

PRIMERA PARTE. CONSIDERACIONES TEORICAS Y ADMINIS-
TRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR EN
AMERICA LATINA

Capítulo III *Problemas de la Estructura Organizacional y Admi-
nistrativa*

67

- 7 El Formalismo como Modernización Refleja en la Administración de la Educación Superior
 - 7.1 Formalismo: su Naturaleza
 - 7.2 Formalismo, Organización y Administración
- 8 La Autonomía Universitaria su Significado para la Administración
 - 8.1 Descentralización y Autonomía
 - 8.2 Autonomía, Universidad y Administración
 - 8.3 Consecuencias Negativas de la Autonomía
 - 8.4 Perspectivas de la Autonomía
- 9 El Proceso Administrativo en las Instituciones de Educación Superior
 - 9.1 Adopción de Decisiones
 - 9.2 Planeación y Programación
 - 9.3 Control
- 10 Irracionalidad Administrativa: La Universidad como Empresa. Implicaciones
 - 10.1 Recapitulación
 - 10.2 Racionalidad y sus Problemas
 - 10.3 Rasgos de la Irracionalidad
 - 10.4 La Universidad como Empresa
 - 10.5 Comentario Final

CAPÍTULO III:

PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA

Resumen

Los problemas de la estructura organizacional y administrativa de las universidades pueden analizarse a partir de dos conceptos complementarios: *modernización refleja* y *formalismo*. El primero se fundamenta en la suposición de que agregando ciertos perfeccionamientos e innovaciones a las universidades alcanzarán plena eficacia, a semejanza de las universidades de los países desarrollados. El formalismo, sería el esfuerzo modernizador aplicado específicamente a la administración. Ambos conceptos —y la aplicación que de ellos se ha hecho— han resultado incapaces de extinguir la disparidad y asincronía de dichas instituciones.

La *autonomía* constituye la base sobre la cual se cimenta la administración universitaria. Las confusiones en torno al concepto de autonomía han sido frecuentes, de tal forma que antes que beneficiar, han producido diversas consecuencias negativas.

Ese hecho deja ver la falta que hace una reevaluación de la autonomía que resalte las potencialidades que ella encierra para el mejoramiento de la administración y la estructura organizacional de nuestras universidades.

El papel de conservadurismo, tradicionalmente asignado por las universidades a la administración, se ha reflejado en el propio proceso administrativo y sus diversas fases. En virtud de ello, las innovaciones administrativas generalmente han tenido un destino formalista, toda vez que no encuentran apoyo ni cabal aplicación en la propia estructura universitaria.

Ese proceso administrativo formalista que se da en las universidades lleva a una situación calificada como de *irracionalidad*. Conceptualmente, ella se ubica en el inadecuado o inexistente aparato administrativo que no está en condiciones de materializar las decisiones adoptadas. De esta manera se examinan los requisitos teóricos que debería tener un modelo de estructura organizacional y administrativa y, a la luz de todo ello, se analizan los rasgos más frecuentes de irracionalidad encontrados en las universidades latinoamericanas. Lo anterior lleva a proponer y delinear un nuevo enfoque a través del cual se superarían las deficiencias provenientes de

las situaciones de irracionalidad. Ese nuevo enfoque consideraría a la universidad como empresa y, específicamente, como unidad de producción.

7. EL FORMALISMO COMO MODERNIZACION REFLEJA EN LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

7.1. *Formalismo: su naturaleza*

Quienes sostienen que la administración tiene un carácter meramente instrumental implícitamente están asumiendo una posición en torno a los problemas de la organización y el desarrollo en América Latina. Esa posición consistirá en reconocer que:

- i) Existe en el mundo desarrollado un enorme volumen de conocimiento técnico disponible para los países subdesarrollados;
- ii) ese conocimiento puede adquirirse tanto por patentes como por radiación de instalaciones industriales modernas provenientes del extranjero;
- iii) estos centros modernos de producción, impulsarán el progreso tecnológico, en otras áreas, por efecto de demostración.¹

Trasladado eso al campo específico de la administración significa una *posición modernizadora*, esto es, tratar de vencer y superar las limitaciones derivadas de una situación de disparidad y de asincronía institucional, por lo que a administración se refiere, a través de la importación de teorías, técnicas y procedimientos que han demostrado ya antes, y en otros países, poseer un alto grado de eficacia.

Sin embargo, en la medida en que la realidad de la organización y su medio ambiente son diferentes de la realidad para las cuales fueron creados originalmente las teorías, técnicas y procedimientos administrativos, en esa misma medida los resultados y posibilidad de solución de los problemas será diferente. Si tal es el caso, estaremos en presencia del *formalismo*. Este fenómeno a decir de Riggs, suele ser típico de las sociedades subdesarrolladas y se constituiría, en términos generales, a través de las formas, modelos o soluciones que no encontrasen apoyo ni cabal aplicación en la realidad económica, política, social y cultural de esas mismas sociedades.²

¹ 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*, varios autores, (Santiago, ed. universitaria, 1970), p. 21.

² A este respecto véanse los principales trabajos de Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society* (Boston, Houghton Millin Co., 1964). *A ecología da Administração Pública* (Rio, FGV, 1964).

El fenómeno del formalismo se enlaza así con la posición modernizadora en torno al desarrollo. Precisamente, se considera que los países subdesarrollados o dependientes adoptan una ESTRATEGIA DE DESARROLLO, la cual incluye “La importación y la adaptación de modelos formales en las diversas áreas del conocimiento y de la actividad humana, sin que exista una estructura de apoyo real capaz de utilizarlos adecuadamente”.³

Tal y como afirma Sander, el formalismo se constituye en un problema administrativo fundamental de los países subdesarrollados. Y podemos considerarlo como “la discrepancia entre la norma prescrita y la conducta concreta... (como el) conjunto de teorías, leyes y reglamentos concebidos para gobernar los aspectos más detallados del sistema funcional al lado de prácticas y comportamientos divergentes en la realidad”.⁴

7.2. Formalismo, Organización y Administración

La universidad no está exenta de la presencia de los fenómenos de modernización y de formalismo en los términos anteriormente mencionados. Inclusive, la universidad latinoamericana, como un todo, frecuentemente ha intentado superar sus crisis, como ya fue señalado en palabras de Ribeiro (*supra* 5.213), a través de una política u orientación llamada de *modernización refleja*, la cual, “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 avanzadas hasta volverse tan eficaces como aquéllas”.⁵

Por lo que se refiere exclusivamente a la estructura organizacional y administrativa de la universidad latinoamericana, esa modernización refleja se expresa a través del fenómeno de *formalismo*. Es decir, la modernización refleja sería el camino o el proceso a través del cual las universidades han enfrentado la disparidad y la asincronía institucional, siendo el formalismo la resultante del esfuerzo modernizador aplicado específicamente a la administración. Así pues, las innumerables “reformas” llevadas a cabo en las universidades latinoamericanas generalmente han producido efectos de modernización refleja y de formalismo, incapaces ambos de extinguir la disparidad y asincronía de esas mismas instituciones.

Las consecuencias de considerar a la estructura organizacional y administrativa de la universidad latinoamericana sujeta al fenómeno del formalismo es que en la misma universidad se manifestarán características funcionales de las sociedades

³ Véanse: Benno Sander, *Educação Brasileira: lei e realidade* (São Paulo, ANPAE, Associação Nacional de Profesores de Administração Escolar, 1975), p. 3, el subrayado es nuestro.

⁴ Sander, *op. cit.*, p. 7.

