericana”, *América Latina, Ciencia y Tecnología en el desarrollo de la Sociedad*, (Santiago de Chile, ed. universitaria, 1970), p. 21.

²⁷ George K. Najjar, “Development administration in New Public administration”, *Public Administration Review*, (v. 134, n. 6, Washington, D. C., 1974).

* Por tecnología entendemos y aceptamos el siguiente concepto: “Conjunto de conocimientos, especialmente principios científicos, que se aplican a un determinado ramo de actividad”. Aurelio Buarque de Hollanda, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, (Rio de Janeiro, ed. Nova Fronteira, 1975) p. 1371.

De este modo, ha llegado a ponerse de manifiesto, desde 1952 (Primera Conferencia de Administración Comparada, Princeton, N. J.), que el estudio de la "administración comparada" necesita desarrollar, inicialmente, los llamados "criterios de relevancia" para su propio estudio; ya que es sumamente claro que existen conceptos fuertemente ligados a la cultura de los Estados Unidos y, por lo tanto, con una validez muy limitada en otros ambientes culturales.²⁸

La anterior argumentación sirva para manifestar el gran peligro que se desprende de esa situación en la cual se importan tecnologías —y con ello técnicas y procedimientos administrativos—. En realidad, si los administradores carecen de realismo e imaginación intentarán aplicar las técnicas originales con la mayor fidelidad posible, considerando a veces esa fidelidad como la medida de su excelencia profesional.²⁹ De esta manera, el profesional de la administración se mostrará incapaz tanto de identificar la especificidad de los problemas concretos que tiene que resolver, como la solución que represente la alternativa más racional (menor costo y mayor eficiencia).

Todo lo expuesto lleva a concluir que la administración, en cuanto producto de la superestructura cultural, debe entenderse como parte de un proceso más vasto: el de transferencia de tecnología.

Además, los contenidos de la administración no pueden considerarse válidos, sin más, para cualquier tipo de contexto histórico. Por tanto, la problemática de la organización y administración de las diversas instituciones de América Latina, será radicalmente diferente a la de los países desarrollados. Esto, junto con la idea de que la administración no es una ciencia meramente instrumental, lleva a tratar de encontrar una metodología para el estudio sistematizado de la administración de la educación superior aplicable a América Latina.

2. METODOLOGIA: FACTORES EXTERNOS Y FACTORES INTERNOS

Considerando a la educación superior —la universidad y su administración— como un sistema abierto que guarda una serie de relaciones con el exterior —el medio social— encontramos con cierta frecuencia una serie de imprecisiones en lo que se refiere a la identificación, naturaleza y tipo de esas relaciones, así como también una confusión en lo relativo a cada uno de esos dos órdenes.

¿Qué es y cómo se integra lo "interno" y lo "externo"? ¿qué problemas se deri-

²⁸ Najjar, *op. cit.*, p. 585.

²⁹ Olac Fuentes Molinar, "Un modelo simplificado para la previsión del desarrollo institucional", *Revista de la Educación Superior*, (v. II, n. 2, Publicación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, ANUIES, México, 1973), p. 39.

van de cada orden? ¿qué vinculaciones se dan entre estos factores? Son preguntas iniciales que se hacen patentes al abordar este asunto.

Varios trabajos se han referido a estos cuestionamientos; algunos lúcidamente, sólo que sin dar una visión global o de conjunto. El asunto se ha abordado indirectamente, pensándose más en los marcos del propio problema involucrado en cada trabajo. En este estudio se pretende alcanzar una visión de conjunto (a partir del análisis de varios de estos trabajos) refiriéndola a la educación superior y más concretamente, a la administración de la educación superior. De esta manera, se tratará de dar respuesta a dichos cuestionamientos, exponiendo primero algunos criterios sustentados a través de diversos autores, para luego ofrecer una síntesis.

2.1. *Diversos Criterios*

i) *Jaime Castrejón*³⁰ en un trabajo que intenta ofrecer un modelo para medir el desarrollo alcanzado, señalando los caminos y direcciones más adecuados para cada institución de educación superior, hace alusión a los elementos internos y externos de la universidad.

Los *elementos internos* son aquellos en los cuales sus características pueden ser determinadas por la propia institución. Ellos se integran mediante aspectos básicos provenientes de cada una de las grandes actividades de la universidad; esto es, la enseñanza, la investigación, la difusión cultural.

