

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
00484
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

2
20j-

B U R O C R A C I A ,
R A C I O N A L I D A D Y
E D U C A C I O N

TESIS QUE SE PRESENTA CON EL FIN DE OPTAR
POR EL DOCTORADO EN SOCIOLOGIA
EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES DE LA UNAM

ANA HIRSCH ADLER

1992

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE:

0. INTRODUCCION. - - - - - 6-77

CAPITULO I. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD EN MAX WEBER. /2-37

Introducción.

Concepto de Racionalidad.

Construcción Típico - Ideal de la Dominación Legítima.

Algunas de las formas en que se expresa la racionalidad en la obra de Max Weber.

CAPITULO II. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD. - - - - - 38-51

Burocracia:

- sistema de gestión y administración.
- cuerpo o conjunto institucional y cuerpo o conjunto de personas: funcionarios.
- dualidad burocracia - gobernados.

Racionalidad.

- absoluta
- instrumental
- valorativa

Notas.

CAPITULO III. UN CUESTIONAMIENTO TEORICO ACERCA DE LA BUROCRACIA. - - - - - 52-77

Teorías de la Burocracia.

- A. Robert K. Merton y la Ritualización de los Burócratas.
- B. Philip Selznick y el Mecanismo de "Cooptación".
- C. Alvin Gouldner y los Tipos de Burocracia.

- D. Peter Blau y el "Dinamismo" de la Burocracia.
- E. Harry Cohen y la Flexibilidad Burocrática.
- F. Consideraciones Generales.
 - a) características de los estudios de caso.
 - b) utilización de la "construcción típico - ideal" de burocracia de Max Weber.
 - c) temporalidad de los aportes.
 - d) la burocracia como punto fundamental de análisis.

Notas.

CAPITULO IV. TEORIA DE LA ORGANIZACION Y UNIVERSIDAD. UNA FORMA DE APROXIMACION. — — — — — 78-111

- A. Introducción.
- B. Complejidad y ambigüedad organizacional.
 - 1) racionalidad limitada
 - 2) legitimación del desorden
 - 3) acción simbólica
 - 4) débil articulación
 - 5) sistemas políticos
 - 6) ambigüedad, confusión y complejidad
 - 7) metas abstractas
- C. Complejidad especial de las universidades.
 - 1) centradas alrededor del conocimiento
 - 1.a. organizaciones profesionalizadas
 - 2) elementos básicos:
 - 2.a. división del trabajo
 - 2.b. carácter simbólico

- 2.c. autoridad
- 3) diferenciación
- 4) pluralidad
- 5) metas ambigüas
- 6) tecnología problemática

Notas.

CAPITULO V. MODELOS UNIVERSITARIOS A PARTIR DEL ENFOQUE ORGANIZACIONAL. — — — — — 112-142

- A) Burocratico.
 - A.I) Racional - Normativo.
- B) Colegiado.
- C) Politico.
- D) Anarquía Organizada.

Notas.

CAPITULO VI. LAS UNIVERSIDADES EN MEXICO: ORGANIZACIONES COMPLEJAS. 143-169

- A) Expansión.

Principales Procesos:

- I. aumento de instituciones educativas.
- II. incremento del gasto público en educación superior.
- III. nuevas opciones de formación profesional.
- IV. creación y aumento de posgrados.
- V. enorme crecimiento de la matrícula estudiantil.
- VI. aumento en la planta de personal académico.
- VII. aumento en la planta de trabajadores administrativos.
- VIII. sindicalismo universitario.
- IX. burocratización universitaria.
- X. aumento de egresados y de núcleos de profesionistas organizados.
- XI. incorporación de gran número de mujeres, nuevas figuras: estudiante-trabajador y cambio en la composición social de alumnos y maestros.
- XII. combinación de estructuras y procesos: antiguos y producto de la expansión.
- XIII. complejización de la división del trabajo universitario.

- XIV. multiplicación de los grupos de presión.
- XV. complejización en las articulaciones entre las instituciones educativas y la sociedad.
- XVI. legislación.
- XVII. producción de discursos.
- XVIII. discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanza superior.

B) Contracción o Lento Crecimiento.