⁵ Darcy Ribeiro, *La Universidad Latinoamericana*, *op. cit.*, 1971, p. 14.

prismáticas ya descritas por Riggs. Esto es, en los procesos organizacionales y administrativos de la universidad estarán presentes: la anomía, mimesis, polinormativismo, disensión, nepotismo y ambigüedad.⁶

Veamos cada uno de ellos:

i) *Anomía* o falta de cumplimiento de las normas establecidas debido a la existencia de reglas contradictorias.

ii) *Mimesis* que, según Sander, “es probablemente la causa más generalizada de formalismo en los países subdesarrollados... Cuando esos países copian estructuras o instituciones, costumbres, normas y procedimientos... sin la necesaria atención a los factores culturales y otras condiciones endógenas, se llega entonces al establecimiento de estructuras que no tienen apoyo real...” La sucesiva adopción de modelos como el napoleónico o el positivista, por parte de las universidades, puede ilustrar muy bien esta característica.

iii) *Polinormativismo*. Significa la presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.

iv) *Disensión* o falta de consenso en metas, políticas y directrices fundamentales. Aún y cuando la libertad de disentir forma parte esencial de la vida académica de la universidad, administrativamente significa un obstáculo para el logro de los objetivos fijados. En todo caso, y aun dentro del proceso administrativo, una planeación democrática debe estimular el surgimiento de diversos puntos de vista en relación con la administración de la universidad; pero sólo hasta el periodo de decisiones. Si los esfuerzos de toda la administración no se dirigen conjuntamente a la ejecución de las decisiones automáticamente se está negando la validez, viabilidad y oportunidad de las fases anteriores de ese mismo proceso.

v) *Nepotismo*. La interferencia de familiares, amigos y políticos en el desempeño de los cargos de la administración universitaria.

vi) *Ambigüedad*. Cuando la realidad permite que una norma tenga una gran variedad de interpretaciones que den margen a diversos procesos de implementación.

⁶ Riggs los describe en: *Administração nos país em desenvolvimento, op. cit.*, 1968. Igualmente, Benno Sander, hace una distinción y conceptualización sobre estas características en “*educação brasileira: lei e realidade*”, *op. cit.*, 1975, p. 7. En buena parte la elaboración que aquí hacemos de esa característica sigue a Sander, salvo las referencias específicas.

8. LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA: SU SIGNIFICADO PARA LA ADMINISTRACION

Anteriormente ya se hizo referencia (*supra* 5.223) a una idea general sobre la autonomía. Ella, se decía, representa un reconocimiento que el Estado o el poder público hacen de una serie de prerrogativas y facultades otorgadas a una institución de educación superior a fin de que se autorregule en sus diversos órdenes.

8.1. *Descentralización y autonomía*

Para efectos de la estructura organizacional y administrativa de la universidad, la autonomía significa una calificación especial que asume un organismo que vive bajo el régimen de *descentralización* administrativa. A continuación se tratará de explicar esta idea.

El estado, en el ejercicio de sus funciones, debe de prestar una serie de servicios públicos, pudiendo hacerlo directa o indirectamente. La educación en los países de América Latina ha sido considerada como uno de los típicos servicios públicos prestados directamente por el Estado en lo que se refiere a los niveles primario y secundario. Por lo que toca a la educación superior —y específicamente la universidad dentro de eso—, se puede afirmar que en la casi totalidad de los países de la región se conoce la forma por la cual el poder público presta (estatuye, supervisa, controla) *indirectamente* ese mismo servicio. A esa forma indirecta se le llama *descentralización* y se fundamenta en la necesidad que el poder central tiene, al prestar un servicio público, de hacerlo con la eficiencia técnica que seguramente bajo su forma original no podría llevarlo a cabo. Esto es, “la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y lo encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos”.⁷ A esta forma, la doctrina del derecho administrativo suele llamarle, en la mayoría de los países, *descentralización por servicio*.

En el caso de las universidades, puede afirmarse que el Estado presta a través de ellos, el servicio público de la educación superior. Este servicio de naturaleza eminentemente teórica se presta en base a un estatuto legal, con recursos mayoritariamente venidos del propio Estado, el cual se reserva el control de los organismos descentralizados, tanto por lo que se refiere a la revisión de la legalidad de sus actos, como por las responsabilidades atribuidas a sus funcionarios.⁸

⁷ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo* (México, ed. Porrúa, 1966), p. 128.

⁸ Estas notas obtenidas en base a las ideas expresadas por Miguel González Avelar en: *Legislación mexicana de Enseñanza Superior*. Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, (México, UNAM, 1964, 1969), p. 38.

En el caso de la universidad parece justificarse plenamente lo que constituye —a decir de algunos técnicos del Derecho Administrativo— la razón de ser de la descentralización por servicio: “Constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administradores en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses”.⁹ Si los administrados son profesores y estudiantes, nada más natural que ellos mismos sean, por su vez, los elementos básicos para la administración de la universidad.

El organismo descentralizado llamado universidad reviste una serie de características que bien pronto lo diferencian de otros similares. Llama la atención, sobre todo, el alto grado de independencia que formalmente guarda respeto a la propia administración central. Esa independencia revela una nota adicional que es la de la *autonomía orgánica*, la cual “supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede operar a éste su esfera de autonomía”.¹⁰ De esta forma, y resumiendo, podríamos afirmar que “la descentralización tiene que ver con la forma como se presta y organiza el servicio y la autonomía, con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta con el poder central”.¹¹

8.2. *Autonomía, Universidad y Administración*

La distinción entre descentralización y autonomía es pertinente por la frecuente **confusión de términos** y conceptos, sobre todo cuando la estructura y administración de la universidad descansan en la autonomía como elemento normativo básico, en arreglo al cual se ordena toda la vida institucional.

Allard Newman, al estudiar la reforma universitaria en Chile, hace referencia especial al concepto de autonomía. Según éste, la autonomía tendría dos fases: una externa, la que se relaciona con grupos o sectores distintos de la universidad (respecto del Estado y los grupos económicos y de poder), y otra *interna*, que se refiere a cómo la universidad se organiza y se estructura. En este último caso, se refiere fundamentalmente a la constitución del poder interno de la universidad y a la libertad de ella misma para elegir el tipo de organización académica que le convenga.¹²

Esa autonomía interna significa el desdoblamiento y expresión más concreta de la facultad general de autorregularse. Desde que no se rebase el marco legislativo

⁹ Véase: Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 212.

¹⁰ Buttgenbach, citado por Fraga, *op. cit.*, p. 202.

¹¹ Miguel González Avelar, *op. cit.*, p. 39.

¹² Véase: Raúl Allard Newman, *Bases fundamentales de la Reforma Universitaria (caso de Chile)*, *op. cit.*, pp. 16, 20.

en el cual se contienen las líneas generales de la autonomía concedida a la universidad por el poder público, aquélla puede adoptar la estructura administrativa que más le convenga y mudarla o "reformularla" según sus propias necesidades. *Administrar*, entonces, sería uno de los actos a través de los cuales se ejercita la facultad o prerrogativa otorgada por el Estado a la universidad para que se haga cargo del servicio público de la educación superior. Con arreglo a eso, las autoridades subordinadas escogen las alternativas a su juicio más viables para la buena marcha de la administración; *planean* y *programan* las actividades y el desarrollo de la institución; expidiendo además, las normas a través de las cuales se llevará a cabo el *control* de la administración general de la universidad.

Además la autonomía interna constituye la base para cimentar esa administración universitaria diferente, la cual tendría como características: actualizar y concretizar las notas de la administración científica tal y como ya fue anotado (*supra* 3.4); que esté acorde con los altos ideales que, finalmente, orientan a la universidad; una administración que, guiándose por las normas de vida democráticas que deben regir a la universidad, dé forma a un modelo organizacional como el descrito por MacGregor.¹³ En suma, cabría repetir aquí lo indicado por la UNESCO:

... la educación no es una empresa como las otras, pues las relaciones humanas en ella se revisten de excepcional importancia: la introducción de nuevas técnicas administrativas sería casi ineficaz si la propia administración educacional no se tornase más educativa.¹⁴

8.3. Consecuencias negativas de la Autonomía

Algunas universidades en América Latina han sabido aprovechar en su momento la autonomía interna para modelar una administración en consonancia con las reformas generales planteadas. Tal parece ser el caso de la universidad de Buenos Aires durante los años 1958 a 1966.¹⁵

No obstante, el uso que las universidades han hecho de la autonomía ha estado muy alejado de cumplir con los propósitos ideales provenientes de la teoría adminis-

¹³ O mejor dicho, las notas que según Mac Gregor caracterizan a la por él llamada Teoría Y. Mencionado por Steve Knezevich, *Management by objectives and results* (Arlington, Virginia, ed. bu AASA; American Association of School Administration, 1973), p. 11.

¹⁴ Véase: UNESCO, *Planejamento da educação. Conferencias promovidas pela UNESCO*, Conferencia Internacional sobre o Planejamento da educação, Paris, 1968 (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1975), pp. 179-180.

¹⁵ Eso se desprende de lo expresado por Risieri Frondizi al analizar los cambios operados en aquella institución. Véase: "La Universidad en un mundo de tensiones", *op. cit.*

trativa. Esto es, la manera como muchas universidades se han servido de la autonomía ha traído *consecuencias* negativas. Veamos algunas de ellas.

