

# PLANEAMIENTO UNIVERSITARIO EN AMÉRICA LATINA

CUESTIONES METODOLÓGICAS

*Compilador*

CARLOS MARQUEZ



UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA

PLANEAMIENTO UNIVERSITARIO  
EN AMÉRICA LATINA

CUESTIONES METODOLÓGICAS

28 SET. 1988



---

EDICIÓN AL CUIDADO DE MIGUEL LÓPEZ RUIZ

# PLANEAMIENTO UNIVERSITARIO EN AMÉRICA LATINA

CUESTIONES METODOLÓGICAS

CARLOS MARQUIS

*Compilador*

28 SET. 1986



UNIÓN DE UNIVERSIDADES DE AMÉRICA LATINA

México 1988

2A543

P53

ef-2

CLASE. \_\_\_\_\_

FDO. 137

PROC. 1211A1

FECHA 5/11/88

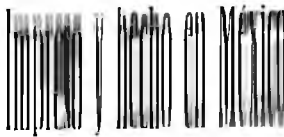
PRECIO Donación.

Código de barras  
415018010007

Nº de Inventario  
2017-12-00137

Primera edición: 1988

DR © 1988, Unión de Universidades de América Latina,  
Ciudad Universitaria, Apdo. Postal 70232, 04510, México, D. F.



## PRÓLOGO

En la actualidad, la planeación o planeamiento es un ejercicio tan importante en cualquier actividad social que vemos cómo en todos nuestros países se han estado creando ministerios o secretarías de Estado que tienen como finalidad planear o programar el desarrollo nacional, lo mismo que en las empresas y corporaciones privadas en que también se establecen oficinas a las que se les encomienda la planeación de su correspondiente desenvolvimiento.

Por ello, la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) consciente de la importancia y trascendencia de la función de planificación en la educación superior, desde hace casi 20 años ha estado presente para abordar todas las cuestiones derivadas de la misma; de esta forma ha organizado tres conferencias latinoamericanas de planeamiento universitario; la primera en la Universidad de Concepción, Chile, en 1969; la segunda en Oaxtepec, México, bajo los auspicios de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1975, y la tercera, 10 años después, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. De igual manera la propia Unión ha publicado las memorias de dichas conferencias, así como algunos trabajos en su revista *Universidades*. Finalmente, en la hemeroteca de la Secretaría General existe un buen número de publicaciones sobre este tema, a disposición de todas aquellas personas interesadas en el asunto.

Por este motivo, frecuentemente se nos solicita en UDUAL el material impreso sobre el tema del planeamiento universitario, sin embargo mucho de lo editado ya está agotado; por ello hemos solicitado a uno de los expertos latinoamericanos en materia de planeación universitaria, como lo es el distinguido sociólogo argentino Carlos Marquis, actualmente asesor del rector general de la Universidad Autónoma Metropolitana

de la ciudad de México, que realizara una recopilación de lo mejor que hemos publicado sobre este tema, para editarlo nuevamente como una antología, y de esta manera proporcionar un nuevo servicio a la universidad latinoamericana y a todas aquellas personas interesadas en la materia.

De esta forma, junto con un trabajo inédito del maestro Marquis ("Notas sobre algunos problemas del planeamiento universitario"), se han reproducido los siguientes artículos: "Los principios generales de la planificación universitaria" de Henri Jane; "Organización del proceso de planeamiento" de la Secretaría General de la OEA; "Principios generales de planeamiento universitario" de João David Ferreira Lima; "Metodología de la planeación universitaria" de V. G. Onushkin; "Lineamientos generales para una metodología de la planificación universitaria" de Orfeo Apolo Droguett. Todos ellos previamente publicados por nosotros mismos.

Ojalá que con la publicación de esta antología, la Unión de Universidades de América Latina cumpla con su primera finalidad señalada en el artículo segundo de sus Estatutos: "Colaborar en el desarrollo y progreso de las universidades afiliadas".

José Luis Soberanes,  
Secretario General de la  
Unión de Universidades de  
América Latina

## NOTAS SOBRE ALGUNOS PROBLEMAS DEL PLANEAMIENTO UNIVERSITARIO

Carlos MARQUIS\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Legitimidad y consenso. Condicioness necesarias pero no suficientes.* III. *Racionalidad y previsión. Dos mitos del planeamiento.* IV. *Participación y flexibilidad. Requisitos para el planeamiento.*

### I. INTRODUCCIÓN

Cuando en las instituciones de educación superior se producen cambios totales o parciales de los miembros del equipo directivo, en la comunidad universitaria se suelen generar expectativas de modificaciones y mejorías sobre la gestión que concluye, independientemente de la calidad que ésta haya tenido. En general, estas expectativas son alentadas por los buenos deseos de los nuevos funcionarios, quienes tienden a plantear —a veces muy convencidos— que “ahora sí” las cosas se pondrán en su lugar, se modificarán los errores, se consolidarán los esfuerzos bien encaminados y se impulsarán nuevos proyectos.

La llave maestra con la que se espera abrir todas estas puertas suele ser el planeamiento universitario, y si el discurso es más o menos moderno, se habla de un planeamiento democrático y participativo.

Sin embargo, es muy frecuente ver con el paso del tiempo que muchos de esos deseos no se cumplen o sólo se alcanzan parcialmente. Entonces se empieza a dudar de la vocación de las autoridades más que de las bondades de la llave, la que parece ser mal utilizada o, en todo caso, corresponder a otra cerradura.

\* Profesor titular, UAM-Azcapotzalco. Departamento de Sociología.



Frente a tal frustración, las autoridades tienden a percibir al planeamiento como ineficaz, y no siempre con justicia ese carácter se le adjudica también a los actores involucrados. Además, el planeamiento empieza a ser un estorbo, sobre todo si el proyecto se plasmó en un plan de desarrollo, máxima aspiración de los planificadores.

Ineficaz, porque no cumple con lo que prometió y un estorbo, porque el plan es un testigo de todo lo que no se hace. Y como los planificadores tienden a pecar de optimistas son muy detallistas cuando elaboran sus metas; por lo tanto, lo que no se logra suele ser una porción importante de lo prometido. Los planes no cumplidos se transforman en objetos persecutorios, al decir de la psicología, y en frecuente fuente de conflictos entre autoridades, planificadores y usuarios.

Estas cuestiones son poco tratadas en los trabajos y reflexiones sobre planeamiento universitario, los que generalmente centran la discusión sobre las necesidades, bondades y metodologías para la elaboración de los planes y programas, antes que sobre los problemas de su puesta en práctica.

El deseo que anima a estas notas es el de analizar algunos aspectos conflictivos que se generan en la creación de los planes de desarrollo y el de discutir sobre algunas creencias muy difundidas alrededor del planeamiento. Para ello se intentará una mirada desde la sociología de las organizaciones, antes que desde perspectivas afines con la administración o la informática, disciplinas más familiares al planeamiento.

La idea central que se sostiene es que el frecuente incumplimiento de los planes de desarrollo institucional se motiva, fundamentalmente, en la dificultad intrínseca de prever —más que a muy grandes rasgos— los comportamientos colectivos, así como en la complejidad de ordenar un conjunto de voluntades individuales y grupales con base en un proyecto poco flexible que no puede prever las fluctuaciones del medio en un horizonte de varios años.

No se trata, entonces, sólo de mejorar las técnicas del planeamiento, sino de medir la dimensión de su carácter y alcances dentro de la perspectiva general del funcionamiento de las

instituciones de educación superior, destacando que un pro

blema vital para ellas es el de las estructuras de gobierno y el ejercicio del mismo, lo cual se esboza en el punto siguiente.

## II. LEGITIMIDAD Y CONSENSO. CONDICIONES NECESARIAS PERO NO SUFICIENTES

Los dirigentes universitarios saben que su autoridad debe estar bien legitimada y consensuada para impulsar las actividades de planeamiento. Si esa necesidad no se satisface no habrá posibilidades de llevar adelante estos trabajos por sofisticadas y cuidadosas que sean las técnicas que se utilicen. Esto parece tan obvio que no merecería comentarse, si no fuera porque la legitimidad y el consenso son calidades tan sutiles que fácilmente se desgastan o se pierden, y muchas veces antes que las propias autoridades lo sospechen.

Cuando hay pérdida o desgaste de autoridad, los planes —síntesis de los objetivos de la conducción universitaria— se desacreditan frente a la comunidad, dejando de cumplir con los fines de orientar las tareas de la mayoría de los actores. Por ello, no se trata sólo de advertir a los funcionarios sobre este riesgo, sino de llamar la atención general sobre lo permanente que debe ser este proceso de búsqueda de legitimidad y consenso, el cual requiere de cierta estabilidad política y de un proceso de planeamiento flexible que incorpore los cambios que las circunstancias aconsejen.

Los problemas de la conducción, legitimidad y consenso del gobierno de las universidades hacen necesaria una mirada sociopolítica y para ello se incluye la larga cita siguiente:<sup>1</sup>

El fenómeno universitario ha sido muy estudiado, tanto por el papel político que las instituciones han cumplido, particularmente en América Latina, como por ser el lugar propio de muchos intelectuales que han querido reflexionar sobre su entorno. Las universidades latinoamericanas han desempeñado papeles políticos relevantes a lo largo del siglo que cursamos. La Reforma Universitaria en la Córdoba de 1918 y —50 años más tarde—

<sup>1</sup> Marqués, Carlos, *Democracia y burocracia universitaria*, México, UAM, 1987.

el "68" mexicano, son sólo dos hitos a los que no puede dejar de agregarse el heroico papel de la Universidad de El Salvador y el de los universitarios chilenos en estos tiempos. En rigor, en todo el subcontinente hubo momentos en los que las instituciones de educación superior tuvieron un papel protagónico importante a favor de las mejores causas populares, y ésta es una fuerte razón que motiva las reflexiones sobre ella.

Por otra parte en las universidades es permanente la disputa de los sectores políticos, ya que todo grupo que aspira a tener alguna presencia política nacional o local, además de las agrupaciones que se plantean un horizonte específicamente universitario, buscan algún referente en las universidades. Lo hacen así porque son lugares donde —en general— es posible expresarse con grados de libertad mayores que los imperantes en la sociedad en su conjunto y por la resonancia que suele tener la voz de las universidades. También, porque son ámbitos propicios para la promoción de posiciones diversas ya que reúnen a un público más abierto que en otros espacios sociales. La juventud de ese público hace que la "inversión" allí efectuada puede "redituar" más que en otros lugares, aunque muchas veces la política universitaria quede poco vinculada a la realidad nacional o local que se vive.

Otra razón que convierte a la institución universitaria en un objeto de estudio muy recurrido... es el interés que despiertan las diversas formas de organización interna. La autonomía y el cogobierno son focos de atención que siguen resultando muy atrayentes dentro de este laboratorio social que son las instituciones de educación superior. Resulta innegable que en las universidades las relaciones capitalistas de producción no se presentan con la misma claridad y crudeza como en otros centros de trabajo, en particular para los trabajadores académicos quienes suelen participar en diversas formas de cogestión; así las universidades no resultan tan hostiles, extrañas, ni ajenas a quienes laboran en ellas.

La expresión tan difundida de comunidad universitaria, aunque parece antigua por tratarse de una idea más propia de modelos precapitalistas... hace pensar en instituciones muy peculiares donde el objeto de trabajo: el conocimiento, le otorga un carácter especial a la institución. Sin embargo, el atractivo más importante que interviene en esta decisión de reflexionar sobre

la universidad es el deseo de mirarla atendiendo a los juegos

de poder que en ellas se presentan, ya que el poder y sus juegos suelen ser fascinantes y en estos casos absorben mucho de la libido institucional, como se verá más adelante.

Un importante foco de conflictos en las universidades es la fuerte tensión que se genera en relación a los poderes internos —grandes o pequeños— muchas veces más vinculados con los cargos que con intereses políticos o con diferencias ideológicas significativas. En algunas oportunidades parece tratarse de una puja destastante y poco fructífera la que se desarrolla en torno a los puestos y a las jerarquías. Ocupar estos espacios suele convertirse en un fin en sí mismo, pervirtiendo —por decirlo de alguna forma— la lucha política: haciéndola más mezquina.

El juego político —mezquino a veces, como se dice en el párrafo anterior— se desarrolla todo el tiempo en la vida universitaria. No hay treguas. No se congela entre uno y otro cambio de autoridades, es permanente, y los planes de desarrollo institucional son privilegiados campos para las lides políticas.

Una configuración paradójica es que mientras todos los sectores hacen política desde el llano, una vez que uno de ellos ha obtenido alguna porción más o menos importante de poder, pretende que la vida universitaria siga por pautados caminos institucionales y que el juego político espere para más adelante. Esta situación hace que los planes de desarrollo, que en el mejor de los casos fueron propuestos en momentos en los que las autoridades contaban con gran consenso, una vez puestos en marcha son saboteados o simplemente olvidados por los usuarios y miembros de la comunidad. Además, en forma más o menos lenta, van siendo relegados por las propias autoridades, quienes son urgidadas por acontecimientos imprevisibles en el momento de su elaboración.

El proceso suele ser el siguiente: el grupo “oficialista” se compromete con un plan que, en general, ha sido bandera del proselitismo previo al acceso a los niveles de gobierno y alentador de expectativas, como se dijo antes. Sin embargo, con el correr del tiempo, el accionar de las autoridades recibe otros estímulos y responde a múltiples necesidades imprevisibles a la hora de hacer dicho plan. Así se van produciendo contradicciones y conflictos entre lo planeado y lo ejecutado; la oposi-

ción percibe esta situación y la acusación de incumplimiento de las promesas electorales se convierte en un lugar común. De esta forma el planeamiento llega a convertirse en un *boomerang* que golpea a sus propios autores tanto más fuerte cuanto más detallado y minucioso haya sido el plan.

### III. RACIONALIDAD Y PREVISIÓN. DOS MITOS DEL PLANEAMIENTO

Hay dos temas que constituyen el común denominador en las definiciones del planeamiento: el de la racionalidad y el de la previsibilidad. Ambos conceptos son difíciles de hacerse operativos, y mucho más de verificarse.

El supuesto de la racionalidad tiene un paladín en la sociología clásica que es Max Weber. Y es muy interesante su posición ya que presenta a la racionalidad como el instrumento máspreciado de la burocracia y a ésta como la forma de gobierno más justa y moderna; pero describe muy bien a sus riesgos y limitaciones, aspectos estos que suelen ser olvidados por las perspectivas más tecnocráticas. El planteo central, al respecto, es que los grupos humanos se convierten en sociedades a partir de la existencia de alguna forma de gobierno (de dominación, dice Weber); y la forma más justa es la de la democracia, que tiene a los burócratas como cuerpo ejecutor y a la racionalidad como instrumento eficaz.

La racionalidad excluye lo arbitrario y lo subjetivo facilitando las acciones reguladas de acuerdo con normas. De allí la mayor justicia y equidad que supone. Pero, ¿cuál es la creencia que está detrás de esta apología de la racionalidad? Es la posibilidad de prever al detalle las conductas ajenas, así como que las instituciones pueden ser gobernadas con altos grados de precisión.

Esta es la idea, o la ideología si se prefiere, que se quiere discutir y cuestionar.

Desde el sentido común podría admitirse que es difícil prever qué va a suceder con cada uno de los actores y circunstancias que rodean a las instituciones; sin embargo, aunque se acuerde fácilmente con esta idea, las prácticas de los planifi-

cadorez permiten sostener la sospecha de la persistencia de la creencia. Y, ¿qué hay en definitiva detrás de ella, si no la convicción de que existe una conducta que es la más racional y que es común a todas las personas en semejantes circunstancias? El conocimiento anticipado de esa mejor conducta permitiría prever y planear.

Michel Crozier<sup>2</sup> denuncia y discute la idea de la existencia del *One Best Way*, propia del racionalismo administrador, y propone el concepto de "incertidumbre" para la reflexión y operación sobre instituciones complejas. De tal forma que lo que existe como respuesta a los estímulos diversos es un haz de alternativas, las cuales, a su vez, desencadenan otras posibilidades. Así las cosas, la posibilidad de previsión queda reducida a cuestiones muy generales y a hipótesis de probabilidades. Nunca a certezas.

Observando diversos planes de desarrollo, las dificultades que han mostrado en su creación, así como muchísimos fracasos que se han producido, parece pertinente insistir en que más allá de un horizonte relativamente cercano y a grandes rasgos, no es posible planear. En nuestra opinión, un período de cinco años ya es bastante ambicioso y no se debería ir más allá de objetivos generales; aunque con claridad en las políticas y en los medios que se empleen para obtenerlos.

#### IV. PARTICIPACIÓN Y FLEXIBILIDAD, REQUISITOS PARA EL PLANEAMIENTO

Años atrás se descubrió que gran parte de los problemas de la puesta en práctica de los planes de desarrollo radicaba en que éstos se habían elaborado sin la participación de los usuarios. Se reconocía que la legitimidad y el consenso inicial de las autoridades universitarias no era suficiente para que la comunidad avalara y cumpliera con los planes por ellas propuestos, y que para ello se requería que los actores se sintieran partícipes de su elaboración.

Se diseñaron así mecanismos diversos que incluían desde la

<sup>2</sup> Crozier, Michel, *La sociedad bloqueada*, Buenos Aires, Amorrortu, 1980.

aprobación de los planes por parte de los cuerpos colegiados, hasta la realización de foros especiales de consulta y elaboración. Hoy es sabido que la participación activa de la comunidad y su conciencia de ser partícipe es otra condición necesaria para la puesta en práctica de los planes.

Para propiciar la participación y el compromiso de la comunidad en la elaboración de planes y programas de desarrollo que los involucre, y para que estos sean asumidos como propios, es imprescindible la disponibilidad por parte de las autoridades a ceder parte del poder que disponen.

Por el contrario, si la expectativa es la de convocar a la comunidad para convencerla de las bondades de los proyectos de las autoridades, el resultado será —en el mejor de los casos— la obtención de una pátina de democratismo, de vida corta, y jamás un compromiso colectivo.

Las autoridades deben buscar a sus opositores como sujetos privilegiados para la participación a los sectores opuestos a sus proyectos. Un diálogo entre iguales, o entre quienes no están dispuestos a ceder nada, equivale a dos monólogos antes que al intercambio real entre partes distintas. La participación no supone la ausencia de conflictos; al contrario, reconoce su existencia y le intenta fijar reglas del juego para que se expresen y desenvuelvan.

La participación genuina requiere de la convicción profunda de las diversas partes de la necesidad que cada una tiene de las otras; es decir, que ningún sector es autosuficiente y que necesitarse mutuamente no es un mal inevitable, sino que así es la realidad de las relaciones sociales.

El planeamiento es presentado por la mayoría de los autores como el primado de la razón por sobre el azar o sobre la fuerza. Así, el planificar es una actividad anticipatoria por medio de la cual se busca resolver hoy los conflictos del mañana. Se pretende que no sea una correlación de fuerzas diferente a la que existe en el momento de hacer el planeamiento la que resuelva las situaciones por venir. Sin embargo, el futuro siempre presenta problemas que no se pudieron sospechar en el presente y además las relaciones de fuerza cambian. Entonces,

los actores involucrados buscan resolver los nuevos problemas

con base en los intereses del momento y no en los que había cuando se hicieron los planes. También ello explica, en parte, la vida efímera de muchos planes de desarrollo.

Los planificadores aspiran a que sus planes tengan similitud con la tarea de los legisladores (máximos exponentes del planeamiento anticipatorio), es decir, pretenden poder decidir hoy sobre el comportamiento futuro de actores sociales que aún no están presentes, lo cual es —por lo menos— ilusorio.

Finalmente, cabe preguntarse: ¿es posible algún planeamiento universitario? Creemos que sí y que la posibilidad aumenta si se miden nuevamente las dimensiones de los alcances de los planes.

Los administradores y los planificadores han discutido con frecuencia sobre los puntos de contacto, especificidades y yuxtaposiciones existentes entre las actividades de unos y otros,<sup>3</sup> habiéndose logrado sólo acuerdos esporádicos. Algunos opinan que el planeamiento y la administración son áreas bien diferenciadas y otros sostienen que una incluye a la otra.

Los administradores insisten en que, desde una concepción amplia del alcance de sus actividades, el planeamiento forma parte de la administración, pero no pocos planificadores piensan que su accionar es el más abarcativo ya que puede prever, o al menos programar, las tareas del conjunto de la institución, incluida la administración.

Así planteado, el problema encuentra su solución en las definiciones que se establezcan, definiciones que difieren según circunstancias e instituciones facilitando la polémica. Pero no son los aspectos semánticos los que aquí se quiere enfatizar.

El planeamiento posible debe ser modesto, indicar metas generales y proponer caminos para alcanzarlas. Es decir, hacer planeamiento con las condiciones y restricciones que aquí se han sugerido es ejercer seriamente el gobierno de la institución, ni más ni menos. La caricatura del planeamiento, y contra la cual nos manifestamos, son los ambiciosos ejercicios que pretenden prever y normar al detalle las actividades del conjunto de los actores universitarios.

<sup>3</sup> Alvarez, Isafas, *Administración universitaria*, México, SEP-ANUIES, 1980.



El planeamiento y la evaluación de las tareas son facilitadores del quehacer universitario. No se trata que unos planeen, otros ejecuten y terceros evalúen; se producirían así fracturas en la actividad universitaria que frustrarían los intentos de planear y también de hacer.

En otra publicación hemos hecho algunas observaciones al respecto que resulta pertinente traer aquí:<sup>4</sup>

La planeación adquiere significado en el vínculo con la producción; ésta es la que le da sentido, orientación y razón de ser, y a su vez la producción implica y requiere de la planeación. Son dos tareas indisolublemente unidas.

Esa relación de planeamiento-producción se completa con la tarea de evaluación, que es una acción inherente también a toda actividad humana, consistente en el análisis de lo producido y en la introducción de las correcciones necesarias.

Por cierto que la evaluación y la planeación, con ser partes del propio trabajo, no por ello son tareas concientes, racionales, ni científicas, y éste es el desafío central al que nos enfrentamos: coadyuvar a que el acto del trabajo educativo se convierta en una tarea planeada, ejecutada y evaluada de la forma más creativa y científica posible.

En las instituciones de educación superior es apreciable una tendencia creciente a la división del trabajo entre quienes planean y evalúan, por un lado y por otro quienes desarrollan las tareas más sustantivas de docencia, investigación y difusión.

Casi todo el trabajo universitario es un trabajo intelectual; sin embargo esta diferenciación tiende a reproducir cierta división entre el trabajo "intelectual" y el "manual", estratificando y cortando allí donde debería haber unidad y gestión compartida.

La participación es consensualmente aceptada; sin embargo suele percibirse casi como un mal necesario, como aquello que hay que hacer para no resultar autoritarios, como un innegable requisito de la democracia que —en última instancia— quita eficacia, velocidad y precisión a los planes.

Esta concepción de la participación como requisito formal es coherente con aquella que establece que por un lado están quie-

<sup>4</sup> González Cuevas y Carlos Marquis, *Planeación universitaria*, México, Nuevaomar, 1984.

nes saben lo que hay que hacer, y por otro quienes deben hacer las cosas.

En cambio, la proposición de reconsiderar a la actividad productiva como una unidad de tres dimensiones (planeación-ejecución-evaluación) permite reflexionar y actuar respecto a la participación desde otro ángulo, que está tan lejos de esta apariencia de participación como del asambleísmo anárquico, que tampoco implica co-actuar.

Concebida la participación desde este esquema, deja de ser una graciosa cesión de derechos y se convierte en condición necesaria e imprescindible para que la planeación sea tal: es integrante del proceso de planeamiento, tanto como éste lo es del trabajo académico.

En definitiva, nuestra opinión es que las actividades de planeamiento universitario son herramientas del gobierno institucional, el cual es mucho más complejo y también más intuitivo que el planeamiento mismo. Éste forma parte de la política y de sus conflictos, pero no es reducible a ella. Si logramos una buena discriminación, lo que implica también reconocer las zonas de yuxtaposición e influencias entre el gobierno y el planeamiento universitario, podremos atender mejor las cuestiones estrictamente técnicas de estas actividades, tarea harto difícil y sobre la que abundan los trabajos que siguen.



## LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA \*

Henry JANNE \*\*

*SUMARIO: I. La acción universitaria ante los problemas que escapan a su control. II. La universidad considerada como "unidad de producción". III. Algunos problemas de la planificación universitaria. IV. Conclusión general.*

1. La planificación constituye actualmente un método de acción ampliamente aplicado. Al principio estuvo llena de ideas políticas. Actualmente sabemos que es "neutral", que se trata de una técnica que puede ser puesta al servicio de cualquier ideología... Puede ser progresista o conservadora, puede ser comunista, democrática o fascista, puede favorecer el condicionamiento del hombre o su liberación. Se puede planificar la muerte o la difusión de la cultura.

Si el método como tal es apreciado en todas partes, está lejos de aportar de una manera general la eficacia de acción que es su finalidad específica. Hay una gran distancia entre el proyecto y la realización.

Si bien no hay mucho que aprender acerca de los principios de la planificación cuando se trata de problemas económicos generales de la nación o de la empresa (entonces prefiere hablarse de "planeación" *planning*), falta mucho por hacer en el terreno conceptual y en el metodológico respecto de su aplicación a campos específicos como la educación, o a instituciones como la universidad.

De hecho, los conocimientos son más amplios y las experien-

\* Tomado de la Memoria de la Primera Conferencia Latinoamericana sobre Planeamiento Universitario.

\*\* Asociación Internacional de Universidades (AIU), París, Francia.

cias más numerosas por lo que se refiere a la educación en su conjunto.

Pero no son tan abundantes cuando se pasa a la universidad. Si la amplitud, la complejidad y la urgencia de los problemas universitarios, lo mismo que su implicación estricta en el contexto económico y sociocultural, requieren imperiosamente una acción planificada, ésta, por las mismas razones, se enfrenta a serias dificultades intrínsecas, a las cuales se agrega el peso de las tradiciones académicas.

Por esto es por lo que la elección de este problema como uno de los temas de la conferencia nos parece muy apropiado.

## I. LA ACCIÓN UNIVERSITARIA ANTE LOS PROBLEMAS QUE ESCAPAN A SU CONTROL

### 1. *Crecimiento de los efectivos*

2. El rápido crecimiento de los efectivos estudiantiles en las universidades de todo el mundo es un hecho bien conocido. Todas las estadísticas registran este fenómeno, y es inútil recargar con él este estudio. Además, a este respecto proporcionamos los datos más recientes (que pronto aparecerán destinados a la Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades, que se celebrará del 29 de agosto al 5 de septiembre de 1970 en Montreal.<sup>1</sup>

En este punto sintetizamos las consecuencias de dicho fenómeno de la siguiente manera:

— Insuficiencia más o menos notable —en algunos casos raros sólo potencial— de las construcciones, el equipo, los planes de estudio y las organizaciones sociales, deportivas y culturales.

<sup>1</sup> En lo que se refiere a los países de la América Latina ofrecemos un cuadro estadístico en el anexo I. Solamente en 7 años, de 1955 a 1962, los efectivos han aumentado en un promedio de 37%, pero en los países en los que el desarrollo anterior había sido menor, han doblado, triplicado y, en uno de ellos, hasta cuadruplicado los efectivos. Respecto de Argentina, existe el notable estudio hecho dentro del marco del programa especial de la OCDE consagrado, con la ayuda de la Fundación Ford, a los problemas de los recursos humanos y científicos en vías de desarrollo, (OCDE, París, 1967). Se en-

— En la medida en que la universidad se adapta lo suficiente a este aspecto material, aumento espectacular de los gastos.

— Además, competencia política entre las prioridades concedidas a las necesidades fundamentales de la sociedad (enseñanza, defensa, sanidad, beneficios sociales, cultura, acondicionamiento de territorios, protección de la naturaleza y los recursos).<sup>2</sup>

— Tensión entre la voluntad de democratización de los estudios y la tendencia a la selección impuesta por la limitación de medios.

— Amenaza de rebajamiento del nivel medio de estudios.

— Creación de un clima de “conflicto” y toma de conciencia por parte de los estudiantes de que constituyen una “fuerza de choque” dentro de la sociedad.

— Heterogeneidad de cultura, de formación y de aptitudes de los estudiantes, con tres efectos:

1o. Imposibilidad de mantener la relación tradicional entre maestros y alumnos.

2o. La contradicción de necesidades que se presenta a este respecto (participación libre y direccionalismo didáctico).<sup>3</sup>

3o. La diversificación de los niveles de estudios (creación de niveles altamente selectivos); en los países que están en vías de desarrollo, influencia dominante de las necesidades “profesionales” específicas.

— Insuficiencia material y técnica de la administración universitaria que tiende, en consecuencia, a enfocarse y a modernizarse bajo el impacto de esta presión. Pero esta tendencia funcional se queda atrás, aun en muchas de las universidades de los países más adelantados, en relación con las posibilidades técnicas.

<sup>2</sup> No hace falta decir que en los países en vías de desarrollo, si las necesidades mismas de la industrialización y del crecimiento económico solicitan mucho de la universidad por la creciente demanda de técnicos superiores, dichas necesidades entran también en competencia con ella por la repartición de los recursos financieros del Estado y las inversiones en general.

<sup>3</sup> En efecto, la juventud actual, bajo el impacto de las ideas democráticas, ya sean reformistas o revolucionarios, quiere participar activamente en su propia formación; pero los estudiantes salidos de medios populares (de familias menos “educógenas”) exigen un medio didáctico en el que asuman la dirección efectiva de su trabajo universitario.

3. No obstante, la administración universitaria está cada vez más sometida a problemas urgentes, que renacen sin cesar, y cuya verdadera solución debe buscarse en las medidas políticas a largo plazo. Esto implica que debe recurrirse a los métodos más modernos de planificación, de investigación operacional, de registro contable y de mecanización. La paradoja consiste en que, si las universidades crean a porfía secciones de enseñanza y aun de investigación copiadas de la administración de negocios (*business administration*), no han pensado en general, sino hasta muy recientemente, en aplicar esta ciencia y este conocimiento a su propia gestión. Lo más frecuente es que las universidades hayan consagrado sus esfuerzos constantes a abrir nuevas secciones de enseñanza y de investigación, lo mismo que a "refrescar" sus programas; pero no han adaptado cualitativamente su administración y sus procedimientos a los problemas de masas, limitándose a una extensión casi puramente cuantitativa y generalmente insuficiente, de sus servicios.<sup>4</sup>

Esto se debe, en gran parte, a que la mayoría de los países carecen de auténticos especialistas en gestión pública o privada.

Se trata de "gerentes" de alto nivel, capaces de dominar las técnicas más modernas de la organización, cubierta por el conjunto interdisciplinario de la "dirección científica" que, si se ha de creer a Servan-Schreiber, constituye el fundamento de la superioridad, o más bien del "Défi" norteamericano.

Pues es muy cierto que la integración de los innumerables y complejos factores de toda empresa (científicos, técnicos, estructurales, humanos, financieros, jurídicos, de previsión, informativos, etcétera dentro de un sistema de acción coherente, presenta en términos nuevos, muy diferentes al empirismo del pasado, el problema de la "dirección".

<sup>4</sup> El examen profundo de los problemas de la administración de las universidades ante la perspectiva de sus objetos (las estructuras internas específicas de la institución, las tareas de ésta y sus relaciones exteriores), se encuentra en una obra notable: *L'administration des universités*. (Cuadernos de *l'Association Internationale des Universités* núm. 8) Paris, 1967; 105 pp. No hay por qué repetir aquí los enfoques y las conclusiones de este estudio preparado sobre una base colectiva que va más allá de nuestro propósito. *La Asociación Internacional de Universidades* que se congregó en París en octubre

La universidad debe enfrentarse a esta necesidad primordial del desarrollo avanzado.

Debe hacerlo por el progreso de la economía y por su propio progreso.

2. *Crecimiento de la carga financiera constituida por la enseñanza universitaria*

4. Sobre este punto hemos formulado las consecuencias de la manera siguiente:

— La parte más importante de los gastos corresponde cada vez más al Estado (alrededor de la mitad en los Estados Unidos; la totalidad en los países socialistas; más de las tres cuartas partes en los otros países altamente industrializados; en los países que están en vías de desarrollo, en principio es la totalidad, pero frecuentemente existe "asistencia técnica" por parte de la antigua potencia colonizante).<sup>5</sup>

— Esta evolución aumenta la influencia del Estado que, *en principio* es orgánicamente total en la lógica del sistema socialista, pero que, de hecho y de derecho, se traduce en diversas formas en los países que tienen otros regímenes.

— No obstante, los casos de Inglaterra y Suecia demuestran que las universidades en los países industrializados de Occidente defienden el principio de una autonomía estatutaria en materia académica y científica; funcionalmente y por el principio necesario de la descentralización, las universidades de los países socialistas disfrutaban igualmente de autonomía.<sup>6</sup>

— La universidad tiende, en todo el mundo, a someter su política general a la definición de las necesidades primordiales de la sociedad, hecha por el poder político (esto es inevitable

<sup>5</sup> Este último punto se refiere principalmente a África.

<sup>6</sup> Es inevitable que exista cierto grado de autonomía universitaria, pues solamente los profesores están en condiciones de exponer los criterios científicos para el reclutamiento del cuerpo de enseñanza universitaria, de aplicarlo, y de decidir sobre el contenido efectivo y detallado de los programas de enseñanza, de definir los proyectos de investigación —aun cuando se les imponga cierta orientación—, y de elegir los instrumentos científicos que juzguen necesarios, a pesar de que su presupuesto esté estrechamente controlado.



si se piensa en la base global de previsión que preside técnicamente y cada vez más la elaboración de la política).

— El control del Estado bajo la presión de la opinión pública (los “contribuyentes”), y de la opinión política, tiende a imponer a la universidad normas de acción “económicas” fundadas sobre el “rendimiento”.

Así pues, tanto la presión de la opinión y del poder político que exigen una gestión eficaz de las universidades, y el mejor aprovechamiento de los recursos, como la presión objetiva del número creciente de estudiantes, empujan hacia la modernización de la administración universitaria. Además, esta gestión debe asegurar, en todo momento, un conocimiento preciso de la situación financiera, de los costos unitarios y de la evolución de los gastos por sector; este conocimiento es indispensable para el Estado (administrador del dinero público) y para la misma universidad, a fin de permitirle, en todos los campos, tomar las mejores decisiones.<sup>7</sup>

Más adelante veremos que solamente una política a largo plazo puede conducir a la realización de este tipo de acción, y esto a condición de que se concrete en un plan.

### 3. *Las exigencias propias del desarrollo económico*

5. Estas no se manifiestan solamente por la presión constante que ejercen las necesidades técnicas del desarrollo económico, o por los problemas que presentan las prioridades financieras para el plan nacional; hacen surgir un problema que afecta todo el equilibrio de la sociedad.

Por una parte la “demanda social”, el deseo extendido sin cesar de emprender estudios universitarios, determina el creci-

<sup>7</sup> Una recomendación de la Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, 6-14 de abril de 1968) dice lo siguiente:

“f) La elaboración de planes de educación y de formación debe fundarse especialmente en los criterios siguientes:

IV) Aplicación del análisis económico (comprendiéndose en el estudio de los gastos y de las técnicas de evaluación del sistema de educación, a fin de obtener la utilización más eficaz de los recursos consagrados a la educación, ya se trate de inversiones en construcción, en equipo o en la investigación, de la formación de maestros o de la organización de procesos de enseñanza”. (V

miento de los efectos globales de estudiantes. Pero éstos eligen sus especialidades de acuerdo con sus gustos propios, o con la tradición de sus familias (esto sucede frecuentemente cuando se trata de las profesiones liberales o de la enseñanza), según la idea que tienen de sus posibilidades de éxito y, consecuentemente, según la opinión empírica que tienen de las posibilidades de empleo.

Por otra parte, el desarrollo exige transformaciones en la estructura de la población activa, que constituyen una de las condiciones primordiales de la evolución favorable, lo más rápida que sea posible, de la economía.

La "demanda social" y las "necesidades técnicas" del desarrollo se fundan, pues, sobre criterios formados separadamente que acusan, según el país de que se trate, divergencias más o menos profundas.

La universidad, que es la creadora de las normas del mañana, no puede mostrarse indiferente al problema; como centro de investigación objetiva se le pide que proponga una solución para regir la estructura de los estudios superiores.<sup>8</sup>

6. La falta de solución adecuada trae como consecuencia el desempleo de los graduados universitarios, o su empleo en funciones que no corresponden a su especialidad;<sup>9</sup> estorba el desa-

<sup>8</sup> Una de las recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, 6-14 de agosto de 1966) está formulada así:

f) "La elaboración de planes de educación y de formación debe fundarse sobre los siguientes criterios:

II) La concordancia de los planes de desarrollo de la educación *principalmente al nivel superior*, con las necesidades que existan de personal calificado, utilizando para este fin un sistema continuo de previsión y orientación (V. *Informe final*, p. 30) (UNESCO).

<sup>9</sup> *La planificación de la educación, balance, problemas y perspectivas*. Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, 6-14 de agosto de 1968) UNESCO (ED/ICEP3). V. Particularmente p. 129, c.: "La situación es quizá peor en lo que se refiere al rendimiento exterior. Ya se habló anteriormente de la extensión del fenómeno de desempleo entre los graduados; al desempleo propiamente dicho se agrega el empleo en un terreno completamente distinto al de la formación adquirida. Las encuestas realizadas tanto entre los exalumnos como entre los patronos han demostrado frecuentemente la inadaptación de la enseñanza en relación con las realidades de la profesión. En una época en la que los conocimientos técnicos cambian a un ritmo acelerado, los programas escolares están generalmente retrasados con

rollo económico que no encuentra para cada función las normas y los técnicos indispensables para su progreso; empuja a los graduados más brillantes, en quienes la vocación es más profunda, a emigrar hacia los países técnicamente más avanzados, en los que también faltan universidades de primer orden (el *brain drain*).<sup>10</sup>

Además, la "libre elección" aparente, ya que dicha elección está regida siempre por las condiciones sociales, no realiza ni siquiera una verdadera democratización de los estudios.

En efecto, la democratización es menor para los estudios que conducen a posiciones dirigentes o privilegiadas (por ejemplo, las profesiones liberales), que para aquellas que llevan hacia las posiciones "medias superiores" (enseñanza secundaria o "secretarios de administración"). Por otra parte, aunque las jóvenes asisten cada vez en mayor número a la universidad, en la orientación de sus estudios es en donde se refleja su inferioridad relativa. Son muchas las que hacen estudios de "letras", con la esperanza de no tener que servirse profesionalmente de su diploma, sino para ser compañeras y madres cultas. . .

La consecuencia global de estas orientaciones, desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad (estructura de la población activa) es un exceso general de formación literaria, en comparación con la formación científica requerida por las tendencias técnicas de la economía.

Agreguemos que, desde el punto de vista individual, los estudios y las profesiones no siempre responden a la idea que tenían de ellos quienes los eligen. Esto se aplica tanto al contenido y al sentido real de dichos estudios y profesiones, como a las dificultades que presentan y a las cualidades que requieren.

7. Pero hay más. Supongamos que la universidad está en condiciones de formar, por ejemplo, en el número deseado, todas

relación a la actualidad, y la escuela resulta así una institución que está al margen de la vida" (naturalmente que lo mismo sucede con la universidad).

<sup>10</sup> Sobre este punto, ver las notables consideraciones de Ramón de Zubiria, "Contribución de las universidades latinoamericanas a la solución del problema de desarrollo nacional y regional", en *Medios Reducidos* (Banco Interamericano de Desarrollo). *Educación superior y desarrollo latinoamericano*, Asunción (Paraguay), 1965, pp. 104-105.

las variedades de ingenieros que se requieran técnicamente en el momento en que los egresados entren en función (aunque hasta en los países en los que las instalaciones de enseñanza universitaria se han multiplicado siempre se trata de una capacidad limitada); aún faltará que estén capacitados para asimilar los cambios técnicos y científicos que se presenten en el curso de su carrera.

En efecto, los conocimientos aumentan y se renuevan con tal rapidez que la "base" proporcionada por la universidad resulta pronto insuficiente e inadecuada. Hasta que se han terminado los estudios es cuando aparecen necesidades de nuevos conocimientos. Por lo tanto, muchos graduados, en el curso de su vida, tendrán que ponerse a estudiar, si quieren estar al corriente y no salir "del juego".

Hace falta que los instrumentos de conocimiento sean eficaces, y que el hombre encuentre un marco apropiado para utilizarlos, pues abandonado a sí mismo tropezará con dificultades insuperables y, además, no podrá lograr fácilmente que se "reconozca" su esfuerzo. Así pues, los estudios no se limitan solamente a una primera parte especializada de la vida.

Pero no se trata solamente de conocimientos que deban renovarse profundamente en la actividad profesional, sino que es ésta misma la que cambia radicalmente; son muchos los hombres que tienen que cambiar de profesión en el curso de su vida profesional, y en el futuro lo serán más; y son muchos también los que desde ahora se esfuerzan por cambiar, a fin de obtener una promoción que resulta posible precisamente a causa del nacimiento o la ampliación de muchas profesiones cada vez más calificadas.

Esta dinámica social es bien conocida y no es necesario demostrarla aquí. Mientras más técnicamente adelantado se encuentra un país, más fluctuante es la estructura de su población activa y más intensa es la movilidad social y geográfica. Torsten Rösen definió muy bien la orientación de este cambio de la jerarquía de calificaciones.

Tomaremos en consideración cuatro niveles:

a) trabajadores no calificados;

- b) trabajadores calificados (principalmente manuales);
- c) personal administrativo, empleados, personal técnico sin formación universitaria;
- d) personal ejecutivo y técnico de formación universitaria.

Si para expresar la importancia de cada categoría se representa la situación de origen en forma de pirámide, ésta tendrá que ser reemplazada progresivamente por la forma de un huevo con la punta hacia abajo.<sup>11</sup>



Estas consideraciones no solamente explican el rápido aumento de las necesidades de los adultos en lo que se refiere a "educación", sino también la insuficiencia del sistema escolar y universitario en un contexto fluctuante.