Principales Procesos:

- I. disminución de las tasas de crecimiento de la matrícula.
- II. continuación de medidas para hacer descender la demanda y para desviarla hacia otros subsistemas y niveles.
- III. decremento del gasto educativo en términos reales.
- IV. mayor deterioro científico.
- V. se agudiza la política eficientista.
- VI. producción de discursos.
- VII. continuación del discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanza superior.
- VIII. la burocracia universitaria mantiene fuertemente sus espacios y vínculos y continúa el burocratismo en la operación cotidiana de las universidades.
- IX. disminución de los salarios reales y de las condiciones de vida de los trabajadores de la educación.
- X. deterioro académico.

Notas.

CAPITULO VII. CONDICIONES DE TRABAJO ACADEMICO EN UNA ORGANIZACION COMPLEJA. — — — — — — — — — — / 70-206

Condiciones actuales.

Entrevistas en la Facultad de Medicina - UNAM.

- A) ingreso a la docencia.
- B) permanencia.
- C) situación laboral.
- D) proporción entre personal académico: de tiempo completo, medio tiempo y asignatura.
- E) formación docente.
- G) profesionalización de la docencia.
- H) investigación disciplinaria y educativa.
- I) normatividad y metas.
- J) proporciones y diferencias entre el personal académico y académico - administrativo.
- K) proporciones y diferencias entre el personal académico y administrativo de base.
- L) asociaciones de defensa laboral.
- M) autonomía académica.

- N) problemas de la práctica docente.
- O) deseo o no de ocupar puestos académico - administrativos.
- P) consecuencias del trabajo académico.

Entrevistas a profesores del CCH - Azcapotzalco.

- A) ingreso a la docencia.
- B) permanencia.
- C) situación laboral.
- D) problemas.
- E) proporción entre personal académico: de tiempo completo, medio tiempo y asignatura.
- F) formación docente.
- G) profesionalización de la docencia.
- H) investigación disciplinaria y educativa.
- I) derechos y obligaciones.
- J) puestos académico - administrativos.
- K) condiciones en que se realiza el trabajo académico.
- L) condiciones burocrático - administrativas y normatividad.
- M) proporciones y diferencias entre el personal académico y académico - administrativo.
- N) proporciones y diferencias entre el personal académico y administrativo de base.
- O) méritos de jefes y representantes.
- P) asociaciones de defensa laboral.
- Q) autonomía académica.
- R) problemas de la práctica docente.
- S) deseo o no de ocupar puestos académico - administrativos.
- T) consecuencias del trabajo académico.

Condiciones necesarias.

Notas.

VIII. BIBLIOGRAFIA. — — — — — 207-215

IX. ANEXO: GUIA DE ENTREVISTA. — — — — — 216-217

RESUMEN DE LA TESIS: "BUROCRACIA, RACIONALIDAD Y EDUCACION".
ANA HIRSCH ADLER
PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORADO EN SOCIOLOGIA, FACULTAD DE
CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES - UNAM, 1992.

De entre los diversos campos significativos que es necesario investigar en el marco de la educacion superior - y que puede estudiarse a partir de la Sociologia de las Organizaciones - se encuentra el de la complejidad de las organizaciones universitarias.

Dentro de ella, resalta como un problema fundamental el proceso de burocratizacion y la concepcion de racionalidad que subyacentemente lo caracteriza.

Estudiar esta tematica - tan importante y aún poco investigada - permite detectar teorias y conceptos centrales y problemas fundamentales.

La investigación se planteo como objetivos el estudio de:

- la burocracia y su concepcion de racionalidad predominante.
- la complejidad de las organizaciones universitarias y los principales procesos que permiten explicar esa complejidad.
- detectar problemas esenciales generados a partir del predominio burocratico - administrativo; principalmente en cuanto a las condiciones en que los profesores - investigadores universitarios desarrollan su trabajo.

Es una Tesis de caracter teorico, con un referente empirico a partir de una guia de entrevista abierta aplicada a profesores del CCH - Azcapotzalco y de la Facultad de Medicina de la UNAM.

Retoma aportes teoricos principalmente de: Max Weber, Manuel Garcia Pelayo, Michel Crozier, Robert K. Merton, Peter Blau, Alvin Gouldner, Harry Cohen, Phillip Zelznick, James March,

Michel Cohen y Herbert Simon

La Tesis tiene los siguientes capitulos:

- I. Burocracia y racionalidad en Max Weber.
- II. Burocracia y racionalidad.
- III. Un cuestionamiento teórico acerca de la burocracia.
- IV. Teoría de la organización y universidad. Una forma de aproximación.
- V. Modelos universitarios a partir del enfoque organizacional.
- VI. Las universidades en México: organizaciones complejas.
- VII. Condiciones de trabajo académico en una organización compleja.
- VIII. Bibliografía.
- IX. Anexo: Guía de entrevista.

