

LA PRESTACION DE SERVICIOS Y EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO COMO PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION UNIVERSITARIA *

Carlos Pallán Figueroa **

Introducción

Los problemas de la administración universitaria tienen su origen tanto en la propia institución como fuera de ella. Los provenientes de ella misma se identifican en dos grupos: los de prestación de servicios y los relacionados con el ejercicio de poder político.

De acuerdo con ello, el objetivo central de este trabajo es presentar un enfoque integrado sobre la administración universitaria que permita entender a aquellos elementos como parte de una problemática única y, en forma alterna, observar las limitaciones y desviaciones producidas en su interrelación. Con miras a esto, se presenta un esquema que permite llevar a cabo el análisis de ambas entidades a través de preguntarse quién, cómo y para qué se prestan los servicios y se ejerce el poder político dentro de una estructura universitaria.

En la presentación de los diferentes temas aquí expuestos y en la respuesta a las preguntas formuladas, se tiene como referencia a las instituciones públicas nacionales y latinoamericanas. En la parte final se enuncian, por vía de ejemplo, algunos problemas específicos y aspectos derivados tanto de la prestación de los servicios como del ejercicio del poder político, presentes ambos -como ya se dijo aquí- en la administración universitaria. Este texto se nutre de dos trabajos previos *** del autor, y sólo donde hay partes nuevas, o donde, por su importancia, se hace necesaria la referencia específica, se consigna la nota correspondiente.

1. Ubicación de la administración universitaria

La administración universitaria puede concebirse en dos sentidos: como ciencia o disciplina, es decir, como elaboración teórica que tiene un especial objeto de aplicación, que es la universidad, y como estructura administrativa del Estado, esto es, la realidad de una organización y de sus procesos de gestión que dimanan de la estructura política y administrativa de la actividad gubernamental. Por la primera concepción se tiene a los principios, orientaciones y elaboraciones teóricas con las cuales pretende normarse el proceso de gestión de una universidad. Por la segunda, se entiende a la estructura, conjunto de dependencias y sus normas a través de las cuales funciona operativamente una entidad llamada universidad. Pero también alude esta idea a una institución que forma parte de la estructura estatal o gubernamental y que, como tal, ejerce poder derivado de esta última.

La estructura de la administración universitaria ha crecido y se ha diversificado enormemente en los últimos años. El crecimiento de la matrícula, las necesidades de planeación y programación, la administración de recursos humanos, financieros y técnicos, han traído aparejada la necesidad de crear nuevas y más amplias estructuras, administrativas y de gestión, a través de las cuales puedan desenvolverse todos esos procesos.

El crecimiento tan vasto del sistema universitario mexicano, en un lapso de treinta años (1960-1990, daría un testimonio muy preciso sobre las nuevas necesidades que, en materia de administración universitaria, surgieron una vez que se dio la transformación en todos los órdenes de dicho sistema.

*Texto presentado en el I Seminario Interamericano de Informática en la Administración Universitaria, auspiciado por la Organización Universitaria Interamericana (OUI), la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIFS), la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Iberoamericana.

** Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.

*** Bases para la administración de la educación superior en América Latina: el caso de México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1979, y "Notas sobre fundamentos políticos en la administración educacional", Foro universitario (II, Año 5 marzo 1985), STUNAM México, 1985.

En vista de todo ello, la administración universitaria conforma una entidad que, simultáneamente, debe realizar actividades de carácter instrumental o medio para el cumplimiento de los fines de la universidad, pero también constituye un ámbito dentro del cual se ejerce el poder del Estado y en nombre de éste.

2. Importancia de caracterizar conjuntamente a la política (poder) y a la administración (servicios)

De acuerdo con lo antes expresado, la administración universitaria conforma una estructura en la cual se realiza un proceso de adopción y ejecución de decisiones vinculadas con una atribución gubernamental: mantener y desarrollar un sistema educativo nacional y, dentro de este, a la universidad. Pero también, en la medida que la administración universitaria forma parte del Estado y de la estructura gubernamental, participa ella misma en la asignación y ejecución de decisiones, de poder, dentro de sí.

Reconocer la naturaleza de la administración universitaria es muy importante, porque sólo así podrán, a la vez, reconocerse sus principales problemas y limitaciones. Un pensamiento común en esta materia es considerar que dentro de la administración universitaria conviven de manera separada los aspectos estrictamente de administración o de gestión con los procesos de asignación, difusión y ejercicio del poder. Un pensamiento como éste tiene una larga tradición que los estudiosos de los problemas universitarios y, en general, los miembros de la administración universitaria suelen compartir con frecuencia.