Se trata de una sociedad nueva que se va formando ante nuestros ojos, y por consecuencia de un sistema educativo nuevo a despecho de la resistencia del antiguo sistema, aún cargado con el peso de la tradición.

Este punto de vista corresponde a las líneas generales del trabajo presentado por M. Melling sobre "Una educación permanente y sistemática de los adultos", ante el 14o. Congreso Universitario de la Asociación Internacional de Profesores y Conferencistas Universitarios, celebrado en Israel en septiembre de 1967.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> T. Hüsen, "Lifelong learning in the educative society", *Int. Rev. Appl. Psychol.* vol. 17, núm. 2.

<sup>12</sup> Ver también nuestro estudio consagrado a la educación permanente, factor de mutación, *Consejo de Cooperación Cultural* (Comité de la Educación Intraescolar) del Consejo de Europa (Estrasburgo) 1969.

8. Si estos puntos de vista están de acuerdo con la realidad, la universidad se encuentra ante tres exigencias:

— Organizar un estatuto para la aceptación de los estudiantes de más edad.

— Organizar sistemáticamente, y a gran escala, programas de “reciclaje”. Además, este tipo de iniciativas proporcionarían a la universidad la posibilidad de ampliar sus actividades hasta la vida misma de la sociedad, dejando así de vivir como una corporación demasiado encerrada.

— Realizar investigaciones sobre el fenómeno de la educación permanente, sobre los aspectos socioeconómicos y pedagógicos, sobre las estructuras que podrían adquirir, y sobre las repercusiones de “la educación permanente” con relación al sistema educativo en su conjunto. Esto último es esencial, pues la educación permanente ha adquirido una gran amplitud en medio de un desorden que la pone en peligro de perder su objetivo, y esto sin que el poder político haya comprendido la función organizadora que debe asumir.

En fin de cuentas, las exigencias del desarrollo con respecto a la universidad, tanto en lo que se refiere a la educación permanente como a los estudios de base, vuelven a presentar el problema de la armonización de las formaciones especializadas con los cambios estructurales de la población activa.

9. Ahora bien, este problema implica una cuestión previa que se refiere a las estructuras y a los mecanismos fundamentales de la sociedad; hay que prever a largo y a mediano plazo la composición de la población activa, y más particularmente la de los grupos y especialistas de nivel universitario. Esto requiere que, tanto en el ámbito nacional como en el de una gran región en que se agrupen varios países,<sup>13</sup> se aplique una perspectiva de análisis permanente de la estructura profesional.

Pero toda perspectiva queda condicionada por la naturaleza del desarrollo social: por una parte existen inevitablemente fuerzas de contensión que influyen sobre la formación del por-

<sup>13</sup> Por ejemplo, la *América Central*, en donde los países ya han establecido un “Plan para la Integración Regional de la Educación Superior Centroamericana”, Costa Rica, 1963.

venir; este aspecto de la prospectiva se traduce en “proyecciones” (es el caso de algunos datos demográficos, de la mentalidad colectiva, y de todos los fenómenos que evolucionan lentamente, que “requieren tiempo”).

Por otra parte, dentro de los límites trazados, la voluntad humana, es decir la política de un pueblo, puede elegir, decidir las prioridades, dirigir los acontecimientos según sus juicios de valor.

La población activa dispone de dos clases de factores: las “fuerzas de contensión” que reducen en el porvenir las posibilidades de cambio de las estructuras; pero también la libertad de acción, ligada al progreso técnico realizable, a la política de desarrollo económico, y también a los efectos estadísticos de las reacciones espontáneas de los individuos.

Por otra parte, si la política de desarrollo no ha sido concebida a largo plazo, no hay ninguna posibilidad de prever —más allá del juego de las fuerzas inevitables, que no son más que un factor parcial del porvenir—, cuál será la estructura de la población activa.

Ahora bien, sin conocer la evolución de los grupos y de los grandes especialistas, ¿cómo se podría decir a qué necesidades cuantitativas y cualitativas suficientemente precisas deberá responder la enseñanza superior?

10. ¿Pero qué significa “política de desarrollo concebida a largo plazo”? No hay más que una respuesta para esta pregunta: *planificación del desarrollo*. Pero ésta no podría concebirse sin la planificación de los sectores que contienen factores importantes para el desarrollo económico: los recursos humanos (*manpower*), en el sentido más amplio del término, es uno de ellos.

Por lo tanto, el sector de la educación en su conjunto no podría escapar a la planificación, y dentro de este marco de referencia el aspecto más importante es el de la enseñanza universitaria.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Una consideración de la Conferencia de Ministros de Educación y de los ministros encargados de la planificación económica de los países de la América Latina y del Caribe, reunida en Buenos Aires, del 21 al 28 de junio

Así pues, el aumento en el número de estudiantes, el crecimiento de la carga financiera y las exigencias del desarrollo económico, se unen para postular una gestión modernizada y planificada por parte de la universidad.

Pero el problema principal, problema clave, es el de la armonización de "la producción de graduados" con las necesidades del desarrollo económico, lo cual implica dos requisitos previos:

- una planificación general del desarrollo económico;
- una planificación del conjunto de la educación.<sup>15</sup>

Recordemos que se trata aquí de opciones técnicas y no ideológicas. Una planificación puede ser autoritaria o democrática; puede ser integral o parcial; puede dejar mayor o menor iniciativa libre a las instituciones especializadas, a las empresas, a las autoridades regionales y locales, lo mismo que a los individuos o a las universidades.

En la medida en que deja mayor iniciativa, exige mayor concentración. Cada medio social y político debe y puede, en este punto, encontrar su equilibrio propio.

de 1966, reviste una gran importancia de principio: "Considerando: que la política educativa debe responder al principio de una integración dinámica del sistema de enseñanza con el proceso integral del desarrollo económico y social, conviene, en consecuencia, establecer una coordinación completa de la planificación general del desarrollo; que dicha coordinación exige que dichos planes generales proporcionen, como marco de referencia para la planificación de la educación, la evaluación suficientemente detallada de las necesidades actuales y futuras de recursos humanos que exige el desarrollo económico y social", *Informe final*, p. 8.

<sup>15</sup> La Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, 6-14 de agosto de 1968), pide al director general de la UNESCO que se formulen programas destinados a reforzar la cooperación internacional en materia de investigaciones sobre las diversas técnicas de planificación de la educación (ver *Informe final*, p. 38).

A este respecto, conviene citar el discurso inaugural del director general, Maheu:

"Cuando hablamos de planificación de la educación sabemos, desde luego, que debe abarcarse la educación entera, desde la enseñanza primaria hasta la universitaria, que se refiere a la escuela y a las actividades extraescolares, que interesa tanto a los adultos como a los niños. Además, la planificación debe abarcar todo a la vez: el contenido, los métodos y las estructuras de enseñanza. Reducir a un cálculo científico los efectivos y los gastos no sería más que una econometría bastante inútil, ya que dejaría a un lado la sustancia misma de la educación".



Lo que importa es dar a las sociedades complejas y cambiantes la dimensión del futuro, de acuerdo con sus opciones y decisiones. Rechazar la planificación sería aceptar que las sociedades modernas viven en un estado de crisis permanente, cualesquiera que sean las promesas de progreso técnico y la buena voluntad de los responsables que trabajan en la oscuridad de la urgencia.

#### 4. *Las contradicciones de la universidad*

11. Pero aun suponiendo que se realicen las condiciones previas requeridas, la modernización de la acción de las universidades, fundada sobre métodos de administración científica (*scientific management*) y sobre la planificación, no se realizarán sin graves dificultades. Esto es así porque la universidad, para definir el contenido de su política y de su acción, deberá primeramente adquirir conciencia de sí misma, hacerse una "imagen" de sí propia. Con este fin deberá vencer contradicciones esenciales.

Estas contradicciones las sintetizamos de la siguiente manera en el informe que presentaremos en Montreal:

Las universidades de nuestro tiempo están más o menos sujetas, según sus condiciones propias, a tensiones contradictorias. Esta es la generalidad más amplia que ha surgido de nuestro análisis. . .

La universidad tiende a integrarse en el sistema educativo general, pero, al mismo tiempo, busca su desarrollo autónomo. En términos institucionales, la tensión se establece entre el "control público y la autonomía". En términos pedagógicos, entre la "libertad académica" y "la enseñanza socialmente integrada". En términos económicos, entre la "demanda social" (democratización de los estudios) y la "demanda económica" (una determinada estructura socioprofesional).

La universidad tiende a aceptar a todos los que estén en edad adecuada, pero tiende también a la formación de una "élite". En términos docimológicos esta tensión se establece entre "orientación y dirección" y "selección". Para la admisión, los dos polos son la libertad de acceso o el cupo limitado. Es la

oposición de la cantidad y la calidad. En cuanto a la gestión interna, los dos polos son democracia y tecnocracia.

Por lo que respecta a la formación profesional, la tensión se ejerce entre “especialización” y “polivalencia”.

Hay dos funciones que luchan entre sí para preponderar: la enseñanza y la investigación científica.

Dos finalidades se oponen y se complementan al mismo tiempo: el humanismo universal y el desarrollo económico, la cultura general desinteresada y la formación pragmática en función de una profesión.

Dos valores determinan una acción ambivalente: las tradiciones más elevadas y las ideas de progreso más futuristas.

Finalmente, la universidad ha sido concebida simultáneamente como un organismo al servicio de la sociedad y de su cultura, cualquiera que sea, o como instrumento para ejercer una “función crítica”.

12. Una cosa es cierta: la misión tradicional de una universidad limitada a la transmisión de conocimientos, al nivel más elevado, ya ha sido sobrepasada. La universidad se encuentra penetrada por los factores del cambio social y sometida a la presión de las exigencias acumulativas. Es necesario que se adapte a esta nueva situación. Si no lo logra, se perderá en la incoherencia y en el caos de las dificultades sociopolíticas, cada vez más frecuentes y violentas, para llegar a la decadencia.

Todo este diagnóstico puede aplicarse tanto a las universidades de la América Latina como a las de otras partes del mundo.

Implica una toma de conciencia de los problemas, característicos de nuestra época, en todo su dinamismo. Esta toma de conciencia, so pena de carecer de valor, debe proyectarse al porvenir. Además, debe producir “imágenes” claras que permitan tomar decisiones eficaces fundadas en la objetividad de los hechos. Solamente la planificación puede proporcionar dichas perspectivas; y la propia planificación solamente puede actuar si se apoya en las estructuras modernizadas —tanto ejecutivas como administrativas—, que sean capaces de propor-

cionarle datos de cada situación y evaluaciones de los resultados de la acción.

### 5. *Debilidades orgánicas de la universidad*

#### a) *Universidad y violencia*

13. La universidad, por ser una institución “abierta” que carece de fuerza de policía, una institución en la que el principio tradicional de autonomía (hasta la nostalgia de la extraterritorialidad), se opone al recurso de la fuerza pública, es particularmente vulnerable —como lo ha demostrado el conflicto— a la acción de minorías menos débiles que se encuentren decididas a derrumbar las barreras del “respeto” y del “prestigio” jerárquicos, que durante tanto tiempo han sido garantías suficientes del orden interior, ya que actualmente parecen irrisorias. . .

De hecho basta con una simple “negativa” radical. . . Pero desde luego hay una respuesta: precisamente el llamado a la fuerza organizada de la sociedad.

Sólo que, ¿quién no ve que en esto hay un eco de dependencia con respecto a la sociedad global? Esta situación saca a la luz la paradoja de una especie de “conflicto” radicalizante: por su interpretación “activista” de su función crítica, la universidad crea condiciones que comprometen la base misma de la institución, poniendo en juego su propia autonomía.

Es cierto que está bien denunciar las “violencias policíacas”; y todo intelectual en virtud de su sentimiento de autonomía —siempre amenazado por toda fuerza física—, se muestra sensible a esto.

Pero, ¿quién es el responsable de su desencadenamiento? ¿Debería la universidad renunciar a sus funciones de enseñanza, de investigación y de búsqueda de la verdad? Puesto que la verdadera ciencia no es más que eso, no sería ciencia si las verdades “adquiridas” pudieran considerarse como definitivas. ¿Debería, en consecuencia, renunciar a hacer que reine un orden que garantice las “libertades universitarias”, en un plu-

ralismo tolerante, y dejar el monopolio de la crítica a ciertos grupos más intimidantes"; es decir, más violentos que los otros?

Y no obstante, sabe que toda violencia practicada dentro de la universidad y en su nombre la rebaja incuestionablemente... Pero, ¿cuál de las dos violencias aceptar? Elige la que le parece la más transitoria: la de la policía que "se retira" una vez que se ha restablecido el orden, en vez de la que quiere "instalarse"... He aquí la elección a la que algunas veces se ve obligada en la actualidad, por la fuerza de las cosas...

Sólo que hay algunas condiciones políticas que hacen muy peligroso el precedente de la intervención policiaca en la universidad. Pero, ¿cómo se puede escapar a esto, cuando la violencia interior persiste?

En toda hipótesis esta elección no tiene sentido más que en el caso de que sirva para instaurar o restaurar, según el caso, el clima de libertades universitarias, y permita establecer el máximo posible de democracia, tanto en la gestión como en la enseñanza.

¿El "máximo posible"? ¿Qué quiere decir esto? ¿Qué restricciones oculta esta fórmula? Simplemente la necesidad de un "orden" que asegure la eficacia normal de los actos de la vida universitaria... Todo tipo social tiene su orden específico, y es un punto de vista negativista y destructivo el que pretende que la democracia no lo tenga.

Estas consideraciones se refieren especialmente a las universidades de Europa occidental, de los Estados Unidos, Japón y América Latina.

¿Hace falta decir que la solución a la crisis del orden universitario constituye una condición previa de toda planificación, la cual implica primeramente la continuidad?

#### b) Universidad y tradición

14. La universidad sufre igualmente de una debilidad operacional: su relativa incapacidad para reformarse en el plan administrativo, mientras secreta normas nuevas de administración moderna, sin beneficiarse de ellas lo suficiente.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Que se recuerde el diagnóstico de la Mesa Redonda "sobre conflictos"

La universidad es, por una parte, la institución moderna quizás más tradicional; por la otra, en virtud de su actividad científica es también quizás la más orientada hacia el futuro.

Pero sus ritos académicos, sus jerarquías, sus rutinas, constituyen una traba para su progreso y para su inserción en una colectividad que la rodea por todas partes.

Es decir, que el principio de la planificación no es aceptado en ciertos medios académicos que insisten en considerarlo como un atentado contra la libertad, o que, aunque lo acepten, no son capaces de crear el clima técnico y el clima psicológico convenientes.<sup>17</sup>

## 6. Conclusiones

15. Los problemas de la universidad son el resultado de tres tipos de presión constantes y vigorosos: el crecimiento de los efectivos, el aumento de los gastos financieros, y las exigencias del desarrollo económico. Estas presiones engendran o acentúan

de la UNESCO: "Además, la universidad es una institución tradicional, que se adapta con retardo a la evolución rápida de la sociedad moderna". Por otra parte, Szezepanski, en su *Informe a la Conferencia de Ministros europeos de Educación* (Viena, noviembre de 1967), escribió en su conclusión: "Fundadas para fomentar la creación y el desarrollo de métodos científicos, las universidades frecuentemente dejan de aplicar métodos científicos para el análisis de su propio funcionamiento".

También conviene citar al Dr. Alex King, director general de Asuntos Científicos de la OCDE (París). "Resulta curioso notar que, siendo su función innovadora en la sociedad tan importante, las universidades han sido prácticamente incapaces de renovarse a sí mismas o de renovar el conjunto del sistema de enseñanza".

Ver los *problemas presentados por el desarrollo de la enseñanza superior a largo plazo*, en el coloquio organizado por el Ministro de Educación Nacional de Bélgica, y por la OCDE (Amberes, 19-30 de septiembre de 1966) impreso en Bélgica, 1969.

<sup>17</sup> En primer lugar, los educadores y los economistas enfocan el problema con juicios peyorativos mutuos. M. Maheu, director general de la UNESCO, lo recuerda en su notable discurso de introducción a la conferencia de París sobre la planificación en la educación (agosto de 1968):

"No está lejano el tiempo en que muchos educadores veían en la planificación la negación del espíritu de libertad que es el fundamento de la educación o, paralelamente, en que muchos economistas consideraban la educación como una actividad de puro consumo, a la cual no podrían dedicarse seriamente más que los países que ya habían adquirido un cierto nivel de pros-

las contradicciones que caracterizan a la universidad contemporánea, cuyo orden interno se ve quebrantado por los conflictos y la violencia.

La tradición de la universidad se ha quedado atrás; son necesarias reformas profundas. Lo primero es, desde luego, la restauración de un verdadero orden; es decir, un orden aceptado por todos. Solamente una inequívoca voluntad de reformas puede lograr esta aceptación.

Teniendo presentes estas reformas, nuestro análisis nos ha permitido encontrar los elementos siguientes:

1o. La universidad debe transformar sus estructuras y modalidades de administración empíricas en formas de gestión de carácter científico.

2o. Con este fin debe formar administradores de nuevo tipo, inspirados en el modelo de la administración científica (*scientific management*). Pero así como debe hacerlo para su propio servicio, también debe formarlos con la misma competencia para la sociedad en desarrollo, especialmente en los países en vías de industrialización. Esto debe constituir para la universidad una nueva sección de estudios, y un nuevo tema de investigación.

3o. El aumento de los gastos financieros pone en evidencia, particularmente, la necesidad de la previsión a largo plazo. Esta exigencia confirma la urgencia de una planificación universitaria, ya planteada por el aumento de los efectivos. Los problemas financieros implican métodos de administración que permitan obtener datos precisos, especialmente en el terreno contable y de cálculo económico (costos unitarios, etcétera).

4o. Las exigencias del desarrollo confirman todas estas necesidades, pero demuestran que la planificación universitaria sólo puede dar sus resultados esenciales en el caso de que un plan de desarrollo le proporcione los datos clave referentes a la estructura de la población activa (las categorías profesionales) del futuro.

5o. La planificación universitaria sólo adquiere su sentido pleno integrada en una planificación del conjunto de la educación (la cual deberá, entre otros factores, definir claramente la población "escolar" que estará formada por la enseñanza

secundaria, media y técnica). Este imperativo resulta más acusado por el hecho de que la educación debe tomarse en una perspectiva permanente que englobe todas las edades de la vida. La universidad se encuentra ante problemas de aceptación de estudiantes adultos y de "reciclaje", que tienen una amplitud considerable.

60. Pero la planificación de la educación no es más que un sector, aunque fundamental, de la planificación económica. La planificación es, pues, una opción política general. La posición de la universidad a este respecto no es insignificante, sobre todo porque está llamada a desempeñar una función de formación, de investigación y de entrenamiento, absolutamente indispensable.

Ahí donde la política y la opinión de un país vacilan, la universidad será la única que pueda mostrar el camino del porvenir, aplicándose a sí misma una planeación (*planning*) fundada sobre datos que esté en condiciones de elaborar.

## II. LA UNIVERSIDAD CONSIDERADA COMO "UNIDAD DE PRODUCCIÓN"

### 1. *El principio de la universidad como "unidad de producción"*

16. La ineficacia tan ampliamente extendida en la gestión universitaria ha sido la causa de que surjan en primer plano los problemas administrativos.

De esta preocupación nació la idea de aplicar los métodos de planificación a la universidad. Esta perspectiva ha parecido, a los ojos de un sector del profesorado, como una intrusión de lo cuantitativo en algo que por naturaleza debía ser siempre cualitativo. Las decisiones, según este sector, deberían ser inspiradas por formas de pensamiento académicas y, por lo tanto, ser tomadas por órganos académicos, que son los únicos capacitados para dirigir la administración universitaria.

Las condiciones económicas, o por lo menos su predominio, han sido resentidas como particularmente chocantes en un terreno en el que no se querían aceptar más que los imperativos del humanismo, de la cultura y de la ciencia.<sup>18</sup>

Las recomendaciones de la Conferencia Internacional

Por otra parte, las corporaciones académicas, aunque se limiten a un pequeño número de profesores ordinarios que acumulan todo el poder, se niegan a renunciar a él en favor de los administradores "tecnocráticos", invocando las modalidades colegiales calificadas para la causa "democrática" de su acción.

Este sector, aunque reconoce la necesidad que tiene la universidad de responder a las necesidades de la sociedad, teme que la institución llegue a transformarse en "escuela profesional",<sup>19</sup> y afirma que en fin de cuentas es el enfoque desinteresado el que produce los mejores resultados.

Las discusiones del Coloquio de Amberes<sup>20</sup> reflejan estas oposiciones, al mismo tiempo que plantean correctamente el problema. "Se trata no solamente de llegar a un compromiso satisfactorio entre un ideal 'democrático' y un ideal 'funcional', sino también de encontrar un equilibrio entre varias funciones que la reciente evolución ha puesto de manifiesto.

Por lo tanto, convendría investigar qué marco institucional sería susceptible de llevar a este doble equilibrio".

17. De hecho, el principio de la planificación y el de la modernización de las estructuras administrativas que implica, se admite actualmente en una forma general, aunque no siempre de manera sincera.

En lo que se refiere a América Latina, la idea adquirió verdadera importancia en la reunión de expertos sobre "Educa-

sobre Planificación de la Educación (París, 6-14 de agosto de 1968) nos parece que reviste una gran importancia:

"Hay que subrayar que, a pesar de la importancia de la noción de desarrollo de los recursos humanos, importa hacer hincapié en el espíritu humanista que debe caracterizar el esfuerzo de la educación, y la manera en que dicho esfuerzo debe actuar fundamentalmente como medio de realización de las vocaciones individuales, en función de las necesidades de la sociedad" (*Informe final*, p. 9).

Esto que se dice del conjunto de la educación resulta aun más cierto en lo que se refiere a la formación universitaria.

<sup>19</sup> Ver la reacción de Ramón de Zubiria (Mesa Redonda, Banco Interamericano de Desarrollo, ya citado p. 108). Se niega a abandonar la idea de la formación general, y nos parece que tiene razón en este punto.

<sup>20</sup> Ver informe provisional (UNESCO) Resdal/17 prov. San José, 24 de marzo de 1966, p. 11.



ción superior y desarrollo en América Latina”, celebrada en San José de Costa Rica, del 15 al 24 de marzo de 1966.

Reproduciremos el texto de una de las conclusiones:

### *Administración*

18. La administración de la universidad debe ser transformada y reorganizada sobre líneas modernas y funcionales para aumentar su eficiencia, y para proporcionar a los organismos gobernante y ejecutivo la estabilidad y permanencia que les permita formular y llevar a cabo una política universitaria coherente y a largo plazo, asignándoles deberes específicos y concediéndoles la responsabilidad necesaria para tomar decisiones y ejecutarlas sin complicación o retardo, sino con la fluidez requerida para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la universidad.

19. El personal administrativo debe ser cuidadosamente seleccionado, teniendo en cuenta la creciente complejidad de la organización de la universidad que requiere verdaderos especialistas.

20. La administración estadística y financiera debe mejorarse con el fin de proporcionar un panorama más exacto de la posición real y de las posibilidades de las instituciones universitarias, y los datos para una debida planeación.

21. En cada universidad deben establecerse oficinas de planeación y trabajar en íntima relación con los organismos de planeación nacional.<sup>21</sup>

Este documento demuestra la orientación técnica y pragmática que se pretende dar a este problema, cuya urgencia y carácter estratégico se hacen cada vez más evidentes.

Como reacción contra el “academismo” de la gestión se tiende a considerar a la universidad como una “unidad de producción”.

Los principios que sirven de base a este punto de vista, y las consecuencias técnicas que de él derivan, fueron sacados a relucir por Julio H. Olivera, en la mesa redonda que, según

<sup>21</sup> Asunción, 1965.

costumbre, siguió a la reunión de la Oficina de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, celebrada en 1965.<sup>22</sup>

18. La concepción del profesor Olivera es más o menos la siguiente: la producción comprende toda actividad que contribuya a crear el ingreso real de una sociedad, ya se trate de bienes materiales, de bienes inmateriales o de servicios. La finalidad general de esta producción es satisfacer las necesidades humanas. En esta perspectiva, el crecimiento y la difusión del conocimiento, como actividad específica, constituye una parte del producto social. Según este punto de vista hay que considerar a las universidades como "unidades de producción", es decir, como *empresas*.

Ahora bien, una empresa es una organización que combina (la palabra inglesa *combine* es más fuerte que la francesa); por eso decimos "que conjuga de una manera sistemática y coherente" los factores de la producción, con el fin de obtener bienes valiosos (en cantidad y en calidad). Seguramente que la empresa universitaria difiere de una empresa ordinaria no solamente por el carácter intelectual de sus productos (aunque hay empresas comerciales que venden productos intelectuales y culturales), sino sobre todo por la naturaleza "no pecuniaria" de sus fines.

Esto no impide que el logro de sus fines dependa, como en una empresa económica, del grado de utilización eficiente del capital humano y del capital material que se han puesto en la obra.

Este es el marco de pensamiento que ciertamente cambia la "imagen" tradicional de la universidad; aunque hay que hacer notar que en ninguna parte el profesor Olivera ha puesto en discusión el "contenido" mismo del producto, sino solamente las condiciones para lograr la mayor producción posible (cuantitativa y cualitativamente).

Dicha concepción carece evidentemente de sentido, si sus productos no son normalmente colocados y sirven para los fines

<sup>22</sup> Después de numerosos estudios se desprende que el número óptimo de estudiantes en una universidad, o por lo menos de un "campus" que constituya una unidad, se sitúa entre 10 000 y 20 000. (Ver Olivera, *op. cit.*, p. 57).

para los que fueron concebidos. En consecuencia, deben estar adaptados al "mercado" y, desde luego, repartidos en categorías que respondan a las necesidades reales de la sociedad. Ciertamente que esto no implica que la universidad deba concebirse como una escuela profesional productora de especialistas, aptos inmediatamente para un trabajo bien determinado, puesto que tal objetivo no sería alcanzable.

¿Cuál sería, en estas condiciones, la capacidad de adaptación de estos hombres, y dónde se podrían adquirir las cualidades generales exigidas en su nivel?

La interpretación puramente pragmática presentaría un falso "realismo" que el estudio del profesor Olivera en ninguna parte invita a adoptar. Se trata solamente de que el "producto" de tipo universitario alcance una plena eficacia, beneficiándose con los progresos de la gestión de las empresas.

Y el autor indica cuáles son las condiciones para dicha mutación administrativa en las universidades, pues de esto es precisamente de lo que se trata.

Nosotros nos atendremos, de acuerdo con nuestro propósito, a los principios generales.

## 2. *Aplicación del análisis económico a la "empresa-universidad"*

19. Hay que adaptar a la "empresa-universidad" las categorías y las técnicas del análisis económico (aunque éste no reemplace, sino complemente, el enfoque de la actuación universitaria a partir de los métodos "culturales" de la tradición). En el fondo, el análisis económico consiste en conformar la conducta humana al mejor uso posible de los recursos disponibles, siempre demasiado "raros" (como sucede en el caso de los recursos humanos y materiales de las universidades). Si la econometría de la educación, como modo analítico de un sistema global, ha hecho grandes progresos (Edding, Schultz, etcétera), el nivel "microeconómico" (el de las unidades particulares de producción) exige investigaciones que tiendan a separar los caracteres específicos de la "economía universitaria" de la economía de la empresa.

### 3. *Evaluación de los "costos" y "ganancias" sociales de la actividad universitaria*

20. A fin de justificar las asignaciones de recursos y de evaluar los "productos" obtenidos, es necesario desarrollar el análisis económico de los "efectos exteriores" (*external effects*). Los "costos sociales" no se limitan a los gastos de la universidad por cada estudiante, ni a los gastos originados fuera de ella. Hay que tomar muy en cuenta la "falta de productividad y ganancia" debida al retardo para entrar en actividad; los gastos de infraestructura directos e indirectos impuestos por una universidad, y la vida de los estudiantes; la disminución de esfuerzo inmediato de investigación, debida a la formación de investigadores; las consecuencias fiscales; las pérdidas causadas por las eliminaciones y las deserciones, lo mismo las que se deben al hecho de que muchas mujeres no utilizan los conocimientos adquiridos como las de que hay hombres que no llegan a emplearlos; también, un "consumo notable" de estudios universitarios que constituye una "deseconomía". Pero hay que poner en la balanza las "ganancias sociales": elevación del valor del trabajo de los graduados, aumento del ingreso nacional a causa de estas remuneraciones más elevadas, aumento del potencial ulterior de investigación, mejoramiento de la educación de las generaciones futuras por el desarrollo de las capacidades intelectuales y culturales de las madres, etcétera. La pérdida más visible debe calcularse al nivel del desempleo de los titulados; la menos valorizable; pero la más importante, resulta de la inadaptación de sus conocimientos a las necesidades reales (desequilibrio de la "producción" con respecto al "consumo").

Finalmente, la universidad y todo su grupo humano constituyen un factor particular de consumo de bienes de inversión, de equipo, de bienes de producción de servicios y de cultura que son estimulantes (*challenges*) para la producción corriente de la sociedad. Este es el marco de la economía de la universidad que pensamos bosquejar en los términos principales del análisis "externo", dentro del marco de referencia indicado por el profesor Olivera.

#### 4. *Limitación de la actividad universitaria a sus funciones específicas*

21. El análisis económico debe aplicarse también al grado de especialización de la universidad o, mejor dicho, a los límites de sus funciones propias. La universidad es una empresa de producción múltiple. Ahora bien, cada "mercado" o extensión de mercado requieren una división del trabajo especial; esto mismo sucede en lo referente al "mercado" que absorbe los productos universitarios. De ahí resulta, evidentemente, que la formación de los especialistas no debe depender exclusivamente de la universidad, sino que también deben tomar parte en ella las empresas que emplean a los egresados. Existe una división de los reciclajes entre la universidad y el mundo económico. También desempeñan una función en la formación de los grupos, los centros y medios de información distintos a la universidad. *Toda* la investigación, aun la fundamental, no puede realizarse de la mejor manera en la universidad; los centros e institutos especializados, las fundaciones, las administraciones, las empresas y sus organizaciones profesionales también desempeñan un papel. El análisis económico, en términos de la eficacia para la evaluación de la respuesta a las necesidades, debe determinar el dominio específico que debe reservarse a las actividades universitarias. Aquí el análisis debe ser al mismo tiempo externo e interno, global y referente a los casos universitarios particulares.

#### 5. *Dimensión óptima de la universidad*

22. El análisis económico de los puntos precedentes debe estudiar el problema de la *dimensión óptima* de la universidad. Evidentemente no hay *una* dimensión óptima. Esta corresponde a las condiciones existentes, pero que aún no han sido definidas científicamente. Uno de los factores primordiales de esta dimensión es, desde luego, el número de estudiantes; si este factor fija a la universidad límites globales, el número cambia según el tipo de estudios; por ejemplo, ya se trate de letras o de biología. En cada una de las unidades de estudios

que se han de examinar pueden aplicarse al análisis económico las nociones del "costo marginal" y de la "curva de planeación". Este último concepto puede definirse, más o menos, como sigue: en condiciones normales, la curva de costos de toda empresa se presenta en forma de V, de tal manera que los costos decrecen hasta un determinado punto, en proporción del aumento de unidades producidas, y después crecen a medida que se suman las unidades. El punto más bajo de la curva marca naturalmente la dimensión óptima de la empresa, en términos de unidades producidas (*units of output*). Esto se aplica al número de estudiantes en las universidades, pues unidades de enseñanza muy pequeñas no permiten una utilización suficiente de las instalaciones indispensables: edificios, bibliotecas, equipo, etcétera. Además, no se alcanzaría la calidad óptima de los productos, pues ésta supone equipos multidisciplinarios e interdisciplinarios, difíciles de lograr (factor rareza) y muy costosos para un número reducido de estudiantes. Por el contrario, si el crecimiento de los efectivos sobrepasa un determinado número, la verdadera comunicación entre profesores y estudiantes se hace cada vez más imposible, aunque ésta es una condición indispensable para la eficacia de la formación. Por otra parte, los problemas administrativos pesan cada vez más en la balanza de los recursos y de las actividades, a medida que crecen los efectivos.<sup>23</sup>

## 6. Los coeficientes técnicos

23. Los métodos del análisis económico deben aplicarse también a la investigación de los coeficientes técnicos relativos a la universidad; se trata de establecer numéricamente las relaciones funcionales entre los recursos empleados y los resultados producidos. El primer punto consiste en la búsqueda de coeficientes óptimos, "enseñanza-estudiantes"; pero se dan también los coeficientes "necesidad de edificios-número de estudiantes", o sea, el problema de la utilización óptima. En cuanto al primer coeficiente, varía según los diferentes países y los tipos

<sup>23</sup> *Op. cit.* p. 61-n-16.

de estudios; pero esto es consecuencia de juicios empíricos y de situaciones de hecho.

Para el análisis económico hay que tener presente que la cantidad de capital, en relación con el costo del personal altamente calificado, es menor en la universidad que en la mayor parte de las actividades económicas, aunque las necesidades de capital, en términos absolutos, sean muy elevadas. Esto explica el costo considerable de la actividad universitaria y la importancia no menos considerable de la tasa de productividad del personal, sin que se descuide, como se hace en la mayoría de los casos, el uso más intensivo posible de los bienes de capital que se emplean.

24. El profesor Olivera enumera las medidas que pueden evaluar la actividad del personal de enseñanza en las universidades.<sup>24</sup>

Las siguientes medidas también pueden ayudar a economizar la capacidad científica, promoviendo su máxima efectividad: *a)* organización sobre la base de departamentos flexibles, en lugar de las rígidas estructuras académicas tradicionales; *b)* reducción a un mínimo de las tareas administrativas encomendadas al personal científico; *c)* actividad de tiempo completo; *d)* unidad en la enseñanza y en la investigación; *f)* organización racional del estudio independiente; *g)* programas de extensión universitaria.

<sup>24</sup> A este respecto, presentamos en seguida datos sobre la situación de las universidades de América Latina, muy poco satisfactoria en relación a la de los países más industrializados, tal como se encuentran en el *Yearbook of Education, 1967*. Contribución del profesor Lauweyrs, p. 725.

#### PROFESORES DE TIEMPO COMPLETO

<i>% de profesores de tiempo completo</i>	<i>Número de universidades</i>	<i>% de universidades</i>
0	12	11
0-10	49	45
10-20	15	14
20-40	13	12
40-70	11	10
más de 70	9	8

25. Hay que hacer notar que la utilización de la infraestructura y del equipo de la universidad es, en general, muy deficiente. Además, sucede lo mismo en todo el conjunto de escuelas del mundo.<sup>25</sup> Pero en lo que se refiere a las universidades, este fenómeno es quizás más marcado.

Con mucha frecuencia tal cosa se debe a las largas vacaciones académicas —menos de treinta semanas de cursos por año—; por la tarde las universidades sólo se utilizan esporádicamente; en los fines de semana, con excepción de algunas actividades especiales u ocasionales, están cerradas... Según los métodos planificados de rotación, este capital debería utilizarse en un cien por ciento, con excepción de los servicios de entretenimiento y de inventario.

### *7. Algunos otros recursos bajo el análisis económico*

26. Los demás recursos sometidos al análisis económico casi no requieren comentarios de principios, pues su consecuencia es, por decirlo así, automática a partir de la concepción de la universidad-empresa. En cambio, requieren muchas consideraciones técnicas, pero éstas no pueden ser objeto de nuestro estudio, el cual debe limitarse a los principios generales. No obstante, la sencilla enumeración a la que vamos a limitarnos no debe ser motivo para subestimar la importancia de estos aspectos:

—Método de programación matemática.

—“Modelos” de programación de diversas demandas y necesidades (especialmente las derivadas del desarrollo económico).<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ver a este respecto los datos proporcionados por el Informe preparatorio (París/UNESCO/ED/ICEP 3-4 junio de 1968 p. 130), para la Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación (París, 6-14 agosto, 1968).

<sup>26</sup> Estos modelos pueden construirse por medio del estudio de unidades de diversa amplitud: desarrollo económico de un país, un sistema educativo nacional, enseñanza superior de un país, o de una universidad. Pueden referirse a aspectos diferentes: de presupuesto, de entradas-salidas, de determinados elementos, por ejemplo “estudiantes que ingresen y se reciban”, etcétera. Pueden tener objetivos diferentes, ser descriptivos, analíticos, provisionales o definitivos. Para todo esto, ver *Modelos econométricos de enseñanza*, OCDE, 1965.



—Cálculo económico de la participación de diversas fuentes del financiamiento, tomando en cuenta al “beneficiario” de los resultados.

—Cálculo del factor de corrección de las asignaciones y de los créditos de estudios, con respecto a los desequilibrios económicos y sociales.

El principio consiste, pues, en sustituir siempre el empirismo por la “medida”, la intuición alimentada por la experiencia, por la precisión en las previsiones. En fin de cuentas, se busca en las cantidades determinadas la clave para lograr cualidades óptimas.

En sus comentarios presentados a guisa de conclusión, el profesor Olivera subraya que el empleo de cada uno de su métodos sólo tiene sentido y valor en una concepción *integrada* del conjunto de la gestión. En otros términos, los medios inspirados por el análisis económico no aportarán resultados útiles, si no se ponen en obra simultáneamente, *pues están en interrelación*.

La universidad, por su misma complejidad, constituye un objeto privilegiado del enfoque llamado análisis de sistemas (*system analysis*).

Si hemos insistido en el valor del empleo de estos métodos, es porque constituyen el prefacio técnico de la planificación; ésta sólo puede fundarse sobre datos precisos, y sobre un conocimiento exacto de la implicación de los factores en juego.

#### 8. *Administración científica* (scientific management), *especialmente desde los puntos de vista contable y del presupuesto*

27. Hay que agregarle al notable estudio del profesor Olivera que la universidad debe recurrir a métodos complementarios, generalizados actualmente dentro del marco general de la “administración científica”. Una orientación (análisis económico) requiere de la otra (gestión científica).

En lo que se refiere a los modelos econométricos, se mencionan los trabajos clásicos de Tinbergen. Ver también el *informe* ya citado, elaborado para la Conferencia Internacional sobre Planificación de la Educación (París, 6 de

En la práctica se trata, ante todo, de técnicas financieras; primeramente de la aplicación del "plan contable", sin el cual la universidad no puede seguir la evolución de su propia política y de su propia gestión. Además, hay que hacer notar que el uso del mismo plan contable por todas las universidades de un país, o de una gran región, permitiría que cada una de ellas se beneficiara con los resultados de un análisis comparativo. Citaremos un ejemplo reciente.

En Bélgica, la ley de expansión universitaria (abril de 1965) impuso la obligación de un Plan Contable que ha sido establecido, conforme a dichas disposiciones, por una comisión interuniversitaria en la que participa la administración, dentro del marco del Consejo Nacional de la Política Científica. El objetivo del Plan Contable es triple:

1o. Uniformar el modo de contabilización de los gastos. Esto resulta particularmente necesario en los sistemas tan descentralizados como el de Bélgica, en los que la parte de las subvenciones del Estado en el total de gastos de las universidades "libres" no ha dejado de aumentar. De esta manera se logra un registro contable uniforme.

2o. Conocer la evolución, en el curso del tiempo, de la repartición de los gastos entre los diversos aspectos del presupuesto, entre las diversas facultades y disciplinas, entre la enseñanza y la investigación, entre los diversos ciclos de estudio. De esta manera se puede apreciar mejor el escurrimiento de los gastos, y descubrir así las tendencias para el porvenir. Se pueden prever los medios y los ritmos de realización, y corregir eventualmente las tendencias.

3o. Permitir el establecimiento de "costos unitarios" y ver los factores que los influyen. Principalmente se podrán comparar los costos unitarios por universidad, para una misma disciplina o facultad, y tratar de explicar las discrepancias importantes que se observen habitualmente. Este análisis proporcionará, además, ciertos indicios para una mejor racionalización de los gastos.

Para las actividades de naturaleza no estrictamente continua, la universidad puede encontrar ventajoso fundar su actividad sobre un *presupuesto clásico* (estructurado globalmente por

grandes categorías de gastos: remuneraciones, equipo, asignaciones generosas, etcétera). Pero para las innovaciones y proyectos especiales (sobre todo cuando son importantes en relación con el nivel financiero global), se impone la técnica del "presupuesto por programa".

En él se agrupan todos los gastos de programas establecidos en vista de un objetivo determinado. La estructura interna de estos presupuestos por programa, y la aplicación de esta forma de presupuesto, consta de una serie de programas diferentes en la misma institución, lo cual permite ver hasta qué punto se logran los objetivos (con los medios previstos), si se han respetado las prioridades, y hasta qué punto se han desviado del costo de los objetivos previstos.<sup>27</sup>

Además, los presupuestos *anuales* (parcial o totalmente "programados") deben estar integrados en un "plan-programa-presupuesto", según las técnicas del Sistema de Presupuesto por Programa (Planning Programming Budgeting System), popularizado con las siglas PPBS en el lenguaje técnico. Se trata de la expresión *financiera* prospectiva de una planificación física bien establecida, y se traduce en un programa estratégico que asegura la continuidad en la acción innovadora.<sup>28</sup>

28. Pero insistimos en que todo esto requiere del establecimiento, en el seno de la universidad, de un órgano de planificación que no puede funcionar sin la contribución del análisis económico. El mismo PPBS no es concebible sin la elaboración previa de un plan.<sup>29</sup> Por lo tanto, hay interdependencia estre-

<sup>27</sup> En la Recomendación F. (ver *Informe final*, p. 37) de la Conferencia Internacional sobre Planificación de la Educación, se encuentra el siguiente punto: "Se recomienda a los Estados miembros: buscar el mejor empleo para los medios disponibles, aplicando las normas de racionalización y recurriendo a los presupuestos por programa, a fin de movilizar todas las posibilidades educativas de la sociedad".