Los *elementos externos* son aquellos cuyas características están determinadas por el medio exterior, sin que las instituciones puedan modificarlos.

ii) *Darcy Ribeiro*, en un escrito publicado en 1967,³¹ señala que el atraso social y la pobreza de los países ayudan a explicar la falta de libertad de investigación, de críticas y de enseñanza, así como la falta de recursos financieros para costear una actividad universitaria amplia. Los dos primeros serían factores o "condiciones", como los llama Ribeiro, mediatamente externos. Y los dos últimos, inmediatamente externos. Ellos, se afirma, son dependientes de circunstancias extrañas a la propia universidad.

Pero, además existen los factores internos que se refieren, por parte de las universidades, a la adecuación de su propia estructura para el ejercicio de sus funciones y a la flexibilidad necesaria para alternar estas estructuras en consonancia con las nuevas experiencias científicas, técnicas y sociales. Estos factores, a diferencia de los elementos exteriores, son más susceptibles de una ordenación racional, im-

³⁰ Jaime Castrejón Diez, Manuel Gómora y Ma. Eugenia Reyes, *Manual de autoestudio para las instituciones de educación superior* (México, Secretaría de Educación Pública, SEP, 1974), p. VII.

³¹ Darcy Ribeiro, "La universidad latinoamericana y el desarrollo social", *Elites y desarrollo en América Latina*, S. M. Lipset y A. Solari, (Buenos Aires, Paidós, 1967), pp. 429-441.

portan una mayor responsabilidad para los cuerpos académicos y se sitúan en el ámbito de las decisiones de la propia universidad. Los problemas que típicamente podemos encontrar en este orden son, entre otros:

- Problemas de admisión (política de ingreso a la universidad, gratuidad de la enseñanza).
- El propio modelo de organización (problema de estructura).
- Profesores (problemas derivados de “la cátedra”).
- Estudiantes (función histórica de los movimientos estudiantiles).
- La autonomía (viabilidad de ella, realidad formal).
- Papel social de la universidad.

iii) *Olac Fuentes*,³² haciendo una evaluación de las técnicas de administración moderna y de los instrumentos de planeación educativa en general, por lo que se refiere a las universidades mexicanas, encuentra que han fracasado, debido igualmente a dos tipos de factores: externos e internos. Los factores externos son condiciones de la situación educativa nacional; desarticulación del sistema educativo nacional y dependencia de centros inconexos de decisión, o falta de una política central en lo referente a la educación superior. Otra característica de estos factores es que poseen una fuerte carga política implicada en cualquier determinación educativa de importancia. Por último, debe tomarse en consideración la complejidad global de la propia estructura social, al analizar los factores externos.

Por otro lado, los factores internos se refieren a la naturaleza de las técnicas de administración y planeación utilizadas, y a la intención con que se han aplicado. Entre ellos encontramos dos principales:

- a) adopción de una posición de tecnocracia ingenua en el uso de la planeación
- b) selección de instrumentos de planeación inadecuados.

iv) *Benno Sander*, en un trabajo ya mencionado³³ sobre administración de la educación, elabora un modelo de “administración educacional de una sociedad en transformación”, del cual extraemos los factores internos y externos para esa misma administración educacional. Según el autor, los factores externos son la infraestructura económica mundial y nacional (la cual constituye el modo de producción), la expresión política (el Estado) y la superestructura cultural (los valores).

Los factores internos se integran en base a las llamadas “variables organizacio-

³² Olac Fuentes, “Un modelo simplificado para la previsión del desarrollo institucional”, *op. cit.*, pp. 38-39.

³³ Benno Sander, “Administración de la educación y transformación social”, *op. cit.*, pp. 70-76.

nales”, como: dirección, teoría, programa, recursos, estructura. Todo el modelo se levanta, o parte, de la infraestructura económica mundial y nacional.

v) *Rourke y Brooks*,³⁴ intentando explicar el significado de las innovaciones administrativas en las universidades, abordan el asunto del liderazgo administrativo en la educación superior. Para ellos los factores estrictamente internos, derivados de la técnica de administrar una universidad, son problemas que pasan a un segundo plano en dicha materia. Lo que se pide a los administradores, es algo tan intangible como:

Mirar hacia adelante, anticipar el cambio, tomar con diplomacia las relaciones con el mundo exterior de la universidad al igual que las disputas o desacuerdos entre la propia comunidad universitaria. Esta clase de habilidad envolviendo cualidades personales y capacidad de juicio, es infinitamente más importante que la fina habilidad técnica como prerequisite para la liderazgo administrativa en la educación superior.³⁵

Según la anterior interpretación, los factores internos se hallan expresados en el conjunto de técnicas y procedimientos que integran la administración de la universidad. Por su vez, los factores externos, de naturaleza diversa, incluirían todo lo que no está comprendido en la administración: desde la vida institucional de la universidad hasta el llamado “mundo exterior”, o sea, el medio social en el cual ella se encuentra enclavada.