2.1. La tradición en el pensamiento administrativo

Constituye un lugar común señalar que las universidades latinoamericanas generan, o bien en ellas repercuten un sin número de problemas políticos. 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 ha sostenido el argumento de que la administración pública posee un carácter meramente instrumental y, en consecuencia, desvinculado de la política.

Se atribuye a Goodnow la paternidad de estas 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”¹ Con ello se afirmaba una teoría dicotómica, según la cual política y administración son dos entidades totalmente separadas. De acuerdo con ello, a la política le corresponde la formulación de directrices y a la administración la ejecución de dichas directrices. La administración es, por tanto, sólo un instrumento para el logro de ciertos objetivos.

Esta posición dicotómica destaca la idea de que la administración, en este caso la universitaria, se constituye por un conjunto de dependencias que, para su debido funcionamiento, requieren incorporar instrumentos y técnicas. La debida selección de estos instrumentos y el mejor dominio de esas técnicas constituirían el fundamento de una buena administración universitaria.

Algunas objeciones parecen darse de manera muy clara contra esa posición: en primer término, pareciera que la administración universitaria no debe ser ni considerarse como meramente instrumental; ella debe concebir la realidad global de la misma universidad en sus aspectos internos y externos. Junto con ello, y en contra de esa posición dicotómica, se ha considerado² que la administración universitaria posee muchas limitaciones, provenientes tanto de los diferentes contextos en los cuales se ubica propiamente la administración o universidad, como de la diferente orientación respecto al cambio por parte de las mismas instituciones.

Limitaciones como esas han quedado constatadas en un trabajo realizado anteriormente,³ en el cual se evaluaban los trabajos de planeación desarrollados en varias universidades mexicanas durante el lapso 1967-1977. Uno de los principales resultados de dicho trabajo fue mostrar que entre las causas de la poca efectividad mostrada por los procesos de planeación estaban algunas imputables a la parte estrictamente administrativa

¹Goodnow, Frank. *Politics and Administration. A study in Government*. Mac Millan, New York, 1900.

²Najjar, George K. “Development Administration”, *Public Administration Review* (vol. 34, n. 6), Washington, D.C., 1974.

(deficiencias en el aspecto operativo, actitud de los responsables de la planeación y naturaleza de las técnicas utilizadas), pero también las relativas al contexto y a las relaciones de poder (condiciones de la situación educativa y fallas de concepción y estrategia).

3. Un enfoque integrado sobre la administración universitaria

Tomando en cuenta las limitaciones que tiene esa concepción de administración universitaria como algo estrictamente instrumental, podría postularse un nuevo enfoque. De acuerdo con éste, podría considerarse que las universidades son estructuras a través de las cuales el Estado presta (de qué modo) el servicio público de educación superior. Como parte del Estado, ellas conforman un tipo especial de administración pública y una instancia específica dentro de la cual se ejerce poder (político). Prestación de servicios y ejercicio de poder político configuran así dos de sus principales características.

De lo anterior, es conveniente destacar la idea de que es el Estado quien presta el servicio público de educación superior a través de una institución llamada universidad. Esta última, y la administración de ahí proveniente, basa su acción en la configuración que adopta: institución descentralizada y autónoma del estado. De acuerdo con ello, y 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 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 a la universidad- se puede afirmar que en la casi totalidad de los países de la región se conoce la forma en que 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 llevar 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.”⁴ 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 ellas el servicio público de la educación superior. Este servicio de naturaleza eminentemente teórica se presta con base en un estatuto legal, con recursos mayoritariamente venidos del propio Estado, el cual se reserva él 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.⁵

En lo tocante a 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.”⁶ 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 respecto a la propia administración central. Esa independencia revela una nota adicional que es la de

³ Arena Arellano, Eduardo y C. Pallán Figueroa. “La Planeación en las Universidades Mexicanas: Marco Histórico- Analítico”, La Planeación participativa en la Educación Superior, Coloquio RIE, organizado por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y la Subsecretaría de Planeación de la SEP, México, 1979.

⁴ Fraga, Gabino. Derecho-Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1966, p. 128.

⁵ Con base en ideas expresadas por Miguel González Avelar en: Legislación Mexicana de Enseñanza Superior, M.G. Avelar y L. Lara Sáenz, UNAM, 1969.

⁶ Fraga, op. cit, p. 202.