8.31. *Dificultades para una Administración Nacional de Universidades*

La primera y más elemental tendría relación con una política nacional de planeación y administración de las universidades. Siendo la autonomía el diverso grado de libertad que la universidad tiene frente al poder *público* es de suponer que la autonomía interna de cada institución variará según la ley que le da origen. Por tanto, igualmente el perfil de la administración variará de una universidad a otra dentro del mismo país.

8.32. *Autonomía como un fin en sí mismo*

Coombs ha analizado esto en relación con América Latina llegando a afirmar que “la preocupación crónica de la mayor parte de las universidades para salvaguardar su autonomía les ha hecho olvidar su papel de directrices para todo el sistema educativo, sus obligaciones para la sociedad y sus metas de desarrollo”.¹⁶ La autonomía llega a ser así, el dispositivo a través del cual la universidad legitima su aislamiento y el impedimento para que —aún queriéndolo—, los gobiernos nacionales vinculen la universidad al desarrollo del país. Una disyuntiva como esa suele resolverse a la manera peruana, tal y como ya se ha expuesto (*supra* 5.223).¹⁷

En esas condiciones, es evidente que la administración de la universidad distará mucho de ser un medio a través del cual pueda superarse la sincronía institucional y la disparidad. La administración se limitará por tanto, a conservar y mantener la supervivencia del modelo.

¹⁶ Phillip Coombs, *La crisis mundial de la educación* (Barcelona, ed. Península, 1973), p. 178.

¹⁷ Esa disyuntiva ha sido, sin embargo, la excepción. La regla general en América Latina ha sido intervenir en las universidades por propósitos opuestos a los del caso peruano. Universidades críticas en la mejor acepción del término, han sido intervenidas por los gobiernos federales o estatales argumentando el “peligro” y “subversión” que de ellas se derivan. Esos problemas también casi por regla general distan mucho de una posición democrática y de un libre respeto a la expresión de las ideas. Los casos de las universidades de Buenos Aires (1966) y de Nuevo León, México, parecen ilustrar lo anterior. Para cada una de ellas véase: Risieri Frondizi, *op. cit.*, y Pablo Latapí, “La autonomía de la universidad de Nuevo León, en: *Mitos y verdades de la Educación Mexicana, op. cit.*, pp. 183-186.

8.33. *Autonomía como obstáculo para la administración*

Dentro del modelo actual predominante en América Latina, de universidad compartimentalizada en escuelas o facultades, la propia administración central universitaria tiene problemas para instaurar procesos de administración y planeación comunes a toda la institución. La explicación parece residir en que la interpretación errónea sobre autonomía se arrastra al seno de las escuelas y facultades que se sustraen —y a veces con justa razón— a cualquier intento de planeación y administración general por considerarlo intervención. Hace años, el entonces Rector de la Universidad de San Marcos,¹⁸ describía muy bien esa situación al afirmar que:

el espíritu de autonomía se hace sentir dentro de cada facultad no sólo considerando a la cátedra como una unidad independiente que provoca duplicación de programas, sino que esto va a la *administración*, convirtiendo a cada facultad en un organismo con independencia administrativa.

Como punto final a esta cuestión, se consigna lo expresado hace tiempo por el Rector de la Universidad de Concepción, considerando que resume en buena parte, mucho de lo aquí expresado:

La administración de las universidades latinoamericanas es, por lo general, de tipo paternal o doméstico; ha crecido a medida de las necesidades, adaptándose e improvisándose a lo largo de los años. Las facultades y catedráticos, a su vez, han menospreciado y desconfiado de la administración, en la que han visto un peligro para su libertad y un afán de control que amenaza su autonomía.¹⁹

8.4 *Perspectivas de la Autonomía*

Todo lo aquí expresado sobre la autonomía, pone de manifiesto que ella representa una de las instituciones más típicas de la universidad latinoamericana y uno de sus productos de creación original. Esa situación revela que hace falta una *re-valoración* de la autonomía que resalte las potencialidades que ella encierra para el mejoramiento de la estructura organizacional y administrativa de la universidad.

Independientemente del mal uso que se ha hecho de ella, es necesario recordar

¹⁸ Dr. M. San Martín, "La universidad de San Marcos, uno de los años de transición. Memoria del Rector", en: *GULERPE, segunda reunión, op. cit.*, p. 43.

¹⁹ Véase: Ignacio González, Rector de la Universidad de Concepción, Chile, "Estructura de la universidad latinoamericana", *GULERPE, segunda reunión, op. cit.*, p. 30.

que “la autonomía representa, a pesar de todo, una garantía mayor que la que otros modelos pudieron proporcionar. . . en esta materia, es probable que los latinoamericanos tengamos más para dar que para recibir en relación a cualquier universidad del mundo”.²⁰ Esto que es expresado por un latinoamericano encuentra, no obstante, su reafirmación por un norteamericano, Charles Wagley, que destaca en un artículo, cómo la idea de autonomía y el conjunto propio de la reforma de Córdoba de 1918, que le da origen, “parece extrañamente moderna”; se sorprende por la semejanza con los movimientos estudiantiles acaecidos en la década de los sesentas, en Estados Unidos; y cómo varias de las demandas de Córdoba han empezado a adoptarse por algunas universidades norteamericanas. Tal sería el caso de la representación estudiantil en el Senado Universitario —aceptado en 1969— después de una prolongada huelga en la Universidad de Columbia, Nueva York.²¹

Con justa razón Wagley se pregunta: ¿será posible que, en los Estados Unidos, estemos tan atrás de la América Latina en lo que concierne a reforma universitaria?²² Lo cual podría llevar a un interrogante adicional: ¿será posible que las universidades norteamericanas tengan que darse cuenta de las ventajas de la autonomía para que, sólo así, los latinoamericanos le atribuyan su exacto valor?

9. EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR

Al hacer mención del concepto de administración científica de la educación superior (*supra* 3.4) se insistió sobre la existencia de una serie de principios básicos que deberían orientar dicho concepto. Esos principios esencialmente son: la administración y la planeación son actividades separadas en sí mismas; están presentes en las demás actividades de la universidad; juntas —administración y planeación— integran un proceso permanente y continuo. Igualmente, la última de las ideas mencionadas, nos deja ver que la administración en cuanto proceso, es un conjunto de fases, pasos o etapas lógicamente ordenadas, con vistas a un objetivo, el cual normalmente debe ser el mantenimiento y desarrollo de una organización. En nuestro caso, sería el cumplimiento de los fines de los sistemas nacionales de educación y los propios de cada institución de educación superior.

También se comentaba (*supra* 3.4) que administrar *en y para* la universidad

²⁰ Darcy Ribeiro, “La Universidad Latinoamericana y el desarrollo social”, en: *Elites y desarrollo en América Latina*, ed. por Lipset y Solari, *op. cit.*, 1967, p. 442.

²¹ Charles W. Wagley, “A universidade latinoamericana”, *Diálogo* (v. VI, n. 3, U.S. Information Agency, 1973), p. 47.

²² Wagley, *op. cit.*, p. 47.

debe ser una actividad distinta de la prevaleciente en la empresa privada. Dada la naturaleza de la universidad, el proceso administrativo debería ser una actividad democrática y participativa: Y es que —como indica la UNESCO—:

“La educación presenta características bastante particulares (de tal modo que)... la administración educacional no puede y no debe reducirse a una imitación servil de los procesos administrativos utilizados por ciertas empresas, como por ejemplo, bancarias e industriales”.²³

Sin embargo, todo lo anterior, sería sólo una declaración del “tipo ideal” de administración universitaria en América Latina. La realidad, como hasta ahora hemos observado, suele ser muy distinta. Por eso en este apartado se presenta el *proceso administrativo* como un problema particular de la estructura organizacional y administrativa de las universidades en América Latina.

Para ese efecto, se utilizarán las “funciones” o fases del proceso que Romero Lozano²⁴ considera al analizar la administración y las políticas vigentes en América Latina y que son: adopción de decisiones, planeación, programación y control.