2.2. *Un Intento de Sistematización*

De los anteriores puntos de vista se intenta ahora, lograr una visión de conjunto en torno a la administración de la educación superior.

Un análisis de lo expuesto en los cinco trabajos mencionados lleva inicialmente a identificar por lo menos tres clases de factores:

a) *Factores Internos* propiamente dichos, o administrativos en estricto sentido. Esos factores coadyuvan al cumplimiento de los fines esenciales de la institución a través de un conjunto de actividades que integran un proceso en el cual se incluye la planeación, organización, dirección, coordinación y control.

Se integran pues, en base a lo que (Sander) se da en llamar variables organizacionales; sus características (Castrejón) pueden ser determinadas por la propia institución, u ordenadas racionalmente a través (Fuentes) de la selección de instrumentos de planeación; siendo ellos (Rourke y Brooks) factores eminentemente técnicos.

³⁴ Véase: Francis E. Rourke y Glenn E. Brooks, *The managerial revolution in Higher education*, (Baltimore, John Hopkins Press, 1967), pp. 123-124.

³⁵ *op. cit.*, pp. 123-124.

b) *Factores Institucionales* integran un tipo intermedio que idealmente se basa en los elementos internos y tomando en cuenta las limitaciones, exigencias y motivaciones provenientes del exterior. Se refieren al cumplimiento de los fines esenciales de la institución a través de la consecución de los objetivos de enseñanza, investigación, difusión de cultura; dentro de una estructura (Ribeiro) más o menos flexible. Sus características (Castrejón) son determinadas por cada organización dentro de las limitaciones provenientes del Estado, entre las cuales podrían contarse (Fuentes) las condiciones de la situación educativa nacional y la carga política de cualquier decisión con alcance nacional.

c) *Factores Externos*, definidos como un conjunto de elementos provenientes de la realidad social que actúan sobre los dos tipos de factores descritos anteriormente. Se integran en base a la infraestructura económica y las realidades políticas y culturales de ahí derivados (Sander). En cuanto factores de naturaleza sociológica, ayudan a explicar el atraso social y la pobreza de los países (Ribeiro). Sus características se determinan por esa misma realidad o estructura social (Castrejón), siendo su naturaleza sumamente compleja (Fuentes). Todo lo anterior es tomado en cuenta (Rourke y Brooks) para definir los liderazgos administrativos de la universidad.

2.3. *Un Nuevo Esquema de Referencia*

Uno de los objetivos del presente estudio es identificar los factores externos e internos que intervienen en la administración de las instituciones de educación superior. Los diversos puntos de vista, sustentados por los cinco autores antes mencionados, revelan dos líneas básicas al enfocar la extensión de los conceptos interno y externo.

Para unos autores, lo interno hace referencia a las diversas relaciones, aspectos, características de que consta el subsistema de educación superior. De tal forma que los factores internos englobarán lo relativo a docencia, investigación, estructura, gobierno, administración, etc. Para otros, lo interno sólo se refiere a la administración, a la materia contenida en las llamadas variables organizacionales.

Este último punto de vista nos parece ser el adoptado, con diferentes matices, por Fuentes, Sander, Rourke y Brooks; constituyendo al mismo tiempo, la base de *un nuevo esquema de referencia* para el tratamiento de los problemas contenidos en la administración de instituciones de educación superior.

El esquema de referencia, aquí propuesto, surgiría así de una serie de ideas dispersas, e intentando llenar un vacío conceptual, el cual permitiría aprehender la realidad y diversos problemas involucrados en la universidad y su administración. Todo ello serviría para construir —aún y cuando sea con carácter propositivo y dentro de los límites de este trabajo— una metodología propia para el estudio de la universidad y su administración.

Dicha metodología considera la existencia de cuatro diversos tipos de factores: externos, interinstitucionales, institucionales e internos. Esta clasificación se hace desde el punto de vista de la administración y tomando en cuenta las siguientes características:

- a) Quien determina esos factores (sujeto determinante).
- b) Cómo se determinan o integran (naturaleza).
- c) Para qué o cuál es el destino de estos factores (finalidad).