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”.⁷ 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”.⁸

Volviendo a los dos órdenes que confluyen en la institución, en materia de administración universitaria, prestación de servicios y ejercicio de poder, la expresión de tipo especial de administración pública aparece más clara si se observan las acciones que en ambos órdenes se desarrollan dentro de la universidad. Así, se intenta responder a la pregunta de quién, cómo y para qué se prestan los servicios, al igual que se desea responder al interrogante de quién, cómo y para qué se ejerce poder político. Podría formularse un esquema que ayudase a explicar este enfoque:

	(presta) SERVICIOS	(ejerce) PODER POLITICO
QUIEN	burocracia	autoridades designadas
COMO	estructura administrativa (dependencias, normas, procedimientos, técnicas)	a través de facultades expresas que configuran el sistema de gobierno universitario
PARA QUE	formar profesionales, realizar investigación y difundir la cultura	formar profesionales, realizar investigación y difundir la cultura

De este esquema puede derivarse un análisis como el que se presenta a continuación.

Quién. La burocracia es quien presta el o los servicios dentro de la estructura universitaria. De acuerdo con la definición de Weber, la burocracia constituye un ejército civil con organización, mando único, línea de jerarquía y funciones plenamente definidas. Formalmente es a este “ejército civil” a quien corresponde la prestación del servicio en condiciones de mayor eficiencia y efectividad. Por lo que toca al poder político, éste es ejercido por las autoridades designadas, conforme al conjunto de normas desprendidas de la administración pública, ejerciéndose este poder en nombre de esta última y la estructura gubernamental. A las autoridades así designadas les corresponde la orientación general de la estructura universitaria y las directrices para el conjunto de servicios; su poder, expresado en leyes y reglamentos, se ejerce de acuerdo con estos últimos.

Cómo. Los servicios se ejercen por la estructura universitaria a través de dependencias formalmente constituidas, normas administrativas, y con base en procedimientos y técnicas que, formalizadas o no, suponen procesos fundamentalmente de carácter técnico. El poder político se ejerce a través de facultades expresas otorgadas por el legislador federal y el legislador universitario al cuerpo de autoridades. El conjunto de autoridades, y los poderes de que son dotadas, configuran un sistema universitario de gobierno que, como tal, supone una especie de sistema de pesos, contrapesos y balanzas, principio y mecanismo esencial de cualquier sistema democrático.

⁷Buttgenbach, mencionada por Fraga, op. cit, p. 202.

⁸González Avelar, op. cit, p. 39.

Para qué. A diferencia de las dos anteriores preguntas, ésta debe responderse de manera similar para ambas entidades. Así, el servicio se presta para la realización más adecuada de las funciones universitarias (docencia, investigación, extensión y difusión de la cultura). Igualmente, la esencia y razón del poder político dentro de la estructura universitaria radica en esos mismos objetivos: formar profesionales, estimular la producción de nuevos conocimientos y contribuir a la difusión de los mismos en su conocimiento y en su aplicación.

3.1 Desviaciones del esquema integrado

La sencillez y aparente valor didáctico del esquema parece complicarse cuando se observa que toda la descripción anterior y el esquema correspondiente indica como debieran ser las situaciones, sin hacer referencia a cómo son en realidad. La diferencia entre ambos aspectos puede ser, dependiendo de la institución específica, abismal. Ello quiere decir que, al lado de la estructura formal de la administración universitaria, como se muestra en el esquema, se da una estructura real. Este problema no es nuevo y ha sido observado desde tiempo atrás, tanto en la administración pública como en la administración universitaria.

En la administración pública se ha denominado formalismo⁹ a este fenómeno. Según esta expresión, se está en presencia del formalismo cuando las formas, modelos o soluciones no encuentran apoyo ni cabal aplicación en la realidad económica, política, social y cultural de esas mismas sociedades. El autor de estas ideas, Riggs,¹⁰ identifica el formalismo como uno de los principales problemas que confronta la administración pública en los países subdesarrollados.

Adicionalmente, el formalismo permite explicar los problemas de cualquier organización a partir de la no coincidencia entre la realidad de la misma y su medio ambiente, respecto a los propósitos originales que llevaron a la creación de esa misma organización.

Por lo que toca a la administración universitaria, la diferencia entre estructura real y formal debe analizarse a partir de los dos elementos ya mencionados: prestación de un servicio y ejercicio del poder, los cuales podemos observar y analizar en forma separada, pero que corresponde, como se ha insistido hasta ahora, a un todo integrado. Inclusive, en la medida en que esa diferencia es menor, o tiene un grado menor, aparece la posibilidad de que la institución correspondiente sea percibida en este carácter (institucional) de mejor manera, tanto por sus miembros como por el exterior.