9.1 *Adopción de Decisiones*

Decidir significa escoger entre alternativas diversas. Las decisiones en educación comprenden desde el plano general de la determinación de objetivos de la misma, cambios en las estructuras, asignación de recursos financieros, aplicación y utilización de recursos de una institución, llegando hasta una serie de decisiones que se realizan en todos los niveles administrativos como consecuencia de la asignación de responsabilidades y delegación de autoridad.²⁵

Esa diversidad de tipos, contiene en sí misma diferentes *niveles de decisión*. Un primero, relacionado con la fijación de la política educativa nacional; otro, a nivel intermedio, donde se adoptan decisiones para llevarlas a cabo; y un tercero, referente al nivel más concreto, de carácter operativo, donde se emiten las decisiones corrientes indispensables para la manutención y buena marcha de los servicios de cada institución.²⁶

Tratándose de las universidades de América Latina se observa cómo las deci-

²³ UNESCO, O Planejamento da educação, *op. cit.*, p. 190.

²⁴ Simón Romero Lozano y Sebastián Ferrer Martín, *El Planeamiento de la Educación* (Santiago, ed. por el ILPES, 1968), p. 63.

²⁵ Véase: Romero Lozano y Ferrer Martín, *op. cit.*, p. 64.

²⁶ *Ibidem*, p. 64.

siones externas,²⁷ corrientes y normales por lo que se refiere a la educación primaria y media en cada sistema nacional, se circunscriben, casi por regla, y debido a la autonomía, a la fijación de los grandes objetivos que corresponden a ellas, aprobación del nombramiento de autoridades superiores, determinación del presupuesto asignado por el poder público. Estas decisiones provenientes de los poderes ejecutivo y legislativo nacionales o estatales son, a su vez, el lazo que une al poder público con cada institución de educación superior.

Las universidades, en el ejercicio de su autonomía interna, van a adoptar decisiones a través de sus órganos y autoridades, referentes a: objetivos institucionales, nombramiento de autoridades, profesores y empleados en general, leyes y ordenamientos normativos internos, determinación de su presupuesto y forma de aplicarlo, aprobación de curricula y estructura académica, además de una serie de decisiones referente a la operación normal de cada institución.

Las decisiones que se toman dentro de la universidad, por su propia naturaleza, no son exclusivas de los administradores. En ellas participan los representantes de los diversos grupos de profesores y alumnos. Sin embargo, aquí se encuentra la materialización de uno de los rasgos formalistas de la universidad: las decisiones para manutención de la institución y para su reforma suelen reconocer como origen último la administración superior de la universidad, esto es, la Rectoría. Ejemplo claro de ello puede ser el ya mencionado caso de la Universidad de Buenos Aires en que la particular posición y adhesión del rector fue determinante para alentar la reforma, inicialmente; y después, para llevar adelante la serie de medidas que ella exigía.

Las decisiones tomadas por los órganos colegiados de la universidad (asambleas universitarias, consejos universitarios, consejos de facultades o escuelas) suelen limitarse a aprobar los ordenamientos legislativos, nombramiento de autoridades, aprobación de las grandes líneas de un plan o de una reforma de estructura. Y no podía ser de otra forma ya que las alternativas sobre las cuales deciden esos órganos son fundamentalmente políticas o de política universitaria, más que técnicas.

En cambio, las alternativas de naturaleza estrictamente administrativa surgen los departamentos de planeación o de aquellos que aún sin poseer ese nombre, desarrollan el tipo o tipos de funciones propios del primero.* Este tipo de orga-

²⁷ Conviene recordar la distinción que hacía Oscar Vera entre la planeación universitaria, que es problema de cada universidad, y la planeación de la educación superior, que es responsabilidad del Estado y del conjunto de universidades. Las decisiones externas "formarían parte precisamente del último de los mencionados. Véase: Oscar Vera, "Reforma de la Universidad", *Boletín de Educación*, (n. 9, publicado por la oficina Regional de Educación de la UNESCO, Santiago de Chile, 1971), p. 50.

* En palabras de Oscar Vera, la planeación "no es más —ni menos— que un intento de aplicar el método científico a la conducta de las instituciones, es decir, de hacer su acción más racional". Véase de dicho autor, "Reforma a la Universidad", *Boletín de Educación*, *op. cit.*, 1971, p. 50.

nismos están jerárquicamente subordinados al Rector y constituyen la fuente natural de información sobre las cuales se formulan las alternativas.

Lo anterior parece apuntar hacia uno de los rasgos de la administración de la universidad latinoamericana: *la centralización de decisiones*. Siendo las autoridades superiores —representadas por la rectoría— quienes poseen informaciones significativas sobre la institución y, además, la posibilidad real y permanente de seleccionar cursos de acción y dirección a ella misma, resulta muy claro explicar por qué se le da tanta importancia a la renovación de autoridades superiores; considerando a veces esa renovación como un prerrequisito para llevar a cabo reformas. Ese “depende” de la decisión de la Rectoría para iniciar y sostener las innovaciones, resulta muy claro, entre otros casos, en el de la reforma de la Universidad de Chile, iniciada en 1966 a partir de la “instalación de un servicio de planificación de la educación superior”.²⁸

Con todo, se piensa que el problema principal en materia de decisiones —así como en la planeación y control— reside en el papel tradicionalmente asignado a la administración por la universidad: el de conservar y sostener la estructura organizacional y administrativa existente y que, como indica la UNESCO:

(La administración) 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 está casi que previamente condenadas al fracaso.²⁹

9.2 Planeación y Programación

De acuerdo con la concepción utilizada en este trabajo, la planeación sería otra fase o paso dentro del proceso administrativo, constituiría el medio para adoptar decisiones apropiadas. A decir de Romero Lozano, “comprende tanto el proceso de investigación y previsión necesario para incrementar la capacidad y mejorar la calidad de las decisiones, así como el proceso de programación para ejecutar las decisiones adoptadas”.³⁰

²⁸ Juan Gómez Millas menciona la participación de Anísio Teixeira, del Dr. Monje de la Universidad de San José, Costa Rica, y de Oscar Vera, para elaborar un primer diagnóstico sobre la Universidad de Chile, formulando recomendaciones importantes y señalando elementos estratégicos para iniciar la reforma de su estructura y funcionamiento. Véase: Juan González Millas, “El compromiso intelectual de Oscar Vera L.”, *Boletín de Educación*, (n. 9, publicación de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO, Santiago, 1971), p. 40.

²⁹ UNESCO, *Planejamento re Educação*, *op. cit.*, p. 185.

³⁰ Romero Lozano y Ferrer Martín, *El Planeamiento de la Educación*, *op. cit.*

Si el proceso administrativo supone la adopción constante de decisiones, igualmente esto va a significar la presencia permanente de la planeación que dé cuerpo a esas mismas decisiones; esto es, la planeación es una función permanente de la administración. En cuanto tal, se refiere a “evaluar situaciones existentes, fijar metas, seleccionar medios y definir las normas para su empleo”.³¹

Por su vez, la *programación* se refiere a la ejecución de decisiones adoptadas a través de la elaboración y estructura de programas y proyectos; o bien a “la previsión y el ordenamiento detallado de la actividad necesaria para realizar la política (educacional) en sus diversos objetivos, aspectos y elementos”.³²

Formalmente, la mayoría de las universidades cuenta con un organismo *ad-hoc* encargado de las tareas de planeación y programación como parte del aparato administrativo de la institución. Seguramente que ello es la repercusión que, en todos los sistemas nacionales de educación, trajo el “Plan Santiago”, el cual, se puede afirmar, introdujo la planeación al servicio de la educación.³³ Sin embargo, y a partir de esos años (1963-1964), en la mayoría de las instituciones de educación superior se empezó a hacer planeación por “Decreto”, el cual consistía en establecer un departamento con ese nombre, o bien acumular la función de planeación a otro ya existente y expedir algunas normas que reglamentaran esa función. A ese proceso suele calificársele como “planismo”. Gráficamente, dicho proceso puede ejemplificarse en una universidad de provincia de la República Mexicana: un departamento ya existente con el nombre y función de “extensión universitaria y relaciones públicas”, transformose de la noche a la mañana en “extensión universitaria, relaciones públicas y planeación”.

En esos términos, se pueden entender las condiciones tan precarias en que se desenvuelve la planeación y la programación dentro de las universidades. Si a esto se aúna la inestabilidad que tienen sus rectorías, resulta muy difícil pensar en los procesos continuos y permanentes que deben guiar a la administración y la planeación.