Se tendrán así una serie de notas o rasgos los cuales darán la materia para la construcción de conceptos sobre cada uno de esos factores. Esas notas serían las siguientes.

Factores Internos

Son los factores administrativos determinados por la propia institución. Ellos se contienen en las llamadas variables organizacionales como planeación, organización, dirección, coordinación, control. Estas variables integran el proceso genérico de administración (administración-planeación). La naturaleza de los factores internos estaría determinada por el concepto de administración (*infra* 3.4); esto es, haría referencia tanto a las elaboraciones científicas destinadas a explicar el comportamiento de las organizaciones de educación superior llamadas universidades, así como a las normas técnicas a través de las cuales la universidad puede lograr su conducción eficiente.

El destino de los factores internos es, por tanto, que el sistema del cual forman parte esté en condiciones de tomar decisiones con el mayor grado de racionalidad posible, así como lograr la implementación y evaluación de las mismas. Además, a través de este tipo de factores es que se da la operación del sistema.

Como ejemplos podrían citarse: la adopción de un presupuesto por programas, expedición de manuales de procedimientos administrativos, selección de personal, etc.

Factores Institucionales

Son determinados por la propia institución y su naturaleza depende de las funciones que realiza la propia universidad; en forma tal que se referirá a la docencia, la investigación, la difusión de la cultura, las cuales a su vez contienen sus propias finalidades consagradas en la tradición universitaria provenientes del modelo napoleónico y reglamentada en las leyes orgánicas. Por ejemplo, el sistema de enseñanza aprendizaje, el servicio social, la difusión de la cultura son otras tantas actividades que integran los factores institucionales.

Factores Interinstitucionales

Son de naturaleza diversa (administrativos, docentes, económicos, culturales, etc.) y determinados por la propia institución, obedeciendo a realidades, criterios, leyes y motivaciones provenientes del medio social; o por dos o más instituciones obedeciendo a su propio interés y teniendo en cuenta las circunstancias antes enumeradas.

La finalidad de los factores interinstitucionales es múltiple. De simple complementación (convenio entre universidades para intercambio de profesores); de participación (dos universidades formando parte de una comisión para la reforma educativa); funcional (dos instituciones que formando parte de un sistema se deben derechos y deberes recíprocos). Un ejemplo de la última de las situaciones mencionadas sería el de relación interinstitucional entre la Secretaria de Educación y las universidades mexicanas para efectos de asignación y entrega del subsidio federal.

Factores Externos

Estos no son determinados por las instituciones de educación superior. De naturaleza sociológica, política, económica, constituyen las condiciones ecológicas de las instituciones de educación superior.

Para un ejemplo de lo anterior véase el caso de la UNAM (*infra* 16.232) donde se evidencia cómo un conflicto político se refleja en las relaciones interinstitucionales en la institución y en la propia administración.

Si desde el punto de vista de la administración todos los factores que no involucren a la administración son factores externos, resultaría entonces la siguiente clasificación:

Factores Internos.—o administrativos.

Factores Externos.—a) institucionales, b) interinstitucionales, c) externos en sentido estricto (sociológicos, económicos) políticos, culturales.

Un *resumen* de todo lo que se ha expresado daría la siguiente concepción, la cual será utilizada en el transcurso de la presente disertación.

Factores Internos. Son los elementos determinados por la propia institución e integrados por una serie de normas, técnicas y procedimientos (actividades-medio) que constituyen el llamado proceso administrativo, cuya finalidad es la conducción eficiente de la organización.

Factores Institucionales. Conjunto de elementos determinados por la propia institución e integrados por una serie de actividades docentes, de investigación, de extensión, culturales (actividades-fin), a través de las cuales la institución cumple con los fines esenciales para los que fue creada.

Factores Interinstitucionales. Conjunto de elementos de naturaleza diversa

(administrativos, docentes, de investigación, extensión) determinados (a) por la propia organización obedeciendo a realidades, criterios, leyes y motivaciones provenientes del medio social, (b) o bien, conjuntamente por la organización, y otra u otras organizaciones, obedeciendo a esos mismos criterios, leyes, motivaciones, a fin de alcanzar los objetivos de cada institución y a través de relaciones funcionales, de complementación o coordinación.