And Harold W. Edgar

INTRODUCCION.

De entre los diversos campos significativos que es necesario investigar en el marco de la educación superior - y que puede estudiarse a partir de la Teoría de la Organización - se encuentra el de la complejidad de las organizaciones universitarias.

Dentro de ella, resalta como un problema fundamental el proceso de burocratización y la concepción de racionalidad que subyacentemente lo caracteriza. Su influencia es tan grande, que no sólo se vincula con la enorme expansión de los sectores administrativos y de los puestos jerárquicos de poder, sino que, repercute de manera importante en la manera en que se desarrollan las funciones prioritarias de docencia, investigación y extensión de la cultura.

Es ampliamente conocido el enorme crecimiento y diversificación que se produjo en el sector educativo de nuestro país en las décadas 40 a 80 de este siglo (y principalmente en los años setenta), que no sólo implica la multiplicación acelerada de instituciones, dependencias, recursos, infraestructura e incorporación de personas, sino también su complejización y la imposición de un modelo técnico-burocrático de organización - creado originalmente para otro tipo de organizaciones, básicamente orientadas hacia la producción de bienes -.

El desarrollo de las instituciones educativas no logró instituir un sistema de organización particular que orientara en mayor grado su desenvolvimiento, lo que contribuyó a que se

produjera un predominio de determinadas concepciones, procedimientos y mecanismos de tipo administrativo por sobre sus propias necesidades e intereses.

El sector educativo en general y las universidades públicas en particular han sufrido el dominio cada vez más fuerte por parte de sus cúpulas y de instancias burocrático-administrativas, que surgieron discursivamente como apoyo a las funciones prioritarias, pero que se convirtieron en el lugar en donde se toman las decisiones, se concentra el poder y los recursos y se controlan los procesos educativos.

La imposición de un único y determinado modelo de organización - inclusive en el caso de dependencias y programas universitarios que buscaron trabajar con modelos educativos innovadores (por ejemplo modulares e interdisciplinarios) - ha generado serios problemas. Se le dió una mayor importancia al ejercicio del poder y a los procedimientos formales, que a una verdadera y abierta discusión pública de las tareas educativas primordiales y a la creación de nuevas y diversas estrategias, que pudiera responder de manera flexible ante las situaciones siempre cambiantes.

Los sistemas burocráticos - tal como los define Michel Crozier en **El Fenómeno Burocrático**, se caracterizan en gran medida por su rigidez y por una estructuración compleja que obstaculiza las posibilidades de innovación. En nuestras universidades, esta situación afecta directamente los procesos educativos y las condiciones en que laboran los trabajadores de la educación y estudian los alumnos.

Por lo anterior, estudiar está temática - tan importante y

sin embargo aún poco investigada - podría permitir aproximarse a esta compleja problemática, de modo de dar pie a la detección de teorías y conceptos centrales, problemas fundamentales y a la reflexión de opciones que pudieran contraponerse a los modelos dominantes.

La investigación se planteó como objetivos generales, el estudio acerca de:

- la burocracia y su concepción de racionalidad predominante.
- la complejidad de las organizaciones universitarias, con base en la teoría de las organizaciones y de los principales procesos que permiten explicar esa complejidad.
- detectar problemas esenciales generados a partir del predominio burocrático-administrativo; principalmente en cuanto a las condiciones en que los profesores-investigadores universitarios desarrollan su trabajo.

La investigación, se desarrolla a partir de los siguientes apartados:

A) marco teórico acerca de burocracia y racionalidad, que da lugar a los tres primeros capítulos:

I. Burocracia y racionalidad en Max Weber.

Este importante autor alemán (1864 - 1920) constituye el principal referente teórico de los estudios sobre la burocracia, por lo que resultó indispensable recuperar - aunque brevemente - sus ideas al respecto de la temática.

II. Burocracia y racionalidad.

De las múltiples definiciones que existen acerca de la burocracia se recuperan - porque se considera que permiten una

reflexión flexible acerca de este campo en estudio - las que presenta Manuel García Pelayo (1982) en **Burocracia y Tecnocracia** y las que explicita Michel Crozier (1974) en **El Fenómeno Burocrático**.

Se exploran suscintamente diversas concepciones de racionalidad: "absoluta", "instrumental" y la propuesta crítica de algunos autores, sobre todo de la Escuela de Frankfurt (Herbert Marcuse y Max Horkheimer) con respecto a la racionalidad instrumental, en términos de racionalidad "valorativa".