<sup>28</sup> Estas indicaciones vienen del Informe citado anteriormente y elaborado para la Conferencia de París (agosto 1968). Ver p. 189.

<sup>29</sup> En California se estudia actualmente la aplicación de la investigación de operaciones a la creación de los medios necesarios, y luego a la elaboración sistemática de planes integrados en materia educativa. Pero este empleo de la investigación de operaciones está en sus comienzos y requiere condiciones técnicas previas de gran altura.

cha de tres orientaciones: análisis económico, gestión científica (especialmente en las técnicas financieras), y planificación.

## 9. Conclusiones

29. Se confirma, pues, que la planificación implica la adopción del análisis económico y de la "administración científica". El hecho de que, bajo estos aspectos, la universidad deba ser tratada como una "empresa" que constituye una "unidad de producción" no significa en forma alguna que los aspectos culturales humanistas y cualitativos de sus actividades se conviertan en secundarios. Se trata de componentes de diversos aspectos; y es así como los objetivos propios de la universidad, según ya hemos visto, vienen a sumarse a los que ofrece el desarrollo económico.

Recordaremos las técnicas susceptibles de permitir a la universidad realizar con éxito su planificación:

- Aplicación del cálculo econométrico, para la integración de los datos cuantitativos.
- Cálculo de costos y de ganancias sociales.
- Determinación de los "coeficientes técnicos".
- Programación matemática.
- Construcción de "modelos".
- Plan contable.
- Presupuestos por programa.
- PPBS, Planning Programming Budgeting System (Sistema de Presupuesto por Programa).
- Eventualmente, "investigación de operaciones".

30. El análisis económico debe permitir la determinación de los límites de la actividad universitaria ("la universidad no debe hacer lo que puede hacerse igualmente bien en medios exteriores"), y calcular su dimensión óptima, lo mismo que la de las unidades constituyentes en las condiciones dadas.

Es importante notar que el conjunto de estas técnicas, lo mismo que la de administración y la unidad planificadora que las aplique, deben concebirse como un sistema bien integrado. *La integración es una condición primordial del éxito.*

Una vez dicho esto, para no desalentarse ante la amplitud y la altura de las exigencias, adoptaremos una actitud relativista: no es necesario poner en acción todas estas técnicas, ni tampoco conforme a las normas más elevadas. Se trata de un esfuerzo progresivo que debe irse afinando con el tiempo; se trata de demostrar que existen estas técnicas que abren perspectivas de realización. Aplicadas al principio en una forma elemental (a un número reducido de categorías), no dejan de asegurar la posibilidad de establecer un plan válido que haga posible la evaluación correcta de los resultados, ante las mejoras necesarias. La multiplicación de categorías, las complejas sutilidades, y la precisión clara de los resultados vendrán con el tiempo, si se afirma y se desarrolla el espíritu científico, y si son aprovechados los mejores ejemplos y las mejores lecciones.

### III. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA

#### 1. *Condiciones psicológicas de la planificación*

31. La acción planificadora requiere, ante todo, de cierta mentalidad. Pero esta acción tiene sus neófitos y conviene recordar que la planificación de la enseñanza tiene por objetivo la educación, y no la preparación de un plan por sí mismo. Los mecanismos y técnicas de la planificación deben ser “esclavos” y no “amos” del complejo proceso de desarrollo de la educación.<sup>30</sup> La planificación puede convertirse en el marco ideal para una tentativa de tecnocracia. Pero algunos tecnócratas, aunque sin proponerse extender su poder en detrimento de las autoridades legítimas, tienden a orientar su actividad planificadora para asegurarse un desarrollo conforme a sus deseos y a su “estética” de técnicos. Tienden a hacer a un lado a los sectores y a los parámetros que presentan dificultades científicas, aun cuando constituyan, a los ojos de los maestros, elementos indispensables de la política de la educación. Se orientan solamente hacia los aspectos cuantificables, pues son

<sup>30</sup> Ver *Informe final de la Conferencia Internacional sobre la Planificación de la Educación*. (Paris, 6-14 agosto de 1968), UNESCO, p. 11.

los que entran fácilmente en sus fórmulas y en sus esquemas técnicos, poniendo así a la planificación al servicio del crecimiento armonioso de las cantidades, y no al de la educación, como debe ser. Ahora bien, hay que hacer el esfuerzo para integrar, concediéndoles la influencia conveniente, a los factores cualitativos; o sea, los susceptibles de ser portadores de verdaderas innovaciones.<sup>31</sup> Por esto es que la desconfianza de los medios educativos y culturales tiene solamente aspectos negativos: *los planificadores no deben actuar solos*. De hecho la planificación no puede triunfar psicológicamente sin la participación del conjunto de los mejores elementos abarcados por ella (posteriormente volveremos a tocar este punto).

En todo caso, ésta es *una* de las razones por las que suscita oposiciones, abiertas y ocultas, en las universidades.

El Seminario Interamericano sobre la Planeación General de la Educación<sup>32</sup> ha comprendido muy bien la naturaleza de estos peligros, y hace hincapié en que el primer principio esencial de este tipo de planificación consiste en evitar que los intereses individuales o de grupo puedan desviarla de sus objetivos específicos, que son contribuir al progreso del desarrollo cultural, social y económico del país. La acción del planificador debe someterse solamente a los imperativos de los métodos más científicos posibles, con el fin de lograr los objetivos *elegidos por los poderes legítimos*. La opinión de los órganos de planeación con respecto a los objetivos no puede influir

<sup>31</sup> A este respecto, el informe preparatorio de la Conferencia de París (*op. cit.*, p. 12) dice lo siguiente:

“Se reconoce actualmente que un plan de educación no podría ser satisfactorio si no tomara en cuenta las modificaciones a las estructuras y métodos, y la necesidad de aumentar la productividad y el rendimiento de la educación. En muchos países, el problema del rendimiento del sistema de enseñanza, de su productividad y de su eficacia, lo mismo que la cuestión del contenido de la educación, son en la actualidad mucho más urgentes que la simple expansión de la enseñanza. Las proporciones elevadas y alarmantes de deserción en los estudios y de reprobación y repetición de los cursos que se comprueban en numerosos países, y las soluciones que se proponen para dichos problemas, son objeto de extrema preocupación para los planificadores”.

<sup>32</sup> Celebrado en Washington del 16 al 28 de junio de 1958. Ver *problemas y estrategias de la planeación de la educación. Lecciones de la América Latina*. (Problems and Strategies of Educational Planning - Lessons from Latin America). UNESCO (International Institute for Educational Planning), 1965, p. 51.

más que sobre la compatibilidad, la coherencia, y las prioridades de los objetivos que deben lograrse; pero aun en estos puntos la decisión debe ser tomada por quienes están a cargo de los problemas de que se trate.

Aunque es cierto que puede formárseles a los planificadores una mentalidad peligrosa por el ejercicio de su actividad, ésta tropieza con obstáculos psicológicos que les ponen quienes deben utilizar la planificación; obstáculos que llegan a comprometer el desarrollo inicial. Para ser aceptada, la planificación requiere una orientación de los espíritus hacia el porvenir con una aspiración por progresar, y no hacia el pasado y al respeto a la tradición. Es de naturaleza "prospectiva". El profesor Yehezkel Dor dice a este respecto:

Tanto la experiencia como la teoría de la organización indican que la tendencia natural y espontánea de las organizaciones es la de conceder poca atención al porvenir, y de formarse en este sentido imágenes falsas. Por lo tanto, es poco probable que los datos que permiten conocer y tratar mejor los problemas del porvenir puedan tener, por sí mismos, una gran influencia sobre la actitud de las organizaciones. Desde luego que esto no es más que una generalización. La importancia concedida al porvenir en las diferentes organizaciones depende de cierto número de variables, tales como el espíritu de competencia, la incidencia de innovaciones tecnológicas evidentes, la personalidad y la educación del personal directivo, etcétera. Llego a la conclusión de que es necesaria una acción consciente, si se desea mejorar lo más rápidamente posible la manera como las organizaciones toman en cuenta al futuro.

En el mismo ensayo se describen de la forma siguiente los obstáculos psicológicos —según el autor "verdaderamente impresionantes"— que impiden que las organizaciones consideren debidamente el porvenir:

diferentes mecanismos de defensa (por ejemplo, la idea de que la predicción del porvenir entraña riesgos, y por lo tanto que vale más no contemplar más que periodos cortos); la necesidad de mantener las coaliciones (la mejor manera de lograrlo consiste frecuentemente en desinteresar de las soluciones a largo

plazo, y en esperar que los problemas que se han agudizado no puedan resolverse más que de una sola manera); la tendencia a reducir la incertidumbre subjetiva (ignorando los problemas que podrían presentarse en un porvenir un poco lejano y en razón de las incertidumbres, y considerando el futuro como esencialmente semejante al pasado); las aspiraciones poco elevadas (que satisfechas con los cambios realizados en sentido progresista, no se preocupan de los retrasos importantes con respecto a nuevas posibilidades y a nuevos problemas); y, finalmente, la tendencia a conformarse con los precedentes y a referirse a las experiencias pasadas, acompañadas por una rigidez de concepciones sobre las organizaciones, que dan por resultado representaciones del porvenir inspiradas en el pasado, o condicionadas por intereses y predisposiciones actuales).<sup>33</sup>

Por lo que se refiere a la universidad, esta mentalidad —según ya vimos a propósito de los problemas de la “gestión científica”— se inspira en consideraciones fundadas sobre el humanismo, y sobre el respeto a las tradiciones académicas. Como la planificación de la universidad no puede tener sentido más que a título de componente de una planificación del conjunto de la educación —la cual es, a su vez, parte integrante de la planificación del desarrollo económico—, los oponentes se apoyan en el principio de la autonomía de la universidad, presentando dicha autonomía como irreconciliable con la técnica de la planeación. . . Pero cuando los objetivos económicos del país que conciernen a la universidad (a saber, la adaptación cuantitativa y cualitativa de los titulados a las necesidades del desarrollo) han sido reconocidos por la propia universidad, ¿cómo puede dejar de adoptarlos como sus propias finalidades? De todas maneras, sobre este punto la universidad queda en libertad, a pesar de que con frecuencia los oponentes no quieran reconocerlo, de decidir el uso de los medios de que dispone y de completar los objetivos económicos *con las finalidades que le son propias*. Así pues, será a través de su propia planificación

<sup>33</sup> *Les organisations face a l'avenir*. (Las organizaciones frente al porvenir) documento presentado en el congreso “Humanidad 2000” (Oslo, 12-15 de septiembre de 1967) bajo los auspicios del Consejo de Europa, p. 1 (documento en policopia).



como se integrará de una manera coherente y logrará la mayor eficacia en la realización de sus objetivos.

32. Respecto a la fase positiva del problema psicológico, no podemos dejar de adherirnos a las consideraciones del informe preparatorio de la Conferencia de París. En él se dice que más que la aplicación de métodos de planificación

es posible que al principio se necesite una cierta *actitud de espíritu*, que es, a la vez, *intelectual y moral*: no dejar que se aparte de la vista el conjunto del problema desviándose por los detalles; percepción constante del objetivo final que se persigue; valor para no esquivar los problemas molestos y no atenuar las soluciones que pueden desagradar; voluntad para realizar las decisiones; aptitud para encontrar la clave de las dificultades y hallar, paso a paso, la solución de un problema; imaginación y, al mismo tiempo, realismo. Posiblemente la definición esté incompleta y, sin duda, es en parte falsa; pero si se hiciera necesario indicar cuál debería ser el primer paso en el proceso de la planificación, ¿no sería una actitud de este tipo la que habría de buscar? <sup>34</sup>

El problema de la creación de la mentalidad capaz de promover la planificación en la universidad no sólo depende del establecimiento de estructuras que armonicen la distribución del poder y la aplicación de nuevas técnicas,<sup>35</sup> sino también de que se implanten procesos de información y de participación capaces de disipar los malos entendimientos, y de hacer de la planificación de la universidad el objetivo de cada uno y de todos.<sup>36</sup>

## 2. Condiciones orgánicas de la planificación

33. Ya se ha visto claramente que el problema de la planificación universitaria sale de los límites de la universidad, y que no podría considerarse aisladamente. En 1966, los ministros de

<sup>34</sup> *Op cit.*, p. 83.

<sup>35</sup> Ver aquí después, 2.

<sup>36</sup> Ver aquí después, 5.

educación encargados de la planificación económica, y los ministros de los países latinoamericanos y del Caribe, pudieron comprobar conjuntamente lo anterior. Por ello tiene importancia mencionarlo aquí.<sup>37</sup>

La convicción de que la planificación de la educación debe aplicarse a todos los niveles del sistema de enseñanza ha sido causa de numerosas referencias a la formación universitaria. Se ha impuesto la consideración de que sería ilógico excluir la enseñanza superior de una planificación de la educación que se desea hacer integralmente, y que dicha exclusión se hiciera en razón de una falsa interpretación de la autonomía universitaria.<sup>38</sup>

Al hacer sus recomendaciones, la Conferencia saca sus conclusiones de la siguiente observación:

Que los gobiernos hagan lo necesario para ligar estrechamente los planes de educación con los planes nacionales de desarrollo integral, desde el punto de vista teórico, lo mismo que en el plan orgánico. . .

Esforzarse por integrar mejor la universidad al conjunto de la planificación nacional de la educación y del desarrollo.

Adoptar o reforzar una política científica y tecnológica con la colaboración de las universidades e instituciones de investigación, y en correlación con los planes de desarrollo, de manera que se favorezcan la ciencia y la tecnología y se evite la emigración de hombres de ciencia y de técnicos.<sup>39</sup>

El informe final de la Conferencia de París (agosto de 1968) afirma enérgicamente este principio de integración global de la planificación: "La planificación debe ser global en un doble sentido: debe estar estrechamente ligada a la planificación del desarrollo en general, y debe abarcar todos los nive-

<sup>37</sup> Informe final de la Conferencia de Ministros de la Educación encargados de la planificación económica de los países de la América Latina y del Caribe, organizada por la UNESCO y la CEPAL en Buenos Aires (21-28 de junio de 1966).

<sup>38</sup> Informe final, 268, p. 53.

<sup>39</sup> Ver *op. cit.*, p. 7.

les y todos los órdenes de enseñanza en lo que ha de ser un proceso de educación permanente para los jóvenes y para los adultos".<sup>40</sup>

34. Se establece, además, que la educación debe concebirse como un proceso que abarque toda la vida del hombre. Esta concepción, por motivos diferentes, es igualmente válida para los países más adelantados y para los que se encuentran en vías de desarrollo. Respecto de los primeros se comprueba que los progresos científicos y técnicos son tan rápidos que implican mutaciones profundas y constantemente renovadas en la estructura de la población activa, y cambios en el ejercicio mismo de cada profesión; por lo tanto, los adultos, que desean alcanzar promociones o conservar sus puestos, o simplemente seguir siendo aptos para desempeñar sus funciones, deben consagrar constantemente una parte de sus actividades a su "educación". Para los segundos, la industrialización ha puesto de manifiesto tales necesidades de instrucción (comenzando por la alfabetización), de formación y de readaptación profesional y técnica, que los adultos deben quedar abarcados dentro de un amplio proceso de educación. En los dos casos, el sistema educativo tradicional se encuentra trastornado; ya no se trata, principalmente, de formar a los jóvenes *para* toda la vida, sino de formar hombres *durante* toda su vida. Por lo tanto, ya no se hace hincapié en el régimen escolar, sino en un conjunto educativo nuevo que exige una integración, puesto que la "educación permanente" se convierte en el factor clave de la mutación de la enseñanza. Los jóvenes deben formarse de tal manera que adquieran el gusto y la capacidad de aprender, y no simplemente para que adquieran un conjunto de datos que pronto serán desechados. En ambos casos deben acostumbrar su espíritu a ciertos métodos de pensamiento y a una determinada actitud para manejar un tipo general de problemas en el sector particular de la técnica, más que al conocimiento detallado de "recetas" de un oficio determinado por normas bien establecidas. Actualmente los oficios evolucionan profundamente

<sup>40</sup> Ver Informe final (Conferencia de París, agosto de 1966), p. 12.

durante la existencia de quienes los practican, y hasta llegan a desaparecer como especialidad. Así pues, el periodo escolar tiene que transformarse en sus concepciones, más enraizadas, y el periodo adulto deberá dar lugar a la *estructuración* de un sistema de estudios constituidos hasta la fecha por elementos disparejos y no integrados; los dos periodos (estudios escolares y educación de los adultos) se fundirán en un conjunto coherente, cuyas partes serán complementarias. Iniciamos una revolución de la educación; y la universidad, bastión avanzado de las ciencias y de las técnicas, debe desempeñar en ella un papel motor, una función de vanguardia.<sup>41</sup> En consecuencia, si la educación permanente debe quedar integrada en la planificación global de la educación, esta integración se impone más imperiosamente aun en lo que se refiere a la planificación de la universidad. Será un estímulo para el desarrollo de cualquier parte de los estudios universitarios que se extienda más allá del segundo ciclo, bajo diversas formas que actualmente hay que sistematizar.

El informe final de la Conferencia de París captó notablemente las implicaciones que acabamos de bosquejar:

La noción de la educación permanente constituye un marco de referencia que permite comparar y valorizar diferentes actividades pedagógicas. Cada vez se reconoce en forma más general que esta noción abarca todas las actividades pedagógicas, todas las edades y todos los sectores de la sociedad, y proporciona también un marco para la reorganización y la coordinación de todas las actividades pedagógicas. A la transformación acelerada que sufren actualmente todas las sociedades, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, debe corresponder un cambio paralelo del proceso de educación permanente; no puede limitarse a la escuela; debe apoyarse sobre todos los recursos pedagógicos de la sociedad...

Por lo tanto, resulta necesario modificar la estructura de la enseñanza escolar y extraescolar, para que pierdan ambas su carácter de empresas aisladas y se integren a la educación permanente,

<sup>41</sup> Ya desarrollamos este tema en nuestro informe "La educación permanente, factor de mutación de la enseñanza", elaborado para el Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa (1969).

concebida como un todo orgánico. A este respecto, la escuela tiene por función dar a los alumnos motivaciones, y enseñarles las técnicas que les permitan cumplir con su función dentro del proceso de la educación permanente; de hecho, debe enseñarles a aprender durante toda la vida. Para alcanzar un rendimiento máximo desde el punto de vista de desarrollo general y de sus necesidades, la planificación de la educación debe tender a una repartición satisfactoria de los recursos materiales y humanos entre los diferentes tipos y los diferentes grados de enseñanza.<sup>42</sup>

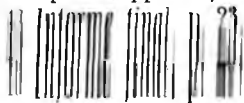
35. Hemos insistido ya en el hecho de que la planificación universitaria debe estar integrada con la planificación de la educación, y esta última debe estarlo, asimismo, con la planificación del desarrollo económico. Pero este último debe abarcar un plan de necesidades profesionales surgidas de la transformación de la población activa, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo. Además, nuestro número II se ha dedicado a demostrar que —dentro de estas condiciones y sin abandonar por eso ni su autonomía ni los objetivos propios de su carácter cultural y humanista— la universidad debe considerarse como una “unidad de producción” y, en consecuencia, asimilar los procedimientos más adelantados de la gestión científica de las empresas. Sólo así podrá construir en su seno una unidad de planificación con todos los elementos indispensables para su actividad específica.

Pensamos que es así como debe entenderse un párrafo del informe preparatorio para la Conferencia de París:

La función de la planificación de la educación debe quedar integrada a la estructura administrativa e, inversamente, todos los servicios operacionales deben interesar al trabajo de planificación.

El organismo responsable de la planificación de la educación tiene la tarea de servir y no de ordenar. Debe actuar al lado de los servicios operacionales y por medio de ellos. Su función no consiste en tomar decisiones, sino en influir sobre ellas, dando consejos, de preferencia en forma de opción, con un comentario sobre la incidencia de las diversas soluciones.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> *Op. cit.*, pp. 19 y 20.



36. Conviene recordar aquí que en materia de planificación —especialmente en un tema tan complejo como el de la universidad— nada es sencillo, y que hay una gran distancia de la copa a los labios. “Poseer una unidad de planificación no significa obligatoriamente tener un plan, el haber elaborado un plan no quiere decir siempre que el plan haya sido aprobado, y la aprobación no quiere decir aplicación. Ahora bien, la distancia más grande se encuentra entre la aplicación y el éxito, es decir, la realización de los objetivos que se han previsto”.<sup>44</sup>

Para evitar el fracaso es condición evidente el dar a los órganos de la planificación objetivos precisos y atenerse a ellos. Por lo tanto, antes que nada hay que tener una *política*, pues no se planifica sin contenido, ni se planifica la incoherencia. *El poder de decisión, lúcida y estable, es condición previa.* A este respecto, sería imposible comparar aquí los diversos tipos de estatus de las universidades para conservar el que consideráramos el mejor. Solamente subrayaremos que para que este poder sea efectivo y oportuno debe contener factores de continuidad (duraciones de funciones, y no solamente reemplazamiento simultáneo de todos los miembros de los órganos colegiados, una administración que constituya un órgano de ejecución competente y sólido, etcétera.

37. La autonomía de la universidad, aunque total, no es un obstáculo para una buena planificación cuando la universidad acepta el principio. Pero debe aceptar, al mismo tiempo, el deber de acoger los objetivos generales de la sociedad, sin dejar de conservar su libre albedrío —nunca insistiremos lo bastante sobre esto— para realizar los objetivos que le son propios y que, lejos de ser contradictorios respecto a las necesidades directas de la sociedad, le son complementarios. En cuanto al Estado, debe considerar la autonomía universitaria como punto de descentralización. En la mayoría de los casos la planificación del desarrollo tiene también que amoldarse a la autonomía de las empresas, lo mismo que a la de los poderes regionales o locales.

<sup>44</sup> Informe preparatorio para la Conferencia de París, p. 77.

Así pues, la planificación se aplica a las unidades descentralizadas, pero bajo su propia responsabilidad, después de ponerse de acuerdo sobre la política a seguir y sobre la técnica que se debe aplicar. No hay dificultad alguna que se oponga a la integración de la planificación universitaria respecto a planes más amplios. Por el contrario, todo está a favor de que se logre esta finalidad.

38. En resumen, las condiciones orgánicas de la planificación universitaria, en sus principios generales, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1) La planificación de una universidad debe concebirse como una parte integrante de la planificación del conjunto de la enseñanza, y esta última es a su vez función de la planificación del desarrollo económico.

2) La planificación universitaria sólo tiene sentido cuando el plan de desarrollo económico contiene objetivos cuantitativos y cualitativos que se relacionan con las necesidades futuras de conjunto y especializadas.

3) La planificación universitaria, lo mismo que la de todo el conjunto de la educación, debe fundarse en el concepto de la educación permanente, factor de modificación de todas las nociones tradicionales en materia de educación.

4) La planificación debe integrarse a una organización administrativa de la universidad que sea previamente acondicionada para proporcionarle todos los datos indispensables en materia financiera, contable, técnica y de efectivos. Esta administración debe estar en condiciones de regir a la universidad en función de un plan (*planning*), y de evaluar los resultados de la aplicación del mismo; tales necesidades implican la posibilidad de establecer una gestión "científica" en la universidad (ver número II).

5) La autonomía de la universidad no es un obstáculo para la planificación; implica una condición orgánica de esta última: *el plan debe establecerse de común acuerdo.*

6) El poder de decisión de la universidad debe disponer de suficiente estabilidad y concebir su política dentro del marco

temporal apropiado para la planificación. Hasta las decisiones

cotidianas deben ser tomadas en función del plan o, por lo menos, ser compatibles con él; pero, sobre todo, el poder debe estar en condiciones de ofrecer una política como marco de referencia a los planificadores; es decir, de proporcionales los objetivos generales del plan.

### 3. Necesidad de principios directores

39. No basta con prever el número de estudiantes que ingresen en el futuro, ni de titulados que se “produzcan” globalmente, ni aun por especialidades de estudio.

Tampoco definir con precisión el desarrollo de las diversas misiones de la universidad, ni calcular los recursos humanos técnicos y financieros para lograr dichos objetivos.

Esto constituye, desde luego, una política universitaria concebida en términos de planificación. Pero todavía hace falta que dicha política comprenda algunos principios directores que le den coherencia y significación.

Nos parece que dichos principios deben ser los siguientes, por lo que se refiere a la universidad de nuestra época:

a) Ocupar un sitio activo en el desarrollo integral de la sociedad (fin del ideal de la “torre de marfil”).

b) Democratizar los estudios.

c) Desempeñar una función central en la concepción y en la aplicación de la educación permanente.

d) Fundar la evolución individual de los estudios sobre la orientación (y la dirección), y no sobre una selección negativa.

Así pues, los cuatro principios clave de la universidad serán: *desarrollo de la sociedad, democratización, educación permanente y orientación.*

Los puntos *a* (desarrollo) y *c* (educación permanente) ya han sido suficientemente justificados y explicados en este estudio.

40. El punto *b* (democratización) amerita algunas aclaraciones suplementarias. Consta de tres aspectos:

— la respuesta de la universidad a la “demanda social”, y la lucha de la universidad por asegurar la *igualdad de oportunidades* en los estudios en general;



- la democratización de las formas y de los métodos de enseñanza en el seno de la propia universidad;
- la democratización de la actuación de la universidad (*participación* de maestros, investigadores y estudiantes).

41. En cuanto a la “demanda social”, la respuesta a este punto depende más del legislador, del Estado y del nivel de vida en general, que de cada universidad en particular. Por otra parte, en el momento en que los jóvenes llegan a la universidad, procesos conscientes e inconscientes, institucionales y latentes, han efectuado ya una selección que comienza a actuar desde la cuna. *Por lo tanto, el problema solamente pertenece en forma parcial a la universidad.* El estudio de los factores que intervienen en este fenómeno ha sido objeto del informe que elaboramos para la Conferencia de Ministros Europeos de Educación, organizada por la UNESCO en Viena, en noviembre de 1967. Tomamos entonces en consideración los siguientes factores: la estratificación social, las actitudes, motivaciones y prejuicios, el factor financiero, la no movilización de aptitudes intelectuales, el sexo, la región, las estructuras, los contenidos y los valores de la propia enseñanza.

Todos estos factores —económicos, socioculturales y escolares— han hecho que en muchos países las categorías de las capas inferiores de la estratificación social apenas si estén representadas en la universidad.

Y no obstante, con la ayuda del Estado, la universidad debe proporcionar sostenimiento financiero y material a los estudiantes a quienes los obstáculos económicos impiden el acceso a los estudios superiores, a pesar de que reúnan las aptitudes necesarias. Además, gracias a las investigaciones que se desarrollan en la universidad y a su calidad moral, esta institución debería ser la primera promotora de las reformas profundas que abarcaran todos los niveles de enseñanza, para que reinara una auténtica igualdad de oportunidades. Dicha igualdad tropieza con situaciones económicas y socioculturales, con prejuicios y con estructuras, que tienen una considerable fuerza de inercia.

42. En lo que respecta a la democratización de las formas y *los métodos de enseñanza en el propio* seno de la universidad,

ya hemos visto que hay dos tipos de necesidades opuestas: la de los jóvenes que provienen de medios culturales desfavorables, que resienten como un abandono la "libertad" que se concede a los estudiantes, porque quisieran ser "dirigidos" y más estrechamente encauzados; y las de los estudiantes que tienen una gran iniciativa intelectual y cultural, que desean estudiar por sí mismos con la ayuda de consejos técnicos proporcionados por los profesores y reemplazar los cursos por sesiones de libre diálogo con los maestros sobre los temas que figuran en el programa de enseñanza. Unos quieren que los cursos sean más eficaces, y los otros desean suprimirlos, ambos en nombre de la democracia en la enseñanza. Estas reivindicaciones son menos contradictorias de lo que parece a primera vista; conceder preeminencia a la función de los "consejeros" y de los "animadores" entre los maestros constituiría, desde luego, un progreso, pero precisamente a condición de dirigir mejor a los estudiantes. Con esta condición, estos métodos convendrían perfectamente a los estudiantes desfavorecidos que encontrarían así un excelente medio para compensar sus retardos socioculturales, y para prepararse, por medio del diálogo público, a vencer sus fallas.

Para aclarar algunos aspectos de esta cuestión consideramos útil citar una página de nuestro informe preparatorio para la Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades (Montreal, 1970):

Los movimientos dinámicos de los estudiantes se rebelan contra la enseñanza *ex cathedra*, que sólo les concede una función enteramente pasiva. Rechazan el argumento de autoridad en sus relaciones con los profesores, reivindican el derecho a la discusión, y quieren transformar la enseñanza en diálogo. Quieren aprender por sí mismos, y que los profesores se limiten a proporcionales documentación y consejos técnicos. Quieren suprimir los exámenes y reemplazarlos por otras formas de evaluación, ligadas al desarrollo del trabajo durante el año. Quieren dar pruebas de que conocen una materia (por ejemplo, la historia contemporánea), y no *in terminis* del curso del profesor Fulano de Tal. Quieren proscribir la verificación de los conocimientos memorizados y enciclopédicos —pronto olvidados y caducos—,

para reemplazarla por la verificación de la aptitud para servirse de los instrumentos de trabajo (tratados, formularios, bibliografías, etcétera), y comentar “en forma abierta” las materias objeto del examen. Subrayan el carácter totalmente artificial del examen actual; en la vida real nadie osaría comprometerse a trabajar exclusivamente de memoria; lo que hace falta es saber *manejar* una cátedra, representada por libros y documentos, por enfoques de pensamiento, por operaciones. Con este fin hay que formar a los estudiantes, y con base en él es como se les debe evaluar.

En esta orientación hacia una enseñanza activa y personal, hacia la autoformación ayudada por el maestro, hay muchos aspectos positivos. En suma, lo que se busca es poner la dinámica del “grupo pequeño” al servicio de la enseñanza. ¿Quiere esto decir que la exposición del pensamiento, de la investigación y de los problemas hecha por una especialista competente no tendrá ningún valor, porque se le califique de *ex cathedra*? Hay que saber distinguir. Cuánta gratitud intelectual no debemos cada uno de nosotros a los maestros que nos “hablaron”, desarrollando un pensamiento y un método que no hubieran podido expresar de otra manera que a través de esa exposición, y que sería un cliché “muerto” si estuviera impreso o se hubiera perdido en el diálogo. Lo que se debe proscribir es la “falsa” exposición verbal que no constituye más que un “texto hablado”. En esto los estudiantes tienen razón, y el mal se ha extendido como una nueva escolástica, tan mortal como la de la Edad Media...

En consecuencia, las concepciones de los estudiantes —aunque brutalmente expresadas— deben examinarse atentamente y experimentarse.

De cualquier manera, desde ahora se puede afirmar que estos métodos “democratizados” requieren un grupo de estudiantes *verdaderamente competente*. Este problema no es insoluble, pero exige dos factores escasos: los créditos y el tiempo...

43. En lo que se refiere a la democratización de la gestión, podemos resumir nuestro enfoque del problema de la siguiente manera:

Es cierto que la universidad debe fundarse en una acción democratizada, Pero solamente podemos exponer aquí el prin-

cipio, y no intentar siquiera deducir de él un estatuto que sería, según nuestra opinión, el mejor. . . Las situaciones de hecho son demasiado diversas para que se pueda tratar de formular proposiciones generales. Se trata de problemas que las instituciones afectadas deben resolver por sí mismas; lo que sería bueno o posible aquí, puede ser catastrófico o irrealizable en otra parte; cada tipo de solución deberá, además, ser matizada para encontrar su mejor grado de aplicación, el cual variará según el caso.

La vitalidad de las tradiciones, las relaciones de fuerza, las opiniones en vigor sobre el tema de las necesidades locales, y la función de fuertes personalidades, son las fuerzas que deciden si es posible, y hasta qué punto, que cada universidad sea democratizada en su gestión. Pero la corriente general en todo el mundo es en el sentido del aumento de la "tasa democrática" en estas instituciones. Esto es evidente. Es por ello que en este trabajo exponemos el principio y a ello nos limitamos.

44. En cuanto al punto *d* (orientación), se trata de un principio cuya aplicación, que exige la planificación, ayudará poderosamente a que coincidan la "demanda social" en materia de estudios universitarios y las "necesidades de desarrollo económico". En el punto 3 ya definimos los términos de esta oposición ("Las exigencias propias del desarrollo económico" del número I). Pero aquí se trata de los efectos de una *política de orientación* respecto a esta oposición.

Esta política requiere una condición previa (lo mismo que la que se refiere a la integración de la planificación universitaria con la del desarrollo), constituida por el estudio "prospectivo" del devenir de la población activa, que será la base de los objetivos cuantitativos y cualitativos de la universidad.

Dicho estudio debe ser ampliamente difundido por la universidad o por una oficina interuniversitaria, y a través de la organización de una "guía" individual se darían a conocer a los futuros estudiantes las características de las profesiones a las que pretenden dedicarse, lo mismo que las oportunidades que ofrezcan para desarrollarse en el porvenir. Ya hemos visto

que en la situación actual la elección de la futura profesión, hecha por los individuos o por sus familias, se basa en gran parte en informaciones insuficientes y erróneas, cuando no se hace al azar. Gracias a la organización de la información y a la dirección, las decisiones individuales serían tomadas con conocimiento de causa. Ahora bien, las oportunidades para poder ejercer la profesión elegida constituirían, indiscutiblemente, un factor determinante en dichas decisiones. Así se acercaría uno a la solución del problema de la concordancia entre la "demanda" y las "necesidades", gracias a una autocorrección de la demanda que se pondría de acuerdo con las necesidades conocidas. Además, los jóvenes que persistieran en emprender estudios universitarios que conduzcan a una profesión encumbrada indicarían con su insistencia que poseen una vocación cuya fuerza sería un factor de éxito, aun en el caso de una profesión que parezca ofrecer pocas posibilidades. De todos modos, los fenómenos de que se habla son relativamente fluidos, y no se trata de *numerus clausus* o del *Doomesday Book*.

45. Por otra parte, el principio de orientación debería sustituir a la selección negativa de los exámenes actuales; la universidad debería estar en condiciones de decir al estudiante en cuál sección de estudios le permitirían sus aptitudes y capacidades mejorar sus calificaciones; ahora, por el contrario, se limita a decir al estudiante fracasado que no tiene derecho a proseguir los estudios en que se le permitió ingresar, sin consejo de orientación.

46. La necesidad de adoptar la orientación como principio directo que abarque la planificación está bien demostrada en lo que se refiere a la América Latina, gracias al notable informe presentado acerca de la Argentina, para el OCDE. En las conclusiones referentes a la enseñanza universitaria y superior se dice:

El estudio de la repartición de los recién ingresados durante los últimos años, entre las dos ramas de estudios que hemos conservado, demuestra claramente los inconvenientes que resultan de la falta de un sistema racional de orientación y de selección

de los estudiantes, basado en una información precisa de los estudios que se emprenden, en las aptitudes y deseos de los postulados, y en un estudio de las posibles oportunidades posteriores.<sup>45</sup>

47. En resumen, el principio director de la orientación contiene las implicaciones siguientes:

1o. Previsión planificada de la población activa en cantidad y calidad.

2o. Organización interuniversitaria de la información disponible acerca de las características, las exigencias específicas, y las oportunidades que ofrezcan las profesiones; asimismo, información sobre el contenido y la naturaleza de los estudios que las constituyen.

3o. Organización en cada universidad de un servicio de "dirección", capaz de adaptar estas informaciones a cada caso individual, y de confrontarlas con las aspiraciones y las aptitudes de los recién inscritos.

4o. Reemplazo de los *exámenes* periódicos relativos a los conocimientos y a la práctica de los métodos (con una sanción que constituye una selección negativa), por modalidades de evaluación que resulten del ejercicio de los propios estudios (teniendo como conclusión ajustes o cambios de orientación, de acuerdo con las aptitudes o las aspiraciones comprobadas entre los alumnos). Este último punto se puede realizar con la ayuda del servicio de dirección, que debe constituir el centro de "distribución" de las corrientes de estudiantes a través de las diversas secciones de la universidad. Estos procedimientos exigen la misma organización estricta que se indicó al hablar de la democratización de los métodos de enseñanza y, además, mayor flexibilidad en los programas.

Es claro que un principio director como el de la orientación requiere de una planificación del flujo de estudiantes, de las estructuras que componen el cuerpo de profesores, y de los programas de estudio, completamente distinta de la que resultaría

<sup>45</sup> *Educación, recursos humanos y desarrollo en Argentina*, OCDE, París, 1967, p. 134.

de un simple perfeccionamiento de los estudios actuales, según una perspectiva de crecimiento.

#### 4. *Las etapas de la planificación a la larga*

48. Desde luego, la práctica de planes universitarios. Pero, *¿qué duración deben tener dichos planes?*

También aquí es necesario recordar las perspectivas presentadas en el informe preparatorio para la Conferencia de París.<sup>46</sup>

En realidad, la política concebida en función del porvenir consta de tres etapas:

— La prospectiva (a largo plazo, o sea de veinte a treinta años; actualmente la atención se fija el límite del año 2000).

— La *planificación* (que abarca un *término medio*, o sea un máximo de diez años, pero generalmente de cuatro a cinco).

— La *programación* (a *corto plazo*) o sea un máximo de tres años, aunque por lo general es de un año (presupuesto anual).

Desde luego, el uso de estos términos está inspirado en el deseo de lograr una mayor claridad, pues todavía se encuentran confusiones en el uso de esta terminología. Se confunden aún con frecuencia los términos planificación y programación. Algunas veces hay confusión también entre política e ideología. Así, vemos que la planificación de la economía belga (que abarca periodos de cinco años) es calificada oficialmente de "programación", puesto que en el momento en que fue implantada la palabra planificación tenía una orientación "directriz".

Aquí hemos adoptado la racionalización de los términos según se emplean en el informe preparatorio de la Conferencia de París.

Cada una de las etapas difiere no sólo por la amplitud del periodo que abarca, sino por sus funciones específicas.

La prospectiva no aporta "previsiones" *detalladas cuantitativamente*, sino solamente la indicación de marcos de referencia alternativos que contienen cifras máximas y mínimas, y categorías relativas a los fenómenos globales.

<sup>46</sup> Ver pp. 92-96.



28 SET. 1988

Dentro del margen determinado así, y que es consecuencia de las "presiones u obligaciones", la prospectiva expresa lo que puede ser deseable en virtud de los principios directores que se han fijado explícitamente desde el principio. El valor de una "prospectiva" depende de la compatibilidad y de la coherencia de las elecciones hechas como deseables, dentro del límite de las determinaciones.

La prospectiva constituye la "tela de fondo" de una planificación con objetivos lejanos que no se deben descuidar.

La planificación no solamente abarca los fines probables y considerados como objetivos, sino la asignación en el tiempo y en el espacio de medios humanos, materiales y financieros para lograr dichos fines.

La programación agrupa en periodos anuales los *proyectos* concretos de realización, sin salirse del marco del plan. Si los factores evolucionan en forma distinta a lo previsto, la programación de un año determinado requiere que se ajusten el plan y sus objetivos globales para el fin del periodo sometido a la planificación. La programación es, pues, uno de los factores que pone en marcha el proceso de revaluación anual del plan.

Asimismo, a medida que los planes se adaptan, la prospectiva sigue su evolución y se adapta también, cuando la amplitud de los cambios es significativa por su escala y duración.

49. En conclusión, la planificación universitaria debe llegar progresivamente a expresarse en las tres etapas de la política concebida en función del porvenir. Los principios directivos son un marco prospectivo previo. Pero la etapa urgente para la universidad es la de la planificación, con el fin de situarse dentro del marco general de las planificaciones más amplias que la engloban. Cuando éstas no existan, la planificación universitaria se fundará en los datos que haya podido reunir con sus propios recursos, y los interpretará de acuerdo con sus problemas específicos.

La planificación implica la programación, sin la cual no constituye más que un simple ejercicio de previsión. Pero la programación quedará imperfecta, puesto que exige la aplicación de métodos de gestión científica. Ahora bien, éstos no siempre



encuentran en el seno de las universidades las condiciones indispensables para su desarrollo (ver nuestro número II). Pero en toda hipótesis, aunque sea imperfecta, la planificación hará la función de "predicción creadora".

Ofrecerá una imagen más concreta del porvenir y será, por lo tanto, un llamado a la acción. Cuando menos hará que se tome conciencia de la realidad y de la dimensión de los problemas de la universidad.

### 5. *Participación e información*

50. La planificación no podrá ser obra solamente de los planificadores. En tal caso sería pura y simplemente tecnocrática. En cambio, la planificación que es voluntad de realizar un determinado porvenir, requiere en cierto modo de la participación de todos los que, en el grado que sea, participen en los actos que influyen sobre ese porvenir.

En este sentido se hace uno de los primeros comentarios del informe final de la Conferencia de París:

La planificación es un proceso intelectual de crítica enterada y una forma de pensamiento que puede y debe contar con la participación de los hombres políticos, los administradores de la educación, los profesores e instructores, los estudiantes y, desde luego, de todos los sectores de la población, en la medida de lo posible.

La planificación es esencialmente una voluntad de racionalizar y de sistematizar la formulación de las decisiones frente al porvenir, y este esfuerzo puede ser facilitado por cierto número de métodos de examen de las consecuencias de diversas soluciones.<sup>47</sup>

Esto se refiere a la planificación de la educación en general, pero naturalmente también es aplicable a la planificación universitaria. Cabe aquí una reflexión de Roger Gregoire, hecha en su contribución al *seminario* (de cinco semanas) celebrado en París de abril a mayo de 1964, bajo los auspicios de la

<sup>47</sup> Informe final, p. 11.