Factores Externos. Conjunto de elementos provenientes del sistema social —por tanto no modificables por la propia institución— de naturaleza política, jurídica, económica, sociológica, cultural, las cuales se constituyen en el marco donde se dan los tres factores anteriores.

3. CRISIS EN LA UNIVERSIDAD. UN ENFOQUE CIENTIFICO

3.1. *Disparidad y Asincronía Institucional*

El conjunto de situaciones derivadas del Modo de Producción Capitalista Dependiente lleva al análisis de la educación (concretamente, la universidad) y el medio social en el cual surge ésta. La relación sociedad-universidad estudiada en los moldes estrictos del Modo de Producción Capitalista Dependiente lleva, asimismo, a observar que esa relación está definida por las notas de disparidad y asincronía. Se tratará de explicarlas a continuación.

La disparidad, interpretando a Coombs,³⁶ es una distorsión entre los sistemas educativos y su medio ambiente, es el factor principal generador de crisis educacionales. La universidad de América Latina tiene esa nota de disparidad en virtud de las siguientes razones:

i) Fuerte incremento de las aspiraciones populares en materia educativa. Muñoz, se refiere a estas aspiraciones y afirma que son “crecientes” debido al particular rol que en los países subdesarrollados juega la educación: un “valor simbólico”, en razón de que:³⁷

- * Es un símbolo de status, diferencia solamente a los individuos.
- * Es un artículo de consumo de viejas élites.
- * Proporciona un saber de tipo “cultura general”.

³⁶ Phillip Coombs, *La crisis mundial de la educación*, (Ed. Península, Barcelona, 1973), pp. 10-11.

³⁷ Eduardo Muñoz, “La asincronía institucional economía-educación, algunas consecuencias en las actitudes frente a la educación, *Anales*, (Flacso, n. 1, 1964, Santiago de Chile), p. 16.

* Por tanto no se liga al trabajo o a las actividades económicas puesto que desconoce o no toma en cuenta la realidad económica y ocupacional.

* Es, pues, un "artículo de consumo".

ii) Aguda escasez de recursos. Esta impide a las universidades responder eficazmente a las nuevas demandas.

iii) Inercia inherente a la propia universidad. Origina una adaptación muy lenta de su régimen interno a las nuevas necesidades externas.

iv) Inercia de la sociedad misma. El comportamiento tradicional, costumbres, patrones de empleo, estructura institucional, etc., que no ha permitido utilizar óptimamente la educación y el poder que la misma proporciona para acrecentar el desarrollo nacional.

La asincronía institucional ha sido definida de la siguiente manera:

Las diferentes instituciones y grupos de instituciones experimentan los cambios inherentes al desarrollo económico (cualquiera que sea) con diferente velocidad, de suerte que llegan a coexistir instituciones propias de distintas fases o etapas. . .³⁸

De acuerdo con dicho concepto, la asincronía viene a concretizar la razón para la disparidad y se refiere al caso de la universidad que ha quedado desfasada frente a los requerimientos y necesidades de la sociedad en la cual se encuentra. Esta situación no es privativa de la universidad sino que se extiende a los diversos niveles educacionales, ya que, "El sistema educativo de América Latina va muy a la zaga de los progresos económicos y los cambios sociales".³⁹

3.2 Dos Enfoques en Torno a la Crisis

En los últimos tiempos se han multiplicado, en América Latina, los estudios que desde diversas perspectivas, enfoques e intenciones concluyen con la afirmación de que la universidad —y por tanto su administración— está en crisis.

Se está de acuerdo en que la universidad de hoy tiene múltiples problemas. Formando parte del *subsistema de educación* y del sistema sociedad, muchos de los problemas y contradicciones que se dan en la sociedad y en la educación repercuten y se manifiestan igualmente en la misma universidad. ¿Pero es que acaso a partir de la revolución industrial hasta nuestros días, las universidades no han sorteado

³⁸ Eduardo Muñoz, *op. cit.*, p. 13.

³⁹ Víctor Urquidí, "Fomento de la Ciencia y desarrollo económico en América Latina", varios autores, 1970.

innumerables problemas?... ¿qué en América Latina, buena parte de las tensiones sociales se han reflejado en la universidad? o bien, ¿lo obsoleto del modelo universitario no representa cabalmente las limitaciones y problemas estructurales derivados de un Modo de Producción Capitalista Dependiente? La respuesta inicial es afirmativa, no intentando con ello resolver simplícidamente la cuestión. Al contrario, se piensa que el no tomar en cuenta esos planteamientos, pretendiendo analizar a la universidad como un objeto de estudio aislado y aislable de los factores interinstitucionales y/o externos de la misma, imposibilita llegar a conclusiones que revelan la problemática y naturaleza de esa "crisis".