En una reunión de las universidades verificada en Colombia en 1966, el entonces Rector de la Universidad de Concepción, Chile, declaraba, interpretando el sentir general de la reunión:

el Rector, profesor por horas, no iniciado, por lo general en los reales problemas universitarios y educativos, limitado en sus poderes por las facultades y los

³¹ *Ibidem*, p. 64-65.

³² *Ibidem*, pp. 65-69.

³³ El “plan es un conjunto de documentos y recomendaciones preparatorios que fueron adoptados por la Conferencia de Ministros de Educación de América Latina, realizada en Santiago, en 1963, con los auspicios de UNESCO, la CEPAL y la OEA. La publicación de la mayoría de ellos se encuentra en la revista *Proyecto Principal de Educación*, (n. 14, junio 1963).

catedráticos, elegido por períodos breves, no tiene la oportunidad de crear y formular una política de progreso o cambio ni de llevarla a cabo. Cuando, después de algunos meses en el oficio, logra adquirir una experiencia que le permitiría proyectar algunas reformas, debe dejar la rectoría porque su período ha terminado o porque sus proyectos lo hicieron impopular. Si las condiciones le son favorables, ha de encarar esa dura tarea de convencer primeramente a su Consejo y luego a las facultades; en seguida, apelar al gobierno y autoridades para obtener fondos, y por último de evitar que éstos le sean absorbidos por las necesidades de las facultades o por las demandas de personal. Ha de agregarse a esto, que los rectores carecen como veremos adelante, de una maquinaria administrativa eficiente que le permita tener una información real de la marcha efectiva financiera, docente, etc., de la universidad para justificar en ella los cambios que imagina.³⁴

Del hecho anterior se desprende que:

a) la planeación y programación se hacen a muy corto plazo a fin de que la administración superior que lo adopta influya en su curso y pueda lograr sus objetivos.

b) Se hace a mediano plazo, esperando que sea adoptado como un proceso institucional independientemente de quien esté al frente de la administración superior.

c) Por último, se hace “sobre la marcha” y atendiendo a problemas específicos por resolver.

En cualquiera de los casos, la planeación y la programación tendrán un bajo grado de eficiencia en cuanto medios para adoptar decisiones apropiadas.

9.3 *Control*

Esta fase del proceso administrativo se refiere a verificar si lo realizado o en proceso de realización es lo previsto; o sea, “evaluar el rendimiento y, si fuera necesario, corregir lo que se hace para asegurar el logro de los resultados de acuerdo con el plan”.³⁵ A través de éste, se pretende que la actividad programada se lleve a cabo dentro de los términos y lineamientos de la planeación, de tal forma que materialice las decisiones adoptadas.

³⁴ Véase: Dr. Ignacio González, “Estructura de la universidad latinoamericana”, *GULER-PE, Segunda Reunión, op. cit.*, p. 30.

³⁵ G. R. Terry, *Principios de Administración*, (México-Buenos Aires, ed. “El Ateneo”, serie SEPA, 1973), p. 131.

El control supone así, un acompañamiento de las otras dos fases y, al mismo tiempo, una presencia constante que permita *corregir*, en el caso de desvíos en la ejecución, o *modificar* cuando surjan nuevas situaciones. Si la planeación como proceso general (planeación administración), es adaptación a los cambios,³⁶ el control debe permitir modificar la programación que lleva adelante la decisión adoptada. Puede, inclusive, llegar a modificar la propia decisión.

Cualquier análisis que sobre esta fase hagamos, por lo que se refiere a la administración universitaria, necesariamente incide en los comentarios ya formulados sobre las otras dos fases. Esto es, el modelo instrumental administrativo, resulta muy distante para el proceso real que sobre control, y de manera predominante, se da en nuestras instituciones. Si las universidades no tienen planes, o si los tienen son tan “grandiosos” y alejados de la realidad que no saldrán nunca del papel en que están escritos; o bien, si aún siendo más o menos adecuados, la institución carece de la maquinaria administrativa que le dé viabilidad a ese plan; o bien, aún teniéndolo se actualizan las situaciones de inestabilidad mencionadas en el punto anterior; si consideramos todo ello, dá la impresión de que carece de sentido hablar de control.

Un proceso de reforma como el sostenido por la Universidad de Buenos Aires entre 1958-1963³⁷ nos ilustra cómo la centralización de decisiones en la persona del Rector, puede tener no obstante, efectos positivos y suplir en buena parte, la inexistencia de un plan ordenado y sistemático, en el cual se contemplasen las fases del proceso de administración y planeación antes mencionados.

El “control” en ese caso consistía en una simple comparación sobre si lo hasta entonces realizado estaba acorde con lo previsto y no generaba nuevos problemas que hicieran peligrar la reforma como un todo. El control, siendo constante, estaba presente en todos los momentos del desarrollo de la reforma; sólo que de un modo informal y asistemático.

El control resulta —y ha resultado— operante en las universidades, al igual que la planeación y la programación, en planes a corto plazo que en cuanto tales se reducen a: 1) supresión de las deficiencias institucionales que muestran fallas evidentes para la organización universitaria y 2) preparación de las infraestructuras que permitirán el mejoramiento y expansión crecientes previstos en los planteamientos generales de reforma.³⁸

³⁶ UNESCO, Planeamento da educação, *op. cit.*, p. 180.

³⁷ R. Frondizi, *op. cit.*

³⁸ Véase: Romero Lozano y Ferrer Martín, *op. cit.*, p. 69. Un caso del cual se podría desprender esa “operatividad”, sería el del CETYS en el Estado de Baja California, México, véase: Pablo Latapí, “Cauces de la reforma universitaria”, *Mitos y verdades de la educación mexicana*, *op. cit.*, pp. 217-28.

10. IRRACIONALIDAD ADMINISTRATIVA: LA UNIVERSIDAD COMO EMPRESA. IMPLICACIONES

10.1. *Recapitulación*

En el presente capítulo, se ha venido observando la manifestación de diversos problemas dentro de la estructura organizacional y administrativa de las universidades latinoamericanas. Se ha visto cómo las características de formalismo acentúan los rasgos de disparidad y asincronía institucional tradicionales de la universidad. En este sentido, la administración poco contribuye para crear condiciones contrarias a esos rasgos tradicionales.

La *autonomía* ha sido poco comprendida y poco aprovechada para modificar la estructura universitaria. La autonomía podría ser un elemento a través del cual se podría elaborar un modelo estructural propio que terminase con el mimetismo e importación de modelos que bien poco han logrado en el propósito de dinamizar a la universidad. Al contrario, la autonomía ha servido más para modelar una estructura semejante a los sistemas cerrados sin posibilidad de relacionamiento funcional con el resto del sistema educativo.

Finalmente, el *proceso administrativo* que se sigue en las instituciones de educación superior dista mucho de los dictados prescritos por la teoría administrativa. Esto podría ser una consecuencia adicional del formalismo.

En este punto, se actualiza perfectamente la idea de que las variaciones ecológicas ejercen un papel más que preponderante en la administración. Quizás —como se muestra en el caso de la Universidad de Buenos Aires—, sólo “desnaturalizando” el proceso administrativo se puede lograr eficiencia en la adopción de decisiones. Esto, en todo caso, ¿no estará indicando que las *decisiones relevantes en materia de administración universitaria provienen de una instancia externa a la propia administración*? O mejor expresado, en los términos de nuestra hipótesis y conceptualización teórica: la poca significación de las técnicas de administración tradicionales y modernas aplicadas en la conducción de la universidad, ¿por acaso no revela la preminencia de los factores externos sobre los internos?