UNESCO, sobre el tema de la planificación de la educación, en el que hace notar que la planificación de la educación en América Latina no había producido realizaciones “impresionantes”; pero que de todas maneras la sola existencia de un plan, aunque insuficiente, tiene efectos en sí mismos positivos:

También debe recordarse que el simple hecho de la existencia de un plan crea una situación que favorece el progreso futuro en este terreno. La simple preparación de un plan implica algunas medidas de cooperación entre los servicios de planeación, los ministerios, funcionarios administrativos, asociaciones profesionales y organismos privados; y dicha cooperación, una vez establecida, tiende a estrecharse para favorecer la formulación de planes más realistas. Pero lo que es aún más importante es que la existencia de los planes ha forjado una conciencia de la necesidad de planear, que con el tiempo producirá su frutos.<sup>48</sup>

Si los efectos positivos de la mera existencia de un plan, aunque imperfecto, son reales, se debe a la información que va ligada al plan, y a cierto grado de participación de elementos de otros medios diversos al de los planificadores.

El informe final de la Conferencia de París lo afirma también de manera contundente: “Se ha reconocido sin reservas que la comunicación y la participación general son indispensables para la planificación de la educación y la ejecución de los planes”.

Lo que se aplica a la planificación de la educación en su conjunto puede aplicarse también a la planificación universitaria, que se refiere a un medio individualista y de espíritu crítico. “La discusión ha demostrado que, gracias a la información y a las consultas, la planificación de la educación y su aplicación pueden tener una *característica educativa* propia y ser por sí misma un motor de evolución”.<sup>49</sup>

Y también: “La planificación, para ser juiciosa y eficaz, debe

<sup>48</sup> *Problems and Strategies of Educational Planning, Lessons from Latin America*. (Problemas y estrategias de la planeación de la educación, lección de América Latina). UNESCO. (IIEP), 1965, p. 56.

<sup>49</sup> *Informe final*, p. 24.

ser el resultado de concepciones y de esfuerzos conjuntos de todos los interesados".<sup>50</sup>

51. En lo que se refiere a la universidad, los principios y los métodos en juego se expresan en algunas proposiciones:

— Los planificadores, especialistas en sus técnicas, deben tener conocimiento suficiente de los problemas de la enseñanza, de la administración, y de la investigación de la universidad, a fin de evitar omisiones, contrasentidos, errores de prioridad y de evaluación al construir sus planes.

— Quienes tienen el poder en la universidad deben tener, por su parte, un conocimiento suficiente de los principios de la planificación para presentar a los planificadores problemas que puedan resolver, y en términos que les permitan asimilarlos.

— La administración que gobierna la universidad debe comprender la significación del marco de referencia que constituye para el plan, y estar técnicamente en condiciones de colaborar con los planificadores.

Estas tres categorías de personas deben poner en obra procedimientos permanentes de información mutua y organizar discusiones en colegios en las etapas y para las finalidades perseguidas. Su actividad debe abarcar el uso sistemático de información y del procedimiento de participación. Esta es la única manera de evitar el nacimiento y desarrollo de oposiciones, de incomprensión y de desconfianza.

— La comunidad que constituye la universidad no aceptará representar un papel pasivo de simple ejecutante del plan. Cada sector debe ser consultado sobre la función, por modesta que sea, que debe asumir en el proceso de planificación y, para conocer y aceptar esta función, cada uno debe estar suficientemente informado acerca del conjunto. Esto es la democracia: información y participación. Maestros, investigadores y estudiantes deben ser tratados de la misma manera.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 24.

Discurso de inauguración de M. Maheu, director general de la UNESCO. V, anexo III del *Informe final*, p. 68.

— Cuando se trate de la función de una *sección de la universidad* (facultad, instituto o cualquier otro organismo) la información y la participación deben estar organizadas de tal manera que los responsables puedan actuar en forma positiva y funcionalmente con conocimiento de causa, y que su personal, sus colegas, —*juniors*— y estudiantes, debidamente informados y consultados, los sigan en forma natural, con pleno espíritu de cooperación.

— Cuando se trate de la función de una *categoría de la comunidad* (enseñanza, investigadores, personal administrativo y técnico, estudiantes), ésta debe estar suficientemente informada, y debe establecer una discusión sobre los problemas con los representantes democráticamente designados de la categoría en cuestión. Con este fin pueden establecerse consejos permanentes.

— La información se realiza a través de publicaciones *ad hoc*, de periódicos, o por medio de exposiciones. La participación se ejerce a través del uso del derecho de palabra en las reuniones y en los consejos, de “tribunas libres” en las publicaciones, del derecho a seguir organizado en la universidad, y del derecho de poner carteles en los sitios apropiados.

52. Este conjunto de medidas que debe adaptarse a los casos particulares, al clima y a las estructuras de las universidades, ofrece grandes posibilidades. De esta manera, cada miembro de la comunidad se considera participante, y la planificación llegar a ser instrumento de todos. La información que la “base” le dé a los responsables impedirá muchos errores, y la que los responsables le den a la base evitará malos entendimientos y resistencias, abiertas o latentes, que restan eficacia.

La participación de todos los responsables (decisión, planificación y administración) a través de procedimientos colegiados, evitará que surjan rivalidades que pueden conducir a rupturas. La participación de la “base” en el esfuerzo de los responsables hará que el plan sea una “predicción creadora”, un factor de creatividad.

Ciertamente que la información y la participación exigen esfuerzos y absorben tiempo; las decisiones serán menos rápi-

das y podrán retardarse por los procedimientos de consulta. Pero esta desventaja es insignificante si se compara con los resultados obtenidos; sobre todo si se tiene en cuenta que el peso de los esfuerzos y de la pérdida de tiempo se hacen sentir especialmente al principio, tal y como lo prueba la experiencia. Cuando se ha creado el clima psicológico y se ha generalizado la confianza, los procedimientos se aligeran, el retardo disminuye y el objeto de las discusiones se limita a lo que es verdaderamente importante. Los contactos informales de personas se hacen habituales y hacen más flexibles los contactos institucionales entre organismos. Este es el nuevo estilo de vida que podría instaurar la universidad, dando así una nueva imagen de sí misma, que sería ejemplar para la sociedad en general.

Y el ejemplo sería educativo, pues las normas creadas en la universidad en este medio de cooperación aportarían a la sociedad el espíritu de información y de participación, lo mismo que el sentido de una democracia vivida y adquirida en el curso de la vida universitaria.

## 6. Conclusiones

53. Los problemas de la planificación universitaria son múltiples y por su complejidad demuestran que este método, para instaurarse realmente, requiere condiciones que solamente esfuerzos convergentes y decididos pueden realizar. En seguida resumiremos estas condiciones:

1o. La planificación es una mentalidad. No es el fruto de una célula de planificadores que, aislados, se convertirían en tecnócratas. Requiere que los responsables de la política universitaria la conciban en función del porvenir, y no de acuerdo con las tradiciones y el respeto a los precedentes.

2o. La planificación universitaria debe ser parte integrante de la planificación de la educación en su conjunto, que a su vez está en función de la planificación general del desarrollo. La educación debe concebirse como un proceso permanente que abarque toda la vida de los individuos.

3o. En la universidad la planificación debe quedar integrada

a la estructura administrativa, por lo cual requiere un poder de decisión estable.

4o. La autonomía de la universidad no es un obstáculo para la planificación universitaria, integrada en un plan nacional; no se trata más que de un caso de descentralización entre muchos otros, pero requiere un *acuerdo* sobre los objetivos.

5o. La planificación universitaria, si se quiere evitar la imprecisión de los contenidos, debe ordenarse según "principios directores" los que, de acuerdo con nuestra opinión, son:

- La participación en el *desarrollo* general de la sociedad,
- la *democratización* de los estudios y de la gestión,
- la *educación permanente*,
- la *orientación y la dirección*.

Estos principios requieren la creación de servicios apropiados, la reforma de los métodos de estudio y de exámenes.

6o. La planificación como principio general tiene tres etapas:

- La prospectiva.
- La planificación propiamente dicha.
- La programación.

7o. La información y la participación constituyen la garantía de la eficacia de la política de planificación. Los procedimientos que implican ponen en acción el principio de democratización, y la planificación le da un objetivo. Al asegurar la aceptación del plan por parte de la comunidad le dan una fuerza de realización fundada en el proceso sociológico de una auténtica "predicción creadora".

#### IV. CONCLUSIÓN GENERAL

54. Nuestra conclusión podrá ser breve.

Los problemas que actualmente parecen salir del ámbito de la universidad (número I) han servido para que presentemos conclusiones concisas en el párrafo 15, a las que podemos volver a hacer referencia.

Los seis puntos que abarca podrían dar lugar a discusión, interpretación y comentarios. La planificación se presenta como

una opción de política general que implica la modernización de la administración universitaria, la formación —con este fin— de un nuevo tipo de funcionarios, y también la integración de los planes de la universidad con la planificación del desarrollo, no solamente de la educación, sino de toda la economía.

En esta perspectiva, la universidad debe ser considerada como una “empresa”, como una “unidad” de producción. A este tema consagramos nuestro número II. Hay que subrayar aquí que la aceptación necesaria de este principio no significa que la universidad renuncie a su autonomía en el empleo de los medios, ni sobre todo, a sus objetivos propios, de naturaleza humanista y cultural (especialmente al carácter general que debe tener la formación de los marcos de referencia de la sociedad). También en lo que a esto se refiere hemos reunido nuestras conclusiones en algunos puntos del párrafo 29. Estos puntos podrían asimismo tomarse en consideración con vista a discusiones, interpretaciones y comentarios.

Recordemos nuestra insistencia en el hecho de que el uso de las técnicas elevadas de gestión científica, necesarias para la elaboración y aplicación de una planificación satisfactoria, no debe ser ni total (*todas estas técnicas*) ni simultáneo (su adopción debe ser progresiva).

La propia planificación es un proceso caracterizado por una progresión que va de lo elemental a lo complejo. Pero desde el principio resulta útil como marco para las decisiones, y como predicción creadora de acción concreta.

El número III estudia algunos problemas fundamentales presentados por la planificación y sus implicaciones. También aquí hemos agrupado nuestras conclusiones en algunos puntos; son siete (ver párrafo 53), de los cuales algunos no son otra cosa que la confirmación de los puntos precedentes. Pero hay algunas cuestiones particulares que han dado lugar a conclusiones precisas:

— Las condiciones orgánicas de la planificación en el párrafo 38.

— El principio de orientación y dirección en el párrafo 47.

— Los principios y los métodos relativos a la información y

a la participación en el párrafo 51.

Todas estas conclusiones claramente especificadas podrían ser también objeto de discusiones, interpretaciones y comentarios.

Subrayaremos el punto 4o. del párrafo 53 como especialmente importante en lo que se refiere a los principios: "La autonomía de la universidad no es un obstáculo para la planificación universitaria, integrada en un plan nacional; no se trata más que de un caso de descentralización como otros, pero requiere un acuerdo sobre los objetivos".

55. La impresión general que nos produce este estudio es que la universidad se encuentra actualmente obligada a proceder hacia una reforma profunda de su gestión en el sentido de la administración científica y de la participación democrática. Sus objetivos específicos, sin haber sido alterados, han sido profundamente marcados por la presión de la "demanda social" (afluencia de estudiantes), y por las exigencias del desarrollo económico que la integran a la nación, sin que por esto se suprima su autonomía.

Hay dos principios que rigen la reforma de los estudios universitarios: la educación permanente y la orientación. Ejercen efectos transformadores de una potencia que se manifiesta ya en la realidad.

El conjunto de estos factores está destinado a organizarse en la planificación universitaria, la cual podrá ordenar estas profundas mutaciones.

Esta necesidad es esencialmente la que impone con urgencia la aplicación de la planificación, antes de que sea demasiado tarde.



## ANEXO I

### EDUCACIÓN PARA AHORA O PARA AYER. SYLVAIN LOURIE. ANEXO ESTADÍSTICO EDUCACIÓN INSCRIPCIÓN TOTAL COMO PORCENTAJE DE GRUPOS DE EDADES 20-24. 1955, 1960 Y 1962

	1955 <i>a</i>		1960 <i>a</i>		1962 <i>c</i>	
	<i>Miles Inscritos</i>	<i>Índice b</i>	<i>Miles Inscritos</i>	<i>Índice b (1955=100)</i>	<i>Miles inscritos b (1955=100)</i>	<i>Índice b (1955=100)</i>
Argentina	149	100	166	111	192	129
Bolivia	4	100	8	200	...	...
Brasil	74	100	96	130	107	145
Chile	20	100	27	135	28	140
Colombia	13	100	23	177	29	223
Costa Rica	3	100	5	167	6	200
Cuba	17	100	12	71	...	...
República Dominicana	3	100	5	167	4	133
Ecuador	6	100	9	150	11	183
El Salvador	1	100	2	200	3	300
Guatemala	3	100	4	133	7	233
Haití	1	100	2	200	2	200
Honduras	1	100	2	200	2	200
México	79	100	88	111	101	128
Nicaragua	1	100	1	100	2	200
Panamá	2	100	4	200	5	250
Paraguay	2	100	3	150	4	200
Perú	17	100	29	171	38	224
Uruguay	15	100	21	140	...	...
Venezuela	8	100	24	300	32	400
<b>TOTAL:</b>	<b>419</b>	<b>100</b>	<b>530</b>	<b>126</b>	<b>573</b>	<b>137</b>

■ Datos no obtenibles.

- a) Fuente: Datos proporcionados por Mr. Sylvain Lourie, Miembro del "Instituto de Estudios del París, basados en "Educación en América Latina", un documento de trabajo preparado por la OEA sobre Educación. Los datos sobre Cuba se tomaron de *World Survey Education*, de la OEA.
- b) Fuente: los índices y porcentajes han sido calculados por el secretariado de la IIEP basándose en los datos de la OEA.
- c) Fuente: Datos proporcionados por M. Sebastian Ferrer Martin. Basados en las respuestas a los cuestionarios en conexión con el Informe del Comité Consultivo Intergubernamental, UNESCO. Proyecto *Major Problems and Strategies of Educational Planning-Lessons from Latin America*, UNESCO (IIEP).

ANEXO II

CUADRO CORRELATIVO QUE PERMITE CARACTERIZAR LAS ETAPAS DE DESARROLLO COMPARANDO LOS FACTORES DE ENSEÑANZA Y LOS FACTORES SOCIOECONÓMICOS DE BASE

Este cuadro fue establecido por R. Ruiter<sup>1</sup> en su trabajo titulado: "Evaluación de la demanda y de la oferta de personal calificado", presentado en el Coloquio de Amberes (19-30 de septiembre de 1966), organizado por el Ministerio Belga de Educación Nacional y de la Cultura y por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).<sup>2</sup> Los datos fueron reproducidos en las publicaciones de la ONU y por instituciones especializadas.

Las cinco etapas del desarrollo agrupan a cerca de cien países, de la manera que se muestra en seguida, según el ingreso por cabeza de habitante (desde el Alto Volta hasta los Estados Unidos).

PAÍSES INCLUIDOS EN EL CUADRO				
Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5
1. Alto Volta	21. Nigeria	41. Túnez	61. Líbano	81. Austria
2. Nepal	22. Tailandia	42. Perú	62. México	82. Países Bajos
3. N. Guinea	23. Haití	43. Guatemala	63. Colombia	83. Finlandia
4. Somalia	24. Kenya	44. Irán	64. España	84. Alemania
5. Ruanda	25. Camboya	45. Ghana	65. Grecia	Federal
6. Burundia	26. Congo	46. Filipinas	66. Costa Rica	85. Noruega
7. Birmania	27. Sudán	47. Senegal	67. Chile	86. Dinamarca
8. Afganistán	28. Vietnam S.	48. Ecuador	68. Panamá	87. Francia
9. Tanganika	29. Angola	49. Irak	69. Singapur	88. Bélgica
10. Pakistán	30. Bolivia	50. Honduras	70. Japón	89. Reino Unido
11. Uganda	31. Corea S.	51. Turquía	71. Cuba	
12. Sierra Leona	32. República Centro Africana	52. Costa de Marfil	72. Jamaica	90. Australia
13. Mozambique	33. China (Formosa)	53. El Salvador	73. África S.	91. Nueva Zelandia
14. Nigeria	34. Madagascar	54. R. Dominicana	74. Uruguay	92. Suecia
15. Indonesia	35. Malí	55. Argelia	75. Argentina	93. Suiza
16. Chad	36. Guinea	56. Nicaragua	76. Irlanda	94. Canadá
17. Dahomey	37. Ceilán	57. Fed. Malaya	77. Italia	95. EE. UU.
18. India	38. Paraguay	58. Portugal	78. Israel	
19. Togo	39. Libia	59. Brasil	79. Puerto Rico	
20. Laos	40. Marruecos	60. Hong Kong	80. Venezuela	

Los datos de este cuadro se refieren al año de 1960. Desearíamos que fueran más recientes, pero se trata sobre todo de poder alinear los datos para el mismo año, con el fin de obtener correlaciones significativas.

<sup>1</sup> *Central Planbureau*. La Haya, Países Bajos.

<sup>2</sup> *Algunos problemas del desarrollo de la Enseñanza Superior en Europa*. Ministerio Belga de Educación Nacional y de la Cultura (1969.) ver pp. 204 y ss., y el *Apéndice*, p. 229.

## ANEXO III

El cuadro siguiente contiene los elementos de una comparación internacional. Se muestran en él las características socioeconómicas de una muestra de cien países.

	E T A P A				
	1	2	3	4	5
<b>CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES SITUADOS EN DIFERENTES ETAPAS DE DESARROLLO ECONÓMICO EN 1960</b>					
<b>A. Situación económica</b>					
Producto interior bruto por habitante en dólares americanos	61	103	197	420	1 265
Consumo de energía por habitante (en kilos de carbón)	41	110	224	982	3 255
<b>B. Mano de obra</b>					
Población activa masculina por sector económico (%)					
Agricultura	76	63	61	41	18
Industrias manufactureras, minas, construcción	8	14	17	25	46
Servicios	16	23	22	34	36
	100	100	100	100	100
<b>C. Enseñanza (por grupos de edad)</b>					
Efectivos de estudiantes en porcentaje por grupos de edad y por categoría de enseñanza					
Muchachos					
Enseñanza primaria (5-14)	28	53	42	65	74
Enseñanza secundaria general (15-19)	21	21	22	29	53
Enseñanza secundaria profesional (15-19)	1	5	6	11	41
Enseñanza secundaria total (15-19)	22	28	31	41	90
Escuelas normales: enseñanza secundaria (20-24)	1,0	0,7	0,8	1,0	1,1
Escuelas normales: enseñanza superior (20-24)	0,2	0,5	0,3	0,4	1,7

	<i>E T A P A</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Escuelas normales, total (20-24)	1,0	1,1	1,0	1,2	—
Enseñanza superior (20-24)	2,4	3,5	2,8	7,0	11,5
<b>Muchachas</b>					
Enseñanza primaria (5-14)	16	45	35	64	74
Enseñanza secundaria general (15-19)	5	11	13	25	53
Enseñanza secundaria profesional (15-19)	0,3	2	3	7	33
Enseñanza secundaria total (15-19)	5	13	18	33	81
Escuelas normales, enseñanza secundaria (20-24)	0,5	0,3	0,9	3	2
Escuelas normales, enseñanza superior (20-24)	0,0	0,3	0,4	1	2
Escuelas normales, total (20-24)	0,6	9,7	1,0	4	3
Enseñanza superior (20-24)	0,4	1,0	0,9	3	5
<b>Estudiantes de enseñanza superior por rama de estudios (en % del total)</b>					
Letras	26	19	16	17	25
Pedagogía	5	9	6	11	9
Bellas artes	—	2	3	6	2
Derecho	9	15	18	14	7
Ciencias sociales	24	18	16	13	11
Ciencias exactas y naturales	19	13	9	8	14
Ciencias de ingeniería	5	8	12	11	14
Medicina	9	13	19	16	16
Agricultura	2	4	3	3	3
No especificado	2	1	—	2	—
	100	100	100	100	100
<b>Población masculina por situación y por profesión (%)</b>					
O. Cuadros técnicos y similares	—	2	2	5	9
1. Personal de administración, ejecutivo y de dirección	—	1	2	4	6
2. Empleados de oficina	—	3	3	6	5
3. Vendedores	—	6	3	8	6
4. Agricultores, pescadores, cazadores, leñadores	—	66	60	30	17
5. Mineros, obreros, cargadores	—	1	1	2	1
6. Trabajadores de transportes y de comunicaciones	—	2	4	6	9
7-8. Artesanos, obreros de la industria de la transformación	—	10	16	28	40

	E T A P A				
	1	2	3	4	5
9. Obreros del sector de servicios y de las actividades deportivas y recreativas	—	3	5	5	4
10. Otras	—	6	4	6	3
	100	100	100	100	100
Repartición en porcentaje del nivel más alto de educación adquirido por personas de 25 años o más					
Instrucción inferior al 1er. grado	—	82	80	46	17
1er. grado (enseñanza primaria)	—	14	16	44	62
2o. grado (enseñanza superior)	—	3	3	8	18
3er. grado (enseñanza superior)	—	1	1	2	3
	—	100	100	100	100
Médicos por cada 100 000 habitantes	5	15	25	86	123
Dentistas	0	2	5	21	42
Parteras	4	10	11	36	26
Farmacéuticos	1	5	7	32	36
Veterinarios	0	1	1	8	12
Enfermeras y enfermeros	15	22	28	116	350
Personal de enseñanza en el 1er. grado por % de población					
Personal de enseñanza en el 2o. grado	120	254	308	450	473
Personal de enseñanza profesional	23	35	62	143	222
Personal de enseñanza normal	3	11	22	52	128
Personal de enseñanza de 3er. grado	2	8	7	17	12
Personal de enseñanza de 3er. grado	3	12	16	40	53
Gastos públicos dedicados a la enseñanza en % del ingreso nacional	2,7	3,5	2,3	3,2	4,2

Se trata de una muestra formada en 1960, pero puede considerarse que este cuadro muestra las condiciones y los efectos del crecimiento económico.

Este cuadro hace pensar que la demanda de personal altamente calificado (técnicos y trabajadores provistos de una instrucción secundaria y superior, personal médico que haya realizado estudios superiores) aumenta muy rápidamente, especialmente en las etapas más avanzadas del crecimiento económico. El cuadro también hace pensar que el efectivo de personal instruido

(expresado en porcentajes de los grupos de edad correspondientes) crece a medida que aumenta el ingreso.

Este cuadro **permite** investigar las correlaciones que podrían existir entre los **datos** socioeconómicos y las orientaciones, lo mismo que con los niveles de estudio, en la enseñanza, y *para asegurar* la misma.

De todas maneras nos parece que constituye un útil marco de referencia para discutir las cuestiones que interesan a la AIU.



## LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO EN LA UNIVERSIDAD \*

SUMARIO: I. *Plan*. II. *Planificador*. III. *Planeamiento*. IV. *Criterios*. V. *Comisión*. VI. *Procedimientos*.

### I. PLAN

1. Un “plan” representa la disposición general de una obra. Se presupone nivelado —es decir: horizontal, “abierto a la vista”, sin mistificación— y, además, es un intento de organizar una futura actividad, la que a su vez puede o no ser la continuación de algo ya operante.

2. La representación gráfica de una construcción llámase también “plan”, ejemplo demostrativo de lo que se persigue como meta, con una proyección de conocimientos disponibles hacia cualquier realización futura vinculada con ellos.

3. Un plan es algo más completo, mejor pensado, más integral que un proyecto, también dirigido a la elaboración de una actividad futura. Para su calidad intrínseca exige, sobre todo, coherencia interna.

4. Planeamiento o planeación es la preparación imaginativa, lógica y consistente de un programa sistemático, ecuánime, llano y completo, en favor de la futura ejecución de cualquier acción predeterminada.

5. Sin conocimientos firmes sobre la situación que antecede a la planeación, el plan resulta una simple especulación; tal vez imaginativa y posiblemente hasta coherente internamente, pero desvinculado de la realidad y, de esta manera, condenado a su incumplimiento o no realización.

\* Documento de Trabajo del Departamento de Asuntos Educativos de la Secretaría General de la OEA.



## II. PLANIFICADOR

1. El planificador, por consiguiente, necesita de datos fidedignos y actualizados, recursos humanos y materiales adecuados, tiempo apropiado, serenidad y capacidad propia para elaborar, poner en marcha y mantener un esquema sistemático, lógico, imaginativo y, al mismo tiempo, práctico, con vista a la realización de una obra deseada.

Para tal fin, el plan debe fundamentarse en investigaciones previas que aseguren racionalidad a sus hipótesis, objetividad en sus análisis y justificación de las alternativas que propone.

2. Mientras el planificador de una empresa comercial "planea" con base en metas ya preestablecidas y el sólo propósito de encontrar la mejor —quiere decir, la más productiva— solución para un problema institucional cualquiera, el planificador universitario, en la mayoría de los casos, se ve obligado a proponer metas todavía no definidas y lograr su aceptación, antes de poder proseguir con sus labores de planeación propiamente dichas.

a. Planeamiento sin una clara definición de objetivos o sin comprender la misión de la institución, resulta una mera improvisación.

b. Antes de empezar la formulación de un plan, el planificador debe saber si la universidad opta, por ejemplo, por el lado humanístico, el tecnológico o ambos; si se dará énfasis al estudio del hombre, se desarrollará el sector agropecuario o se concentrará en carreras cortas técnicas, etcétera.

c. El mínimo que debe saber es qué sectores del conocimiento ya tiene la universidad y cuáles pretende atender.

3. Por lo demás, el planificador universitario traza y propone líneas directrices, sin inmiscuirse en los juegos de intereses institucionales para lograr la aceptación de sus recomendaciones. Convencer es su deber, pero debe rechazar de plano la tendencia a transformarse en otra fuente institucional más de presiones indeseables.

4. En última instancia, el poder del planificador descansa en su conocimiento de los hechos institucionales. Conocimiento es poder y sin él no se puede planear. Si el planificador es

lo que debe ser, sus conocimientos automáticamente lo hacen poderoso, lo que, a su vez, le permite ser eficaz, sin necesidad de adquirir poderes administrativos de un interventor institucional.

5. Podrán surgir rivalidades entre las autoridades universitarias y los planificadores, especialmente cuando la influencia paulatinamente adquirida por los últimos vaya ejerciendo sus propias presiones sobre la institución. Aun cuando no es su propósito ejercer políticamente este poder, los planificadores no podrán evitar que se produzcan reacciones negativas por el simple hecho de constituirse en un epicentro de actividad dinámica.

6. Esto será interpretado por las autoridades como una rivalidad inaceptable. A veces, malentendidos de tal naturaleza resultan hasta en el fracaso de un buen plan.

a. Debe hacerse lo posible para mantener la confianza personal entre las partes afectadas, comprobando irrefutablemente, a satisfacción de todos, que el planificador no está usando sus labores como trampolín para ascender a otros cargos.

b. Provisto de suficientes informaciones, sólidas y debidamente ordenadas —ofrecidas sin pedantería y siempre con prudencia— el planificador podrá mantener la confianza de las autoridades universitarias y, así, lograr el éxito final de su planeamiento.

### III. PLANEAMIENTO

#### 1. *Posición*

Si, como en el caso presente, la obra se refiere a la organización de una universidad, planeamiento universitario implica la proyección de la universidad y de sus actividades hacia su propio futuro. Puede realizarse a cualquier nivel institucional o connotativo, razón por la cual es necesario definir de antemano los términos involucrados, a fin de evitar subsecuentes contradicciones.

## 2. *Aceptación*

El reconocimiento valorizado sobre la necesidad del planeamiento universitario surgió después del clamor general por la reforma. Dada la confusión reinante en lo que concierne al contenido reformista en sí —sobre sus metas, mecanismos y naturaleza— no es de extrañarse que la planeación tuviera igual dificultad en definir *su* naturaleza y encontrar *sus* mecanismos y metas. Pero no queda la menor duda que, en la práctica, ya se está impulsando la planificación universitaria como una actividad intrínsecamente aceptada aun cuando, todavía, no perfectamente comprendida.

## 3. *Niveles*

a. Institucionalmente hablando, siempre hubo y siempre habrá algún grado de “previsión”, hasta en la universidad tradicional, compuesta como está casi exclusivamente, de facultades y escuelas profesionales. Sólo el deseo de obtener un nuevo edificio —sin vinculación, todavía, con cualquier movimiento reformista— ya representa alguna especie de planeación en las actividades cotidianas de sus autoridades constituidas.

b. Como segundo paso en el desarrollo de una conciencia más adecuada de lo que es y debe ser planeamiento, tenemos la proyección volitiva de la universidad tradicional, hacia su propio, pero estructuralmente inalterado, futuro.

Muchas de las “ciudades universitarias” —“planeadas” de esta manera durante las últimas décadas, compuestas de nada más que lo mismo de antes, con la diferencia de estar todo o casi todo reunido en un solo sitio y de ser el conjunto más extenso, más lujoso y mayor— simbolizan efectivamente este hecho, esta mentalidad.

c. En seguida viene la etapa que vislumbra *algunas reformas* —cada cual con su valor propio, pero en su mayoría desvinculadas y frecuentemente contradictorias entre sí— que la universidad en transición de lo tradicional a lo moderno introduce, con cualquier grado de avance en materia de coordinación *estructural y administrativa entre distintas unidades académicas.*

co-científicas, como nuevos elementos en sus planes para el futuro. *Así empieza la tarea real de un planeamiento*, con miras a modificaciones institucionales programadas y no solamente a mejoramientos materiales.

d. Planeamiento con el propósito de implantar una reforma integral —que permitiría el desenvolvimiento de una universidad integral, flexible, internamente vinculada y orgánicamente integrada, para servir todas las carreras ofrecidas y bajo una administración única— sería la cuarta y más avanzada etapa en el desarrollo de una técnica de planificación. Por supuesto, es la más difícil y más complicada de todas.

El planeamiento integral necesita un enfoque global del problema para amalgamar en un todo los aspectos académico-científicos, administrativos, físicos y axiológicos de la institución entera, conforme pautas y metas establecidas para la comunidad por órganos de planeación nacional en los que la universidad también debe tener asiento.

#### IV. CRITERIOS

1. Todo lo anterior demuestra que existe una obligación institucional de disponer de criterios, en función del nivel de planeación que la universidad pretende o puede perseguir. No basta exclamar con gran entusiasmo que la organización “va a planear”, cuando no hay ideas claras sobre el tipo de planeamiento deseado o factible en las circunstancias que rigen en cada caso.

2. En correspondencia con los niveles de planeación arriba descritos, podemos indicar cuatro distintos conjuntos de criterios que servirían de base para las aclaraciones deseadas:

- a. orden y secuencia;
- b. orden, secuencia y calidad;
- c. orden, secuencia, calidad, cantidad y tiempo;
- d. orden, secuencia, calidad, cantidad, tiempo, rendimiento, lógica y viabilidad biológica.

3. La lista que sigue ofrece algunas descripciones más detalladas del contenido connotativo de los criterios mencionados:

- a. Por *orden* deberíamos entender un procedimiento más o

menos consecuente, no meramente esporádico, pasajero o motivado por circunstancias y deseos cambiantes.

Por ejemplo, no es planeamiento cuando, con dinero disponible, se decide construir un tercer piso en la facultad de farmacia, en seguida se cambian "los planes" en favor de un pabellón de física en la escuela de ingeniería, y por fin, se opta por una aula magna para el rectorado.

b. *Secuencia* sería precisamente la ordenación prioritaria de necesidades universitarias reiteradamente expresadas, y la ejecución paulatina de las obras correspondientes en función de la decisión tomada.

c. Por *calidad* se debe entender el valor académico-científico del producto universitario, como el criterio más legítimo e importante de tener en mente cuando se empieza a planear su oportunidad y otras características.

d. En lo que se refiere a *cantidad*, todo planeamiento debe preocuparse por esta dimensión, urgida principalmente por la explosión demográfica, que impone la obligación de atender mayor número de estudiantes y, por consiguiente, de tener mayor cuerpo docente, más espacio, más equipo y una administración central mayor y mejor aplicada.

e. El factor *tiempo* es esencial y no circunstancial en todo este procedimiento. Dada también la explosión de expectativas, no es indiferente el que una determinada solución se encuentre y aplique hoy o mañana. Con un sentido agudo de urgencia, este factor es de la mayor importancia, a pesar de los mecanismos administrativos y político-sociales constituidos que operan en contra de este criterio vital.

f. El factor económico de mayor rendimiento por el menor costo por unidad representa otro criterio —el de *rendimiento* estrictamente vinculado con las demás decisiones de la planeación. Entre distintas alternativas de igual valor cualitativo, la más económica debe ser promovida por los planificadores y no la más bonita o la más fascinante.

g. Tiene que haber *lógica* y cohesión en todo el procedimiento planificador, para dar coherencia y consistencia internas a la obra institucional y evitar contradicciones perjudicia-

les y costosas.

h. Este proceso, al fin, permite lograr una universidad integral, flexible, coordinada y eficaz, pero sólo si se ha planeado el conjunto con la *viabilidad biológica* de la institución entera en mente y respetando las leyes biológicas de crecimiento. Sin este criterio, la universidad siempre encontrará partes o unidades institucionales no integradas en el conjunto, aspectos sueltos que pueden obstaculizar globalmente a la institución, a causa de su "no viabilidad" orgánica.

## V. COMISIÓN

1. Cualquiera de los niveles citados de planeamiento puede ser instalado en cualquier nivel universitario. Sin embargo, para los fines perseguidos por una reforma integral, parece más recomendable la constitución de una comisión o de un comité de planeamiento universitario al nivel del consejo universitario superior.

2. La descripción de las atribuciones de una comisión de esta naturaleza, *i. e.* vinculada al consejo superior —por ser el más complejo y completo organismo de las posibles graduaciones intermedias entre él y la ausencia total de cualquier plan o planeamiento— incluirá, forzosamente, la descripción de todas las demás alternativas.

3. Así, una comisión de planeamiento deberá:

a. Estar compuesta por tres a cinco personas del más alto nivel que la universidad encuentre, contratadas para este fin, en régimen de dedicación exclusiva, por un mínimo de tres años de trabajo continuo.

Serán los formuladores y orientadores del planeamiento, auxiliados en su búsqueda de información, realización de estudios y trabajos específicos con personal y recursos adecuados.

b. Trabajar como grupo asesor del consejo superior y no como entidad interventora en los asuntos internos de la universidad. No sustituye, en ningún momento, a las autoridades constituidas. Sólo *propone* innovaciones; después, cuando las autoridades apropiadas las han aprobado debidamente, supervisa también su ejecución.

c. Viajar, como grupo de miembros individuales, a fin de

impregnarse con lo que se está haciendo, en el mismo sentido, en otras instituciones.

d. Organizar reuniones con colegas del mismo país o de otras regiones, para comparar procedimientos y estudiar pormenores antes de ofrecer soluciones.

e. Tener sus propios recursos, para satisfacer con rapidez y flexibilidad las necesidades de espacio amplio, de personal propio, de equipos y material apropiados para el oportuno desarrollo de todas sus actividades.

Para la etapa inicial, es recomendable que las partidas sean globales, porque presupuestos pormenorizados sin conocimiento de causa sólo sirven para impedir la acción.

f. Instalar, en seguida, una oficina técnica para ejecutar las tareas técnicas recomendadas por la comisión y aprobadas por las correspondientes autoridades universitarias.

Esta oficina deberá estar dirigida por un miembro de la comisión.

g. Coordinar todas las actividades de planeamiento de la universidad, tanto las que "sólo ocurren" como las que son debidamente autorizadas en distintos niveles jerárquicos de la institución.

h. Vincularse a los órganos de planeamiento al nivel nacional, ministerial, etcétera, para coordinar sus propios esfuerzos con las pautas nacionales o regionales y, a su vez, contribuir a la formulación de éstas.

i. Publicar regularmente un "boletín" que divulgue ideas sobre planeación e informaciones sobre la ejecución de los proyectos concretos ya puestos en marcha por decisiones emanadas del consejo superior.

## VI. PROCEDIMIENTOS

Con las definiciones postuladas, los criterios enumerados y la naturaleza de una comisión de planeación esbozada, viene la descripción de los procedimientos propiamente tales, que se deben adoptar en el orden que se señala, para lograr cierta coordinación entre las actividades promovidas y los resultados



## 1. *Estadística educativa*

Como se necesitan datos de toda índole para la planificación, y como éstos, en la mayoría de los casos, faltan por completo, la primerísima preocupación de cualquier planificador debe ser organizar un servicio continuo y fidedigno de estadística sobre datos universitarios.

2. Con base en metas establecidas, estructuras institucionales esbozadas y funciones definidas, se elabora la infraestructura de la universidad.

a. *Estructura universitaria*. Examina qué sectores del conocimiento ya existen, cuáles pretende atender y qué tipo de unidades —con qué combinaciones entre sí— servirán a sus actividades académico-científicas.

¿Serán centros, facultades, escuelas, institutos, departamentos, divisiones, secciones o núcleos?

b. *Estructura administrativa*. Examina qué tipo de administración tendrá: ¿central o descentralizada?

Habrá de contemplar soluciones específicas para cada uno de los siguientes aspectos administrativos:

a. *Administración financiera*: contabilidad, auditoría, presupuesto y control del presupuesto;

b. *Administración académica*: registro, etcétera;

c. *Administración estudiantil*: bienestar, etcétera;

d. *Administración de personal*: académico-científico, administrativo-auxiliar.

e. *Administración general*: edificios, adquisiciones, etcétera.

c. *Estructura física*. Basada en los estudios anteriores, prepara recomendaciones que variarán desde la mejor utilización o ampliación de los recursos existentes hasta la planeación global de un nuevo *campus*.

1. En todos los casos se necesitan estudios sobre la región, población, vecindades, etcétera, además de la búsqueda de terrenos disponibles, adecuados para un *campus* integral.

2. En el caso de optar la universidad por la última medida, la "secuencia" del planeamiento sería la siguiente:

a) Definición de criterios de selección de los terrenos;

b) Recopilación de datos y preparación de una documenta-



ción amplia sobre las alternativas disponibles y aceptables sobre los terrenos;

- c) Localización, financiación y decisión;
- d) Adquisición;
- e) Análisis topográficos, de subsuelo y de accesos públicos;
- f) Estudios de accesibilidad, del ambiente, de los servicios urbanos y de transporte;
- g) Urbanización, con iluminación de las vías públicas, plazas, parques, arborización, "paisajismo", vías internas, etcétera;
- h) Zonificación, con distribución de áreas por sectores o campos del conocimiento y no por carreras.

### 3. *Construcción*

Sólo entonces —y no antes— empieza la lucha en torno a las construcciones y la consideración de los problemas vinculados con:

a. *La edificación.* Cuando existe el suficiente espacio, cada departamento de la universidad integral, sin facultades o escuelas, debe tener su pabellón.

b. *La arquitectura.* Sería recomendable que la concepción arquitectónica tuviera en cuenta, junto con la funcionalidad, flexibilidad y eficiencia de las instalaciones, las características y los recursos naturales propios de la región.

1. El estilo debería procurar la armonía entre las construcciones permanentes y las provisionales.

2. Tanto las construcciones bajas como la zona reservada para un determinado sector académico-científico deberían ser susceptibles de ampliación.

c. *El material de construcción.* Es conveniente que se utilicen materiales de la región, con énfasis en el factor unificador dentro y fuera de la universidad.

d. *Los edificios permanentes.* Por más transitoria que sea la edificación de la universidad, dentro de un bien elaborado planeamiento del *campus*, con una zonificación determinante, algunos edificios pueden y deben ser permanentes, tales como

la biblioteca central, el hospital de clínicas, la administración

—en el caso que esté ya bien definida— el estadio deportivo, la piscina, los museos o el teatro.

e. *La oficina técnica*. Su deber es seguir de cerca estas labores, según un cronograma y un plan de financiamiento bien elaborados por ella.

#### 4. *Metodología*

Siempre es conveniente dividir cualquier planeamiento en distintas etapas conceptuales, a fin de no confundir valorización con realización.

a. Debe pensarse primero en abstracto, sobre las distintas soluciones posibles que se ofrecen para tratar un determinado problema.

b. Todavía en abstracto, y por razones claramente enumeradas, se opta por una de estas soluciones, entre las varias alternativas que se ofrecen.

c. Como paso siguiente se considera la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros, a fin de determinar si la solución preferida es también factible. Si no lo fuere, se repite el proceso anterior.

d. Sólo después se examina la viabilidad del proyecto en términos políticos institucionales, de conveniencias y de selección de la oportunidad más adecuada para su efectiva realización.

Un plan utópico seguramente no motivará a nadie a modificar el *status quo*. Puede estimular, sin embargo, el pensamiento de los participantes, ofreciendo diversas opciones en abstracto que, de otra manera —si se tuviera únicamente la preocupación de considerar soluciones “prácticas”— no serían nunca analizadas.

Apenas entonces empieza la tarea de la planificación que se preocupa de la búsqueda de los medios necesarios para la efectiva realización de las premisas consideradas “en principio” como deseables.

#### 6. *Personal*

Mientras los aspectos físicos y estructurales de la planeación progresan y se aplican, el factor humano tendrá que ser aten-

dido cuanto antes, ya que la preparación de buenos profesores y administradores lleva años y no se improvisa.

a. Habría que enviar profesores jóvenes al exterior para su mejoramiento profesional intensivo, técnico y metodológico, con becas o préstamos que les faciliten la capacitación fructífera en todos los sentidos, a fin de tener —a través de una planeación integrada— el personal docente listo para sus nuevas tareas, cuando se terminan los nuevos edificios.

b. Para tal fin, se necesitan incentivos concretos.

### 7. *Estudios técnicos*

La comisión debe encomendar estudios técnicos —globales o específicos— sobre las mejoras institucionales que sentarían las bases para las recomendaciones sobre el contenido de la planeación integral:

- a. En lo moral y ético;
- b. en lo estructural;
- c. en lo administrativo;
- d. en lo académico;
- e. en lo científico;

f. en los servicios universitarios de:

- 1) Biblioteca
- 2) Hospital
- 3) Comedores y cafeterías
- 4) Edificios
- 5) Tiendas
- 6) Teatro
- 7) Transportes, etcétera.

### 8. *Formas de trabajo*

El trabajo de la comisión debe ser:



- b. a través de proyectos;
- c. con asesoramiento continuo y no mediante intervenciones arbitrarias;
- d. con libertad de proponer nuevos caminos.