Cualquier análisis sobre los problemas de la universidad de la región, debe incluir —o suponer al menos— la realidad social concreta derivada del Modo de Producción Capitalista Dependiente que se da en las naciones latinoamericanas, las limitaciones de ahí derivadas, el papel asignado a la universidad, sus posibilidades reales dentro de una sociedad de aquí y ahora, su participación en el cambio social, su relación con el ámbito económico-ocupacional de la sociedad. En suma, se requiere entender que un sinnúmero de factores de muy diversa naturaleza y jerarquía confluyen en la delimitación y tratamiento de cualquiera de sus problemas; y que, muchas veces, algunos de ellos no tienen posibilidad de solución por parte de la propia universidad, ya que ella es sólo un subsistema más dentro de la sociedad.

Sin embargo, con frecuencia ocurre lo contrario, se estudia a la universidad como un objeto aislado y aislable, se le considera motor de grandes cambios sociales sin examinar su expresión concreta en cada sociedad. Pero como el fenómeno universitario no existe en el vacío, este enfoque resulta muy restringido y su aplicación no permite un conocimiento de la realidad de la misma universidad.

3.3. *Un Enfoque Ideológico*

Un ejemplo muy claro de esa última posición se encuentra en un trabajo de Rudolph Atcon⁴⁰ que se ha convertido en clásico —citado con mucha frecuencia— de los problemas de la universidad latinoamericana contemporánea. A continuación se verán algunas de las múltiples posiciones que el libro ofrece: .

Estudiantes

A decir de Atcon, ellos "representan el elemento más reaccionario de la actual sociedad latinoamericana... (siendo) en realidad una fuerza negativa dentro del orden social". Vuelve al lugar común de que "todo tiempo pasado fue mejor", dicien-

⁴⁰ Rudolph P. Atcon, *La universidad latinoamericana*, (Bogotá, ECO Revista de la Cultura de Occidente, 1966).

do que “poco queda de una juventud repleta de ideales, espoleada por la energía e imaginación, intocada por experiencias moralmente erosivas y deseosa de contribuir al bienestar de la humanidad”.

La anterior idea lo lleva a recomendar una línea que la universidad debía adoptar; la de “eliminación de la interferencia estudiantil en la administración”.

Personal

“Todo el personal de la universidad debe ser contratado con convenios individuales que reflejen derechos y deberes individuales”.

Poder y Grados Universitarios

La pérdida del prestigio social derivado de la abolición de títulos nobiliarios se ha restablecido con la obtención de grados universitarios. De esta manera “se estableció una nueva oligarquía, basada en el grado universitario”.

Universidad y Cambio Social

Atcon describe la situación de la universidad en la Cuba prerrevolucionaria afirmando que: la preocupación por parte del Estado y la universidad en convertirse en “instrumentos de innovaciones para crear nuevas oportunidades al alcance de todos trajo una revolución sangrienta y costosa”.

Sin entrar en una discusión amplia en estas cuestiones, ya que estaría fuera de los objetivos de la presente disertación, únicamente se señalarán algunas evidentes imprecisiones que parecen revelar un enfoque ideológico.

Estudiantes. Negar el papel altamente positivo que ha tenido históricamente el estudiantado en las innovaciones a la universidad significa desconocer: (a) una realidad latinoamericana; (b) juicios indefinidos sobre el carácter de algunos movimientos estudiantiles como el de Córdoba en 1918. Además, la tendencia parece ser de una participación mayor del estudiantado en la administración de la universidad a través de una mayor representatividad numérica en sus principales órganos.⁴¹

Personal. El personal en varias universidades está siendo contratado bajo el régimen de convenios colectivos, no por decisión propia de las autoridades universi-

⁴¹ Para una comparación muy específica sobre esto, en el caso de México, véase: Las Leyes Orgánicas y análisis incluidos en: Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, *Legislación mexicana de la enseñanza superior*, (México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1969), Alfonso López Bello, *Análisis comparativo de las leyes orgánicas de las universidades mexicanas*.

tarias, sino por presión de empleados y profesores, reconocida ante autoridades de trabajo. Tal es el caso de varias universidades mexicanas.