III. Un cuestionamiento teórico acerca de la burocracia.

A partir de la exploración de los principales movimientos y escuelas que constituyen la teoría de las organizaciones, se seleccionó primordialmente la de Teorías de la Burocracia (o Teorías de las Disfunciones Burocráticas).

Esta interesante escuela integra principalmente las investigaciones que seis importantes sociólogos funcionalistas - entre finales de la década de los treinta y principios de los sesenta - realizaron en torno a los procesos de burocratización.

B) Las universidades como organizaciones complejas.

Esto se llevó a cabo, con base en tres recorridos:

a) la exploración de conceptos relevantes en la teoría de las organizaciones - específicamente en algunos autores que forman parte de la Escuela del Comportamiento - que permitieran reflexionar acerca de la complejidad universitaria.

b) la exploración de algunas investigaciones sobre la universidad, que toman en cuenta de manera relevante el enfoque organizacional.

c) la exploración de los principales procesos que caracterizan a la universidad mexicana actual y que permiten acercarse a su complejidad.

Estos recorridos dan lugar a los capítulos cuatro a seis:

IV. Teoría de la Organización y universidad.

Da cuenta de los principales aportes conceptuales que lograron obtenerse a partir de la teoría organizacional y de los estudios sobre las universidades que parten del enfoque organizacional.

V. Modelos universitarios a partir del enfoque organizacional.

Presenta brevemente los modelos: burocrático, racional - normativo, colegiado, político y de anarquía organizada, que provienen del último punto mencionado.

VI. Las universidades en México: organizaciones complejas.

En este capítulo se mencionan los diez y ocho principales procesos que podrían caracterizar a la universidad masificada en México, que cristaliza - después de muchos años de expansión y diversificación - en la década de los setenta. En la segunda parte, se especifican los procesos de "contracción relativa o lento crecimiento" que se están produciendo desde la década de los años ochenta y actualmente en las universidades públicas del país.

C) exploración de algunas categorías teóricas, en las condiciones de trabajo de los profesores - investigadores universitarios; a partir de:

1) análisis de investigaciones ya realizadas vinculadas con el campo en estudio.

2) entrevistas cualitativas (con base en una guía de entrevista abierta) a profesores- investigadores de la UNAM (Facultad de Medicina y Colegio de Ciencias y Humanidades - Plantel Azcapotzalco) con el fin de explorar tendencias. Este punto constituye el séptimo capítulo.

CAPITULO I. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD EN MAX WEBER.

Introducción.

Concepto de Racionalidad.

Construcción Típico - Ideal de la Dominación Legítima.

Algunas de las formas en que se expresa la racionalidad en la obra de Max Weber.

I. INTRODUCCION

La racionalidad es un concepto teórico de enorme relevancia - en el campo de las ciencias sociohistóricas.

Ha tenido a lo largo de los últimos siglos significaciones - distintas y se ha convertido en uno de los puntos de extensas polémicas entre autores de diversas tendencias de interpretación del pensamiento. Para muchos de ellos, la racionalidad - constituye una herramienta importante de explicación y de articulación de campos diversos del conocimiento social, por - ejemplo: teoría del Estado, administración, análisis sociológicos: del derecho, las religiones, la política y las organizaciones, etc.

Para Max Weber, racionalidad es también un eje que atraviesa la mayor parte de su obra. La define con precisión y la utiliza -revistiéndola de significado especial- en las distintas - áreas del conocimiento que investiga.

La racionalidad no tiene para este autor, un único carácter. Aunque conserva siempre los rasgos generales que la definen - teóricamente y el mismo significado en sentido amplio, cuando la integra como parte de los procesos sociohistóricos que estudia, le imprime la especificidad requerida por el tema en - cuestión.

Tiene más de un sentido también, porque para él la racionalidad

dad involucra al mismo tiempo elementos positivos y negativos para el desarrollo de la humanidad.

Con respecto al tema de la racionalidad en Max Weber se han escrito gran cantidad de aportaciones de muy diverso tipo. Las críticas sobre este concepto, tanto en sus aspectos globales como en puntos particulares, son también numerosas y de gran heterogeneidad.

De acuerdo con todo lo anterior, el presente trabajo se aboca como una primera aproximación al tema a un somero análisis del concepto de racionalidad en Max Weber.