#### 9. *Características del plan*

El plan general debe ser:

- a. integral;
- b. biológicamente viable;
- c. filosóficamente integrado, coherente y consistente;
- d. con un cronograma factible y
- e. la financiación de cada etapa garantizada.

#### 10. *Supervisión*

La comisión debe seguir de cerca las labores de los proyectos ya aprobados y autorizados:

- a. de construcción;
- b. de mejoramiento del personal;
- c. de investigación;
- d. de integración académica;
- e. de mejoras administrativas.



## PRINCÍPIOS GERAIS DE PLANEJAMENTO UNIVERSITARIO

João David FERREIRA LIMA \*

SUMÁRIO: I. *Introdução*. II. *Infra-estrutura de administração*. III. *Estrutura acadêmica*. IV. O “*campus*”. V. *Conclusões*.

### I. INTRODUÇÃO

Nunca se debateu, examinou, discutiu e estudou tanto a “Universidade” quanto no presente momento.

É que se capacitaram os que por ela são responsáveis e os que a ela estão ligados, que os tempos mudaram, que os homens evoluíram e criaram uma nova e extraordinária civilização e que o órgão gerador e propulsor desta civilização — a Universidade— deve adatar-se a ela, desenvolver-se para ela, crescer com ela, enfim, estruturar-se de forma a dar os homens de cultura, os pesquisadores, os cientistas e os técnicos capazes de tornar a humanidade cada vez mais próxima do ideal de liberdade e felicidade que é a meta do homem.

A Universidade, que vem de mais de um milênio, manteve até bem pouco e ainda mantém, em geral, uma estrutura obsoleta, que não mais se coaduna com a sociedade em que vivemos.

Foi criada para um mundo restrito em população, em conhecimentos científicos, em tecnologia, em recursos humanos e financeiros e então prestou largos e esplêndidos serviços.

A sua estrutura, todavia, que se manteve largo período sem grandes modificações, inteiramente desentrosada da atualidade

\* João David Ferreira Lima, Rector de la Universidad Federal de Santa Catarina Florianópolis, Brasil.

vigente, está exigindo imediata reforma, baseada em planificação racional e que se coadune com a realidade presente.

Esta é a preocupação dos homens responsáveis que hoje mourejam na área universitária. Prova disto é esta importante 1ª Conferência de Planejamento Universitário, em Concepción, no Chile, levada a efeito em boa hora pela União de Universidades da América Latina.

Na Alemanha (Bochum e Constanz), Inglaterra (Essex), França (Dijon), Chile (Concepción), México (Guadalajara e Monterrey), Holanda (Enschede), Pôrto Rico e Brasil (com legislação especial que obrigou a reestruturação de tôdas as universidades federais) para só citar alguns exemplos, os estudos de reestruturação e planejamento universitários já passaram à realidade de implantação promissora.

Dos estudos feitos, das visitas realizadas a dezenas de universidades, no Brasil, na Europa e nas Américas; da vivência com o problema em vinte e sete anos como professor, dos quais sete como diretor da faculdade e oito como Reitor, restou-nos a convicção de que a Universidade deve sofrer remodelação completa, não se concebendo mais que se estruture em faculdades e escolas, com cátedras vitalícias, cursos fixados em anos-série e cada unidade funcionando em prédio próprio, localizado em lugares diversos de uma mesma cidade.

Tal planificação tira-lhe a flexibilidade desejada, encarece sobremaneira e ensino, duplicando ou multiplicando o uso de material e de equipamento, aumentando o corpo docente para disciplinas idênticas, sem nenhum proveito.

As faculdades, como estão estruturadas, constituem pequenos feudos, às vêzes ligadas entre si apenas por uma Reitoria que, em alguns casos, centraliza a administração, com pessoal docente próprio que só a ela serve, que tem mentalidade de faculdade e não universitária. Seu corpo docente, muitas vêzes repetindo disciplinas idênticas de outras unidades (exemplo: Anatomias em Faculdades diversas — Medicina, Odontologia, Farmácia, Bioquímica e Enfermagem), enquista-se e não mantém contato com os colegas da mesma área e de uma mesma Universidade. Os laboratórios se repetem, numa multiplicida-



poucos alunos de uma escola ao invés de atender t $\hat{o}$ do a Universidade. As bibliotecas se repetem em cada unidades, eis que a mentalidade egoística reinante n $\hat{a}$ o admite uma biblioteca central da Universidade. As id $\hat{e}$ ias amplas e novas, que venham arejar, renovar e coloc $\hat{a}$ -la em conson $\hat{a}$ ncia com a atualidade em que vivemos, encontram sempre a barreira insuport $\hat{a}$ vel do “status-quo” vigente, ao qual o comodismo se habituou.

Urge enfrentarmos o problema e, pelo menos, tentarmos experi $\hat{e}$ ncias novas que, mesmo fracassadas, servir $\hat{a}$ o para tentarmos outras, e afinal, encontrarmos algo melhor e mais consent $\hat{a}$ neo com atualidade em que vivemos.

Releva notar que o sistema de faculdades, ainda largamente vigente, prejudica tremendamente a mocidade universit $\hat{a}$ ria, for $\hat{c}$ ando-a a cursos fixados em certo n $\hat{u}$ mero de anos; n $\hat{a}$ o permitindo ao aluno que inicia uma carreira e que se capacita n $\hat{a}$ o ter inclina $\hat{c}$ o para a mesma, dela se transferir para outra, sem a exig $\hat{e}$ ncia de um n $\hat{o}$ vo exame vestibular, o que leva o estudante a prosseguir o curso e, afinal, ser um profissional frustrado, por falta de voca $\hat{c}$ o: impossibilita, ainda, que os profissionais formados voltem  $\hat{a}$  Universidade para tirar outra carreira, aproveitando as  $\hat{a}$ reas j $\hat{a}$  estudadas na Universidade, sem enfrentar o errado sistema de sele $\hat{c}$ o pelo vestibular, que em pa $\hat{i}$ ses pobres e subdesenvolvidos ainda  $\acute{e}$  inevit $\hat{a}$ vel; evita que o m $\hat{o}$ ço estudante tenha a desejada e ampla mentalidade universit $\hat{a}$ ria, for $\hat{c}$ ando-a  $\hat{a}$  acanhada e indesej $\hat{a}$ vel mentalidade de faculdade, geradora de paix $\hat{o}$ es pequenas e conflitos inadmiss $\hat{i}$ veis dentro de um mesmo organismo.

Nesta Introdu $\hat{c}$ o n $\hat{a}$ o poder $\hat{i}$ amos apontar e focalizar, detalhadamente, os erros e defeitos m $\hat{u}$ ltiplos de um sistema anacr $\hat{o}$ nico, sem alongar em demasia um trabalho cuja extens $\hat{a}$ o deve ser limitada, mesmo porque  $\acute{e}$ les s $\hat{a}$ o do conhecimento e est $\hat{a}$ o na consci $\hat{e}$ ncia de todos os que se preocupam com os s $\hat{e}$ rios problemas do ensino superior.

Com estas considera $\hat{c}$ oes e certos de que se imp $\hat{o}$ e uma reformula $\hat{c}$ o completa na estrutura universit $\hat{a}$ ria, tentaremos, a seguir, em tr $\hat{e}$ s cap $\hat{i}$ tulos e afinal numa conclus $\hat{a}$ o, dizer, em largas pinceladas o que pensamos a respeito de *Princ $\hat{i}$ pios Gerais de Planejamento Universit $\hat{a}$ rio*.



- 1) a infra-estrutura de administração;
- 2) a estrutura acadêmica;
- 3) o "campus" universitário.

Sem qualquer destas áreas devidamente estruturadas e bem organizadas a "Universidade" não poderá funcionar plenamente, cumprindo com perfeição os altos fins a que se destina.

Tôdas são importantes porque a ineficiência e falha de qualquer delas tornará imperfeito o funcionamento do todo.

Daí o cuidado com que devem ser planificadas, estudadas, debatidas e examinadas.

É o que tentaremos fazer nos três capítulos seguintes que versarão justamente sôbre aquêles três setores.

## II. INFRA-ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO

Numa planificação universitária devemos considerar três aspectos que, íntimamente interligados, corporificam a Universidade:

Para que a área principal, que bem poderíamos nobre da Universidade, ou seja, a acadêmica, possa funcionar sem entaves e percalços, deve estar assentada e firmada numa infra-estrutura administrativa cuidadosamente planificada e melhor implantada.

Em geral, até bem pouco, não se deu atenção devida a êste importante setor e daí vemos bons planejamentos universitários funcionando mal e com falhas sensíveis, eis que bom desenvolvimento acadêco exige administração rápida, capacitada e desburocratizada.

Temos visitado muitas Universidades famosas, em países altamente civilizados, nas quais verificamos esta falha que data de velhos tempos e que está sendo motivo de exame e estudo para uma solução racional e satisfatória.

No Brasil, últimamente, tem havido sério empenho para a implantação em tôdas as universidades de um sistema de administração planificado e semelhante em suas linhas gerais.

Com recursos do Govêrno, a Universidade Federal de Santa Catarina, que dirijo, assinou convênio com o Conselho de Re-

tores das Universidades Brasileiras para a realização de um

Curso de Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal de Administração de todas as universidades. Durante pouco mais de um ano o Curso foi ministrado a 261 técnicos e diretores das mesmas, em turmas que variavam de 15 a 25 pessoas, durante oito horas de aulas diárias na referida universidade, aprenderam, debateram, discutiram e examinaram todos os problemas de administração geral, pessoal, material, finanças contabilidade, engenharia e arquitetura, etc.

Terminada essa primeira etapa do projeto, estão os coordenadores gerais do curso, no momento, elaborando o Manual de Administração das Universidades Brasileiras, contendo as normas e princípios gerais atinentes ao assunto e que estará concluído em dezembro próximo.

A par desse projeto, outro, complementando-o, está sendo levado a efeito pelo aludido Conselho de Reitores, em convênio firmado com a Aliança Para o Progresso, e que tem possibilitado a ida, de um lado, de cerca de 100 administradores universitários brasileiros para cursos rápidos na Universidade de Houston, nos Estados Unidos, e de outro, a vinda de muitos técnicos americanos para visitarem as nossas universidades, onde debatem e relatam os seus sistemas, apontam falhas e defeitos e realizam seminários.

Esse importante movimento, que ocorre no Brasil, é absolutamente necessário para que possamos conseguir sucesso na implantação da nova estrutura acadêmica, em pleno andamento em todas as universidades brasileiras, determinada por legislação específica do Governo.

Apontei-o neste trabalho por julgá-lo merecedor do estudo daqueles que estão empenhados na melhoria e modernização dos sistemas universitários atualmente existentes.

Quando tentamos traçar uma boa planificação universitária, cumpre-nos começar por pensar num bom sistema de administração, nunca é demais repetir, que funcione perfeita, rápida e até silenciosamente, para não entrar, emperrar ou mesmo paralisar os esforços daqueles que labutam na área fundamental da Universidade, a acadêmica.

Quem ensina nos cursos normais ou de extensão universitária e quem pesquisa na área básica ou profissional, deve ter

à sua disposição, no momento exato, tudo que necessita para levar a efeito a sua alta e nobre tarefa.

A máquina administrativa deve funcionar com rapidez, racional e qualificadamente, de maneira a não permitir delongas e problemas tão comuns na terrível e inadmissível burocratização das administrações públicas.

A administração universitária pode ser considerada boa quando não é notada pelo pessoal do setor acadêmico. Mal comparando, é o que se verifica numa companhia de transportes aéreos. Quem voa confortavelmente num jato não se apercebe da imensa máquina de pessoal em plena atividade, em terra e no ar, para que possa haver tal conforto e tranqüilidade.

Assim, numa Universidade, quem visita e vê os jardins floridos, os belos gramados, os prédios limpios, os laboratórios funcionando bem equipados, as clínicas cheias de vida e trabalho, as salas de aula em pleno funcionamento, as oficinas vibrando de agitação, as bibliotecas concorridas pela mocidade que estuda, os restaurantes na sua faina diária, enfim, todo esse imenso complexo em movimento, não se apercebe desde logo que, tudo aquilo assenta e tem apoio em uma equipe qualificada, dentro de um sistema planejado de infra-estrutura administrativa, para que a área acadêmica possa exercer plenamente a sua alta missão de transmitir e criar saber.

Não fôsse assim, não trabalhasse dita equipe — que deve ser qualificada e motivada — dentro de uma planificação racional integrada e nunca rígida, e teríamos um sistema burocratizado em que os deveres e direitos dos servidores se arrastariam através de mil dificuldades para serem reconhecidos e cumpridos; os pedidos para os laboratórios e clínicas não seriam atendidos com a urgência desejada; o equipamento a ser adquirido tardaria; as construções e manutenções de prédios e equipamentos não teriam o andamento rápido e preciso; enfim, teríamos mais uma Universidade sem infra-estrutura administrativa satisfatória e, de conseguinte, incapaz de satisfazer na plenitude a alta função cultural para a qual foi criada.

Na planificação administrativa de uma Universidade, vários princípios devem ser observados. Dentre eles, destacamos:

- 1) integração;
- 2) racionalização;
- 3) centralização;
- 4) mecanização.

Para que possa, dentro desses princípios, funcionar bem, exige:

- a) pessoal qualificado e motivado;
- b) equipamento indispensável;
- c) ambiente de trabalho acolhedor e confortável;
- d) pessoal de direção em tempo integral.

Dentro desses princípios e observados, pelo menos, os elementos apontados, muitos sistemas de planificação administrativa e universitária podem ser idealizados.

Uma coisa, porém, é certa: como em tudo, o elemento homem qualificado e motivado pela obra é indispensável para que ela tenha sucesso. Sem êle, os planos e sistemas podem ser os mais perfeitos e estudados, mas o fracasso virá inevitável.

Daí a necessidade, além de uma liderança capaz e sempre presente em dedicação absolutamente exclusiva, de um treinamento permanente de tôdas as classes de pessoal de administração, desde o servente até às mais altas camadas, através de um setor de "treinamento e Seleção de Pessoal", indispensável em qualquer sistema de administração.

Pensamos que a integração é indispensável para evitar dispersão de esforços, perda de tempo e economia de pessoal e material. A máquina administrativa deve funcionar como um todo que se completa e não como partes dispersas que se opõem e lutam, que não se entrosam e não mantêm contato íntimo. Cada diretor e chefe de seção deve conhecer não apenas plena e perfeitamente o seu setor, mas, também, e isto é importante para a integração, ter boas noções dos demais serviços, para poder julgar a importância deles e a que se destinam. Assim, dêste conhecimento decorrerá um bom entrosamento entre os vários departamentos, um auxiliando o outro e produzindo melhores resultados para o todo.

A racionalização da administração visa torná-la fácil e simples, sem complicações e entraves que dão lugar à desagradável burocracia. Simplificar; reduzir o número de papéis e de despachos inúteis; apressar ao máximo o andamento dos processos; tornar sempre menor o número dos em andamento; minimizar ao máximo informações e requerimentos, são boas coisas conseguidas através da racionalização.

Os requerimentos, certidões e processos escritos que não possam ser evitados, devem ser planificados já impressos com tôdas as informações rotineiras até o despacho final.

Deve haver delegação de competência do Reitor aos seus diretores para que decidam os assuntos de sua área, restando ao líder, assim, tempo para tratar dos sérios problemas de cúpula, que são tantos.

No setor de Pessoal, a filosofia vigorante no serviço público deve ser completamente invertida.

No momento, em geral o que vigora é o sistema que obriga o servidor a pedir (requerer) o que é direito seu decorrente de lei (contagem de tempo de serviço para aposentadoria, licenças, remunerações e gratificações, etc.). Perde-se tempo e aumenta o número de processos e trabalho de quem deve informar e despachar. Tudo isto deve desaparecer. A administração universitária, através de serviço mecanizado, deve estar capacitada a comunicar ao funcionário, periodicamente, em formulários impressos, a efetivação dos seus direitos. É a inversão da filosofia a que nos referimos: ao invés de requerimento do funcionário à repartição, a comunicação desta a êle a respeito do que ocorre nos seus assentamentos funcionais.

Numa Universidade moderna, que constitui um todo, sem fendas, sem desequilíbrios, sem interrupções, sem departamentos estanques, sem áreas estranhas e distanciadas, a administração deve ser parte integrante dessa unidade total. E deve estar *centralizada* na Reitoria, que é o centro executivo da Universidade.

Cada área específica de trabalho deve estar sob a responsabilidade única e centralizada de um serviço. Assim deve

cooperar com o Registro Acadêmico e os setores de Pessoal, Ma-

terial, Finanças, Contabilidade, Orçamento, Comunicações, Obras, etc.

Sobre cada serviço e, em especial, sobre extensão universitária, assistência e orientação ao estudante, restaurante e habitação universitária, Imprensa Universitária, etc., muito haverá a dizer, o que não cabe nesta rápida exposição.

É pensamento nosso, no entanto, fazê-lo em detalhes, oportunamente, através trabalho de uma equipe, em monografias, sobre cada área da administração universitária.

Além dos princípios apontados é óbvio que uma administração universitária atual não dispensa uma larga mecanização, que a tornará mais limpa, rápida, flexível, correta, atuante e, também, econômica. A máquina permite serviço naquelas condições e ainda de fácil manuseio e com menor número de servidores de organização, podendo ir de pequenas e de preço acessíveis. Evidentemente, o tipo de máquina variará com o tipo até aos grandes computadores.

Já frisamos que uma boa administração universitária exige pessoal, pelo menos de direção, altamente qualificado e bem pago, para que possa dar todo o seu tempo e capacidade à longa tarefa que lhe incumbe. Ademais, deve estar toda a equipe profundamente motivada e apaixonada pela obra, pois só assim pode dar a ela tudo o que exige e merece.

Os escalões inferiores, também de pessoal de boa qualidade, estará, constantemente, sendo melhorado por cursos periódicos de curta duração, levados a efeito pelo setor de "treinamento e Seleção de Pessoal".

O ambiente de trabalho e o equipamento à disposição do servidor são também de alta importância para uma boa produtividade. A higiene absoluta é os móveis simples, mas adequados; salas arejadas, claras e amplas com calefação e refrigeração, o que se obtém a preço módico com aparelhos pequenos e não centralizados; o equipamento moderno e imprescindível à tarefa, tudo isso tem uma larga influência no trabalho diuturno e repetido de uma repartição. Numa Universidade não deve haver monumentalidade e nem luxo desnecessários e condenáveis, mas é imprescindível conforto com

economia, ambiente acolhedor de trabalho e condições materiais mínimas que permitam uma produtividade excelente.

Concluindo êste despretencioso capítulo, em que procuramos, em rápidas e largas pinceladas, dar algumas noções que julgamos importantes como princípios gerais para uma boa planificação de administração universitária, vamos tentar elaborar um organograma que consubstancie um dos muitos sistemas aceitáveis para uma moderna Universidade:

### III. ESTRUTURA ACADÉMICA

Em geral, o erro das universidades é de origem, de formação. Surgem elas, quase sempre, da aglutinação mecânica de faculdades preexistentes que, reunidas em dado momento, por força de alto governamental, passam a constituir um novo organismo, dirigido por uma cúpula que é a Reitoria. Tal entidade, como é fácil de compreender, no mais das vezes não passa de uma colcha de retalhos que traz do passado todos os erros acumulados de uma série de feudos encastelados em cátedras fechadas e inexpugnáveis aos avanços do progresso. Não é possível, sem uma completa e corajosa reformulação de sistemas, de hábitos e de princípios, que tal entidade se constitua em um todo, que funcione sem choques e sem lutas decorrentes de interesses egoísticos dos grupos incrustados nas unidades e que, habituados a um "status-quo" de longo tempo, não desejam modificá-lo. Esta tem sido a situação errada e perniciososa ao avanço do ensino e da pesquisa, que se verifica em muitas universidades antigas e também novas.

É difícil, reconhecemos, lutar contra métodos arraigados por largo uso e muitas vezes por uma tradição de séculos. Há que reconhecer que o sistema, hoje inadmissível, ontem era aceitável e prestou grandes serviços à coletividade e aos vanços da cultura e do saber. É verdade que não poder ser negada. Daí, porém, a se defender a manutenção de um organismo, já agora obsoleto e em completo desajustamento com a atualidade em que vivemos, vai uma grande distância.

A Universidade, na sua estrutura acadêmica, deve ser inteiramente reformulada. Todos os que a estudam reconhecem

amente reformulada. Todos os que a estudam reconhecem

isto. O número dos que estão convencidos dessa verdade cresce a cada dia e as provas da necessidade desta reformulação são palpáveis e indiscutíveis.

A mocidade, seiva e vida da universidade, é exemplo vivo do que afirmamos. Ela não cabe mais nos estreitos limites da universidade medieval. Cresceu em número e qualidade e, por isso, reclama e protesta pedindo algo novo e melhor. Refiro-me à mocidade bem intencionada que deseja progredir e estudar, deixando de lado os frustrados, os agitados, os subversivos, cujas intenções todos conhecemos e repudiamos.

Universidades estruturadas em moldes de séculos passados, em faculdades e escolas isoladas e eqüidistantes; com anos-séries; cátedras vitalícias; matrículas limitadas para cada unidade; mestres e alunos trabalhando em cada unidade isolada e, assim, sem nunca terem contato com os demais que labutam na mesma Universidade; com todos os defeitos, em parte, apontados na Introdução deste trabalho, merecem ser estudadas e reformuladas com urgência, em benefício do ensino e da cultura e, especialmente, da massa cada vez mais numerosa de moços, vinda do segundo ciclo. Sabemos e todos sabem que não é fácil, antes muito difícil, quebrar uma tradição arraigada em hábito por muitos e muitos anos. Mas sabemos mais, e estamos convencidos disso, que manter-se numa estrutura completamente desajustada às necessidades da coletividade atual é crime contra a sociedade e, principalmente, contra o lastro melhor e garantidor do seu futuro, que é a mocidade estudiosa.

Um dos problemas mais sérios e angustiantes, preocupação constante dos que mourejam na Universidade, é a impossibilidade do ciclo superior de ensino acolher toda massa de jovens que bate às suas portas, cada ano mais numerosa. Na nossa América Latina, especialmente, devido à insuficiência da rede escolar superior e à explosão populacional, a cada ano cresce a dificuldade, com vestibulares sempre mais difíceis, seleção cada vez menos apuradora dos mais aptos intelectualmente e, afinal, o problema dos excedentes, apresentando sempre mais gravidade e protestos nem sempre justos, mas quase sempre compreensíveis.

A organização acadêmica deve ser de molde a minimizar



tais dificuldades e a atender os reclamos da coletividade cada vez mais exigente de profissionais capazes, de técnicos, de cientistas, de professores, de pesquisadores. A nova estrutura deve ser flexível, aberta e racional, permitindo um aumento substancial de matrículas, com utilização sempre maior do corpo docente, de salas de aulas, laboratórios, de clínicas, de anatômico, das oficinas, etc., e todos servirão a toda a Universidade e não a unidades isoladas. Isto é perfeitamente possível, como adiante mostraremos.

A planificação acadêmica que admitimos como boa, depois de longos estudos em muitos autores, deve obedecer aos seguintes princípios:

1) constituir um organismo só, cuja, ação e trabalho se dirijam a fim muito alto e cujos objetivos visem:

a) promover a pesquisa e o desenvolvimento das ciências, letras e artes;

b) formar elementos habilitados para o exercício das profissões técnico-científicas, liberais e de magistério para as altas funções da vida pública;

c) aperfeiçoar a cultura filosófica, científica e tecnológica;

d) promover o ensino para a formação e aperfeiçoamento de pesquisadores profissionais de nível superior;

e) estender à comunidade, sob forma de cursos e serviços, as atividades de ensino e pesquisa que lhe são inerentes;

f) difundir a cultura em todos os níveis;

g) tomar consciência dos problemas regionais, colaborando com o poder público para a adoção de medidas tendentes a solucioná-los; e

h) atuar no processo de desenvolvimento do País.

2) ter autonomia plena, de forma a poder elaborar como melhor lhe parecer, o seu orçamento e executá-lo de maneira a bem aplicar os recursos que tiver à sua disposição, prestando, como é natural, rigorosas contas dos mesmos; dispor livremente do seu pessoal, podendo contratar o necessário, transferir ou dispensar quando conveniente, sem entraves ou difi-

culdades, mas visando apenas às necessidades imprescindíveis

da organização; fixar a remuneração observadas a qualificação das pessoas e horas de trabalho segundo as disponibilidades existentes; e fixar os seus programas e currículos, livremente, de acôrdo com os cursos estabelecidos e com as exigências do mercado de trabalho e das forças de produção da área geoeconômica em que atua;

3) ser integrada por duas áreas acadêmicas distintas, que a completarão:

- a) o setor básico ou de ciências gerais;
- b) o setor profissional ou de formação profissional;

4) adotar a departamentalização dos referidos setores, ou seja, que o *Departamento* represente a unidade básica menor da universidade e que “integra acadêmica, científica e administrativamente tôdas as matérias-disciplinas afins a um campo do conhecimento —básico, derivado ou aplicado— que a Universidade ofereça”.

5) estabelecer a existência de única “Unidade máxima da Universidade, que agrupe vários departamentos de campo ou áreas afins —os quais, no seu conjunto, representam um setor do conhecimento ou de atividades”. Preferimos aceitar para esta Unidade máxima a denominação de *Centro*, admitindo, porém, qualquer outra julgada significativa ou conveniente;

6) o sistema de créditos deve vigorar, como o que será abolido o ano-série e os cursos e carreiras com fixação de prazos de conclusão prédeterminados;

7) a criação de comissões de cúpula que tracem as grandes diretrizes e a política da universidade no que diz respeito ao ensino, à pesquisa, ao planejamento e à assistência e orientação ao estudante;

ssas grandes comissões têm apenas finalidade de planejamento e não de execução;

8) e, além disso, nos países onde ainda não é possível abolir

o vestibular, a criação de um colégio universitário (em dois semestres) e que funcione tendo como objetivo elevar o nível de cultura dos moços que vêm do secundário e vão entrar na Universidade. Ademais, pelo seu alto nível, servirá como exemplo para que os demais estabelecimentos do segundo ciclo melhorem o ensino.

Dentro do que acaba de ser exposto, damos a seguir o organograma da universidade que consideramos ideal e que já estamos implantando na que dirigimos (Universidade Federal de Santa Catarina, em Florianópolis — Brasil):

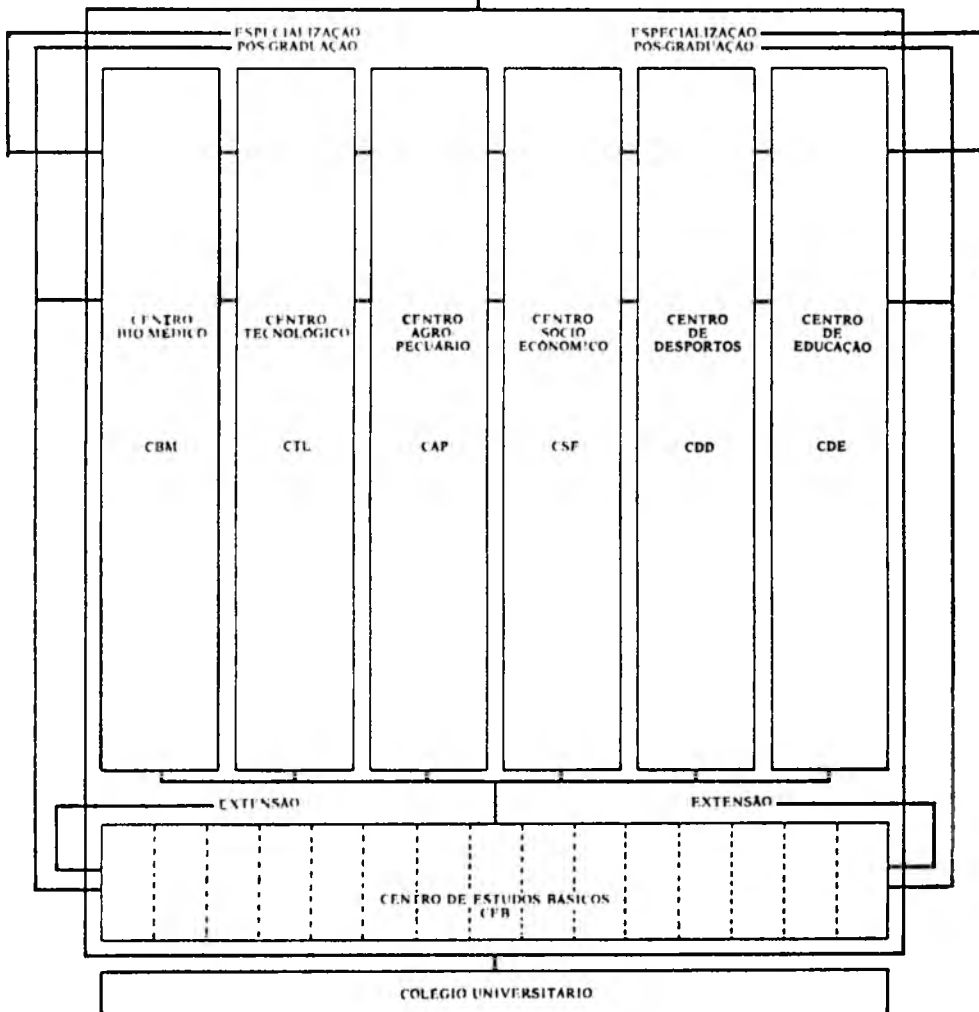
Vemos, no referido organograma, que êle tem a encima-lo, como órgãos supremos, a Reitoria e dois órgãos colegiados, o Conselho Universitário e o Conselho de Curadores. O primeiro, composto do Reitor, do Vice-Reitor, dos Sub-Reitores, dos Diretores dos Centros e de representantes estudantis; e o segundo, integrado pelo Reitor, professores e representantes das clases produtoras. Em seguida, três grandes Comissões: a de Ensino e Pesquisa; a de Planejamento e a de Assistência e Orientação ao Estudante.

Aparecem, depois, os seis Centros de Formação Profissional, cujo número e denominações poderão variar segundo o critério e a interpretação de cada estudioso do assunto, onde serão feitos o ensino de formação profissional e a pesquisa aplicada. Estes Centros serão divididos em Departamentos. Abaixo desta área encontramos a Básica da Universidade, que congregará as áreas fundamentais dos conhecimentos humanos estudados em si mesmo ou em vista de ulteriores aplicações e que podemos classificar em quatro, ou seja: do homem ou biológicas; da natureza ou físicas; da sociedade ou sociais e humanas e de Artes e Comunicações. Chamamos a êste, Centro de Estudos Básicos e o dividiremos, inicialmente, em 13 departamentos:

- 1 — Biologia
- 2 — Matemática
- 3 — Física
- 4 — Química
- 5 — Geociência

6 — Psicologia

# ESTRUTURA GERAL



- 7 — Sociologia
- 8 — História
- 9 — Filosofia
- 10 — Língua e Literatura Estrangeiras
- 11 — Língua e Literatura Vernáculas
- 12 — Biblioteconomia e Documentação
- 13 — Artes.

Há, ainda, o Colégio Universitário já referido.

Cumpre frisar que cada Departamento congregará todo o pessoal, laboratórios e material relacionados com a área de ensino que representa. Assim, evitar-se-á duplicidade de meios para a realização de fins idênticos, com economia e aumento de possibilidades para o pessoal docente e discente da Universidade.

As vantagens da convivência diuturna, num mesmo departamento, de todo o pessoal de uma mesma área científica dispensam comentários maiores. Releva notar que os departamentos do Centro de Estudos Básicos permitirão a formação de profissionais de alto nível em áreas cuja formação de pós-graduação é difícil. Assim, o jovem que se apaixonar por determinado estudo e não desejar ir aos centros de formação profissional, poderá prosseguir os seus trabalhos apenas naquêle departamento específico, que poderá dar-lhe todos os títulos de pós-graduação tais como o de Mestre e Doutor em Filosofia, transformando-o em matemático, físico, químico, etc., de alta categoria.

Esta a estrutura nova que estamos implantando na nossa Universidade, visando adaptá-la às condições e às exigências da sociedade em que vivemos e sanar todos os erros e falhas da velha estrutura que atrás procuramos focalizar.

Do seu acerto ou desacerto só o futuro poderá dizer, mas de uma coisa estamos absolutamente convencidos: há que mudar e mudar radicalmente.

#### IV. O "CAMPUS"

Faltaria a êste despretencioso trabalho, elaborado dentro da  
 premência de um prazo pré-fixado em uns poucos dias, a

parte essencial do plano se não tentássemos, pelo menos, fraçar algumas considerações sobre “Campus”, plasmada em opiniões de estudiosos do assunto, examinadas e ouvidas em livros e conferências e de uma longa experiência adquirida através de observações em numerosos “Campus” visitados em muitos países.

Como já dissemos antes, só pode haver Universidade racional, quando plena e orgânicamente estruturada dentro de um “campus” bem “campus” bem estudado e planejado. Não ousamos afirmar que não pode uma universidade funcionar sem a existência de um “campus”, mas estamos convencidos que só pode ela desenvolver suas atividades e integralmente alcançar de forma perfeita suas altas funções quando os seus múltiplos serviços estar concentrados numa área de terra de sua propriedade.

Assim, vemos desde logo a necessidade primeira de ter a Universidade uma área territorial.

As indagações seguintes, entre muitas outras que não caberiam nos estreitos limites dêste trabalho, seriam:

- 1) Terreno:
  - a) localização;
  - b) área;
  - c) topografia;
- 2) Urbanização;
- 3) Concentração ou expansão;
- 4) Número de alunos;
- 5) Ajardinamento e arborização;
- 6) Circulação e estacionamento;
- 7) Construções;
  - a) sentido horizontal ou vertical;
  - b) permanentes ou transitórias;
- 8) Restaurante e Habitação;
- 9) Plano de construção do “campus”;
- 10) Quem deve construir.

Os comentários que adiante faremos dirigem-se às Universidades novas, que pretendem planejar seu “campus” ou àquelas

que queiram construí-lo nôvo ou modificar, se possível, o existente.

O primeiro passo é a escolha do terreno, que deverá ser localizado não muito distante e nem muito próximo do centro urbano, para que dêle possam ser usufruídas as vantagens que oferece, tais como os serviços públicos já implantados e que com facilidade e economia serão levados à Universidade: água, luz, fôrça, esgôto, gás, lixo, telefone, etc. Dependendo do meio em que vá funcionar a Universidade, esta distância poderá variar de 5 a 20 quilômetros do centro urbano. Claro que se as vias de comunicações e os transportes apresentarem condições excelentes, a distância poderá ser maior, ocorrendo o contrário se forem precários e falhos aquêles elementos.

Há uma grande discussão e discordância quanto à área ideal para os terrenos do "Campus". As opiniões vão de 100 a 500 hectares. Depois de ler, pensar e ponderar sôbre o assunto, chegamos à conclusão de que êste elemento também varia conforme as peculiaridades da Universidade. Claro que se ela é uma Universidade de grande porte, que vai ampliar as suas atividades a todos os campos da ciência e da cultura, especialmente tendo o setor de agropecuário, tal área deve ser a maior possível (500 hectares). Caso, porém, não ocorra aquela hipótese, poderá ser reduzida de muito, numa concentração que trará benefícios e economia no custo da infraestructura de construção (água, esgôto, luz, águas pluviais, plano viário, etc.) e, também, permitindo uma maior convivência da população universitária e de mais fácil e rápida locomoção para os locais de trabalho e estudo dentro do "campus". Ocorre-nos, desde logo, a respeito, o exemplo da Universidade de Essex, na Inglaterra, que se estende num vale através um só edificio, desdobrando-se em largos centrais, como se fôsse, talvez mal comparando, uma grande ponte. A margem e de ambos os lados dêste edificio único, que constitui o "campus", se elevam, como tôrres de muitos andares, as habitações estudantis.

Para uma universidade de até 5 ou 6 mil alunos, que julgamos o ideal para facilidade de direção e funcionamento,

pensamos que tal concentração e funcionamento, pensamos

que tal concentração deva ser fixada em 50 a 100 hectares (desde que não haja o setor agropecuário). A topografia do terreno não deverá ser excessivamente acidentada e nem demasiadamente plana, para evitar despesas exageradas de terraplanagem ou monotonia de uma planície sem os pequenos acidentes que dão beleza à paisagem. De grande conveniência será a proximidade de praia ou rio e o terreno não deve ser alagadico, o que exigirá dispendiosos trabalhos de saneamento.

A urbanização da área deve ser entregue a urbanista ou grupo de urbanistas, com experiência no assunto e que deverão trabalhar com a colaboração de pessoas de alto nível e com larga vivência universitária.

A circulação no "Campus", desde que seja concentrado em sua área menor, deve ser de pedestres e só excepcionalmente nêle deve trafegar veículo. Para êstes devem ser previstas largas áreas de estacionamento na periferia do "Campus", distantes em média 500 metros ou um pouco mais do seu centro.

O ajardinamento e arborização são condições imprescindíveis e de alta importância no "habitat" de uma Universidade. São agradáveis à vista e à vida, suavizam o trabalho e amenizam as aguras do clima e com êle devem se ajustar.

Os grandes gramados são belíssimos quando bem tratados, mas isto custa caro e, por isso, talvez seja melhor reduzir a sua área. A arborização deve ser de preferência com espécimes de flora local, dando sombra, mas, também, apresentando floração.

Edificações adaptadas à estrutura da Universidade; devem visar, além de tudo a que se destinam, *economia*, máxima em países como os da nossa área, que não dispõem senão de reduzidos recursos. Por isso, condenamos as construções grandiosas, cheias de luxos desnecessários, de mármore e de exageros condenáveis. Opinamos pelo sentido horizontal e não vertical, com o que serão evitados os largos gastos de prospecção do terreno, estaqueamento, elevadores, estruturas custosas de concreto armado, etc. Parece-nos que os prédios deveriam ter, no máximo, três pavimentos e muitos poderiam ser térreos, sem nenhum inconveniente.

Ademais, estamos convencidos de que as edificações não



devem ser planejadas como coisa definitiva, mas transitória, tendo em vista que se destinam a um organismo vivo, como a Universidade, cujas modificações, em concordância com o desenvolvimento do mundo moderno, ninguém pode prever para as próximas décadas.

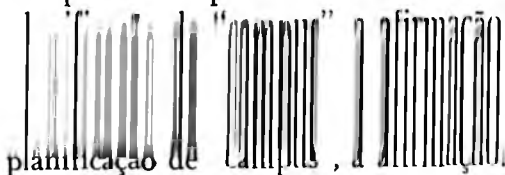
As construções, pois, devem ser planejadas e levadas a efeito observado esse critério de transitoriedade previsto, já que, em futuro não remoto, deverão ser substituídas por outras mais adequadas. Naturalmente, há certos setores que não apresentam tal característica e em que os prédios podem ser projetados já em definitivo, como é o caso da Reitoria, Biblioteca Central, Campo de Desportos, Planetário, etc... A ilustração mostra a maquete do Centro de Estudos Básicos da Universidade Federal de Santa Catarina (cuja obra está em fase de conclusão), apresentando aquelas características de economia e transitoriedade e à qual nos referimos.

Quanto ao planejamento do "Campus", é matéria que exige largo estudo e longa explanação, podendo variar muito, dadas as peculiaridades de local, da universidade a que se destina, de áreas científicas e culturais existentes e de muitos outros fatores a serem focalizados.

Certos princípios básicos e importantes não devem ser esquecidos no planejamento físico de um "Campus".

A área destinada aos esportes, à recreação e à reunião de alunos deve estar sempre em pólo oposto às do ensino. A administrativa convém ser situada próxima às vias de comunicação com o centro urbano, para que o público que vem à Universidade não atravesse a área de ensino. O Hospital das Clínicas também deve ser localizado próximo ao Centro Mio-Médico e de forma que quem o procura quer para exames, quer para internamento, também o façam diretamente da via pública, sem necessidade de atravessar o setor acadêmico do "campus".

Conhecemos a opinião dos que defendem a localização, no epicentro do Campus, da Biblioteca, talvez simbolizando que a Universidade teve início no livro. Não vemos inconveniente na localização, como não vemos vantagem maior ou razões irrespondíveis que nos levem a aceitar como princípio de



A Biblioteca deve ser central, ou melhor, estar organizada de forma a centralizar tudo que existe publicado e o patrimônio da Universidade.

O catálogo deve estar sempre atualizado. A existência da Biblioteca Central não significa que os vários setores da universidade não tenham pequenas bibliotecas didáticas e especializadas. O principal é que estejam catalogadas na Central e que ela centralize os serviços de compras e distribuição de livros solicitados pelas várias áreas da Universidade.

O "Campus" deve ter Restaurante capaz de fornecer alimentação sadia, forte e barata a alunos, professores e funcionários. O preço deve ser o de custo, incluídos a manutenção, patrimônio e equipamento.

Quanto ao sério problema da habitação de alunos, pensamos que não convém, no "Campus" haver residência de alunos, com todas as suas consequências e difíceis soluções.

O aluno deve viver no "campus" durante todo o dia, mas terminados os seus trabalhos escolares, deve voltar à vida normal da cidade onde mora.

O "Campus" não é lugar de residência. E, isto sim, de estudo e pesquisa.

O assunto habitação estudantil deve ser solucionado pelo empresariado particular, através de habitações coletivas que forneçam o café da manhã. Aos pobres o Universidade dará bolsas.

Outra indagação a fazer é se os prédios devem ser construídos por administração direta ou por empreitada parcial ou global. Isso depende de um estudo das condições do meio.

Na nossa Universidade a experiência demonstrou que, dentro dos planos traçados, a administração direta, através do Departamento de Engenharia e Arquitetura, apresentou melhores resultados quanto ao custo e à qualidade da obra.

Estes, em linhas gerais, alguns dos importantes princípios que devem ser amplamente considerados quando se desejar a planificação de um "Campus".