La diferencia entre estructura real y formal, a partir de lo observado en el esquema, sugiere la formulación de una pregunta fundamental: ¿Cómo se ejerce y qué configuración adopta el ejercicio del poder dentro de la administración universitaria? Tal como se desprende del esquema, el poder se ejerce por autoridades y funcionarios, y a través de la estructura universitaria conformada por dependencias, normas, procedimientos, técnicas. Sin embargo, podría decirse que en cualquier estructura universitaria, al igual que en la estructura gubernamental, existen otros actores, grupos, estructuras (formales e informales), organismos distintos que también ejercen poder. Así, y aun cuando no figuren en el esquema de normas universitarias, el poder se ejerce, en diferentes medidas y parcelas, por y hacia alumnos, profesores, trabajadores, autoridades. En muchos de los casos se establece una especie de poder anárquico por parte de estos sectores (no sometido a leyes, normas, ni reglamentaciones), lo cual revela o evidencia el hecho de que la universidad, a través de su administración, suele constituir una instancia atípica de ejercicio del poder político. Uno de los rasgos de esta atipicidad es que la universidad, en tanto parte de la estructura estatal o gubernamental, no tiene todos los rasgos de esta última, por ejemplo el de la coacción, y tiene que apelar a la persuasión, al convencimiento, a la concertación, a lo que desde hace 20 años un rector de la UNAM (González Casanova) llamaba “fuerza o poder moral”.

Esta concepción del poder dentro de la estructura universitaria permite explicar, además, que los conflictos que se dan en este ámbito no provienen exclusivamente del terreno político o del poder mismo, sino que pueden generarse en la prestación de servicios. Así, por ejemplo, las de poder anárquico, o fuera de reglas,

⁹A este respecto véanse los principales trabajos de Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin Co., 1964, *A ecología da Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1964.

¹⁰Op. Cit.

puede generar un conflicto laboral, tanto por autoridades, como por trabajadores; por el profesor, cuando en uso de su libertad de cátedra, no toca el programa de estudios oficialmente aprobado; por las autoridades, en sus diferentes niveles, cuando aplican sus facultades y poder para fines distintos a los que la institución ha definido.

Situaciones como las anteriores, al igual que todas las que se generan por esta diferenciación entre estructura formal y real, configuran una especie de modos informales de ejercicio del poder que acaban o minan la racionalidad del sistema administrativo o terminan con la posibilidad de prestación efectiva de los diferentes servicios presentes en la administración universitaria. En algunos casos (Universidad Central de Venezuela) es posible identificar una situación negativa como la anterior que, no obstante, tiene plena funcionalidad política. Sin duda, y aun con esta funcionalidad política, en casos como éste se está en presencia de un problema fundamental de la estructura universitaria, toda vez que la pregunta de para qué no tiene una respuesta y contenidos adecuados desde el punto de vista de los fines esenciales y razón de ser de la institución universitaria.

4. Problemas de racionalidad en la administración universitaria, subordinados al problema principal

La no concordancia, o el alto grado de separación, entre estructura real y formal origina distorsiones que producen problemas específicos para la administración universitaria. Estos problemas reconocen su origen y explicación en las formas como se presta el servicio y se ejerce el poder. Estos problemas han sido definidos, desde cierta perspectiva,¹¹ como rasgos de irracionalidad administrativa, pero también podrían llamarse sencillamente problemas de la administración universitaria.

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.”¹²

Se afirma que un modelo racional de estructura organizacional y administrativa debería poseer los siguientes rasgos:¹³

- a) Objetivos muy claros por parte de la organización, que sean adoptados por sus miembros.
- b) Que sus actividades sean planeadas.
- c) Que esas mismas actividades sean centralmente coordinadas.
- d) Que se utilice toda la información necesaria en la adopción de decisiones que, por su vez, sean necesarias en la realización de los objetivos.
- e) 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”.¹⁴

¹¹Pallán Figueroa, Carlos. Bases para la Administración de la Educación Superior en América Latina: El caso de México, INAP, México, 1979.

¹²Romero Lozano, Simón y Sebastián Ferrer Martín. El Planeamiento de la Educación, ILPES, Santiago de Chile, 1978, p. 64.

¹³Corwin G., Ronald. “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.

¹⁴Op. cit, p. 253.

En un valioso estudio llevado a cabo por Rourke y Brooks, hace algunos años, sobre la administración de las universidades norteamericanas,¹⁵ 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 las nuevas formas de administración tiene su raíz en ciertas creencias básicas respecto a los procesos educacional y administrativo prevalecientes en las universidades del país.