Poder y Grados. Si bien la afirmación de Atcon puede resultar acertada para países desarrollados, en América Latina, donde se han verificado algunos trabajos empíricos en ese sentido, las conclusiones son diferentes. Así, en una investigación llevada a cabo en Uruguay,⁴² dentro del ámbito de la dirección empresarial y destinado a determinar la “preparación de nivel universitario de las personas que dirigen”, se obtuvo que: sólo el 21.9% de ejecutivos de las empresas industriales privadas, con más de doscientos obreros, tienen título profesional o igual o superior a licenciatura. Recordando, además, que Uruguay ha sido durante mucho tiempo uno de los países privilegiados en materia educativa en la América Latina, es de dudar pues, sobre la existencia de “nuevas oligarquías” ungidas sólo por la universidad.

Universidad y Cambio Social. Lo afirmado por Atcon en este punto parece ser uno de los típicos casos en que se pide a la universidad más de lo que ella misma puede dar o es. La revolución cubana se produjo por circunstancias más profundas que las derivadas de una universidad que no supo convertirse en “instrumento de innovación”. La universidad por más inclinada que estuviese para la innovación no podría impedir la manifestación de desajustes sociales y políticos muy arraigados y presentes en la sociedad cubana de los años cincuenta.

Trabajos como el comentado de Atcon, sin dejar de poseer una serie de méritos —por lo que se refiere a la identificación de varios problemas con los que la universidad se enfrenta—, muestran, no obstante, un enfoque *ideológico* sobre las cuestiones abordadas. Esto es, no sólo esconden o mistifican la realidad por carecer de un método científico, sino que además sus postulados, explicaciones y conclusiones constituyen el punto de vista de una clase dominante que, como tal, se legitima y reproduce a través de un modelo de universidad como el descrito en dicho tipo de trabajos.

3.4. *Hacia un Enfoque Científico*

No tendría sentido postular y tratar de “cambiar” la administración y la universidad toda sin pensar en el *problema de los fines*, en el para qué de todo ello. En este sentido, el problema que se da en la universidad no está muy distante del que viven en general, las ciencias sociales de América Latina. ¿Qué es lo que se quiere cambiar?... ¿para dónde se quiere ir? Muchos de los que han abordado

⁴² Gladys G. R. Porteiro, “Investigación sobre composición de los niveles dirigentes de las grandes empresas industriales de Montevideo”, (Instituto de Administración, Universidad de la República, 1965) mencionado por Kliksberg, *op. cit.*, p. 192.

este problema desde la perspectiva de la Teoría de la Dependencia, piensan que no tiene sentido hablar de cambio, reforma o transformación de la universidad si en cualquiera de esos términos no se contiene la idea de vencer las limitaciones que el Modo de Producción Capitalista Dependiente impone (ha impuesto) a las sociedades nacionales.

Sólo a través de un planteamiento como el anterior se podrá superar los enfoques tradicionales sobre la universidad, provenientes de una ideología dominante, para abordarlos *científicamente*. En función de ello, una primera tarea sería la de esclarecer la noción de ideología.

Según Vasconi, interpretando a Althusser, por ideología se puede entender:

Un sistema (que posee su lógica y vigor propios) de representaciones (imágenes, metas, ideas y conceptos, según los casos) dotados de una existencia y de su papel histórico en el seno de una sociedad dada.⁴³

Aceptando dicho concepto, un tratamiento científico de la cuestión universitaria requiere además buscar una representación de lo real que tenga como fin dar un conocimiento objetivo para el cambio del objeto estudiado, en este caso, la universidad.

Un primer paso para abordar científicamente "la crisis y los problemas de la universidad latinoamericana sería el de encontrar estudios que detecten los fenómenos más importantes que la componen, con la visión global anteriormente mencionada y lo más alejado posible del enfoque ideológico. En los capítulos dos y tres serán analizados varios planteamientos derivados de ese tipo de trabajos.

Un segundo paso sería intentar construir un concepto científico sobre la administración de la educación superior en América Latina. Es lo que a continuación se intentará hacer.

3.5. *Concepto de Administración de la Educación Superior*

Un concepto científico de la administración de la educación superior requiere considerar, de entrada, varios principios básicos.⁴⁴

1º Administración y Planeación no son actividades separadas. Al contrario, forman parte de una actividad y pertenecen a un mismo proceso: al proceso adminis-

⁴³ Según Louis Althusser, incluido en: Vasconi, *op. cit.*, p. 807.