Todo lo anterior ilustra una serie de situaciones caracterizadas por la *irracionalidad*. Descriptivamente, ella se podría identificar con lo antes aseverado (*supra* 9.2) por el rector de la universidad de Concepción. Un diagnóstico de la irracionalidad seguramente que reconocería su origen en las deficiencias administrativas. Sobre este asunto, el mismo profesor chileno afirmó certeramente que:

En materia administrativa pocas son las universidades que han logrado introducir controles, mejorar los sistemas contables, producir estadísticas fidedignas, establecer una política en relación con las remuneraciones y el manejo de

personal, y por último, crear oficinas técnicas que analicen su realidad y sugieran o establezcan líneas de reforma, crecimiento y expansión.³⁹

10.2 Racionalidad y sus problemas

Conceptualmente, la irracionalidad se localiza en el inadecuado o inexistente aparato administrativo que esté en condiciones de materializar las decisiones adoptadas; o, en sentido contrario, como expresa Romero Lozano, "la racionalidad se manifiesta en la existencia de mecanismos y procesos que permitan adoptar las decisiones con conocimiento de causa, de acuerdo con criterios objetivos".⁴⁰

Se afirma que un modelo racional de estructura organizacional y administrativa debería de poseer los siguientes rasgos:⁴¹

- i) Objetivos muy claros por parte de la organización y que los mismos sean adoptados por sus miembros;
- ii) que sus actividades sean planeadas;
- iii) que esas mismas actividades sean centralmente coordinadas;
- iv) que se utilice toda la información necesaria en la adopción de decisiones que por su vez, sean necesarias en la realización de los objetivos;
- v) los directivos deben tener el suficiente control sobre la organización a fin de asegurar la conformidad con planes a largo plazo.

Simplificadamente, esa racionalidad "resultaría de la integración entre medios y fines, lo cual se produce por la interdependencia y firme control proveniente de las instrucciones de los administradores".⁴²

En un valioso estudio llevado a cabo por Rourke y Brooks hace algunos años sobre la administración de las universidades norteamericanas,⁴³ se examinaba un tópico que los autores denominaron como *resistencia a la racionalización administrativa*.

Considerando que varias de las ideas ahí incluidas no dejan de tener cierta relevancia para los objetivos de este trabajo, se hará una breve referencia a ellas.

Según este estudio, la oposición de administradores y miembros de facultades a

³⁹ Ignacio González, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁰ Romero Lozano y Ferrer Martín, *op. cit.*, p. 64.

⁴¹ Ronald G. Corwin, "Models of educational organizations", *Review of Research in Education*, (n. 2, a publication of the American Educational Research Association, Ithaca, Illinois, 1974), pp. 252-253.

⁴² Corwin, *op. cit.*, p. 253.

⁴³ Francis E. Rourke y Glenn E. Brooks, *The managerial revolution in higher education*. (Baltimore, The John Hopkins, 1967), p. 8.

las nuevas formas de administración tiene su raíz en ciertas creencias básicas respecto a los procesos educacional y administrativo prevaleciente en las universidades del país.

Esas creencias son:

- i) los productos educacionales no pueden ser medidos y cualquier tentativa para hacerlo es no sólo ridícula sino que además es subversiva para los propósitos según los cuales las instituciones académicas existen;
- ii) existe un inherente conflicto entre la eficiencia de la administración y la eficiencia académica;
- iii) que los esfuerzos por mejorar la eficiencia administrativa están realmente diseñados para incrementar el poder de los administradores a expensas de los miembros de la facultad.⁴⁴

Con algunas derivaciones y matices particulares con mucha frecuencia esas mismas "creencias" son compartidas por el personal docente y administrativo de las universidades latinoamericanas representando restricciones para una verdadera racionalidad administrativa.

Sin la radicalidad de lo expuesto por los autores norteamericanos y refiriéndolo a la administración educativa en general, Ernesto Schiefelbein analiza una situación muy similar, afirmando que:

"Desde el punto de vista de procedimientos y métodos de administración, el problema radica en la medición de la eficacia (productividad) en educación. No sólo se desea que los administradores se ocupen de evitar los desperdicios en el uso de los materiales y el equipo, sino que se les pide mejores niveles de rendimiento, menor proporción de desertores y que los ex-alumnos consigan buenas condiciones de empleo".⁴⁵

El problema radicaría entonces en pedirle a la administración más de lo que ella puede dar; en exigir que a través de los factores estrictamente internos se realicen objetivos sólo alcanzables a través de los institucionales, interinstitucionales y externos. La irracionalidad tendría lugar cuando: (a) se hiciese esa exigencia, (b) así como cuando se piensa que la administración puede realizar toda esa diversidad de objetivos.

En síntesis, sería una irracionalidad proveniente de considerar en exceso o con defecto el carácter instrumental de la administración universitaria.

⁴⁴ Rourke y Brooks, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ Ernesto Schiefelbein, *Teoría, procesos y casos en el planeamiento de la educación*, (Buenos Aires, "El Ateneo", editorial, 1974), p. 629.

10.3. Rasgos de irracionalidad

Quizás no exista un estudio en donde sistemática y pormenorizadamente se aborde el estado de irracionalidad administrativa que priva dentro de la universidad latinoamericana, a pesar de existir numerosos trabajos en que, a partir de diversos puntos de vista, con diferentes intenciones y para distintos propósitos, se identifican una serie de problemas o situaciones relacionados con la irracionalidad. Es inclusive, sorprendente la repetición y persistencia revelada por dichos trabajos en la identificación de los mismos problemas. Intentando resumir y agrupar esos diversos enfoques, se destacan cuatro tipos básicos generadores de irracionalidad, mismos que se presentan a continuación.

10.31. Duplicación de medios y estructuras

Es común que las universidades latinoamericanas estén fraccionadas en un conjunto de subestructuras (escuelas y facultades, departamentos administrativos, etc.) que, buscando su propia esfera de autonomía, reproducen los procedimientos que tienen lugar en la administración general de la universidad y realizan funciones similares a las de otras subestructuras de la misma universidad.

Un comentario de Risieri Frondizi es sumamente gráfico:

La administración de nuestras universidades corre pareja con las deficiencias ya señaladas. El gran *despilfarro* de dinero y energía lo insume la creciente e ineficaz burocracia. Se habla con frecuencia de las millonarias universidades norteamericanas. La verdad es que muchas de nuestras "pobres" universidades gastan proporcionalmente cuatro veces más en la organización administrativa que Harvard, Yale, California o la Universidad Lomonosov de Moscú. Baste un ejemplo de lo que es común a toda nuestra América: la pesada y costosa burocracia se multiplica por el número de facultades. Una universidad con diez facultades, tiene diez secretarios, diez tesoreros, diez subtesoreros, diez contadores, diez sub-contadores, diez bibliotecarios, diez sub-bibliotecarios, sin contar el personal subalterno que también se multiplica por diez. La centralización administrativa de las universidades norteamericanas y muchas europeas, convierte a nuestras organizaciones en algo realmente risible.⁴⁶

Asimismo, un trabajo de Luis Alberto Sánchez⁴⁷ hace mención a la multiplicidad, casi al infinito, de escuelas, facultades e institutos que tiene lugar en las universidades de Buenos Aires, La Paz, Bolivia y San Marcos de Perú.

⁴⁶ Risieri Frondizi, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁴⁷ Véase: Luis Alberto Sánchez. *La universidad latinoamericana*, (Guatemala, ed. Universitaria, 1949).

Por lo que toca a la Universidad de Chile, en un amplio y detallado diagnóstico de la situación, Oscar Vera destaca la existencia de trece escuelas, doscientas setenta y dos escuelas, departamentos, institutos, centros y oficinas, ciento treinta organismos dedicados a la investigación, ciento seis planes de estudio y mil doscientos setenta y ocho asignaturas diferentes.⁴⁸

10.32. Carreras y estudios profesionales prolongados

No obstante el paso de los años, la mudanza tecnológica, la aparición de nuevos métodos, el desarrollo de la tecnología educacional, nuevas orientaciones sobre curriculum y muchas otras causas y razones, la duración de las carreras profesionales suele ser igual que hace ochenta años. Sin comprender que un cambio en esa materia (vía reforma al curriculum, establecimiento de cursos de verano, etc.) permitiría reducir los costos por alumnos, pudiendo así, eventualmente, significar un aumento en la productividad del sistema.

Para el Rector de la Universidad de Concepción, Chile, esa situación se explica de la siguiente manera:

No es infrecuente que en las universidades latinoamericanas la inclusión de alguna nueva materia en el plan se haga atendiendo más a los compromisos personales o de pequeña política de facultad, que a las reales necesidades de la docencia. Por la misma razón, es excepcional que se eliminen materias que han perdido actualidad. De esta manera, los estudios son *innecesariamente prolongados*. Ha de hacerse notar, de paso, que en Latinoamérica la duración de los estudios (y no su complejidad o intensidad) es un factor importante del prestigio de una carrera y un argumento para solicitar privilegios o mejores salarios. Los profesores, los estudiantes y los "colegios" o agrupaciones profesionales, miran con benevolencia (cuando no piden) el agregado de años y aun de materias. *No se conoce el caso de alguna huelga estudiantil latinoamericana para pedir que se acorten los estudios.*⁴⁹

En esta materia también es sorprendente la similitud de pareceres. Alfonso Campos Londoño, siendo Rector de la Universidad del Valle, en Cali, Colombia, afirmaba que:

También es claro que cada ahorro académico incluye uno fiscal y éste es de tal monto que, como lo decía anteriormente al hablar del profesorado, *un arre-*

⁴⁸ Oscar Vera, "Bases para un plan de desarrollo en la universidad de Chile", (fragmento) en: *GULERPE, Segunda Reunión, op. cit.*, p. 48.