Esas creencias son:

- a) Los productos educacionales no pueden ser medidos; cualquier tentativa para hacerlo es no sólo ridícula, sino que además es subversiva para los propósitos según los cuales las instituciones académicas existen.
- b) Existe un inherente conflicto entre la eficiencia de la administración y la eficiencia académica.
- c) 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.¹⁶

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”.¹⁷

De acuerdo con lo antes expresado, el problema radicaría en pedirle a la administración universitaria más de lo que ella sola puede hacer, como lo referente al empleo de egresados, o al mejor aprovechamiento de alumnos cuando éste se base en variables no estrictamente escolares. De acuerdo con ello, la irracionalidad se haría presente cuando se considere que la administración universitaria 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.

4.1 Rasgos de irracionalidad o problemas de la administración universitaria

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 cinco tipos básicos generadores de irracionalidad, mismos que se presentan a continuación.

¹⁵Rourke E, Francis y Glenn E. Brooks. The managerial revolution in higher education, The John Hopkins University, Baltimore, 1967, p. 8.

¹⁶Op. cit, p. 9.

¹⁷Schiefelbein, Ernesto. Teoría, proceso y casos en el planeamiento de la educación, Ed. “El Ateneo”, Buenos Aires, 1974, p. 629.

1) Autonomía como ejercicio exclusivo o fundamental de poder y no para prestación de servicios.- Históricamente, el Estado ha descentralizado los servicios de educación superior y les ha otorgado autonomía a las instituciones así creadas para organizar de mejor manera dicho servicio público. Sin embargo, pareciera que las potencialidades que están presentes en esa forma de organización política y administrativa son usadas pocas veces para el mejoramiento en la prestación de los servicios. En un trabajo reciente¹⁸ que intenta examinar el papel de la gestión en la universidad latinoamericana, se indica que los elementos distintivos del régimen de autonomía han sido poco usados para modificar y transformar a la propia institución, no estableciendo diferencias esenciales entre instituciones que han pasado por procesos de renovación, a partir de la adopción de la autonomía, respecto a las que se han desarrollado sin esas modificaciones. El concepto liberal de autonomía, derivado del movimiento de Córdoba en 1918, y extendido a toda América Latina en los años siguientes, fue, en la práctica, un movimiento político antes que la posibilidad de transformación real de la administración universitaria. Un estudio de esas cuestiones mencionaba que “treinta años después de Córdoba la estructura interna de algunas universidades dirigidas por cogobierno estudiantil no se diferenciaba materialmente de aquellas donde el control había permanecido en manos de los profesores”.¹⁹

En otras partes, la aplicación de un concepto no liberal de la autonomía ha permitido el mejoramiento de servicios, pero, en forma simultánea, prácticamente ha desaparecido la noción de autonomía dentro de la estructura interna de la universidad. Los casos de la universidad peruana (1968), cubana (59-62) y nicaragüense (1979) podrían ser testimonio de dicha afirmación.

- 2) 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. En el nivel nacional suele suceder algo similar: la oferta educativa de universidad pública que coincide y compite con otras.
- 3) Carreras y estudios profesionales prolongados.- No obstante el paso de los años, el cambio tecnológico, la aparición de nuevos métodos, el desarrollo de la tecnología educacional, nuevas orientaciones sobre currículo 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 currículo, establecimiento de cursos de verano, etc.) permitiría reducir los costos por alumno, pudiendo así, eventualmente, significar un aumento en la productividad del sistema.
- 4) 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 períodos 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, etcétera.
- 5) Hipercentralización administrativa.- Hace referencia a la multiplicidad de subestructuras administrativas dentro de la institución, coordinadas directamente por autoridades superiores. En casos como éste la no existencia de instancias intermedias produce la pérdida de control en la operación de dependencias y servicios, y el riesgo de que éstos sean orientados y operados de manera diferente o contraria a la de las autoridades designadas en los mandos superiores.

¹⁸Pallán Figueroa, Carlos. “Participación y gestión en la universidad latinoamericana”, Trabajo presentado en el Seminario sobre la Universidad en América Latina, organizado por Universidad de Brasilia y Flacso-Brasil, Brasilia, octubre 1988. (En prensa el libro correspondiente).

¹⁹Harrison, P. John. *The University versus national development in spanish America*. The Institute of Latin American Studies, The University of Texas, Austin, 1968.

- 6) 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”.²⁰

²⁰Ocampo Londoño, Alfonso. “Financiación de administración de la Educación Superior”, Tercera Reunión GULERPE, Ed. Universidad del Valle, Cali, 1967, p. 57.