⁴⁴ Véase: Geoffrey Lockwood, *University planning and management techniques*, (Paris, Organization for economic co-operation and development, OECD, 1969), pp. 16-19.

trativo. De esta manera, la planeación así como la ejecución y la evaluación, son fases o etapas de ese proceso.⁴⁵

Por lo tanto, siempre que en este trabajo se haga referencia a la administración universitaria, implícitamente, se estará considerando la planeación y/o proceso de planeación de la misma universidad.

2º Administración y planeación no pueden estar separadas de las demás actividades de la universidad. En cada una de ellas —como por ejemplo la docencia y la investigación—, deben estar presentes sus normas. Si se considera que a través de la administración y de la planeación las universidades tratan de obtener la *habilidad para cambiar*, detectando asimismo, la oportunidad de cambio, tanto esa habilidad como esa oportunidad deben reflejarse en cualquiera de las actividades universitarias.

3º Administración y planeación deben ser vistas como actividades participativas. Siendo la universidad una institución de autogobierno, corporativa, esa característica debe extenderse hasta la administración. La participación de los diversos sectores de la universidad (profesores, empleados, alumnos) asumiría tanto perfiles de democracia participante como de democracia técnica.

4º Administración y planeación deben ser para el cambio. Si ambos integran un *proceso* o procesos continuos, el desarrollo de la universidad debe darse armónica, sistemática y continuadamente y no a través de planes rígidos.

5º Administración y planeación no deberían ser dominados por la logística, asignación de recursos y demás criterios cuantitativos, sino que su tarea fundamental debería ser la definición de la misión institucional de cada universidad, determinando sus propios objetivos y, secundariamente, elegir de entre las diversas alternativas aquellas que más se adapten y convengan a los propios fines de la universidad.

Los anteriores principios carecerán de sentido para una administración de la educación superior en América Latina si, como antes se expresó, no se tiene presente el *problema de los fines*. Para José Medina Echeverría, ese problema de fines asume la forma de un presupuesto indispensable para cualquier planeación educativa. Según él, “la planeación educativa es imposible si los planificadores no tienen en claro, con alguna precisión, para qué clase de sociedad emprenden su tarea planificadora. . .”.⁴⁶ Dentro de los marcos de este trabajo, el problema de los fines de la administración y de la misma universidad, es el de contribuir en su propia medida para vencer o superar las limitaciones provenientes del Modo de Producción Capitalista Dependiente.

⁴⁵ Una posición semejante, aun y cuando a la inversa, enfatizando el carácter sintetizador de la planeación es la que encontramos en: Jaime Ospina Ortiz, “Estructuras de sistemas para la universidad latinoamericana”, *La Educación*, (n. 66-67, publicado por el Departamento de Asuntos Educativos de la OEA, Washington, 1973), pp. 8-9.

⁴⁶ José Medina Echeverría, *Filosofía, educación y desarrollo*, (México, ed. Siglo XXI, 1970), p. 141.

En todo este planteamiento subyace una concepción de la administración la cual se adopta plenamente para los fines de este trabajo:

puede entenderse hoy por administración a un campo cognoscitivo cuyo objetivo de estudio es el fenómeno organizativo, y que engloba dos órdenes de conocimientos: elaboraciones científicas dirigidas a explicar el comportamiento de las organizaciones y normas técnicas diseñadas con miras a su conducción eficiente.⁴⁷

Una concepción científica de la administración universitaria deberá entonces, referirse al conjunto de personas y estructuras organizativas envueltas en el proceso de toma de decisiones por parte de la comunidad universitaria, siendo éste un proceso a través del cual el cambio es considerado e implantado.⁴⁸

Congruentemente con el anterior concepto sería oportuno, por último, recordar la advertencia formulada por Lockwood.⁴⁹

Si ese proceso no es suficientemente democrático y participativo, si sobrecentraliza las iniciativas en lugar de valorizar la participación coordinada, si él es tan rígido y no asigna claramente responsabilidades, si falla en dar respuesta y estructurar soluciones adecuadas a los desafíos del medio exterior, si ignora el aspecto sociopolítico contenido en la propia naturaleza de la institución; si todo ello, en suma, se actualiza, entre más sofisticadas sean las técnicas de la administración más pueden agravar los problemas de la universidad en lugar de permitir su misma solución.

⁴⁷ Kliksberg, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁸ Extraemos ese concepto de ideas contenidas en Lockwood, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁴⁹ Lockwood, *op. cit.*, p. 101.