⁴⁹ Ignacio González, *op. cit.*, pp. 28-29. El subrayado es nuestro.

*glo curricular puede dar hasta 10% de economías internas. Casi nunca la dirección o los decanos o jefes de departamento se preguntan qué materias son en realidad indispensables o cuáles se pueden suprimir; por ese motivo, los programas y las necesidades del profesorado aumentan sin cesar.*⁵⁰

10.33. Subutilización de instalaciones y equipo

Las instalaciones de la universidad, así como el equipo de que se dispone, suelen ser utilizados sólo en parte y por periodos cortos tanto en los días hábiles como en el transcurso del año. Esto es particularmente grave porque ante la carencia de recursos para actividades esenciales y prioritarias en la universidad, se continúa invirtiendo en la "modernización" de ellos a través de elementos vistosos como nuevos campi y edificaciones (muchas de ellas arquitectónicamente disfuncionales), vehículos para las numerosas entidades, etc.

Oscar Vera menciona en el ya citado diagnóstico sobre la Universidad de Chile que la capacidad instalada total se empleaba en un 60%. Inclusive los puestos para alumnos estudiando simultáneamente en el mismo horario eran del orden de 26,565, superiores en un 10% al total de alumnos inscritos en dicha universidad.⁵¹

10.34. Hipercentralización administrativa

La multiplicidad de subestructuras administrativas dentro de la universidad se "coordina" directamente por las autoridades superiores. Quizás esto muestre una razón adicional para explicar la inoperancia del proceso administrativo dentro de ella, de acuerdo con los términos expuestos anteriormente (*supra* 9.1, 9.2).

En un caso como el de la Universidad de Chile, con doscientos setenta y dos servicios administrativos, tal y como ya lo mencionamos (*supra* 10.31) "llama la

⁵⁰ Alfonso Ocampo Londoño, "Financiación y administración de la educación superior", *Tercera Reunión GULERPE*, (Valparaíso: Reunión del Grupo Universitario Latinoamericano de estudio para la reforma y perfeccionamiento de la educación, ed. Universidad del Valle, Cali, Colombia, 1967), p. 57. El subrayado es nuestro.

⁵¹ Véase: Oscar Vera, *op. cit.*, p. 48. Esa subutilización de instalaciones va a significar fundamentalmente gastos de capital que podrían aprovecharse en inversiones más "rentables", educacionalmente hablando. Si además la política de construcción de edificios se suele formular olvidando las áreas prioritarias de inversión dentro de la universidad. Coombs se refiere al caso de una universidad norteamericana enfrentando una disyuntiva como la anterior. La solución adoptada podría ser ejemplar para nuestras universidades: al menos para orientar las decisiones sobre inversiones. Véase: Phillip H. Coombs, "Qué es lo que nos falta saber en materia de planeamiento educacional", en: *Teoría y Práctica del Planeamiento integral de la educación*, Beredey y Lauwerys (corp.), *op.*

atención el hecho de que tal número de servicios dependen separada y directamente sea del Rector, sea del Secretario General, en instancias intermedias que coordinen su labor y alivien a estas dos autoridades de una tarea efectivamente abrumadora".⁵²

10.35 Ausencia renovadora de cuadros

Sorprende en este aspecto que la universidad actúe a semejanza de un sistema cerrado que no crea condiciones para su propia renovación. Más concretamente, es la antigua y muy común idea de que la universidad forma personal y cuadros específicos para las más diversas profesiones y actividades, siendo omisa en lo que se refiere a ella misma. Esto es, no se suelen formar sistemáticamente administradores, planeadores, técnicos en general, que vitalicen y renueven la estructura y procesos universitarios. Esta preocupación es expresada certeramente por Ocampo Londoño:

A veces, la universidad enseña excelentemente administración y economía pero su manejo contradice en la práctica lo que enseña. Además, aunque la institución tenga programas para entrenamiento de ejecutivos o los posea en otras universidades, no se hacen esfuerzos sistemáticos para superar lo propio.⁵³

10.4. *La Universidad como empresa*

Ese conjunto de situaciones que se identifican con la irracionalidad ha llevado a diversos estudiosos a asumir una posición según la cual la universidad debe tener las características administrativas de cualquier empresa. Esto es, organizar y ordenar a la universidad de tal forma que "sus funciones administrativas, educativas, científicas y de extensión, cumplan con el mayor rendimiento y calidad, en forma fluida y con el máximo de economía de esfuerzos y recursos".⁵⁴

La idea de universidad como empresa o universidad-empresa se ha difundido bastante en los últimos tiempos; sin embargo, ha pasado algo similar a lo acontecido con la idea de administración científica ya mencionada en el primer capítulo de este trabajo. Es decir, parece que se ha convertido en un concepto ideológico, con la connotación antes expresada (*supra* 3.2), perdiendo la seriedad y sobre todo la objetividad y funcionalidad que el mismo debía tener.

⁵² Vera, *op. cit.*, p. 48.

⁵³ Ocampo Londoño, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁴ Véase: La ponencia del Rector de la Universidad de Oriente, Venezuela, Dr. Luis Manuel Peñalver, "El papel del rector en una universidad latinoamericana", *Segunda Reunión GULERPE*, *op. cit.*, p. 68.

A continuación se analizará uno de los intentos de clarificar ese concepto, pretendiendo dotarlo de una base científica.

10.41 La Universidad como unidad de producción

El destacado investigador y profesor argentino Julio Olivera, ex-rector de la Universidad de Buenos Aires, desarrolló en un ensayo un conjunto de ideas en torno a la universidad como empresa.⁵⁵ Sólo que, precisando el término, Olivera se va a referir a la "Universidad como Unidad de Producción". Aún y cuando en ese tratamiento predomina el enfoque económico, sus posiciones básicas significan un aporte valioso para el estudio sistemático de la administración de la universidad latinoamericana, razón por la cual se resumen y comentan varias de las principales ideas ahí contenidas.

Si el propósito general de la producción es servir a las necesidades humanas; y si también, por su parte, el adelanto y difusión del conocimiento es materia de una actividad diferenciada formando parte del producto social, ambas razones nos indican y justifican la idea de que las universidades constituyen unidades de producción o empresas.

Considerar a la universidad como una empresa obliga, por razones de metodología y enfoque científico, a recurrir al uso de categorías y técnicas especializadas del análisis económico. Sólo de esta manera se podrá llegar a obtener en la universidad niveles más elevados de racionalidad en la adopción de decisiones. Por tanto, el presente análisis se situaría más dentro de la microeconomía de la educación, referente a los aspectos económicos de las unidades o agentes educacionales.

En la educación y, por tanto, en la universidad, se da una divergencia entre costos privados y costos sociales, lo cual, por su vez, produce dos *efectos externos* principales:

i) *Economías externas de producción*. Cuando de la instrucción impartida se benefician tanto la comunidad como las empresas, las cuales elevan sus rendimientos con la mejor preparación de la fuerza de trabajo.

ii) *Economías externas de consumo*, cuando la demanda de educación superior se propaga por simple imitación, representando un consumo conspicuo, efectuado por razones de diferenciación social. Esto trae como resultado un

⁵⁵ Véase: Julio H. G. Oliveira, "La universidad como unidad de producción", Teoría y práctica del planeamiento integral de la educación, George F. Bereday y Joseph Lauwerys —compiladores— (Buenos Aires, ed. Estrada, 1971). Ese trabajo se encuentra también en: *La educación avanzada y el desarrollo de América Latina*, (Washington, BID, 1965). Este apartado será en buena parte un resumen y comentarios en base al trabajo mencionado, conforme a la primera de las referencias.

rendimiento social inferior al individual. Tal fenómeno es observable en el perfil de la matrícula superior en América Latina: una subproducción en las carreras tecnológicas —instrumentales para el desarrollo económico—, y una producción excesiva en la mayor parte de las carreras tradicionales. Siendo la universidad una empresa de producción múltiple, su administración superior debe tener claro cuál tipo de producto es más conveniente. Dentro de los marcos de América Latina y dentro de una perspectiva a corto y a mediano plazo, la opción más viable o sobre la que se debería acentuar la acción de la universidad sería la de formación de técnicos y profesionales de la investigación aplicada.