## V. CONCLUSOES

Do que acaba de ser exposto, conclui-se que uma universidade atualizada e reestruturada em moldes racionais e modernos deve apresentar:

1) Uma infra-estrutura de administração integrada, racionalizada, centralizada, mecanizada e dinamizada por pessoal qualificado e motivado e cujos chefes deverão trabalhar em atividade exclusiva e tempo integral;

2) Um setor acadêmico que constitua um organismo contínuo e não dividido em feudos distanciados e rivais; flexível; aberto e que funcione de forma econômica e sem duplicidade de pessoal e material para fins idênticos e possibilitando aumento de matrículas;

3) Um "campus" que possa permitir o ensino, a pesquisa e o trabalho a uma coletividade docente, discente e administrativa, com conforto, prazer e funcionalidade e sem luxos ou faustos desnecessários, com construções econômicas e com características de transitoriedade e não de permanência e que se adate ao sistema acadêmico e administrativo adotado;

4) Os três setores devem se entrosar perfeitamente, como parte de um todo, constituindo um organismo vivo, dinâmico, uniforme e racional que, funcionando sem entraves e percalços, permita e facilite a conservação e transmissão do saber existente e a criação de novas formas dêle para o progresso e melhoria, sempre maiores, da sociedade em que vivemos;

5) Para tanto, cumpre lembrar, ainda, dos pontos importantes:

a) a formação do professor e a sua carreira;

b) a forma de entrada da mocidade na Universidade, ou seja, o vestibular.

A primeira é de importância fundamental para a Universidade, pois é sabido de importância.

1 — O homem;

2 — O equipamento;

3 — O livro;

4 — O prédio

Os três últimos elementos de nada servirão, serão, mortos se o primeiro falhar. Daí a imperiosa necessidade de formação e melhoria do corpo docente para o sucesso da universidade.

Adotamos, na nossa universidade, o critério de dar, anualmente, bolsas de estudo que permitam os professores, de preferência moços, fazerem cursos de pós-graduação (1 ou 2 anos) nos centros mais adiantados do País. Nos últimos quatro anos foram concedidas 136 bolsas. Depois de alguns anos, destes professores, anualmente, serão seleccionados grupos de seis a dez que receberão bolsas para complementar seus estudos no estrangeiro. Os bolsistas, escolhidos por processo constante de regulamento, assinam contrato pelo qual se obrigam, depois do curso, a darem pelo menos dois anos de serviço à Universidade.

A carreira de professor deve ser iniciada mediante contrato por prazo de dois anos, prorrogáveis ou não por mais dois, a título experimental.

Terminando o período de experiência, para ser promovido à classe seguinte deve o professor apresentar prova de que tem título de pós-graduação. A promoção ao penúltimo grau da carreira deve depender da apresentação do título de *mestre*. Finalmente, para chegar a Professor Titular, seja, o grau mais alto, o professor se submete ao concurso de títulos e provas.

Não deve haver cátedra vitalícia e o maior número de professores deve trabalhar em tempo integral, já que é difícil, senão impossível, esta condição para todos. A sua remuneração deve ser condigna e suficiente para que não seja pelo titular considerada um acessório de outras atividades desenvolvidas.

Quanto à forma de entrada da mocidade na universidade, é outro assunto que julgamos de inteira conveniência focalizar nestas conclusões, para completar o trabalho.

Em geral, nos países subdesenvolvidos, pelas razões expostas, não é possível evitar o Exame de Habilitação ou Vestibular.

Ele é, em geral, feito de forma pouco racional e completamente errada. Visa mais eliminar o excesso de alunos inscritos do que seleccionar os valores intelectuais melhores. Cumpre corrigir tal anomalia que, constantemente, corta a carreira de

muitos talentos, em benefício dos que melhor memorizam ou a quem a sorte bafeja.

Pensamos que o vestibular deve ser *único e unificado*, o que significa ser um só para todos os alunos que pretendem entrar na Universidade e o mesmo, sejam quais forem as áreas de ciência a que se destina.

Constará de matérias das áreas biológicas, físicas, social e de comunicações (10 a 12 matérias) e apresentando, em cada grupo, questões desde as mais simples às mais complexas. Não há interesse em inabilitar, mas em classificar os candidatos pelo nível de conhecimentos gerais demonstrado, através médias ponderadas que nos dêem um perfil intelectual de cada candidato (em grade), o que servirá também para nos mostrar quais os mais fracos e em que matérias, para uma recuperação dos mais fracos e em que matérias, para uma recuperação dos mesmos no primeiro semestre do Ciclo Básico. A inabilitação ou reprovação só ocorrerá quando o candidato pouco ou quase nada souber. Estabeleceremos, assim, o regime dos melhores e mais capazes e não dos memorizadores ou de maior sorte. E no curso todo deve prevalecer tal critério também para a escolha de vagas nas carreiras profissionais, com o que obrigarse-á o aluno, nos quatro semestres do Básico, a lutar por uma melhor classificação geral que lhe permita a escolha da carreira que pretende no setor de formação profissional e de acordo com o número de matrículas ali existente. Claro que, aos aprovados que não conseguirem classificação para a carreira desejada, resta uma série de opções em outras áreas do ciclo profissional. O sistema, porém, darnos-á a certeza agradável do aproveitamento dos melhores e preferência para eles, ao invés do sistema atual de vestibulares para Faculdade seriada que, alguém já disse, no caso, o aluno aprovado compra cadeira cativa, para no fim de quatro, cinco ou seis anos colar grau e receber um diploma que, via de regra, nada representa no sentido de excelência intelectual.

Finalizamos aqui estas nossas considerações sobre o difícil e empolgante assunto "Planificação Universitária", a respeito do

qual tantos tem falado e escrito bem ou mal, mas visando sem-

pre à melhoria e ao aperfeiçoamento da entidade mais alta e benfazeja que conhecemos.

Se o nosso trabalho, simples mas honesto, servir, pelo menos, para que outros mais capazes, por êle alertados, venham dar luzes e inteligência à solução do problema, sentir-nos-emos rëgiamente pagos do esforço dispendido.

28 SET. 1988





## METODOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN UNIVERSITARIA

V. G. ONUSHKIN \*

### INTRODUCCIÓN

El fin de esta ponencia es, en primer lugar, ofrecer una breve descripción de la situación actual en muchas universidades —una situación que se complica mucho más por los rápidos cambios del mundo circunvecino—; en segundo lugar, el sugerir posibles accesos al análisis de cambios y desarrollos, y, en tercer lugar, el formular algunas ideas teóricas acerca de la planeación del desarrollo de universidades en un medio ambiente rápidamente cambiante.

Primeramente, ¿qué se entiende por la planeación del desarrollo de universidades?, ¿qué es una universidad?, ¿cuáles son los cambios importantes que se deben considerar al desarrollar los planes?

Estoy lejos de pensar que esta ponencia dé respuestas completas a la larga lista de preguntas acerca del tema de “Metodología de la planeación universitaria”. Algunas preguntas apenas se tocan, pero el hecho de tratar estos problemas nos da esperanzas para reflexionar sobre ellos.

### I

¿Qué es una universidad? No voy a dar una nueva definición de una universidad. Ya existen demasiadas. Simplemente me

Traducción hecha del inglés al español por Ma. de Lourdes Zurita Fagoaga de la Dirección General de Intercambio Académico y Cultural de la Universidad Nacional Autónoma de México.

\* Víctor Onushkin, del Instituto Internacional para la Planeación de la Educación, París, Francia.



gustaría decir que en esta ponencia, se entiende por universidad el establecimiento de educación superior al cual está permitido el acceso de personas que terminaron su educación secundaria y que proporciona un adiestramiento de no menos de tres años, generalmente de cuatro a seis años.

Los rasgos característicos de una moderna universidad son, o deberían ser, los siguientes:

A. Un proceso de enseñanza con contenido y método basados en los últimos resultados de la investigación científica y con una permanente renovación de los currícula y métodos de adiestramiento;

B. Una combinación orgánica del trabajo de enseñanza y de investigación científica, que se complementan y enriquecen mutuamente. Esto proporciona una atmósfera realmente creativa en las universidades e inspira a los estudiantes para que busquen, adquieran y apliquen nuevos conocimientos. Esto es extremadamente importante en el mundo moderno, pues es imposible proporcionar a los estudiantes conocimientos útiles para toda su vida activa; por esta razón, es importante educarlos de tal manera que les permita renovar sus conocimientos y continuar su autoeducación;

C. Un volumen considerable de trabajo de investigación; una combinación de muchas ramas y campos diferentes de estudio facilita la ejecución de complejos proyectos de investigación, especialmente en el punto de unión de las diferentes ciencias;

D. El adiestramiento de especialistas a nivel de graduados para investigación y desarrollo, para enseñanza en instituciones de estudios superiores y para posiciones de administración de empresas y otras que requieren adiestramiento superior; una alta proporción de estudiantes graduados;

E. Un papel principal en la renovación y aumento de las cualidades de los especialistas en diferentes ramas de la economía, las ciencias y la cultura, incluyendo todo el sistema de educación superior;

F. Un papel principal en la preparación de libros de texto y otros materiales de instrucción para todo el sistema de educa-

ción superior y para las escuelas secundarias.

G. Incremento de actividad necesaria para el mantenimiento y manejo del proceso educativo y el trabajo de investigación;

H. Un importante papel en el entrenamiento de maestros para todos los niveles del sistema educativo.

Estas características no se relacionan con un modelo abstracto de la universidad moderna, sino que sintetizan las características de las universidades más avanzadas. No todos los establecimientos de educación superior tienen las características anteriores. Muchos de ellos no prestan suficiente atención al análisis de sus propias actividades. Por cierto, frecuentemente no tienen mecanismos adecuados para el autoanálisis, para la planeación flexible del futuro y para la administración moderna del complicado proceso que se desarrolla intramuros.

## II

La situación actual en muchas universidades se caracteriza por los siguientes rasgos:

A. Tradiciones antiguas, a veces medievales, tienen un importante papel en la vida y desarrollo de las universidades y frecuentemente en su fracaso para desarrollarse;

B. El desarrollo se entiende frecuentemente como algo puramente cuantitativo en su crecimiento, sin cambios cualitativos sustanciales en las actividades de la universidad.

C. Es insuficiente el esfuerzo que se realiza conscientemente para adaptar las diferentes funciones de las universidades a las nuevas demandas del medio ambiente en constantes cambios.

D. La universidad no presta suficiente atención a los cambios internos, especialmente a aquellos concernientes a la actitud y composición del cuerpo estudiantil;

E. En muchos países no hay planeación educacional ni al nivel institucional ni al nivel nacional;

F. En años recientes, la administración universitaria se ha convertido en un asunto muy complejo debido a una variedad de razones, tales como el rápido crecimiento del tamaño de la universidad, el aumento de la diversificación y complicación de los planes de estudios y los programas, el crecimiento y la complicación de los proyectos de investigación y la mayor inje-

rencia de las universidades en los asuntos locales, nacionales e internacionales. Como resultado, han aumentado los gastos de las universidades y las actividades económicas (consecuentemente el análisis económico de estas actividades y de otras) han llegado a ser muy importantes.

No es sorprendente que los métodos administrativos antiguos en muchos casos se han mostrado inadecuados para las nuevas condiciones.

Quizá sea apropiado mencionar aquí a los administradores de la educación superior. El entrenamiento del personal administrativo es un problema urgente y es importante decidir qué clase de entrenamiento deberían tener los administradores. No solamente es necesario que conozcan mucho acerca de cómo manejar una universidad; deberían también ser capaces de entender las ideas e ideales del profesorado y de los estudiantes.

El sistema tradicional que aún existe en la mayoría de las universidades consiste en que mucho del trabajo administrativo es realizado por el profesorado. Es generalmente aceptado en la mayoría de las universidades europeas (siquiera por el profesorado) que el profesorado es el mejor calificado para manejar la universidad en ciertos campos. Hay, sin embargo, un aspecto cada vez más profesional de muchas labores administrativas, que las coloca más allá de la competencia del "aficionado entusiasta". Es posible prever que dentro de poco existirán administradores profesionales en todos los puestos clave en la administración de las universidades. Si esto es así, entre aquellas personas que han sido entrenadas para puestos administrativos debemos considerar no solamente el entrenamiento del personal administrativo sino también la relación entre maestros y administradores, y qué clase de modificaciones pueden traer consigo los cambios en estas relaciones. Es justo decir que si se reemplaza algún director de una cierta facultad por un administrador profesional, es probable que la estructura de la facultad se modifique muy rápidamente. Todo lo que decimos aquí es que los conceptos del administrador profesional y del catedrático profesional acerca de cómo se debe manejar una facultad son probablemente muy diferentes. Si espera-

mos introducir cambios útiles en nuestras estructuras adminis-

trativas y académicas, debemos saber dónde se introducen mejor estos cambios en primera instancia. ¿Vamos a modificar la estructura de la universidad dejando sueltos a los administradores en el "territorio sagrado" o vamos a esperar que los catedráticos y los estudiantes modifiquen las estructuras de la universidad y que las estructuras administrativas sean consecuentemente modificadas?

### III

Las décadas recientes se caracterizan por marcados cambios socioeconómicos y políticos del mundo y por grandes hechos en muchos países. Una de las tendencias contemporáneas más sustanciales es el desarrollo de la revolución científica y tecnológica, que está influyendo seriamente en todos los aspectos de la vida social. Es obvio que existe una fuerte interdependencia e interrelación entre el progreso científico y tecnológico, los cambios económicos y sociales en la sociedad, y el desarrollo de la educación superior (el entrenamiento de especialistas altamente calificados).

¿Cuáles son las tendencias y cambios más importantes que se deben considerar en el proceso del desarrollo universitario? Quizá se deba hablar aquí acerca de que la principal filosofía que se encuentra detrás de los desarrollos estudiados en esta ponencia es aquella de la democratización de la educación. Para clarificar, se distinguen tres grupos diferentes de cambios:

A. *Desarrollo externo*, fuera de la universidad, en el cual se refleja la creciente complejidad del medio ambiente socioeconómico.

1) La revolución científica y tecnológica que está produciendo cambios en la estructura, dinámica y tasa de crecimiento de la industria y agricultura;

2) Surgimiento de nuevos campos del conocimiento, un rápido aumento del volumen de información científica y tecnológica y la rápida caducidad de la información anterior;

3) Cambios sustanciales en la estructura de la mano de obra, una proporción creciente de trabajadores científicos e ingenie-

ros, y una creciente demanda de economistas, sociólogos y psicólogos;

4) El desarrollo de los medios de comunicación de masas: radio, televisión, etcétera.

5) La creciente demanda de educación superior, la cual, en muchos países, se convierte en educación de masas, y por lo menos incluye un importante porcentaje de la generación correspondiente;

6) La necesidad del rápido descubrimiento y desarrollo de nuevos talentos, porque la marcha acelerada del progreso científico y tecnológico demanda el adiestramiento de gente que no solamente sea capaz de usar los resultados de la ciencia moderna, la tecnología y la cultura, sino también de desarrollar y aumentar su conocimiento.

B. *Desarrollo interno*, que refleja la complejidad de la vida interna de la universidad, que ha creado nuevas labores para enfrentarse a nuevas necesidades, intereses y demandas.

1) El desarrollo de nuevas disciplinas de aprendizaje y nuevos campos de adiestramiento. La importancia de reformar las estructuras para asegurar la cooperación interacadémica y para evitar la situación donde cada especialista está aislado en su propia especialidad;

2) Los cambios en la composición social del cuerpo de estudiantes en la actitud de los mismos acerca de la educación y la sociedad, los cambios en los niveles generales educacionales y culturales de los estudiantes;

3) El surgimiento de nuevos campos de investigación dentro de las universidades y la creciente complejidad de todas las actividades relacionadas;

4) El desarrollo y uso de materiales cada vez más complicados, nuevos métodos, y un nuevo medio tecnológico para adiestramiento e investigación;

5) Una complejidad cada vez mayor de la estructura universitaria y del proceso administrativo.

C. *Una complicación de la relación entre las universidades y la sociedad*, en la cual las universidades muestran su creciente



- 1) La extensión de las responsabilidades de las universidades frente a la sociedad;
- 2) La diversificación del adiestramiento de especialistas altamente calificados;
- 3) El crecimiento del volumen y la diversidad de la investigación realizada tanto independientemente como bajo contrato con organizaciones externas, las cuales anteriormente no se habían preocupado grandemente por la investigación;
- 4) Para mantenerse al día con los rápidos cambios científicos y tecnológicos, la universidad debe extender sus funciones y educación permanente y de adiestramiento de graduados;
- 5) Una de las nuevas funciones de la universidad parece ser aquella de cuerpo consultivo; las universidades cada vez juegan un papel más importante en la influencia sobre las decisiones políticas del gobierno, la industria y otras organizaciones.

Por supuesto, todas las circunstancias mencionadas anteriormente se manifiestan diferentemente, con diversa agudeza y en distintas combinaciones entre sí en cada país. Sin embargo, su existencia, con mayor o menor extensión, produce dificultades y contradicciones. En el campo de la planeación universitaria y la administración, nuestra atención se debe concentrar en estas dificultades y contradicciones, a fin de crear condiciones favorables para el desarrollo universitario. Un aspecto de la democratización de la educación superior que se podría considerar aquí es la *participación de los estudiantes en el manejo de la universidad*. Recientemente se ha dejado oír la demanda estudiantil y es a veces un poco difícil distinguir entre la variedad de demandas y protestas. Hay sin embargo una sólida corriente de opinión, descifrable en toda la inquietud estudiantil, la cual está en favor de mayor participación estudiantil en los asuntos universitarios. Aquellos que, a la larga, son los más afectados por la educación superior sienten, naturalmente, que tienen el derecho de participar un poco en el control y la administración de ésta.

Dentro y fuera del mundo académico hay reacciones variables a estas demandas. Algunos maestros universitarios sienten que la opinión estudiantil ya ha sido consultada informalmente

a través del contacto de los maestros con los estudiantes y que esto es suficiente. Otros sienten que se debería consultar más a los estudiantes, pero que es difícil decidir en qué campo y cómo se puede expresar en forma más útil la opinión estudiantil. Hay algunos maestros que comparten las ideas de una gran porción del público en general. Esta idea en gran parte es que los estudiantes son personas privilegiadas que están en la universidad para aprender y que eso es lo que deberían hacer. Desafortunadamente, esto último no puede ser. El problema es serio y demanda consideración cuidadosa de todos los afectados.

En la mayoría de los países, los estudiantes de educación superior pueden tener cualquier edad mayor de dieciocho años; la mayor parte está probablemente entre la edad de dieciocho y veinticinco años. Legalmente, en la mayoría de los países, las personas que pasan de esta edad se consideran adultas y totalmente responsables de sus acciones. Pueden votar en las elecciones y por tanto se suponen políticamente responsables. Entonces no solamente es razonable que los estudiantes quieran participar en el manejo de sus universidades, sino que sin duda pueden contribuir en forma valiosa.

La labor a la que se enfrentan actualmente las autoridades universitarias, así como los estudiantes, es el desarrollo de canales de representación y una definición clara de los poderes del cuerpo estudiantil. Los estudiantes, por definición, son personas en una situación de aprendizaje, personas en transición. Una mayor cooperación en el gobierno universitario puede convertirse en una parte útil de su educación, pero no debe tomarles mucho tiempo, hasta el punto donde se reduzca el proceso de aprendizaje. Aún más, se debe encontrar alguna manera de asegurar una cierta continuidad de ideas y políticas para este grupo de personas, el cual probablemente cambia completamente cada cuatro o cinco años. Actualmente el problema esencial es el de encontrar algunos medios variables y constructivos que permitirán a los estudiantes contribuir en la mejor forma posible a todas las normas de vida universitaria. Este no es un problema teórico sino un problema real que

demanda una solución real.

## IV

¿Cuáles son las contradicciones y dificultades en el desarrollo universitario? Para resumir algunos de los puntos que ya he mencionado, enumero los siguientes:

A. Una contradicción entre el rápido aumento del volumen de información científica y la duración limitada a la educación formal;

B. Una contradicción entre la acumulación rápida de nueva información científica y el programa que cambia lentamente;

C. La contradicción entre el entrenamiento profesional de los maestros y la necesidad de enseñar nuevas materias;

D. La contradicción entre las estructuras existentes de las especialidades y las demandas de nuevas estructuras y cualificación de graduados;

E. Una contradicción entre el material limitado y las bases técnicas de las universidades, y la necesidad de ampliarlas y mejorarlas a fin de aumentar la calidad y efectividad de la enseñanza e investigación;

F. Recursos financieros limitados, particularmente la contradicción entre el aumento de costos unitarios, necesidades financieras, y la tasa de crecimiento de la economía nacional y el presupuesto público;

G. La rápida caducidad de la estructura legislativa universitaria y la necesidad de su mejoramiento sistemático. Aquí, hay frecuentemente una contradicción entre las estructuras que aíslan entre sí las materias, mientras que de hecho, la necesidad es de mayor cooperación;

H. Una contradicción entre antiguos métodos administrativos y la complicación de los procesos administrativos universitarios. Un aspecto específico que viene a la memoria es la industrialización de los procesos de investigación dentro de las universidades: el uso de computadoras y los métodos más modernos de investigación demanda, a su vez, una administración más moderna si se quiere lograr eficiencia óptima.

Las dificultades mencionadas anteriormente, así como otras existentes, y las contradicciones del desarrollo universitario se pueden superar en el proceso de planeación del desarrollo de



las universidades, solamente si hay las condiciones necesarias socioeconómico-políticas en los respectivos países. Sin embargo, debemos aclarar que no creemos que la planeación sola es la panacea para todos los males universitarios. Es exclusivamente cuando la planeación se convierte en una forma específica de la moderna administración universitaria que puede, en nuestra opinión, ser realmente efectiva.

## V

La necesidad de planear el desarrollo de las universidades es determinada, consecuentemente, por un número de factores importantes, algunos de los cuales ya han sido mencionados. Sobre todo, me gustaría enfatizar que mientras que siempre ha habido una necesidad de planear las universidades, esa necesidad ha crecido enormemente a últimas fechas, como resultado de los rápidos cambios en el medio ambiente de las universidades, aumento acelerado de la demanda de educación superior y las nuevas labores y presiones enfocadas sobre éstas. Las universidades, ahora más que nunca, deben cambiar y adaptarse rápidamente y esto requiere en forma esencial una nueva forma de planeación, la cual, a su vez, es un aspecto y función de una diferente clase de administración universitaria.

## VI

Muchos autores, al discutir los problemas de la planeación educativa, tratan solamente sus aspectos económicos o financieros. Por supuesto, el aislamiento del lado económico del problema, con miras a una administración económica de la educación superior, es ciertamente posible. Sería equivocado, sin embargo, reducir los problemas de la planeación y administración de la educación superior a este aspecto de ella. El enfoque económico hacia la planeación de la educación superior es muy importante, pero es, al mismo tiempo, sólo un enfoque entre muchos otros.

Debe recordarse que el financiamiento de la educación superior crea algunos requisitos materiales previos para su desarrollo

llo, pero no crea la educación superior en sí. Por esta razón la analogía entre el desarrollo de sistemas educativos o de partes aisladas de ellos con procesos económicos y organizaciones industriales, solamente puede tener una remota analogía.

En nuestra opinión, la planeación del desarrollo tanto de la educación superior como un total, así como de sus varias partes, sólo puede triunfar si, además de los requisitos socioeconómicos previos existentes para la planeación en un país u otro, se toma en cuenta la peculiaridad de este campo de la actividad humana. Su característica es que el sistema de educación superior produce y distribuye conocimientos y que el sujeto y objeto de este proceso es un ser humano.

Al planear el desarrollo de la educación superior o de instituciones individuales de educación superior, uno debe tratar de considerar, junto con los aspectos económicos, las finalidades, las responsabilidades y las funciones de este nivel educativo. La educación superior tiene un importante papel social y político en todos los países, y la organización del proceso de enseñanza y lo que es realmente enseñado contribuirán a la realización de estos fines.

Todos estos elementos juntos, no un elemento individual, son el tema de la planeación de la educación superior. Uno debe también recordar que no es un fenómeno aislado, sino que es una parte de todo el plan de desarrollo económico social nacional. En una situación donde no hay un plan general nacional que refleje los objetivos del desarrollo, puede haber una planeación útil en diferentes niveles individuales, pero es menos probable que obtenga resultados óptimos.

## VII

Al enfrentarse al tema de la planeación de la educación superior, es importante distinguir cuando menos dos niveles de la planeación: *a*) el nivel estatal o nacional, que es la planeación del desarrollo de todo el sistema de educación superior, y *b*) el nivel individual, que es la planeación de cada una de las instituciones de nivel superior. Ambos niveles de planeación de cada una de las instituciones son interdepen-

dientes y actúan entre ellos muy estrechamente y, por cierto, es esencial que los planes de las universidades sean coordinados a nivel nacional. Así como la planeación estatal de la educación superior no puede resultar positiva si no se basa en una síntesis de los planes de desarrollo de cada una de las universidades, así es que la planeación de cada una de ellas no puede lograr los mejores resultados si los planes individuales no se coordinan en un nivel nacional, con los planes de otras universidades. Por ejemplo, en vista de la extensión sin límite del conocimiento, las universidades, particularmente en su nivel superior, tendrán que especializarse al menos parcialmente. Para determinar estas especializaciones, es indispensable un programa a nivel nacional. El hecho es que la demanda de graduados de cualquier universidad está tan diversificada que, aun con el mecanismo mejor de planeación interna, la universidad no puede prácticamente tomar en cuenta todas las posibles demandas y en particular, aquellas para su futuro.

En esta ponencia estamos, sin embargo, concentrando nuestra atención en la planeación de cada una de las universidades para lograr su cambio:

También creemos que:

A. La actividad de cada universidad deberá, en cualquier caso, verse en un contenido nacional, porque la necesidad de una combinación orgánica de planes estatales e individuales debe ser claramente comprendida.

B. Cada una de las universidades en diferentes países revelan los problemas comunes a los que se enfrentan en el proceso de su planeación.

C. La investigación de mecanismos concretos para la planeación del desarrollo de las universidades puede crear una base para el análisis futuro del más amplio conjunto de problemas.

## VIII

Es obvio que una universidad debería haber implantado mecanismos administrativos y de planeación que puedan responder sensiblemente a cambios externos e internos y ayudar a los

administradores universitarios a tomar las decisiones correctas.

El requisito previo necesario para planear universidades es un sistema de criterios e índices, a fin de tener un mecanismo para escoger prioridades en la actividad universitaria y para mantener las proporciones necesarias entre las diferentes clases de actividades. Índices cuantitativos (cifras, índices relativos, índices analíticos, índices sintéticos), e índices cualitativos se deben usar a fin de cubrir los diferentes aspectos de las actividades universitarias (por ejemplo, los aspectos sociales, económicos y pedagógicos). Los aspectos cuantitativos y cualitativos están, por supuesto, íntimamente relacionados y uno de los problemas difíciles es el desarrollo de mecanismos que respeten la relación entre cambios cualitativos y cuantitativos.

*Se puede ver que debemos enfocar nuestra atención sobre la adaptación de la universidad al progreso científico, tecnológico y social.*

## IX

La naturaleza de la planeación del desarrollo de las universidades es un proceso dinámico. Como tal, incluye los siguientes elementos:

- a) Diagnóstico y evaluación de hechos recientes y existentes en relación con los recursos;
- b) Formulación de los fines y metas concretos;
- c) Coordinación de los recursos con los fines y metas;
- d) Medidas para la realización del plan;
- e) Un mecanismo de realimentación durante la realización del plan, que se revisará y mejorará constantemente.

Juega un papel muy importante la información adecuada acerca de diferentes aspectos de la actividad de una universidad.

Los instrumentos necesarios de un proceso de planeación son los índices de un plan y el criterio para la evaluación de los resultados, las tendencias y los problemas que surgen durante el proceso de planeación. Consideremos todos estos elementos.

*A. Diagnóstico y evaluación de los resultados y de los recursos existentes*

Son necesarios, a fin de desarrollar planes realistas que se pueden llevar a cabo. Uno entiende por recursos prácticamente todas las principales condiciones internas y externas de la universidad. Cubren hechos tales como:

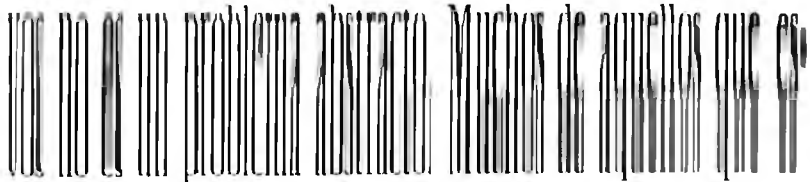
1. El número de solicitudes de inscripción a la universidad;
2. El personal docente y de investigación y su refuerzo;
3. El espacio existente para enseñanza e investigación y sus perspectivas de crecimiento;
4. El equipo existente para enseñanza y las perspectivas de mejoramiento;
5. Las facilidades existentes para investigación;
6. Los recursos financieros.

Solamente tomando en consideración todas las condiciones importantes que determinan las actividades universitarias presentes y futuras, se puede crear la base para una planeación bien cimentada.

*B. Formulación de los fines y metas concretas de la planeación*

Un proceso de planeación tiene sentido solamente si tiene algún fin. No es particularmente difícil formular metas concretas parciales sobre las cuales los administradores universitarios están trabajando o planean trabajar. Pero la misma diversidad de los problemas que surgen en el proceso del desarrollo universitario significa que es esencial ver las metas en una perspectiva general y orientarlas hacia las finalidades más generales del desarrollo de la educación superior. No sería difícil encontrar ejemplos mostrando que cada universidad está mal equipada para definir sus propios objetivos en la ausencia de un plan nacional. Otra vez nos estamos enfrentando a la necesidad de combinar la planeación universitaria con las finalidades más amplias estatales de la educación superior.

La cuestión de las finalidades de diferentes sistemas educati-



criben acerca de los problemas de la educación superior están de acuerdo en que uno de los principales problemas generales de ésta es su democratización. Pero aquí comienzan las diferencias, porque un número de ideas diferentes se describen con el término "democratización", variando desde la necesidad de enfrentarse a la creciente demanda de educación superior, hasta la participación estudiantil en la administración universitaria. En este dominio hay, entonces, una necesidad realmente importante de definir las finalidades nacionales de desarrollo de la educación superior, tomando en consideración las diferentes situaciones en los diversos países.

La investigación de esta cuestión de metas muestra que solamente en un número limitado de países han sido tales metas claramente expuestas en documentos gubernamentales. Sin embargo, la cuestión de los objetivos recibe mucha atención aun cuando no haya fines declarados oficialmente.

Hay dos grupos de sistemas de educación superior con actitudes más o menos claras acerca de cuáles son sus fines: *a)* sistemas de educación superior en los que la función principal es el entrenamiento de especialistas altamente calificados en diferentes ramas de la actividad científica, gubernamental, económica y cultural. En estos sistemas el adiestramiento de los estudiantes está claramente orientado; las actividades, tanto del ministerio de educación superior como de cada una de las universidades, se enfocan sobre estos fines; *b)* sistemas de educación superior que no han indicado claramente sus metas. En éstos, la educación superior se considera como el siguiente paso dentro del sistema educativo. La función de esta etapa del sistema es crear la posibilidad de aprendizaje para aquella gente que lo desee y que tenga las cualidades necesarias, y también, quizá, las oportunidades económicas y sociales.

Finalmente hay, de hecho, un tercer grupo que existe en muchos países y que se coloca entre los otros dos grupos en cuanto a la determinación de los fines de la educación superior. Es obvio que para el primer grupo la preocupación principal de la actividad de planeación es el contenido de la educación superior, y todas las otras preocupaciones, inclusive la financiera, se subordinan a la principal.

En cuanto al segundo, y en gran parte al tercer grupo, la preocupación principal no es la planeación de la educación superior misma, sino el crear algunos requisitos previos para su desarrollo. Estos requisitos previos son muy importantes, pero no influyen grandemente a la preocupación principal. Solamente cuando se han formulado claramente los fines de la educación superior, puede planearse con éxito el desarrollo de las universidades.

Ciertos fines, es cierto, se pueden aclarar durante un proceso de realización. En el proceso de la planeación universitaria se formulan metas concretas. Estas tratan las funciones de la universidad y afectan las relaciones entre todas las demás funciones. Pueden ser ejemplos de tales metas concretas los siguientes:

1. Aumento del número de estudiantes o mejorar la composición del cuerpo estudiantil (por adiestramiento de campo, por antecedentes sociales, por edades, por sexo y así sucesivamente).

2. Cambio en la estructura del personal de enseñanza (por especialidad, por nivel de calificación, por edades, por sexo, etcétera).

3. Cambio en la proporción estudiante-maestro.

4. El uso de medios y métodos de enseñanza más eficientes.

5. Una combinación más estrecha de la enseñanza y el trabajo de investigación, a fin de desarrollar el talento de los estudiantes.

6. El desarrollo de la investigación científica en campos definidos.

7. Mejora de bases materiales para el trabajo de investigación.

8. Aumento o uso más eficiente del espacio para enseñanza e investigación.

9. Uso más eficiente de los recursos financieros.

Cualesquiera de las metas concretas enumeradas o similares que tomemos deben verse en relación a los otros campos de actividad universitaria, porque todos ellos están relacionados y son interdependientes. La investigación de los mecanismos de intercomunicación e interdependencia de los diferentes as-

pectos de la actividad universitaria es uno de los requisitos.

previos necesarios para la planeación del desarrollo de las universidades.

*C. Coordinación de los recursos con los fines y metas que se deben lograr durante el periodo planeado de desarrollo universitario, creando la posibilidad, por un lado, de especificar las metas para hacerlas más realistas y por otro lado, de buscar nuevos recursos a fin de llevar a cabo el plan*

En esta etapa, el problema más importante es el de los métodos que deben usarse para lograr los fines anteriores. Para esto, podría escogerse la solución óptima entre numerosas alternativas. Desde nuestro punto de vista, la solución mejor es una que ofrezca la posibilidad de alcanzar las metas con el mínimo de recursos, mientras que se calculen cuidadosamente los factores límites. Los factores límites en la universidad no son solamente financieros, sino que también existen limitaciones de los recursos materiales existentes, tales como el personal, el espacio y el equipo, que no siempre se pueden corregir con el uso de recursos financieros, especialmente en la planeación a corto plazo.

Las metas de la planeación deben reflejar los requerimientos de las proporciones planeadas. El método de balance siempre juega un papel decisivo; hay también un método de normas, un método de coeficientes y algunos otros métodos que se pueden usar y que son necesarios para casi todos los cálculos de planeación. En años recientes, los métodos experimentales y económico-matemáticos de planeación se han usado con creciente frecuencia.

El método de investigación sociológico también juega un papel importante. En esta etapa, el modelo del proceso de planeación puede ser una herramienta muy importante para seleccionar la mejor alternativa, usando una computadora. Entonces es claro que el planear las universidades para cambios con el fin de evitar desajustes, requiere un "enfoque de sistemas" hacia el autodiagnóstico y la planeación; es decir que cada universidad debe verse a sí misma como un ente total compuesto



no de partes independientes, que se examinan separadamente, sino de partes dependientes entre sí, que actúan juntas dentro de la universidad y actúan colectivamente con el medio

#### *D. Iniciación de la planeación*

Es la etapa decisiva de todo el proceso de planeación. En esta etapa uno logra los resultados prácticos de planear para el cambio. En el proceso de poner en marcha el plan actual es muy importante no perder la perspectiva. Solamente la combinación de la planeación actual con la planeación a largo plazo puede hacer continua y eficiente la planeación. Tomando en consideración la peculiaridad del producto universitario (especialistas altamente calificados para el futuro, cuyo entrenamiento consta de cuatro o cinco años solamente en la universidad) uno no puede limitar los términos de la planeación futurista a un periodo de cinco años. El plan deberá cubrir al menos una perspectiva de diez o quince años.

Como resultado de un plan, hay nuevas proporciones dentro de una universidad, tales como la redistribución de recursos entre sus diferentes partes, su adaptación a nuevas situaciones, la obtención de los fines y metas. Consecuentemente hay un desarrollo balanceado de la universidad hacia el fin planeado.

#### *E. Factor indispensable para el desarrollo de un plan es la facilidad de un mecanismo de retroalimentación o de canales funcionales para la retroalimentación*

Con este mecanismo puede lograrse una comparación permanente del plan con los desarrollos efectivos. También asegura la flexibilidad y la posibilidad de lograr ajustes durante el desarrollo. Como resultado, los recursos y esfuerzos se pueden redistribuir mejor para lograr los fines y metas en el periodo planeado y de la manera más económica.

Un mecanismo de retroalimentación confiable significa la obtención no solamente de información oportuna y suficiente, sino también de condiciones para el uso práctico de esta información por los administradores universitarios. Estos tendrían

entonces los derechos y medios necesarios y la posibilidad real de usar estos derechos. El mecanismo de retroalimentación es necesario para cualquier clase de plan pero particularmente para planear el desarrollo y los cambios.

La organización del mecanismo de retroalimentación es algo que siempre será peculiar de cada país y de todas las situaciones políticas, sociales y económicas diferentes. Hay sin embargo un elemento de este mecanismo que podría ser común a todos los países a pesar de sus diferentes sistemas. Este elemento es el sistema de continuidad; es decir el contacto con estudiantes que han dejado la universidad con un diploma y han empezado a trabajar en las varias ramas de la economía. En qué etapa después de la terminación de sus estudios se hace esta investigación, es por el momento algo dejado al libre arbitrio. Algunos estudios de estudiantes diez años después se han hecho ya, y éstos han sido muy útiles. El saber qué tanto están usando y beneficiándose estas personas de su entrenamiento universitario y qué tanto está contribuyendo ese entrenamiento a la vida económica y social de la comunidad nos daría una visión más profunda de la calidad y lo adecuado del entrenamiento ofrecido en las universidades. Este puede ser también un método indirecto de escuchar a los estudiantes juzgando su propio entrenamiento y la manera en que han sido para enfrentarse a un mundo rápidamente cambiante.

La complejidad de la multitud de conexiones entre una universidad moderna y su medio ambiente hace extremadamente difícil la creación de un mecanismo confiable de retroalimentación. Muchas universidades están apenas comenzando a crear uno. Para crear tal mecanismo, uno debe claramente identificar todas las conexiones entre la universidad y su medio ambiente. Por regla general, estas conexiones son las siguientes:

- 1) Entre la universidad y las escuelas secundarias, que preparan candidatos para la universidad;
- 2) Entre la universidad y el gobierno;
- 3) Entre la universidad y los consumidores de sus productos humanos —los graduados;

- 4) Entre una universidad y los consumidores de sus productos intelectuales —los resultados del trabajo de investigación;
- 5) Entre una universidad y otras universidades y organizaciones de investigación en el campo de adiestramiento y uso del personal de enseñanza e investigación;
- 6) Entre la universidad y organizaciones que financian sus actividades;
- 7) Entre la universidad y los proveedores de equipo de enseñanza e investigación.

Debería existir un sistema de alarma sensible para cambios presentes y futuros. Muy a menudo todos estos canales están relacionados. Para la evaluación adecuada de estas conexiones es esencial desarrollar un sistema de criterios e índices para la actividad universitaria.

## X

Obviamente al planear el desarrollo de las universidades uno necesita información adecuada y actual. Esta información debería ser suficiente para tomar decisiones a diferentes niveles (departamental, en las facultades, institutos de investigación, en la universidad) y para controlar el funcionamiento de decisiones.

Actualmente, sin embargo, sólo unas cuantas universidades tienen información suficientemente completa acerca de sus procesos internos. El volumen de información acerca de las conexiones de la universidad con su medio ambiente es aún menor. Algunas veces las universidades tienen grandes volúmenes de datos estadísticos, pero estos datos no se utilizan regularmente en la planeación y los procedimientos administrativos.

La adquisición de los datos es un problema que merece atención. Hay indudablemente una cantidad mínima de información que una organización necesita saber acerca de sí misma a fin de poder funcionar. Más allá de este mínimo, hay sin embargo, un elemento para poder seleccionar. Se debe decidir qué es necesario. Es probablemente cierto que algunas institu-

ciones han coleccionado diligentemente datos que nunca se

usan y que otras no tienen datos que puedan servirles. El problema clave es que cada universidad o institución debe encontrar qué es lo que necesita saber acerca de sí misma. Esto es preliminar para cualquier forma de autoestudio.

Además, no hay una forma sistematizada de información, y esto crea dificultades a aquellos que usan la información para diferentes niveles administrativos. Es útil considerar el sistema de información universitaria como un complejo de sistemas informativos secundarios y conexiones, con diferentes clases de información para diferentes niveles de generalización y análisis.

La creación de un sistema de información realmente funcional es un requisito previo necesario para regular los flujos de información, para seleccionar la información necesaria y excluir la que no lo es, así como su repetición. Sólo con esta base se puede desarrollar un sistema automático de información universitaria con el uso de medios y métodos técnicos modernos.

## XI

Un sistema de información sólo tiene sentido cuando se basa en índices bien desarrollados que reflejan varios campos de la actividad universitaria. La principal dificultad que se encuentra al desarrollar un sistema de índices para la universidad es que debe dar características no solamente cuantitativas sino también cualitativas de la actividad universitaria. Las características cualitativas tienen un papel extremadamente importante en las universidades, especialmente en la planeación de su desarrollo. Los índices que proporcionan información acerca de la calidad del entrenamiento (ésta debería ser la principal preocupación de los administradores universitarios); la facilidad de adecuar la calidad del entrenamiento a las demandas cambiantes; la calidad y el nivel de la investigación y la calidad del profesorado e índices similares son absolutamente necesarios para una planeación universitaria efectiva.

Es, sin embargo, muy difícil interpretar estos fenómenos en términos cuantitativos. Por otro lado, no es menos complicado interpretar índices cuantitativos, tales como la proporción es-

tudiantes-profesores, costos de investigación, tamaño de la biblioteca, en términos cualitativos.