Cualquier consideración de la universidad como empresa debe tomar en cuenta el *tamaño óptimo* de la misma. Es decir, qué tipo de instalaciones, en qué cantidad y para qué número de alumnos. Esos factores deben contemplarse en relación al máximo rendimiento de la empresa que es la universidad. Diversas experiencias internacionales (Universidad de California, universidades inglesas) han mostrado que eso puede lograrse a través de campos concentrados, dentro de ciertas normas de estructura y organización y con un número de alumnos que oscile entre diez y quince mil. Una experiencia latinoamericana (Brasilia) se ubica dentro de esas condiciones.⁵⁶

La planeación de universidad como empresa requiere el uso constante de *coeficientes técnicos*. Hasta ahora, salvo el de relación profesor-alumno, las universidades poco han acudido a ellos. A través de esos coeficientes se trata de conocer la relación existente entre la cantidad de recursos empleados en la educación y los servicios educacionales producidos. En esta materia, la única regla fija a seguir será la de elegir los coeficientes que mejor contemplen la escasez relativa de los factores de producción utilizados. Por ejemplo, si se considera que el personal con competencia científica superior es muy escaso —más aún que el capital— ¿con qué combinación de recursos se produciría mayor eficiencia? La respuesta a esta interrogante y la elaboración de coeficientes que proporcionen información al respecto, permitirían sin duda, adoptar decisiones en condiciones de mayor racionalidad.⁵⁷

⁵⁶ Para el caso de la Universidad de Brasilia una información valiosa se encuentra en: Adilson Costa Acevedo y Claudio Moreira Neiva, *Plano de desenvolvimiento físico*, (Brasilia, Universidad de Brasilia, 1974), el "Plano", no sólo se limita al diagnóstico y proyecciones de la universidad, también incluye evaluación, estado actual y proyecciones del alumnado, cuerpo docente, personal técnico-administrativo.

⁵⁷ Un planteamiento similar, referido a las universidades norteamericanas, es el que encontramos en: John D. Millet, *Decisión making and administration in higher education*, (Millet, John The Kent University Press). En el libro se encuentra una mención de coeficientes técnicos básicos a considerar en la toma de decisiones, principalmente en lo que se

Otro punto a considerar en esta materia sería el de *utilización de recursos*. Si las universidades disponen de un número determinado de ellos, ¿cuál sería su distribución más adecuada entre las diferentes carreras y actividades que realiza? Cualquier respuesta que se dé a esta cuestión, deberá guiarse por dos factores: función del costo y función de la demanda. Esta última nos indica en buena parte que las necesidades de graduados universitarios no son independientes de la calidad y tipo de educación; y es que de ninguna manera existe relación mecánica entre educación y crecimiento económico. Tal y como se ha mostrado en el caso de África, la aseveración anterior tiene plena confirmación: en algunos países de esa región, un aumento de la educación con los planes de enseñanza corriente llevaría a una baja, más bien que a un aumento del producto nacional.⁵⁸

El enfoque de universidad-empresa debe considerar la estructura y composición de las *fuentes de recursos*, ya que sólo la diversidad de éstos contribuye a la solidez de la misma empresa. En la universidad, este problema se manifiesta a través de la cuestión: ¿cuál debe ser el nivel óptimo en el pago por derechos de matrícula y colegiatura? Cualquier análisis al respecto no debe agotarse en el estudio de *efectos individuales*, sino debe llegar a elementos de productividad social. Por ejemplo, los costos de oportunidad (o ingresos no percibidos por el estudiante) representan en E. U., México y Venezuela, el 59%, 57% y 71%, respectivamente. Al discutir un asunto como el mencionado, necesariamente esta cuestión se debe considerar.⁵⁹

Finalmente, todo lo ya expresado en relación a la universidad como empresa o como unidad de producción no deja de tener grandes *dificultades*.

Principalmente porque la extensión de los principios económicos y administrativos de la órbita de las universidades no sólo requiere el concurso de conocimientos especializados, sino que, por las características singulares del objeto, debe basarse sobre trabajos de investigación teórica y aplicada, dirigidos a esa finalidad. Esa sería una actividad en la que las propias universidades pueden y deben hacer una contribución significativa.

Es posible vislumbrar ahora, de acuerdo con las ideas ya expresadas, que una buena parte de los problemas de la universidad provienen de ella misma; de la falta de una metodología e instrumentación que permita descubrir los diversos procesos que, como el educativo y administrativo, se dan en su interior.

El trabajo de Olivera, en ese sentido, sería un camino, un método para la solución de varios de los problemas de la universidad que se han discutido aquí. Una de sus limitaciones, a pesar de ser un estudio que se ubica sobre la América Latina,

refiere a presupuestos. Los problemas de ahí derivados con todo, no suelen ser muy distintos de los que privan en las universidades latinoamericanas.

⁵⁸ En este punto Olivera menciona el comentario de F. Baloch en torno al modelo de Tinbergen, OCDE, 1964. Incluido en Olivera, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁹ Theodore Schultz, el valor económico de la educación, citado por Olivera, *op. cit.*, p. 26.

es la de minimizar o no darle importancia a los factores externos. Pero a pesar de eso no deja de ser un trabajo muy importante.

Conviene recordar que el enfoque de universidad-empresa —si a su vez se comprenden y sopesan debidamente las variables ecológicas— puede permitir abordar los problemas de la estructura organizacional y administrativa de la universidad latinoamericana en el nivel más elevado de racionalidad. Desgraciadamente, la idea, hasta ahora, no ha gozado de la debida aceptación; como muy bien lo indicaba el Rector de la Universidad de Concepción:

Todo intento por ordenar y modernizar la estructura administrativa es firmemente resistido por facultades y dependencias docentes de las universidades so pretexto que una universidad es algo “distinto” de una empresa y no se aviene a las modalidades de ésta; que en una universidad no deben preocupar ni pesar los costos; que los controles dificultan la labor docente o científica, y que los docentes no tienen tiempo para preocupaciones administrativas o presupuestarias y tampoco podrían aceptar a su lado alguien que los maneje.⁶⁰

Quienes adoptan los criterios descritos, seguramente están asumiendo una posición ideológica en cuyo contenido no se contempla la superación del modelo actual de universidad que elimine o disminuya la disparidad y la asincronía institucional.

10.5. *Comentario final*

Como punto final a la anterior exposición es conveniente expresar la complejidad resultante de abordar y postular la racionalidad de las universidades de América Latina. Se estima que la universidad no va a cambiar solamente a partir de una administración racional, ni como reflejo del cambio efectuado en los factores externos. Es evidente que la universidad está urgida de cambios en sus factores internos y de una menor irracionalidad en los externos para que, a su vez, pueda modificarse sustancialmente. En todo ese proceso, es necesario comprender cuál es el papel que cabe a la administración y la planeación de la universidad insertada en la sociedad latinoamericana. Las palabras de Oscar Vera son particularmente relevantes para sintetizar las ideas expresadas en este capítulo:

Que (la administración-planeación) no han obtenido lo que sus impulsores más entusiastas o ambiciosos esperaban de él, es indudable. Tal vez esperaban demasiado, y sin duda, lo esperaban demasiado pronto, olvidando o subesti-

⁶⁰ Ignacio González, “Estructura de la universidad latinoamericana”, *op. cit.*, p. 31.

mando aquellas tradiciones y características de nuestros países que no favorecen la racionalidad y, sobre todo, las deficiencias de nuestros sistemas administrativos y administradores por una parte, y, por otra, las peculiares circunstancias de nuestra vida política que, ciertamente, no son las de aquellos países en que la planificación se ha impuesto con mayor rapidez y eficacia.⁶¹

⁶¹ Véase: Oscar Vera L. "La planificación de la educación: el proceso de toma de decisiones", *Boletín de Educación*, (n. 9, Oficina Regional de Educación, UNESCO, Santiago, 1971), pp. 53-54. El subrayado es nuestro.