Sin embargo, la elaboración de métodos para tal interpretación es absolutamente esencial, porque sin una interpretación adecuada de índices cuantitativos existentes no pueden observarse nuevas tendencias en el desarrollo universitario ni descubrirse desproporciones y desajustes. El sistema de índices, características de una universidad, se puede desarrollar de acuerdo con las principales funciones de la universidad. Los diferentes índices combinados en un sistema que reflejan ciertas funciones específicas deberían proporcionar una completa caracterización de las funciones a diferentes niveles administrativos.

Entre los más importantes desde el punto de vista de la planeación del desarrollo de las universidades, están los siguientes índices:

- a) Acceso a la universidad;
- b) Educación y adiestramiento;
- c) Investigación;
- d) Composición del cuerpo estudiantil;
- e) Composición del personal de enseñanza;
- f) Ocupación de los graduados;
- g) Utilización del espacio;
- h) Financiamiento y actividades económicas.

Cada uno de los anteriores complejos de índices está compuesto de índices relacionados entre sí, que deben ser muy cuidadosamente seleccionados. Hay un número de índices fundamentales absolutos que caracterizan a la universidad, tales como el número de estudiantes, el número de maestros, el volumen de la investigación, el espacio disponible, los ingresos y los gastos. Todos estos índices absolutos son muy importantes, pero no siempre reflejan claramente la dinámica y la dirección del desarrollo y el cambio.

Al planear universidades, son de vital importancia los índices relativos, tales como los siguientes:

- a) La proporción de aceptación a solicitudes;
- b) El número de graduados por campo de especialización,

en relación con la demanda de ellos;

- c) La proporción estudiante-profesor;
- d) Tasa de deserción;
- e) Proporción de estudiantes en trabajos de investigación;
- f) Proporción de estudiantes graduados en el cuerpo estudiantil;
- g) Proporción de nuevos cursos en los programas en un período definido de tiempo.
- h) La tasa de innovación en problemas de investigación;
- i) Proporción de investigación terminada que está al nivel del patrón o modelo internacional.
- j) Proporción de libros disponibles por estudiante;
- k) Disponibilidad de equipo para enseñanza e investigación;
- l) Disponibilidad de espacio;
- m) Disponibilidad de espacio en los dormitorios para estudiantes;
- n) Costos unitarios por graduado.

Casi todos los índices anteriores y otros similares se pueden desarrollar como resultado del análisis y la combinación de los índices absolutos básicos. Solamente el análisis continuo de los índices crea la posibilidad de planear el desarrollo de las universidades.

## XII

Los elementos necesarios para la planeación de las universidades son los criterios para la evaluación de la situación existente y los criterios para la planeación. Es bien sabido que algunas universidades tienen una reputación muy sólida; en algunos países uno puede ver una lista de las universidades del país en orden de reputación. En otras palabras, hay intentos para evaluar y comparar los resultados de sus actividades. Al evaluar la actividad universitaria uno no puede usar los mismos criterios que se usan para empresas industriales, es decir, las ganancias monetarias, por ejemplo.

En las universidades el principio por el que debe guiarse, es la calidad. Otra vez nos enfrentamos al problema de la interpretación cuantitativa de la calidad. Debido a la complejidad del tema, la planeación de universidades es imposible si se usa

solamente un tipo de índices. Inevitablemente, la planeación se debe basar en un compuesto de índices relacionados entre sí. Entonces, es imposible el uso de solamente un criterio para la evaluación y realización del plan. Por supuesto, la evaluación económica de la actividad universitaria se puede usar en una escala limitada; también puede usarse el sistema de puntos; pero la principal dificultad, una vez más, es la medida cuantitativa (en puntos) de fenómenos cualitativos.

En nuestra opinión, el criterio principal para la evaluación de la actividad universitaria debería ser el nivel comparativo de calidad del adiestramiento y el nivel comparativo de trabajo de investigación. Sólo usando estos criterios cualitativos puede uno desarrollar este proceso de planeación para el cambio progresivo, porque los cambios son crecimientos cualitativos inherentes, más bien que simplemente cuantitativos.

### XIII

No es suficiente dar un análisis del proceso de planeación del desarrollo de universidades y llamar la atención a las dificultades existentes. La planeación no puede tener éxito sin mecanismos adecuados administrativos. La estructura administrativa debería corresponder a los problemas actuales; debería ser flexible y garantizar la planeación. Es imposible dar una solución común a estos problemas debido a la variedad de estructuras internas en las universidades.

Se puede lograr una solución adecuada sólo si se toman en consideración las condiciones específicas, pero es esencial para resolver estos problemas, someter a nuevos exámenes periódicos, la estructura administrativa existente. La experiencia de muchas universidades ha mostrado que las organizaciones consultivas comunes pueden tener un papel importante en la planeación del desarrollo. Estas organizaciones comunes incluyen representantes tanto de la universidad como de aquellas organizaciones con las cuales ésta está conectada. Las organizaciones comunes deberían trabajar regularmente y tener la autoridad necesaria para tomar decisiones.

En el campo de los contactos universitarios con las escuelas

secundarias pueden desarrollarse recomendaciones acerca de la calidad de la enseñanza al nivel secundario, la guía de los profesores hacia los alumnos, la mejora de la calidad de maestros de escuela, la creación de cursos preparatorios para ingreso a la universidad, y así sucesivamente.

En el campo del adiestramiento de especialistas pueden desarrollarse recomendaciones acerca de la calidad del entrenamiento, cambios en los programas, la combinación de entrenamiento especializado y científico en general, el contenido de trabajos prácticos, la mejora del equipo de enseñanza, el establecimiento de nuevos campos de adiestramiento, la mejora de los requisitos para especialistas, y así sucesivamente.

En el campo de la investigación pueden desarrollarse recomendaciones acerca de planes de investigación, uso de los resultados de la investigación, investigación en cooperación, y así sucesivamente.

Es extremadamente difícil crear un mecanismo administrativo adecuado a todas las labores que hemos descrito, pero es una condición previa para la planeación y administración realmente creativas.

#### XIV

Una muy importante pregunta, llamada la pregunta de las dimensiones óptimas de una universidad, no ha tenido todavía respuesta. Una vez más, no puede ofrecerse una solución común para situaciones diferentes, pero creo que los principios de actitud optimista de las dimensiones de la universidad ameritan discusión.

#### XV

El tema "Metodología de la planeación universitaria" es muy amplio y cubre muchos problemas. Es posible tomar diferentes caminos que, sin embargo, se extienden sobre muchas áreas. Tres ejemplos podrían citarse:

a) Un análisis de los mecanismos existentes para la planeación. Por este medio debería prestarse atención particular al



desarrollo de principios para la creación de mecanismos flexibles de planeación, desde las bases existentes. Los mecanismos flexibles de planeación serían, en este caso, un juego de instrumentos usados por los administradores universitarios para permitirles prever cambios y tomarlos en consideración en los procesos administrativos.

b) Un análisis dedicado principalmente a las funciones más importantes de la universidad y los cambios de ellas en relación con y como resultado de cambios económicos, científicos y tecnológicos en la sociedad ambiental. Con este análisis, la atención debe concentrarse sobre mecanismos y métodos para la planeación de aspectos específicos de la actividad universitaria; esto es, una preparación para un futuro análisis de todo el mecanismo de planeación. Entre las más importantes funciones de la universidad moderna pueden señalarse las siguientes:

1. El reclutamiento de personal para enseñanza e investigación;
2. El entrenamiento de especialistas altamente calificados para hacer frente a la demanda nacional;
3. Nuevo adiestramiento y mejoramiento de la calificación de especialistas que ya están en el sector productivo;
4. Desarrollo de cursos para graduados y entrenamiento para personal de enseñanza e investigación;
5. Mejoramiento de la calificación de los maestros en el sistema de educación superior.
6. Trabajo de investigación;
7. Apoyo material, técnico y financiero para las actividades de enseñanza e investigación.

c) Análisis de los principales problemas. Sin este análisis, uno no puede desarrollar mecanismos flexibles para la planeación de universidades.

Una lista de tales problemas podría ser algo larga; sin embargo, consideramos que los siguientes están entre los más importantes:

1. Acceso a la universidad;
2. Planeación de cambios en el programa (una combinación de adiestramiento general y especializado, una combinación de

entrenamiento y trabajo de investigación estudiantil, organización del trabajo práctico estudiantil, y así sucesivamente);

3. Formas de adiestramiento de especialistas (diversidad de la educación superior, duración del adiestramiento en instituciones de educación superior, una combinación de entrenamiento de tiempo completo y de medio tiempo);

4. El papel de la universidad como proveedor de educación permanente (mejorando la calidad tanto de los maestros universitarios como de los especialistas de la industria con cursos breves y otros medios);

5. Uso de computadoras en el proceso de enseñanza;

6. Industrialización de la investigación científica, universitaria y nuevos métodos para su administración;

7. Desarrollo de cursos para graduados y el entrenamiento de personal para enseñanza e investigación;

8. Flujo de información entre la universidad y el medio ambiente (forma y contenido de las conexiones entre la universidad y organizaciones industriales de investigación, culturales, y de agricultura, y también conexiones con otras instituciones de educación superior);

9. Planeación del uso del espacio para enseñanza e investigación;

10. Análisis de costos;

11. Dimensiones óptimas de la universidad;

12. El papel de modelos en la planeación universitaria.

Creemos que probablemente se pueda obtener información útil haciendo a las universidades las siguientes preguntas:

A. ¿Cuáles son los cambios principales a los que se enfrentará su universidad en la siguiente década?

B. ¿Qué información tiene ésta acerca de sí misma y su situación actual, y acerca de sus prospectos relacionados con los cambios antes mencionados, que pueda utilizarse como base para la planeación de la universidad?

C. ¿Qué mecanismos y procedimientos tiene o necesita la universidad a fin de planear el funcionamiento de los cambios principales?

Para una investigación más detallada acerca de los métodos

existentes de planeación, se podrían hacer las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los problemas más importantes a los que se ha enfrentado su universidad en la última década?

2. ¿Cómo identificó los problemas? ¿Qué índice y métodos usaron?

3. ¿Cómo se analizaron esos problemas? ¿Qué índices o sistemas de índices relacionados entre sí y métodos se usaron?

4. ¿Cómo se relacionaron esos problemas con otros a los que se enfrentó su universidad? ¿Qué índices y métodos se usaron?

5. ¿Cómo se tomaron las decisiones acerca de los problemas? ¿Cómo escogieron entre varias alternativas para llegar a la decisión? ¿Qué criterios y métodos usaron?

6. ¿Usan computadoras en el proceso de planeación? ¿Qué índices usan?

Las respuestas a éstas y otras preguntas similares nos pueden ayudar a entender la situación actual y mejorar el análisis de las tendencias existentes más importantes. Deberemos, al contestar estas preguntas y también al hacerlas, llamar la atención hacia los problemas de la estructura organizadora de las universidades y hacia sus mecanismos de planeación y organización.

Esperamos que la discusión de algunos de los problemas básicos de la metodología de la planeación universitaria en esta conferencia nos dará nuevas ideas y nuevas soluciones y ayudará a mejorar la planeación del desarrollo de las universidades en esta parte del mundo.

## LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN UNIVERSITARIA

Orfeo APOLO DROGUETT\*

*SUMARIO: Introducción. I. Contenido y secuencia general de este documento. II. Una metodología de planificación. III. Naturaleza de la universidad. IV. La planificación en general y la planificación de la educación superior. V. El diagnóstico. VI. Las políticas de acción y desarrollo universitario. VII. Los planes. VIII. Mecanismos de evaluación. IX. Presupuestos por programas y actividades. X. Algunas ventajas derivadas de la adopción de una metodología de planificación.*

### INTRODUCCIÓN

El tema específico de esta ponencia es el cuarto temario preparado por la UDUAL, con el título de "Metodología del planeamiento universitario".

Sin embargo, bajo este título existe un desglose en subtítulos, tales como mecanismos para la formulación de un plan de desarrollo, estructura de un plan piloto, planeamiento académico, planeamiento administrativo, planeamiento de instalaciones y equipos y financiamiento.

Creemos que tratar de abordar cualquiera de estos subtemas en forma aislada significa de una u otra manera tocar no sólo las fronteras de los otros, sino entrar de lleno la mayor parte de las veces a clarificar términos y posiciones con respecto a los otros. Tan estrecha es la relación entre unos y otros.

Abordar en forma exhaustiva la totalidad de los subtemas,

\* Director de la Oficina de Planeamiento de la Universidad de Concepción, Chile.

creemos que significa un trabajo muy grande y difícil con las disponibilidades de tiempo previstas para los ponentes. A pesar de que existe la posibilidad cierta que muchos ya tenían material y experiencias acumuladas al respecto.

Por las razones anteriores, este documento contendrá la exposición general de la obra gruesa de una metodología de planificación, susceptible de ser utilizada con los ajustes necesarios solamente como guía orientadora en cualquier universidad latinoamericana.

Como es solamente la obra gruesa, es obvio que es necesario la elaboración y especificación detallada de los procedimientos necesarios para su puesta en marcha.

Creemos que existe una necesidad urgente y permanente de la adopción de metodologías de planificación en nuestras universidades, que cada día es más evidente y dramática.

Algunas de las causas que han contribuido a demostrar la necesidad de la planificación son, entre otras, las siguientes:

El aumento del conocimiento en general de los seres humanos. En algunos casos específicos, el adelanto en áreas como la economía, la administración racional, la estadística, los métodos de evaluación de rendimientos, etcétera.

Estos adelantos, de una u otra manera han contribuido a clarificar la necesidad de aplicar mejores procedimientos a las formas de uso de los recursos dirigidos y disponibles en función de los objetivos deseados.

La velocidad de crecimiento de las aspiraciones y necesidades no satisfechas a nivel de masas poblacionales, muy superiores al crecimiento de los recursos y/o rendimientos.

El efecto-demostración de los niveles de consumo y satisfacción de necesidades de las sociedades más maduras a través de la prensa, la radio, el cine, la televisión, etcétera.

El aumento del proceso llamado "toma de conciencia", a nivel de numerosos grupos poblacionales. Lo que se traduce en las presiones sociales antes citadas.

El permanente problema económico de "recursos escasos y fines múltiples", en el cual cada vez con mayor presión no se desea renunciar a ninguno de los fines en ningún grado. Por

el contrario, surgen fines nuevos, antes ignorados y/o desconocidos.

En el caso específico de las universidades, la problemática es sumamente clara. Constituyen un conjunto de recursos escasos: instalaciones y equipos de alto valor, docentes, investigadores, administradores y otros de alta calificación. Y los fines crecen a mayor velocidad que los recursos antes mencionados. Necesidad de formar profesionales y científicos de nivel superior que el país necesita, entregar las innovaciones que el proceso tecnológico requiere. Satisfacer la presión de los postulantes por ingresar, llevar a cabo la extensión cultural que la presión social solicita, etcétera.

Estas razones y otras forman la presión actual y futura por imprimirle al accionar universitario, a nivel nacional, regional y local, una definición, armonía y articulación tal, que eviten los esfuerzos innecesarios, la duplicación en áreas no rentables del punto de vista social, la formación de profesionales que el país no necesita por ahora, la permanencia de equipo ocioso en algunas partes y carencia del mismo en otras, etcétera.

Hace algunas décadas muchas universidades latinoamericanas no mostraron mayor interés por la planificación de sus actividades. En la mayor parte de los casos por considerar que esto podría afectar lo que entonces se entendía por autonomía, circunstancia que era celosamente resguardada.

También los gobiernos de muchos países, a través de la historia, por falta de conocimientos de la materia, muchas veces confundieron planificación con gobierno dictatorial y restricción de libertades.

Esto se explica porque faltó conocimiento en las mismas universidades del significado, implicaciones y resultados del uso de la planificación en su más técnico sentido.

Sin embargo, en la medida en que la historia se ha ido desarrollando, fueron cambiando de actitud los grupos políticos gobernantes frente a la planificación. Ya no se la identificó con sistemas políticos determinados, sino que más bien se la consideró una herramienta para el logro de los fines que cualquier sistema persiguiera. Así es como actualmente es extraño encon-

trar algún país que de alguna manera u otra no tenga incorporado a sus sistemas directivos alguna forma de planificación.

Más tarde aun que los grupos políticos paradójicamente, este proceso de ampliación del campo de la planificación llegó también a las universidades.

Actualmente no existe universidad en Chile que no posea o una oficina, o un departamento, o un grupo destinado al planeamiento o planificación de sus actividades, o a la búsqueda de métodos de planificación para su accionar.

La planificación en ningún caso es una limitación de la autonomía, y menos aún lo es en el caso de las universidades, donde se supone que está concentrada la suma del intelecto y de la ciencia de una sociedad. Por el hecho de constituir la planificación un procedimiento científico de actuar, es inherente a la actividad universitaria.

Es más aún. La planificación ennoblece y consolida la actividad universitaria, restándole los pocos aspectos irracionales que pudieran conservar en su desarrollo. Y, en vez de limitar su autonomía, le entrega los elementos de juicio para que sus decisiones sean las más adecuadas a los fines que persigue.

Esperamos que este documento cumpla con la finalidad para la cual está destinado, y que es servir de documento base de discusión para la Primera Conferencia Latinoamericana de Planeamiento Universitario a efectuarse entre el 28 de septiembre y el 4 de octubre de 1969 en la Universidad de Concepción, Concepción Chile, organizada por la UDUAL.

Al mismo tiempo manifestamos que es la contribución en lo que a material de base para discusión aporta a este evento la Oficina de Planeamiento de la Universidad de Concepción.

## I. CONTENIDO Y SECUENCIA GENERAL DE ESTE DOCUMENTO

Para los efectos de una visión panorámica y general del contenido y la secuencia de exposición del presente documento, estimamos necesario destacar las siguientes unidades:

1. Una metodología de planificación.

2. Naturaleza de la universidad.

3. La planificación global y la planificación de la universidad.

4. El diagnóstico.

5. Las políticas de acción y desarrollo a mediano y largo plazo.

6. Los planes.

7. Plan natural y plan racional.

8. Los mecanismos de evaluación.

9. Los presupuestos.

En el primer punto se da a conocer la necesidad de que cualquier metodología de planificación debe estar diseñada y actualizada en función de la naturaleza de la institución que vaya a utilizarla.

A continuación se entregan algunos elementos de juicio que definen las características esenciales de la universidad que en Chile y Latinoamérica se desea.

En seguida mostramos una relación muy general de la naturaleza de la planificación global y sus efectos más directos con respecto a la planificación universitaria, destacando el hecho que la planificación universitaria forma parte del plan general de desarrollo económico, social y cultural del país.

El diagnóstico. Este punto señala los principales elementos de juicio que estimamos necesarios desde el punto de vista del conocimiento tanto interno como externo. La universidad y su medio, de manera de poseer las bases más adecuadas para la formulación de las políticas.

Después proporcionamos los elementos básicos y las características que creemos que debe poseer una política de acción y desarrollo universitario a mediano y largo plazos, explicando sus vínculos con el desarrollo nacional y/o regional; además, sugiriendo algunos aspectos prácticos para su formación.

A continuación tratamos el tema de la confección específica de los planes de acción a corto plazo, señalando el contenido mínimo, y su sujeción general a las políticas aprobadas.

En la mecánica de confección de los planes proponemos las distinciones entre plan natural y plan racional con objeto de permitir cierta facilidad y mayor factibilidad de realización.

Una referencia a los mecanismos de control y evaluación de



la marcha de los planes. Grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, y a qué costo, con qué significado, etcétera.

Finalmente, agregamos un comentario de las relaciones entre los planes y sus expresiones en recursos en unidades monetarias, específicamente presupuestos por programas. Por último, hacemos algunos comentarios sobre el significado y las ventajas de la adopción de una metodología de planificación en las universidades.

En general, este documento presenta una visión global de los principales elementos que debe contener una metodología de planificación de la actividad universitaria y la naturaleza y las características básicas de cada uno de ellos. Pero no incluye los procedimientos específicos de operación ni los sistemas de registro, almacenamiento de datos, y articulación de todos ellos como un contexto unitario.

Creemos que lo expresado en el final del párrafo anterior, si bien es de gran importancia para los efectos prácticos de operación de una metodología de planificación, es una continuación lógica de la primera etapa que trata de cubrir este documento.

Por razones de tiempo y de espacio, y lo que habría significado la inclusión de formularios, procedimientos de registro, de revisión, de control de datos, etcétera, se estimó conveniente o inconveniente la inclusión de esta segunda etapa específica de procedimientos en este documento.

## II. UNA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN

Una metodología de planificación es un conjunto de procedimientos generales que convenientemente articulados, y con una secuencia de dinamismo entre ellos que hagan factibles su operación como un algoritmo, como un modelo, en el cual se van insertando las informaciones obtenidas de las mediciones objetivas de la realidad pasada y presente de la institución, y los deseos de sus órganos directivos en el destino que la institución desea darse, las realidades externas constituidas por el medio social, económico y cultural que la rodea, las posibili-

dades en lo que a recursos se refiere, etcétera, como se

*sultado un conjunto de "guías" para la acción y la consecución de los logros deseados.*

La metodología de planificación no es en sí un modelo frío y sin alma, ni una máquina a la cual se le entrega la información para que nos señale las rutas. Esto por varias causas, una de ellas es que no siempre toda la información puede serle entregada a esta supuesta máquina que es el modelo, ya que gran parte de ella no está sometida a unidades de medición convencionalmente aceptadas y *probadas*.

Otra causa, los principales actores son seres humanos, y esto incluye una cuantía de elementos que tampoco le son entregados a esta supuesta máquina con la veracidad deseada. O si lo son, posteriormente puede cambiar en sus maneras de actuar, de pensar, de sentir, etcétera, aun cuando sea inconscientemente.

Así, podemos encontrar una gran cantidad de razones para explicar que el modelo de planificación no constituye una cómoda máquina a la cual se le entrega la información, se obtiene el plan, se pone en marcha y basta.

La metodología de planificación, en su calidad de modelo, debe diseñarse "a la medida". Es decir, especialmente para la institución; sus objetivos, su forma de actuar, el medio en el cual se encuentra y del cual forma parte, etcétera. Además, debe estar en constante adecuación y actualización por las razones anteriores.

Luego, para proponer una metodología de planificación de la educación, por muy generalista que ella sea, es necesario establecer un *mínimum* de definiciones de lo que se piensa con respecto a lo que una universidad debe ser. Cuál debe ser su misión dentro de la sociedad en la cual se encuentra. Cuáles deben ser sus formas de actuar, sus vínculos, sus obligaciones, sus responsabilidades, sus derechos, etcétera.

Sin pretender que la alternativa de metodología propuesta sea válida o factible de aplicar a la generalidad de las universidades latinoamericanas, trataremos en lo posible que así sea. Por lo menos será nuestro intento.

En todo caso, explicitaremos algunos aspectos (que tienen que ver directamente con la misión y el significado de la uni-

versidad con respecto a su medio) que consideramos válidos para las universidades latinoamericanas, y que los hemos tomado como puntos de referencia al proponer una línea general de metodología de planificación.

### III. NATURALEZA DE LA UNIVERSIDAD

Pensamos en una universidad que cumpla al menos con los siguientes postulados.

El movimiento estudiantil postula un modelo de la "Nueva Universidad". Según las expresiones más comúnmente empleadas, se trata de una universidad al servicio del país, comprometida con el proceso histórico cultural de la nación. Una universidad formadora de técnicos y profesionales según los requerimientos de la sociedad, pero a la vez de hombres cultos, capaces de orientar su vida según un conjunto ordenado de ideas matrices. Una universidad que es "conciencia" de la sociedad, el lugar donde se hace la más alta reflexión sobre las realidades del país. Una universidad democrática, abierta a todos los que reúnen los requisitos necesarios de vocación y preparación, sin distingos de ninguna clase; y estructurada internamente de manera que la comunidad universitaria participe en la adopción de las decisiones que la afectan. Una universidad donde la investigación ocupa un lugar central y se encuentra íntimamente relacionada con la docencia, que a su vez es la expresión del diálogo crítico entre profesor y alumno. Una universidad, en fin, que planifica sus actividades y se inserta dentro de la planificación integral de la educación superior.<sup>1</sup>

"Las universidades latinoamericanas deben tomar una participación activa en los estudios que conduzcan al planeamiento del desarrollo cultural, social y económico de sus respectivos países y de orientar su acción, para satisfacer las exigencias que de ello se derivan para el nivel de la educación superior".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Brunner, José J., "El movimiento estudiantil y el proceso de reforma", *Revista del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas*, vol. III, núm. 2, junio, 1968.

<sup>2</sup> al 7 Extractados de *Enseñanza superior y desarrollo en América Latina*.

“Responsabilidad en la formación de los cuadros profesionales técnicos y científicos que requiere el país, dando a estas tareas una orientación genuinamente nacional”.<sup>3</sup>

“Realización de las investigaciones de utilidad más directa para las necesidades del medio nacional o local en que esté inserta la universidad”.<sup>4</sup>

“Contribución a la creación de actividades favorables al desarrollo en el medio propiamente universitario, tratando de que los estudiantes adquieran una comprensión clara y objetiva de los problemas sociales y políticos, y proporcionándoles causas adecuadas para su participación directa en actividades sociales que representan una aportación positiva para el desarrollo”.<sup>5</sup>

“En la elaboración de los planes universitarios deberán conjugarse armónicamente las exigencias que plantea la formación de cuadros profesionales, las necesidades sociales, las demandas del medio y las aspiraciones de la juventud”.<sup>6</sup>

“Los planes de desarrollo universitario deben integrarse con el carácter prioritario que la importancia de su rendimiento económico y social justifican, en los planes nacionales de desarrollo y concederse los recursos que su aplicación requiera”.<sup>7</sup>

“Que es de conveniencia organizar las actividades universitarias en forma centralizada y económica, con la menor distracción de tiempo y el mayor rendimiento para todos los participantes”.<sup>8</sup>

“Que tanto la investigación como la enseñanza deben ser presididas por la conciencia del destino común de los países del continente, orientándose especialmente al estudio de las características peculiares de América Latina y al descubrimiento de métodos y técnicas nuevas que resulten específicamente adaptadas a sus necesidades”.<sup>9</sup>

“Que los países de América Latina desean desarrollar actividades, conocimientos e investigaciones científicas identificadas con la problemática propia del continente”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> al <sup>13</sup> “Posición de la Universidad de Concepción”, Tercera Asamblea General de la UDUAL, Buenos Aires, 20-27 sept., 1959.

“La preparación de profesionales en número adecuado para las necesidades correspondientes de la sociedad”.<sup>11</sup>

“La investigación científica como medio indispensable de una buena enseñanza y como guía para el descubrimiento de nuevas verdades al servicio de la sociedad”.<sup>12</sup>

“Los contactos estrechos con la comunidad, al servicio de sus necesidades espirituales, sociales y económicas, científicas e industriales”.<sup>13</sup>

También pensamos que la actividad universitaria, entendiéndose por ella la investigación científica, la formación de personal de nivel superior y la extensión, son el resultado de la interacción de recursos altamente calificados y escasos, como son: los equipos de laboratorio, los docentes e investigadores universitarios, personal técnico, de administración general, los alumnos, etcétera. El resultado de esta interacción está constituido por los profesionales e investigadores formados, los descubrimientos científicos y tecnológicos, y el efecto de irradiación de la ciencia y la cultura hacia la sociedad.

Tomando en cuenta las transcripciones anotadas y el comentario final adjunto, como telón de fondo del significado, misión y circunstancias en que se desenvuelve la universidad latinoamericana, pondremos el resto de este documento.

#### IV. LA PLANIFICACIÓN EN GENERAL Y LA PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Sin perjuicio del respeto que merecen los planteamientos que hacen referencia al “planeamiento integral de la educación”, y las excelentes fundamentaciones sobre las cuales se sustenta, por no ser ese el tema de la ponencia, haremos voluntariamente abstracción de ello, en el supuesto de que el resto de la educación se encuentra adecuadamente programado, y también considerando que la educación superior es un estrato que se encuentra en su extremo superior en carácter general de último terminal.

##### 1. *La planificación global*

La planificación global del desarrollo económico y social es

el principal punto de referencia que debe tomar en cuenta cualquier intento de planificación de la actividad universitaria.

En la planificación global es donde se fijan las metas de producto interno bruto, inversión total, inversión neta, consumo, relación producto-capital, y otros.

También en la planificación global se explicitará la contribución al producto bruto de los diferentes sectores en que se clasifica la economía, lo cual ya es una pauta de referencia, ya que permite conocer qué sectores tendrán un crecimiento superior a otros, cuáles tendrán solamente un crecimiento vegetativo y cuáles tendrán un impulso relativamente mayor.

La planificación global establecerá las relaciones producto-capital deseadas para el futuro, y las modificaciones de esta relación en los diferentes sectores.

La modificación de la relación producto-capital, de manera que el generalmente llamado coeficiente "alfa" tenga cada vez un valor mayor, está estrechamente relacionada con la naturaleza de los bienes de capital utilizados, con la tecnología, y "con el uso de mano de obra calificada".

La determinación de si esta mano de obra calificada, en sus diferentes niveles, tanto esencialmente técnicos como en los administrativos y financieros, corresponderá ser provista de fuentes nacionales o si se traerá del exterior, también estará explicitada en las políticas del plan global. Y en general, será de origen nacional.

Quienes deberán formar esta mano de obra calificada, si bien no en su totalidad, lo serán sí en una gran parte las universidades.

Esta es una razón más para que sus planificaciones se fundamenten básicamente en la planificación nacional.

El aumento de la relación producto-capital en los diferentes sectores podrá ser con el concurso foráneo y/o con el nacional.

En lo que se refiere a la participación nacional, los mejores elementos de juicio para mejorar la relación "alfa" serán las investigaciones científicas y tecnológicas, desarrolladas por las universidades y/o instituciones de investigación públicas y/o privadas.

Luego, las políticas de investigación tecnológica deberán

tomar como marco de referencia preferencial las políticas nacionales de desarrollo sectorial.

Los planes globales requieren de la inmensa masa ciudadana una comprensión e identificación con los mismos. Un conocimiento de por qué, para qué y cómo.

“Un plan sólo adquiere validez cuando se lleva a la práctica. Si éste tiene el apoyo de toda la población, entonces se cumplirá por sí solo. La labor de los planificadores se limita a corregir la escasez y los excesos imprevistos, para en seguida informar a todos los afectados”.<sup>14</sup>

Existe la necesidad de la adhesión ciudadana a los objetivos y metas del plan. Aun en el supuesto que fueron fijadas con la mayor participación posible, es necesario y conveniente lograr la solidaridad de los elementos indecisos de la comunidad, o bien indiferentes debido a un mal entendido concepto sobre las obligaciones del ciudadano, quien a veces sólo desea recibir beneficios de su vida en sociedad, pero que no aporta nada, concepto muy corriente por lo demás.

Esta necesidad anterior puede ser satisfecha en parte por una adecuada política de difusión universitaria, que si bien no tiene por qué “vender las ideas del plan”, sí debe entregarles elementos de juicio social, económico y cultural, que les permitan libremente tomar una posición con respecto a las metas del plan. Pero sí, que se definan.

Un ser humano adulto que usufructa de los beneficios de una vida en sociedad usa de los servicios de policía, de alumbrado público, de sus hospitales, de sus almacenes, de sus medios de comunicación y de diversión; tiene obligaciones con su sociedad; debe participar activamente en ella y en las deliberaciones sobre su posible rumbo; es un desagradecido y un irresponsable, que se abstiene de pronunciarse sobre los destinos económicos y sociales que la sociedad en la cual vive quiere darse.

<sup>14</sup> Assael, Barraclough-Braun, Enos y otros, “Ensayos sobre planificación”.



## 2. *Matriz de relaciones intersectoriales*

La matriz de relaciones intersectoriales entrega un elemento de juicio muy útil en lo que a planificación y compatibilización del quehacer universitario —con respecto al contexto general de la sociedad— se refiere. Con todas las limitaciones inherentes del significado expresado en unidades monetarias, que es válido también para la generalidad de este tipo de análisis.

Un elemento complementario de la matriz de relaciones intersectoriales es la estructura poblacional de la mano de obra, en lo que se refiere a su edad, ingreso generado, calificación, densidad con respecto al uso del capital, etcétera.

Conociendo la diferente importancia relativa de la cuantía de la mano de obra por sectores de la economía, la calificación existente en dicha mano de obra, y los conocimientos efectivamente utilizados, podemos configurar un primer bosquejo del grado de tecnología utilizado.

Cada sector tendrá diferentes porcentajes de mano de obra: analfabeto, con educación primaria, con secundaria, con grados técnicos, con educación universitaria, etcétera.

Al mismo tiempo, cada sector trabajará con diferentes cuantías y densidades de capital por individuo empleado. También serán diferentes los ingresos generados por cada sector, sus valores agregados, su producción intermedia, etcétera.

Si se pretende un crecimiento en cada sector con incrementos de capital de la naturaleza convencional ya utilizada, y personal de la calificación que antes se empleaba, en la misma proporción tendremos un crecimiento eminentemente cuantitativo del sector.

Si se pretende efectuar un crecimiento de un determinado sector en función de una innovación tecnológica efectuando incrementos del capital con variaciones de mejoramiento cualitativo, es probable que se requiera que el incremento de la mano de obra sea con una configuración diferente en lo que a calificación se refiere, y con mayor énfasis probablemente en la educación universitaria.

Por otro lado, cada sector tendrá un requerimiento en algún grado determinado de aportes de innovaciones tecnológicas,



procedentes u originarias, de los institutos tecnológicos de las empresas, o bien provenientes de las universidades.

Un crecimiento pretendido en algún sector, con variación positiva en la parte cualitativa del capital, acarreará indudablemente un aumento de la necesidad de aporte permanente de innovaciones tecnológicas, provenientes de las universidades o de cualquier otro sector. Para esto también es necesario conocer las combinaciones más usuales de profesionales por sector.

Concluyendo, esto significa presentar la estructura socio-económica en un cuadro de relaciones intersectoriales que comprenda en la forma más desagregada posible las diferentes actividades más representativas de la sociedad, destacando explícitamente los sectores público y privado, e incluyendo en el sector servicios, en un rubro y/o varios según el grado de detalle, toda la educación no universitaria. Y en un renglón y una columna como cualquier otro sector de la economía, a "la actividad universitaria".

### 3. *Otros aspectos de la planificación de los recursos humanos y la planificación global*

A continuación mostramos algunos elementos de juicio que visualizan las interrelaciones entre la planificación de los recursos humanos y las variables macroeconómicas usadas en la planificación global.

Es conveniente tener presente la relación existente entre la cuantía del capital y el número de personas, u otra unidad de medida homogénea que nos cuantifique la fuerza de trabajo disponible y/o utilizada. La diferencia entre fuerza disponible y utilizada será en algunos casos, según la convención utilizada, la desocupación.

Eventualmente, para efectos de demostración, podemos utilizar la relación "densidad de capital por persona ocupada", suponiendo que la cesantía tuviese una magnitud pequeña y aceptable.

Para efectos prácticos la definiremos con una letra,  $E_i = \frac{K_i}{T_i}$ .

 Densidad de capital por persona ocupada.

Existe una relación entre la densidad de capital por persona ocupada y la necesidad de calificación de la fuerza de trabajo. Esta relación la podemos explicar así: a mayor densidad de capital por persona ocupada, mayor densidad de calificación de la fuerza de trabajo. Esta mayor necesidad de calificación puede significar la necesidad de mayor cantidad de técnicos, ingenieros, economistas, abogados, arquitectos, constructores, etcétera.

El coeficiente  $E$  puede ser calculado para toda la economía, como también para cada sector específico en que ella se haya clasificado.

Basta analizar los censos de población en su parte correspondiente a años de escolaridad de la fuerza de trabajo o población económicamente activa, para observar que cuando la relación densidad de capital por persona ocupada es baja, también son de pequeños porcentajes los estratos de fuerza de trabajo del sector correspondiente con educación universitaria o superior.

Por otro lado, es relativamente innecesario demostrar que cuando aumenta la cuantía de capital por persona ocupada, implica generalmente el uso de equipos e instalaciones más especializados y avanzados, cuyo manejo, conservación y programación requiere de una fuerza de trabajo donde necesariamente debe predominar el obrero especializado, el técnico, el ingeniero, los economistas, etcétera.

El crecimiento sostenido a través del tiempo del coeficiente  $E$  significa una necesidad sostenida de contar cada vez con una calificación mayor de la fuerza de trabajo utilizada. Esta mayor calificación, creemos que abarca todos los niveles de enseñanza, es decir primaria, secundaria, técnica, capacitación profesional en el trabajo, universitaria, etcétera, es decir, todo el sistema educacional.

El nivel educacional o de calificación de toda la economía o de cada sector lo podemos visualizar en forma elemental conociendo los años de escolaridad de la fuerza de trabajo en cada sector, mediante antecedentes censales.

Para que exista un crecimiento sostenido del coeficiente  $E$  es necesario que el crecimiento del capital de periodo en perio-

do sea una tasa superior al crecimiento de la fuerza de trabajo ocupada en cada uno de los mismos periodos.

Necesitamos conocer la estructura general de la población y sus tasas de crecimiento en el pasado y presente, efectuar las proyecciones más adecuadas de las tasas de crecimiento en los años futuros, determinar la cuantía y composición de la población económicamente activa, y/o ocupada, y su tasa de crecimiento en el mismo periodo futuro. Y verificar, si de acuerdo a las tasas de inversión bruta y de reposición, la componente de inversión neta que se adiciona a la existencia de capital inicial significa una tasa igual, menor o mayor que la correspondiente al crecimiento de la población ocupada.

En caso de que existiera una cesantía importante, es probable que en los primeros periodos signifique una disminución de la desocupación. Como también es posible que los desocupados lo sigan siendo, debido a que las nuevas inversiones consideraron una tecnología y una capacitación que no poseen. En este caso nos encontramos con un problema bien frecuente: por un lado, gente que busca empleo y no lo encuentra, cesantía, y por otro, empleadores que ofrecen puestos de trabajo y no encuentran personal idóneo.

En el caso anterior podemos deducir una falla específica del sistema educacional en general. Para la explicación esquemática de las relaciones teóricas antes manifestadas, podemos recurrir al elemental modelo de CEPAL:

$$1) P_i = C_i + I_i + K_i - M_i$$

$$2) P_i = K_i \text{ Alfa}$$

$$3) I_{Bi} = I_{ni} + I_{di}$$

$$4) I_{di} = K_i d$$

$$5) K_{i+1} = K_i + I_{ni}$$

$$6) E_i = \frac{K_i}{T_i}$$

$$7) T_i = N \text{ Beta.}$$

En la primera ecuación se mencionan las conocidas variables de producto = consumo más inversión, más exportaciones y

importaciones

En la segunda, el producto = al capital existente factorizado por la relación producto-capital de la economía que en el caso de muchos países latinoamericanos está en un entorno a 0.36 (coeficiente alfa).

En la tercera, la inversión bruta como un resultado de la suma de la inversión neta más la inversión de depreciación.

En la cuarta, la inversión de depreciación como un resultado del valor del capital existente en el periodo por un coeficiente de depreciación  $d$ .

En la quinta ecuación, el capital de un periodo  $i + 1$  como resultado del capital existente en el periodo anterior, más la inversión neta efectuada en el mismo periodo anterior.

En la sexta, el coeficiente  $E$  densidad de capital por persona ocupada como cociente entre el monto del capital de un periodo cualquiera y el número de personas ocupadas en ese mismo periodo.

En la séptima, la fuerza de trabajo  $T$ , como dependiendo del tamaño total de la población  $N$ , por un coeficiente que significa el porcentaje de la población total que constituye la población ocupada.

Las condiciones que señalamos como necesarias para que se produzca un aumento sostenido de la densidad de capital por persona ocupada las podemos expresar ahora de la siguiente manera:

$$\frac{I_{n_i}}{K_i} \text{ mayor que } \frac{T_{i+1} - T_i}{T_i}$$

o bien:

$$I_{n_i} \text{ mayor que: } K_i \frac{(T_{i+1} - T_i)}{T_i}$$

Estas condiciones pueden y deben ser consideradas para cada caso de los diferentes sectores de la economía en particular.

La naturaleza del aumento de la calificación de la fuerza de trabajo y el momento u oportunidad de su incorporación son motivos de otro análisis.

La última expresión nos indica que la inversión neta debe ser mayor al producto constituido por el capital y la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo para que se produzca un crecimiento de la densidad de capital por persona ocupada.

Pero si bien esta relación nos indica un punto de referencia con respecto a los valores mínimos que no debe asumir la inversión neta, no nos señala nada con respecto a los valores máximos posibles.

Desde el punto de vista interno de la economía, no podrá la inversión neta asumir valores con respecto al producto que representen un sacrificio tal de consumo, que signifiquen serios problemas de subsistencia y de convivencia social.

Desde otro punto de vista, podrá estar limitada la inversión neta por la capacidad de importación de la economía.

Tomando en cuenta lo hasta ahora analizado, podemos comenzar a esbozar una primera delimitación de la inversión en educación necesaria a diferentes velocidades de crecimiento económico.

Al hablar de inversión en la educación, nos referimos al sistema educacional íntegro. Sin embargo, también podemos analizar el caso específico de la formación de profesionales, de capacitación técnica en los mismos puestos de trabajo, y otras actividades similares.

De lo expresado hasta aquí se puede resumir que la necesidad de mayores profesionales en su más variada gama será proporcional a la cuantía en que excede la tasa de crecimiento del capital a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo ocupada.

Esto lo señalamos de la siguiente manera:

Inversión adicional en educación profesional necesaria para satisfacer el funcionamiento de la mayor densidad de capital por persona ocupada.

$$= I_{ni} - K_i \frac{(T_{i+1} T_i)}{T_i} C_i$$

En que  $C_i$  es un coeficiente de proporcionalidad, que debe

ser determinado en función de los costos de formación de profesionales de las diferentes especialidades.

Hablamos de inversión adicional dando por descontado la necesidad de reposición permanente de los cuadros de profesionales existentes que van siendo disminuidos por mortalidad, retiro profesional, emigración, etcétera.

De la misma forma podemos establecer que cuando la inversión adicional en educación profesional, habida consideración de sus costos de formación, es proporcionalmente superior al exceso de la inversión neta por sobre la tasa de crecimiento de la población ocupada, da como resultado *desocupación profesional, desocupación disfrazada, etcétera*.

Aun cuando en sus primeros efectos pudiera significar la satisfacción de déficit existentes, rápidamente producirá una saturación con los consiguientes problemas de ocupación.

Esta situación puede producirse en general, como también en determinadas áreas de la formación profesional que tengan una mayor relación con sectores de la economía en los cuales no se ha producido un aumento de la densidad de capital por persona ocupada, aun cuando esto haya ocurrido a nivel de toda la economía. O bien, que en esos sectores el aumento haya sido insuficiente o proporcionalmente inferior a la inversión en educación profesional.

Una vez conocidos los aumentos de la densidad de capital por persona ocupada a nivel de toda la economía y de cada uno de los sectores, es necesario conocer en la forma más aproximada la naturaleza de los equipos de profesionales más frecuentemente utilizados y/o requeridos por los diferentes sectores.

El conocimiento de la naturaleza de la innovación tecnológica que se está aplicando en cada sector también es una información básica en esta fase de la planificación.

En este capítulo hemos querido delinear en la forma más elemental posible la conexión existente entre la inversión en educación universitaria y el resto de la economía, sin perjuicio de las presiones sociales, las transformaciones políticas y otras que pudieran afectar a la sociedad, y que de una u otra forma deberán ser incorporadas a los elementos de juicio necesarios

para la formulación de las políticas de acción y los planes de operación de las universidades.

## V. EL DIAGNÓSTICO

La necesidad de un diagnóstico tanto de la realidad económica, social y cultural de la nación y de la región, como de las posibilidades de recursos y técnicas disponibles en la comunidad universitaria, es un imperativo que no debe eludirse. Sin este elemento cualquier política de acción carece de bases realistas y no tiene mayor significado.

El diagnóstico tiene dos aspectos: uno interno, referido a la universidad misma, y el otro externo, referido al medio socio-económico, político y cultural en el cual se encuentra inserta.

En lo que respecta al diagnóstico interno, referido a la realidad presente de la universidad, opinamos lo siguiente:

a) Informaciones que debe contener como mínimo el diagnóstico de la universidad.

### 1. Aspectos físicos y materiales

a) Inventario clasificado y cuantificado de los inmuebles, indicando superficies de terreno, superficies edificadas, naturaleza de las edificaciones, estado actual de las mismas.

b) Relaciones geográficas entre las edificaciones, sistemas de comunicaciones y viabilidad entre ellas.

c) Inventario clasificado y cuantificado de instalaciones, laboratorios, equipos eléctricos, electrónico, mecánico, químico, óptico, físico, biológico, etcétera. Sus principales características, uso, estado de conservación, etcétera.

d) Distribución geográfica por locales de lo anterior.

e) Bienes muebles inventariables, un inventario clasificado y actualizado, indicando uso, estado de conservación, ubicación con respecto a los locales, etcétera.

f) Inventario de obras iniciadas y no terminadas aún; estado de avance de las mismas, señalando finalidad a la que están destinadas, parte del proyecto que aún falta por realizar, fecha

probable de entrega, ubicación, etcétera.

g) Una valorización en unidades monetarias de todo lo anterior.

h) Los *stock* de bienes existentes en centrales de abastecimientos, adecuadamente clasificados y valorizados. También en relación con posibles bodegas y/o economatos que pudieran existir en las diferentes unidades.

i) Lo anterior, con respecto a bienes de consumo o abastecimiento de operación, útiles varios.

j) Todo lo anterior, cuando sea susceptible de clasificar según docencia, investigación, extensión, administración, servicios, o bienestar estudiantil, se explicitará su destino actual.

k) Esto es válido también para los útiles necesarios para la docencia, como textos de biblioteca, documentación en general y otros.

## 2. Recursos humanos. Servicios comprados al personal

En lo que se refiere a los recursos humanos, debe existir un inventario en permanente actualización y con una clasificación que permita conocer en un grado medianamente aceptable la verdadera fuerza de trabajo de la institución. Los elementos más indispensables de conocer creemos son los siguientes:

a) Un inventario general que comprenda la totalidad del personal contratado por la institución, clasificado por unidades de docencia e investigación, de extensión de servicios, de administración general, etcétera. A su vez, en cada unidad se entregará información de acuerdo con los siguientes puntos:

b) Clasificación según especialidades profesionales en los casos que así corresponda, específicamente en el caso del personal de docencia e investigación, detallando los títulos y grados, los cursos de posgrado, etcétera.

e) Todas las clasificaciones como la anterior, indicando número de horas contratadas, diarias, semanales, etcétera, reducidas a una sola expresión uniforme para todas las unidades y cargos.

d) Clasificación y cuantificación, según las variables anteriores, del cómputo correspondiente al personal que se encuentra haciendo uso de becas, cursos de perfeccionamiento con au-



sencia del desempeño de sus labores habituales, etcétera, con objeto de poder deducirlos de la fuerza de trabajo general e irnos acercando a la fuerza neta.

e) Descripción de todos los cargos y/o puestos de la institución con un procedimiento estándar para toda la institución; de manera que exista homogeneidad y consistencia en las descripciones.

f) Sistema de calificación del personal. Cualquiera que sea su función, de manera de tener actualizada la visión del personal efectivamente útil. Las necesidades de reubicación por sobre o bajo la situación en que se encuentra la persona. A pesar de ser un punto muy polémico, es un factor fundamental para el buen funcionamiento de cualquier institución. Principio de orden social según H. Fayol.

g) Entrenamiento: lo efectuado y logrado en el último período en perfeccionamiento del personal, de todos los niveles y funciones, y la explicitación de las necesidades en este rubro al momento del diagnóstico.

h) Grado de conocimiento o de desconocimiento por parte del personal de los objetivos y misión de la institución, de su estructura reglamentaria, de sus planes, del grado de participación de identificación con la institución, de conocimiento o desconocimiento de la planificación, etcétera.

i) Análisis del panorama de remuneraciones en la institución según las funciones y las responsabilidades, los requerimientos de mayores y/o menores conocimientos. Detectar todas las distorsiones existentes. Este punto es de fundamental importancia y puede mostrar dónde se está desarrollando el mayor o menor esfuerzo, y qué grupos están haciendo labores cuantitativas y cualitativas superiores o inferiores a las remuneraciones que perciben, comparativamente con otros funcionarios. Una organización sana y justa es la mejor base para una eficiente planificación.

### 3. Recursos financieros

a) Fuentes de financiamiento privado nacional, origen y

rendimiento en los últimos periodos, perspectivas para el futuro a mediano plazo.

b) Fuentes de financiamiento privado extranjero, origen y rendimiento en los últimos periodos, perspectivas para el futuro a mediano plazo.

c) Fuentes de financiamiento estatal, análisis de su rendimiento en los últimos periodos, perspectivas para el futuro a mediano y largo plazo.

d) Otras posibles fuentes de financiamiento tanto estatales como privadas.

e) Tarifas por prestación de servicio, asesoría a empresas y/o personas, etcétera. Análisis de los costos y los precios y las políticas observadas.

f) Matrículas, análisis de sus valores y significado con respecto a la extracción socioeconómica de los alumnos.

g) Análisis de los posibles déficit o superávit de los últimos ejercicios. Causas precisas, ya sean de orden externo o interno, y determinación de las responsabilidades a objeto de evitar en lo posible repeticiones futuras de déficit y/o de superávit. Ambos son igualmente dañinos.

h) Capacidad de endeudamiento de la institución, fluidez de su manejo financiero. Expedición en su funcionamiento en lo que se refiere a la percepción de sus ingresos y a la cancelación de sus compromisos.

i) Análisis general de sus sistemas de registro y control financiero. Evaluación del grado de aceptación de ellos como adecuados.

j) Análisis general del rendimiento de los servicios de explotación que mantenga la institución en sus aspectos financieros.

#### 4. *Función producción*

a) Matrícula: actual y de los últimos años, clasificada según unidades, profesionales o carreras, asignaturas, sexo, duración de las carreras, clasificación por áreas, etcétera.

b) Definición cualitativa de los títulos profesionales y/o grados conferidos en el pasado inmediato, y de los alumnos en proceso de formación.



28 SET. 1988

c) Tasas de deserción, de promoción, de movilidad entre especialidades.

d) Procedimientos de enseñanza-aprendizaje utilizados en las diferentes unidades y/o especialidades y/o asignaturas.

e) Sistemas de evaluación del progreso estudiantil, mecanismos de promoción.

f) Planes de estudios de las diferentes especialidades, de los años comunes.

g) Programa de asignaturas teóricas y/o prácticas. Técnica utilizada, análisis de contenidos y mecánicas de aplicación.

h) Investigación científica y/o tecnológica y/o de otra naturaleza.

— Recuento y clasificación en los últimos años.

— Clasificación según naturaleza, contribución, destino, inversión, tiempo utilizado, recursos humanos calificados utilizados, etcétera. Procedimientos, organización y política observadas.

i) Difusión: unidades específicas de difusión.

— Enfoques, objetivos perseguidos, logros, inversión, clasificación de recursos utilizados, etcétera.

j) Bienestar estudiantil: servicios médicos, asistencia social, orientación, psiquiatría, deportes, subsidios, becas, préstamos, ocupaciones, etcétera.

##### 5. *Servicios generales de administración*

En lo que se refiere a aquella parte que específicamente podemos individualizar como exclusivamente de administración, tanto en lo que se refiere a las unidades de investigación y docencia como a las llamadas casas centrales, también en lo que a unidades específicas de servicio se refiere, etcétera, es necesario obtener un análisis de las siguientes características:

a) Recursos humanos clasificados por horas contratadas, títulos profesionales, funciones asignadas, remuneraciones, etcétera.

b) Diagramas de organización, señalando líneas de autoridad de dependencia, de asesoría, etcétera.

c) Sistemas de control, de registro, de almacenamiento de

datos, etcétera, en las diferentes unidades.

d) Calificaciones, sistemas de entrenamiento, programas utilizados, rendimientos obtenidos.

e) Equipos, instalaciones y otros bienes utilizados.

## 6. *Diagnóstico externo*

Una vez reunida y elaborada la información correspondiente al diagnóstico de la realidad de la universidad en los últimos años y en el presente, tenemos un cuadro que nos permite un conocimiento de qué es, cómo es, cuáles son sus virtudes y cuáles sus defectos y las posibilidades de acción de nuestra institución.

Necesitamos saber hacia dónde enfocaremos su acción en el futuro. De qué forma y esperando qué efecto. Por lo tanto, necesitamos un conocimiento del medio en el cual está inserta la universidad y del cual forma parte, de las demás universidades existentes, etcétera.

Todo lo anteriormente citado constituye nuestro diagnóstico extrauniversitario. Para esto necesitamos a lo menos la siguiente información:

1. *Stock* actual de profesionales universitarios y/o complementarios y/o similares clasificados por sexo, edad, ubicación geográfica, sitio de desempeño, institución donde se halla, naturaleza de la actividad, naturaleza del título y/o grado, nivel de remuneración, grado de ocio, etcétera.

2. Tasas de migración interna, hacia y desde el extranjero. Globales, y clasificadas por sexo, edad, profesión etcétera.

3. Tasas de mortalidad general del grupo de profesionales y específicas por especialidades y áreas de profesiones, por grupos de edades, etcétera.

4. Incrementos habidos en las diferentes especialidades en los últimos años. Clasificación por sexo, edad, lugares de desempeño, universidad que los produjo.

5. Matrícula actual del sistema universitario nacional. Tasas de promoción y deserción.

6. Relación de presión social por las diferentes especialidades y grupos de las mismas a nivel nacional y/o local.

7. Clasificación del *stock* de profesionales según sectores de la actividad económica, por sexo, edad.
8. Variaciones en los últimos años del punto 7.
9. Relación producto-capital de los sectores y a nivel nacional en los últimos años.
10. Valor agregado por sectores y general en los últimos años (también regional y/o local).
11. Proyectos específicos de inversión aprobados y para pronta ejecución, y/o proceso de realización.
12. Universo de alumnado de la enseñanza media, y/o potencialmente posibles candidatos a las universidades. Computado y clasificado de manera tal que puedan extraerse útiles proyecciones.
13. Demanda espontánea o natural del medio socioeconómico por las diferentes especialidades.
14. Clasificación de los diferentes sectores de la actividad económica según el grado de innovación tecnológica introducida en los últimos años. Explicitar necesidades.
15. Naturaleza de los equipos profesionales por sectores de la economía.
16. Análisis de la fuerza de trabajo, acciones realizadas y planes del sector público. Tecnología utilizada. Rendimientos obtenidos, niveles de remuneraciones, etcétera.
17. Naturaleza de los procesos de adaptación de los profesionales al medio socioeconómico.
18. Plan general y/o regional y/o local de desarrollo y políticas de desarrollo explicitadas por las autoridades.
19. Análisis general del proceso económico y social en los últimos años.

## VI. LAS POLÍTICAS DE ACCIÓN Y DESARROLLO UNIVERSITARIO

Los recursos que constituyen las universidades tienen en general la característica de ser principalmente patrimonio nacional y en segundo plano, regional y/o local, debiendo conciliarse armónicamente ambos intereses.

Tomando como referencia las políticas regionales y/o nacionales de desarrollo, las universidades desarrollarán sus pro-

pías políticas de acción y desarrollo, las cuales, sin sacrificar los intereses de la política nacional y/o regional, podrán tener innovaciones sobre ciertos aspectos que a las propias universidades les interese desarrollar, teniendo presente los efectos futuros sobre la sociedad.

Las políticas de acción y desarrollo de las diferentes universidades deberán ser discutidas entre ellas a nivel nacional, a efectos de no duplicar esfuerzos en forma innecesaria cuando ello no se justifique. Además, complementarse con espíritu integracionista cuando ello fuera factible.

Las políticas de acción y desarrollo universitario deberán estar básicamente sustentadas en una política de desarrollo económico, social, cultural, etcétera, de la región a la cual se encuentran ubicadas, sin perjuicio de no perder de vista el interés nacional.

La política de desarrollo y acción universitaria deberá ser diseñada para un plazo más que mediano, diez a quince años, incluyendo revisiones y actualizaciones periódicas. Además, deberá ser conocida y aceptada por todo el contexto socioeconómico y poblacional de su área o región de atracción, de manera que toda la ciudadanía circundante se sienta identificada con dichos objetivos, y se genere una cohesión y espíritu de cuerpo en el intento de logro y consecución.

La política universitaria deberá consultar en forma importante su contribución a la creación de la infraestructura en toda su gama y variedad en la región en la cual se encuentra asentada, dando por descontado que esa región es un polo dinámico de crecimiento económico, y que por esas razones cuenta con un complejo científico, tecnológico y cultural, el cual es la universidad.

Esta política debe estar estrechamente vinculada con las necesidades propias del desarrollo económico-social, político y cultural de la nación, tomando como principales referencias los planes de desarrollo económico-social de vigencia nacional y/o regional, y sus principales políticas sustentadoras.

Tomando en cuenta el tiempo necesario para el proceso de maduración de la generalidad de los proyectos universitarios,

es que se recomienda que el plan de política y acción universitaria no comprenda un lapso menor a los seis o diez años.

El plan de política y acción universitaria debe comprender claramente objetivos internos y externos.

Los objetivos internos están referidos a aspectos tales como mejoramiento de las estructuras de administración, aumento de la eficiencia de los servicios financieros, de abastecimiento, de control, de comunicación interna, etcétera; la racionalización de procedimientos; el perfeccionamiento del personal en todos los niveles y naturalezas; la actualización de los procedimientos pedagógicos, de investigación, etcétera.

Los objetivos externos están referidos a la naturaleza y cuantía de las oportunidades de formación profesional que se ofrecerán a la comunidad; investigación científica y tecnológica que pueda de una u otra forma repercutir en las actividades industriales, científicas, educacionales y/o sociales de la comunidad; proceso de extensión universitaria, irradiación de la cultura, arte, ciencia, etcétera, a la sociedad.

También debe considerar la forma de integración de la universidad a su medio como impulsora del progreso y el desarrollo en todos sus aspectos.

Esta enunciación de la política de acción a mediano y largo plazo debe ser sumamente clara y puntualizada. Debe tocar y poner énfasis en aquellos aspectos realmente neurálgicos de la sociedad, cuya solución reclama efectivamente urgencia para el bienestar presente y futuro de la comunidad y su progreso permanente.

A pesar de constituir las universidades conjuntos de bienes escasos con características de patrimonio nacional más que regional y/o local, creemos necesario hacer resaltar lo siguiente:

Las universidades se encuentran físicamente asentadas en un lugar, y así como sería poco defendible pretender que son instituciones apátridas que no poseen identificación con la sociedad, continente o país al cual pertenecen, tampoco sería defendible fácilmente pretender desconocer la existencia de una exigencia de un lado y de una obligación por otro, entre la región que sustenta físicamente a una universidad y la uni-

versidad misma

Basta revisar la historia para cerciorarnos de cómo muchas universidades han nacido a raíz del movimiento de una región. Ha sido el afán por poseer un centro científico y cultural que las complemente en muchos aspectos que generalmente no eran satisfechos por la gran universidad metropolitana.

De manera que, sin perder de vista el interés nacional de un óptimo aprovechamiento de recursos a nivel del gran plan de desarrollo global, es conveniente tener presente esta exigencia y esta obligación de la universidad con respecto a la región en la cual se encuentra físicamente asentada.

En la generalidad de los casos en que una región ha luchado y ha logrado como fruto de su esfuerzo e iniciativa la creación de una universidad, lo ha sido —aunque no siempre en forma explícita— con el afán de reforzar su infraestructura económica y social más que como un medio de obtener rápidamente los frutos de su accionar traducidos en profesionales al servicio de la región, innovaciones científicas y tecnológicas para aumentar la productividad. Esto es importante tenerlo presente.

El plan de política y acción universitaria deberá contemplar en especial el interés y las necesidades de la región en la cual se encuentra ubicada, de manera que los objetivos que persiga constituyan en primer lugar un impulso de progreso y bienestar para la región.

En el plan de política y acción universitaria debe permitirse la inclusión del mayor número de expresiones adecuadamente canalizadas de elementos representativos de todas las actividades de la región.

En la docencia, en lo que se refiere a la formación de profesionales, que es uno de los puntos que más preocupan tanto a las juventudes que presionan por ingresar a las universidades como a las empresas, servicios estatales, y a la comunidad en general, la política de acción universitaria deberá ser lo suficientemente explícita y clara en el sentido de dar a conocer sin ninguna duda en qué áreas del conocimiento profesional se pondrá énfasis, señalando también las características de la formación profesional que se ofrecerá. Compatibilizando adecuadamente los problemas de la oferta y demanda de profesionales a nivel nacional, con las necesidades de la región, que por razo-



nes de reforzar su infraestructura se puede ver impelida a ofrecer determinadas especialidades, aun cuando no sea económico desde un punto de vista de costos puramente empresarial, se deben considerar las necesidades nacionales estrechamente relacionadas con las de los polos de crecimiento económico.

Las oficinas de "planeamiento" de las universidades, en su calidad de unidades especializadas en la investigación, enseñanza y difusión de las técnicas del planeamiento, tienen la obligación de preparar los borradores de alternativas de "políticas de acción universitaria a mediano y largo plazo", para que en discusión en los consejos universitarios, y los mecanismos que la misma universidad se haya dado al efecto, se obtengan los pronunciamientos definitivos.

Estos planes de política y acción universitarias a mediano y largo plazo deben contar con el respaldo no solamente de la comunidad universitaria sino también con el de la región en la cual se encuentran físicamente asentadas.

La universidad deberá iniciar una acción tendente a lograr la identificación de la región con sus objetivos.

Todo esto deben tenerlo presente los especialistas de las oficinas de planeamiento al redactar los primeros borradores.

### 1. *A nivel de unidad*

A nivel de unidad de docencia e investigación como son las escuelas profesionales, los institutos centrales, los centros, etcétera, deberá confeccionarse un proyecto de política de acción universitaria dentro del marco de referencia del documento global. Pero sí, con la mayor especificación de las actividades de la unidad, este documento puede ser para un lapso menor que el correspondiente a toda la universidad. También deberá tener una claridad meridiana en los grandes objetivos que perseguirá la unidad, en sus aspectos internos y externos.

Esto será utilísimo elemento de juicio para una buena dirección posterior de la unidad y para agilizar el difícil problema de las decisiones entre alternativas múltiples y recursos escasos (demasiado frecuente en nuestro medio para quienes deben dirigir, ya sean individuos aislados o cuerpos colegiados).

## 2. *Aprobación política a nivel universidad*

- Claustro pleno representativo de la totalidad de la comunidad universitaria.
- Asambleas docentes, estudiantes y personal no docente de la unidad.

En caso que el país no posea una política o estrategia de desarrollo nacional y/o regional más o menos clara, o simplemente no exista tal enunciación de objetivos a nivel nacional y regional en forma oficial, la universidad tiene obligación de promover su estudio y participar activamente en su enunciación.

En este caso le será más pesado el trabajo, pero no podrá evitarlo sin eludir la responsabilidad que tiene con respecto a la sociedad a la cual pertenece. Y siendo un centro depositario de la ciencia, la cultura y el arte, es quien se encuentra mejor preparado en estos casos para tomar la iniciativa, y con el tacto suficiente entrar en diálogo con los elementos representativos del sistema político que conduzca los destinos de la nación, para colaborar en esta tarea de definición de los objetivos del desarrollo nacional, económico, cultural, etcétera de su pueblo, las estrategias que se seguirán, etcétera.

De forma que en ningún caso la universidad podrá eludir su obligación de trabajar con un sendero previamente diseñado, y que sea conocido tanto por su comunidad universitaria como por el resto de la sociedad a la cual pertenece.

Estos planteamientos están significando de una u otra manera que la planeación de la educación superior es un proceso tan amplio y complejo como la planificación económica, social, cultural, etcétera, de una nación, y que, por lo tanto, no debe ser confundido con el solo mejoramiento de los procedimientos específicos de pedagogía. O bien, con el ordenamiento y diseño de los edificios, o con la racionalización de los sistemas financieros y/o administrativos.

Para los efectos de la formulación de la política de acción

y desarrollo universitario a mediano y largo plazo, son elementos utilísimos e indispensables las informaciones proporcionadas por los diagnósticos, tanto el interno de la universidad como el externo correspondiente al medio socioeconómico.

Estas informaciones del diagnóstico convenientemente analizadas y evaluadas son las bases que permiten formular una política de acción universitaria realista, acorde con los destinos que la sociedad desea darse.

Además, destacamos la vital importancia que significan también como informaciones de base para la formulación de la política universitaria, las políticas oficiales de desarrollo nacional, y/o regional aprobadas y/o puestas en marcha.

Las políticas de acción y desarrollo universitario deben estar referidas expresamente a los aspectos más neurálgicos, tanto de su realidad interna como del medio en el cual se encuentran asentadas. Deben expresar cualitativamente la pretensión del logro deseado, o la influencia sobre determinados objetivos.

Los objetivos internos y externos deben estar en estrecha relación, son complementarios entre sí. Los intereses están al servicio de los externos.

### *3. Algunos tópicos que pueden tocar los objetivos internos*

1. Continuación de obras ya iniciadas. Iniciación de nuevas construcciones.
2. Mantenimiento y conservación de inmuebles existentes.
3. Mantenimiento y conservación de equipos, laboratorios, máquinas, bienes muebles en general.
4. Reposición de equipos: máquinas, laboratorios, etcétera.
5. Consumo de materiales de operación.
6. Procedimientos de abastecimientos de bienes de consumo y/o de otra naturaleza.
7. Explotación de bienes inmuebles.
8. Perfeccionamiento del personal.
9. Eficiencia de la administración.
10. Servicios auxiliares.
11. Coordinación de servicios interunidades.
12. Comunicaciones internas.

13. Técnicas usadas en la docencia, la investigación y la extensión.
14. Controles financieros. Ingresos, egresos.
15. Grado de uso de los actuales equipos, instalaciones, aulas, etcétera.
16. Material bibliográfico.
17. Bienestar estudiantil.
18. Becas, subsidios y otros.

En cada uno de estos aspectos deberá señalarse clara y específicamente qué se pretende hacer, en cuáles de ellos se pondrá énfasis especial, en aquellos en que se harán restricciones, aquellos que tendrán prioridad en su desarrollo o mejoramiento, etcétera.

Volvemos a insistir. La fundamentación de las decisiones sobre los objetivos internos de la política de acción y desarrollo universitario está dada por los antecedentes proporcionados por el diagnóstico de su propia realidad interna.

#### 4. *En los objetivos externos*

Deben señalarse, a lo menos, las normas de conducta a aplicarse en aspectos tales como:

1. Naturaleza y cuantía de las oportunidades de enseñanza profesional que se ofrecerán a la juventud, señalando las jerarquías y prioridades en los ofrecimientos, como también los enfoques sociales y profesionales que se ofrecerán.
2. Determinación de las prioridades por áreas y especialidades, tomando en cuenta el interés nacional, sin olvidar las características regionales y la necesidad de reforzar la infraestructura del polo de crecimiento en el cual se encuentra la universidad.
3. El o las áreas en las cuales la investigación tecnológica colocará su énfasis principal. Lo mismo para las investigaciones de tipo social, educativo, sanitario, económicas, etcétera.
4. La formación de posgrado que pudiera ofrecer la universidad.

5. La integración de la universidad al medio, con qué procedimientos, con qué énfasis, en qué aspectos, con la persecución de qué objetivos.
6. La extensión, con qué enfoque, mediante qué procedimientos y con qué objetivos específicos.
7. Prestación de servicios a la comunidad, qué tipo y en qué condiciones.
8. Complementación y colaboración con otras instituciones de enseñanza superior con sede y/o sucursales en la región, con instituciones representativas de la sociedad.
9. Coordinación con las restantes universidades del país, con organismos oficiales nacionales y/o extranjeros.
10. Asesorías técnicas que ofrecerá a la comunidad: a instituciones sin fines de lucro, a empresas, a organismos fiscales, etcétera.

Estos objetivos externos son los que deben conciliarse con las necesidades del desarrollo económico y social, con las políticas nacionales y/o regionales de desarrollo. Para esto, servirán como valioso elemento de juicio los antecedentes que entregue el diagnóstico socioeconómico, política, cultural y social del medio.

Los objetivos internos corresponden a la planificación en su aspecto esencialmente administrativo.

## VII. LOS PLANES

Los planes deben ser elaborados a nivel de las unidades de investigación y docencia, o sea: escuelas profesionales, institutos, centros y otros semejantes, así como en las unidades de servicio y de administración.

Los planes procedentes de las unidades deben ser agregados y discutidos en un proceso de revisión que verifique si se ciñen a las políticas de acción enunciadas y válidas para toda la universidad, y en cada caso, además con las políticas específicas de cada unidad.

Debén contener una explicitación detallada cualitativa y

cuantitativa de las cosas que pretende hacer la unidad durante

el próximo año académico. Estar expresados en función de los recursos necesarios para su realización, de manera que constituyan un "presupuesto por programas", en su mejor expresión.

Un plan es un conjunto de acciones sustentadas en determinadas técnicas y recursos, que nos permiten lograr cierta influencia o efecto en el proceso histórico.

El plan o documento que lo represente deberá contener, a lo menos: objetivos claramente definidos, metas cuantificadas, listas de acciones específicas a realizar, efectos perseguidos, recursos convenientemente clasificados y cuantificados, rendimientos esperados, mecanismos de control y evaluación, creación y organización para su eficiente desarrollo, y otros antecedentes básicos.

A modo de ejemplo citamos para el caso de la docencia a nivel de unidades, algunos de los elementos básicos que debe contener el documento que exprese el plan para la formación de profesionales:

1. Características básicas del profesional que se pretende formar (definición cualitativa o imagen profesional).

2. Una explicación de las necesidades regionales y nacionales que se pretende satisfacer con dichos profesionales; la complementación con otros profesionales; la forma en que se distribuye la necesidad de formación a través de las diferentes universidades del país, las justificaciones regionales complementarias.

3. Procedimientos actuales de entrega del servicio profesional a la sociedad, evaluando si es el método más adecuado y si satisface las necesidades de las mayorías nacionales, en primer término.

4. Clasificación y cuantificación de las posibilidades ocupacionales, nivel de remuneraciones e inversión utilizada en su formación.

5. Antecedentes cualicuantitativos sobre otras universidades y/o instituciones que producen el mismo tipo de profesional o similar, y/o complementario. Cantidad, planes, finalidad de su formación, duración, exigencias de ingreso, etcétera.

6. Cantidad anual de egresados a entregar por esta y otras

universidades, incluyendo la compatibilización de este punto con los anteriores.

7. Cantidad de alumnos que ingresarán a primer año en esta carrera, en ésta y, en otras universidades; índices de promoción, de deserción, de repetición, etcétera, esperados.

8. Recursos necesarios: humanos, equipos, instalaciones, bienes de consumo, etcétera. Cada uno de estos posibles rubros muy claramente clasificado y cuantificado.

9. Carga de trabajo de contacto directo con los alumnos, expresada por ejemplo en horas/alumno, teóricas, prácticas, de asesoría, etcétera.

10. Relación alumno/docente en cada una de las actividades, detallando la factible, la deseada, y una evaluación de las circunstancias.

11. Clasificación de las técnicas y procedimientos a utilizar en la materialización del plan docente.

12. Disponibilidad de instalaciones, equipos, espacio físico, aulas, etcétera. Grado de uso posible, grado de uso anterior, rendimiento esperado.

13. Clasificación de la docencia en: impartida por la unidad, recibida por la unidad, prestación de servicios a otras unidades.

14. Costos previstos de formación profesional en la parte correspondiente al plan que se expone, totales, parciales, complementarios con otras unidades.

15. Planes y programas de estudio coherentes con la imagen profesional del producto definido en el punto 1.

La aplicación de una metodología de planificación en cualquier institución no significa en ningún caso paralizar la acción, ya que desde antes de la adopción de la planificación como método de trabajo exista la actividad.

Luego, hay un problema de conciliación de las obras y acciones ya iniciadas con las nuevas y diferentes y/o similares o iguales propuestas por el plan. Es más, en el caso específico de las universidades, hay en general acciones que demoran en obtener sus productos lapsos muy largos, como son las formaciones de algunos profesionales: médicos cirujanos, ingenieros, etcétera.

Estas obras ya iniciadas constituyen la herencia que recibe

el sistema desde el pasado, y que no puede ni debe ignorar, y que generalmente debe continuar a efecto de no desperdiciar inversiones ya comenzadas, y que a pesar de que pudieran ser contradictorias con las políticas aprobadas, sería mucho más dañino socialmente truncar estudios ya iniciados, suspender actividades de investigación en marcha, etcétera.

El procedimiento de nexos entre el antiguo sistema de dirigir los destinos de la universidad y el nuevo que le imprime la planificación, lo esbozamos a continuación.

1. En primer término, es necesario conocer el sendero o curso que sigue la tendencia natural de los acontecimientos, utilizando para ello técnicas convencionalmente aceptadas y que ya han probado su grado de eficiencia, como son las de análisis estadístico, de investigación de operaciones y otras. Y con esto lograr el conocimiento de lo que se podría llamar *Plan natural*, es decir, aquel que se cumpliría en caso de no intervenir factores de perturbación no previstos para el futuro, ni tampoco la planificación.

2. Una vez obtenido lo anterior, que equivale a un pronóstico, es necesario, recurriendo a toda la información interna y externa factible de recopilar, determinar las medidas más adecuadas para influir en el devenir histórico, de manera tal que su materialización esté lo más cerca posible de las metas y objetivos deseados.

#### *Descripción cualicuantitativa del plan natural. Elección de unidades de medida*

La necesidad de una medición cualicuantitativa del accionar universitario nos enfrenta con el problema de la elección de las unidades de medida más adecuadas.

En este caso no existen indicadores de tipo final universalmente conocidos y aceptados que garanticen un conocimiento cuantitativo del grado en que se cumplen las metas y objetivos de la universidad. Tampoco existen indicadores y/o unidades de medida conocidas y aceptadas para el desarrollo del proceso mismo.

Por ejemplo, para calificar o clasificar los estudios universi-



tarios en cortos o largos, es necesario elegir la dimensión que se utilizará como padrón de referencia. Generalmente las estimaciones sobre duración de las carreras no tienen base realmente defendible.

La elección de la dimensión a utilizar y de las unidades de medida correspondientes es de suma importancia, ya que hay algunas, como sucede en el caso de la dimensión tiempo aplicada a la duración de los estudios, que en ningún caso revelan lo que ocurre durante el transcurso de ellos debido, en parte, a que se considera el momento de inicio y el de término, y no se pone atención si durante el transcurso existen vacíos o periodos de alta densidad de trabajo.

Podríamos pensar, por ejemplo, en un curso de demografía, compuesto de doce sesiones teóricas de una hora de duración cada una, diez sesiones prácticas de dos horas cada una, que existe un requerimiento de dos horas de estudio individual por cada hora teórica, y un total de diez horas de trabajo para presentar un seminario de problemas demográficos.

Para las apreciaciones generales, la duración de este curso podría ser estimada de las siguientes maneras:

- a) Semanalmente: 1 hora teórica, 2 horas prácticas y una hora para el seminario. Duración del curso: *12 semanas*.
- b) Semanalmente: 2 horas teóricas, 4 prácticas, 2 para el seminario. Duración del curso: *6 semanas*.
- c) Semanalmente: 6 horas teóricas, 10 horas para el seminario, 12 horas prácticas. Duración del curso: *2 semanas*.

En ningún caso se trata de cursos diferentes. En efecto, el tiempo empleado es distinto desde la apreciación externa, pero la carga de trabajo total, el contenido y los objetivos son los mismos. Es el mismo curso.

Sin perjuicio de que en algunos casos las sesiones teóricas y/o prácticas sean a mayor velocidad y con mayor concentración de materias, no ocurre precisamente lo mismo con los tópicos más fáciles.

La dimensión tiempo, expresada en la unidad medida años, ha sido muy utilizada para los efectos de comparar la duración de diferentes carreras o estudios universitarios. Se dice, por

ejemplo: la carrera de abogado dura cinco años, la de enfer-

mera cuatro, la de médico cirujano siete, etcétera. Esta modalidad de comparación, pese a ser la más usual, es muy vulnerable.

Existe el riesgo de clasificar como largas, cortas o medianas a diferentes carreras universitarias, clasificación que fácilmente puede ser objetada con una mejor definición de las unidades de medida. Se suele clasificar de largas o medianas a algunas carreras que perfectamente pudieran ser cursadas en menos años, por el solo expediente de acercarlas a un equilibrio de intensidad de trabajo con otras carreras.

Esto es sólo un ejemplo de la complejidad en la determinación de las unidades de medida más adecuadas, y al mismo tiempo, la debilidad de las que generalmente se usan.

Si enfocamos el problema con respecto a las investigaciones científicas y tecnológicas, la situación se pone más compleja. Esto no significa que el problema no debe abordarse.

En todo caso, existen una gran cantidad de elementos en el quehacer universitario que pueden y deben ser clasificados y cuantificados sin gran esfuerzo.

## VIII. MECANISMOS DE EVALUACIÓN

### *Memorias anuales*

Creemos que la clásica memoria anual de actividades desarrolladas por la institución durante el año académico debe cambiar básicamente de orientación, tanto en el contenido como en la forma de presentación.

En primer lugar, debe ser una rendición de cuentas de los resultados de la acción con respecto a lo programado, señalando las diferencias observadas y explicando sus posibles causas, no solamente en forma cualitativa sino en forma también cuantitativa.

En segundo lugar, debe contener una actualización del diagnóstico, ya que debe dar cuenta del estado en que se encuentra la unidad, y/o toda la universidad después de la realización del periodo a que se hace referencia.

Debido a lo anteriormente indicado, deberá contener una

serie de cuadros cualicuantitativos que describan el diagnóstico al cierre del año académico, con las debidas explicaciones del significado de los mismos.

Destacará las principales realizaciones del periodo, estableciendo explícitamente la diferencia entre aquellas que estaban consultadas en el plan, y las que surgieron de coyunturas no previstas.

Además, estimamos que este mismo documento debe contener el plan para el próximo periodo, con todas las implicaciones que ello signifique.

De esta manera, las memorias toman un significado completamente diferente al tradicional, y se constituyen en utilísimas herramientas de trabajo de los órganos directivos, tanto de las unidades como de la casa central, ya que contendrán: la enunciación de las políticas actualizadas, los nuevos planes, los resultados de la gestión anterior con el diagnóstico actualizado, etcétera.

Las memorias deberán contener resultados por unidades y las correspondientes agregaciones por grupos de unidades y/o áreas, hasta mostrar en un panorama general a toda la universidad.

## IX. PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Los planes a que hemos hecho referencia anteriormente deberán ser expresados en unidades monetarias. Esta expresión constituye el presupuesto universitario, que por lo tanto significa la expresión financiera de todas las acciones previstas para cada periodo académico.

De esta manera, los presupuestos serán definidos como la expresión de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos de la universidad, en función de los recursos necesarios para realizarlas, y estos últimos expresados en unidades monetarias.

Los presupuestos pasan a transformarse en la planificación misma enfocada desde el punto de vista de los recursos disponibles, su ordenación y clasificación en función de las actividades

que con ellos se desean realizar, y siempre que esas activi

dades sean aquellas que le permitan a la institución alcanzar sus metas y objetivos.

La técnica de presupuesto por programas y actividades no es un mecanismo aislado, es un aspecto de la planificación, y como tal debe ser consultado. Por esta razón, requiere de una difusión intensa y permanente hacia todas las personas que constituyen la institución para que su comprensión haga posible su cooperación y la obtención de datos más objetivos y realmente útiles.

Es necesario poner los pies en la tierra y abandonar por parte de un gran número de personas, cierta adversión a la expresión monetaria de los recursos. Las conocidas expresiones: "yo no entiendo de contabilidad, sólo me interesa que me den los medios para desarrollar mi actividad", es por demás una expresión muy cómoda e irresponsable.

Todos y cada uno deben estar conscientes del significado del valor de cada recurso, de cada minuto, y estar prontos a rendir cuentas por el uso de ellos, mostrando los efectos reales logrados, y que están consultados en los objetivos y políticas de la institución.

Dentro de este proceso continuo y permanente que es la planificación, la técnica de presupuesto por programas y actividades cobra especial importancia en el momento de verificar la factibilidad de los planes propuestos por las unidades en particular, y la universidad en general, es decir, en el proceso de compatibilización de metas y recursos. Proceso que significa, generalmente, rehacer planes, corregir metas, rediscutir prioridades, etcétera.

#### X. ALGUNAS VENTAJAS DERIVADAS DE LA ADOPCIÓN DE UNA METODOLOGÍA DE PLANIFICACIÓN

1. Ofrece la posibilidad de poder integrar fácilmente la universidad a un plan general de desarrollo socioeconómico, nacional y/o regional, como también de coordinar su labor con la de las otras universidades del país y/o instituciones de enseñanza o de otra naturazela.

2. Proporciona un conocimiento del grado de satisfacción de

las necesidades de educación superior, investigación científica y tecnológica y extensión universitaria de la sociedad, que está proporcionando la universidad. Del grado de concordancia entre lo que entrega en cantidad y calidad, y lo que la sociedad espera de ella. Y de lo que la sociedad desvía de otras actividades y le entrega para su financiamiento.

3. Clarifica la responsabilidad de los ejecutivos de la institución, al presionarlos a obtener determinadas metas como fruto del ejercicio de su función, ya sean éstas en términos de volumen de trabajo, o de grados del objetivo en función de indicadores finales, o de participación positiva y real en los avances de los planes de desarrollo regional, y/o regionales o nacionales.

4. Posibilita el conocimiento del grado de uso de los recursos, lo que le permite conocer la capacidad que realmente se posee de realizar mayores o menores magnitudes de actividad, en función de un aprovechamiento integral de sus potencialidades.

5. Permite el conocimiento del rendimiento de sus recursos, lo cual posibilita la toma de decisiones sobre su utilización en actividades que le reporten una tasa de retorno social cada vez mayor.

6. Produce el efecto de integrar el personal a la institución, al identificarlos con los objetivos y metas de la misma, y al esclarecer la manera y en qué grado cada uno de ellos está participando en determinada actividad, todo lo cual contribuye a facilitar el logro de los objetivos de la institución.

7. Proporciona elementos de juicio para racionalizar los procedimientos en uso, cuando éstos no justifican un alto empleo de recursos con bajos rendimientos. Además, da un marco de referencia para formar unidades administrativas y de operación que pueden significar una transformación de los cuadros de organización existentes, en beneficio de un mejor alcance de los objetivos de la institución.

## INDICE

Prólogo. . . . .	7
José Luis SOBERANES	
Notas sobre algunos problemas del planeamiento universitario. . . . .	9
Carlos MARQUIS	
Los principios generales de la planificación universitaria	21
Henry JANNE	
La organización del proceso de planeamiento en la universidad . . . . .	89
DEPARTAMENTO DE SERVICIOS EDUCATIVOS, OEA	
Princípios gerais de planejamento universitario. . . . .	103
João David FERREIRA LIMA	
Metodología de la planeación universitaria . . . . .	129
V. G. ONUSHKIN	
Lineamientos generales para una metodología de planificación universitaria. . . . .	157
Orfeo APOLO DROGUETT	

*Planeamiento Universitario en América Latina*, editado por la Unión de Universidades de América Latina, se terminó de imprimir en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, el día 2 de marzo de 1988. Su composición se hizo en tipos 8:9 y 10:11 Baskerville. La edición consta de 3,000 ejemplares.