En él, se incluye, por un lado, la definición que el autor hace sobre la racionalidad, principalmente en la obra Economía y Sociedad y por el otro la construcción típico ideal que realiza sobre la dominación legítima; específicamente la de carácter racional y dentro de ella la dominación burocrática.

Esta construcción reviste particular importancia en la explicación de los mecanismos normativos que se han ido implantando en las sociedades modernas y en el predominio burocrático de las instituciones sociales y de la vida cotidiana en general.

Después, de entre las diversas aportaciones que ha realizado este pensador sobre la cuestión en estudio, se seleccionan y tratan con brevedad algunas, en donde se retoma este importan

te concepto aplicado en campos distintos del conocimiento social: concepcio de Estado - nacion. papeles del cientifico y del politico. sociologia del derecho. sociologia de la religion y origen y causas del capitalismo moderno.

II. CONCEPTO DE RACIONALIDAD.

En "Conceptos Sociológicos Fundamentales"* Weber indica que la evidencia de la comprensión puede ser: de carácter racional o endopática.

"Es racional cuando permite captar la realidad en su sentido, intelectualmente, de un modo inmediato y unívoco. Se trata de conexiones significativas, reciprocamente referidas, contenidas en las proposiciones lógicas y matemáticas.....".

"De igual manera, cuando alguien basandose en los datos ofrecidos por 'hechos' de la experiencia que nos son 'conocidos' y en fines dados, deduce para su acción las consecuencias claramente inferibles (según nuestra experiencia) acerca de la clase de 'medios' a emplear.

A partir de la acción social** el autor realiza una construcción típico-ideal, definiendo que ésta puede ser:

1. racional con arreglo a fines: "determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como condiciones' o 'medios' para el logro de fines propios racionalmente sopesados o perseguidos".

* Economía y Sociedad - esbozo de Sociología Comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, primera parte, capítulo I, pags. 5 a 45.

** "una acción donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientandose por ésta en su desarrollo".

2. racional con arreglo a valores: "determinada por la creencia consciente en el valor -ético, estético, religioso o - de cualquier otra forma como se le interprete- propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna - con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor".
3. afectiva: determinada por afectos y estados sentimentales.
4. tradicional: determinada por las costumbres.

Los tipos de acción se presentan en todos los campos de la vida social. Hay racionalización (con respecto a fines o valores) en la contemplación mística, en la economía, la técnica, la investigación científica, la instrucción militar, el derecho, la administración, etc.

Cada uno de estos campos puede ser racionalizado en relación con fines o valores diferentes. Lo que es racional para unos, puede ser irracional para otros.

El caso límite de lo racional,* es la acción racional con --arreglo a fines. Como todas las construcciones típico ideales tiene fines de investigación: "expone todas las conexiones de sentido irracionales, afectivamente condicionadas del compor-

*".... orienta su acción por el fin, medios y consecuencias - implicadas en ella y para lo cual sopesa racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias impli- cadas y los diferentes fines posibles entre sí; en todo ca- so, pues, quien no actúe ni afectivamente ni con arreglo a la tradición.....".

tamiento que influyen en la acción, como 'desviaciones' de un desarrollo de la misma 'construido' como puramente racional - con arreglo a fines".

III. CONSTRUCCION TIPICO IDEAL DE LA DOMINACION LEGITIMA.

Max Weber define en Economía y Sociedad* el concepto de dominación, como: "probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)". Agrega, que en toda relación auténtica de autoridad es esencial al menos un mínimo de voluntad de obediencia.

Toda dominación requiere de un modo normal (aunque no siempre) de un cuadro administrativo, que implica "la probabilidad en la que se pueda confiar, de que se dará una actividad dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera".

El cuadro administrativo puede estar ligado a la obediencia de uno o varios Señores por: costumbre, afecto, intereses materiales y motivos ideales. La naturaleza de los motivos determina en gran medida el tipo de dominación que se establece. A ello se añade normalmente la creencia en la legitimidad.

Weber realiza una construcción típico ideal de legitimidad, con tres tipos puros de dominación legítima:

a) de carácter racional, que se basa en la "creencia en la --

* Capítulo III: Los tipos de Dominación, pags. 170 a 180

legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad" (autoridad legal).

b) tradicional, que se funda en la creencia en la santidad de las tradiciones y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer autoridad (autoridad tradicional).

c) carismática, que consiste en una entrega extraordinaria a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones que ésta crea o "revela" (autoridad carismática).

Por los objetivos del presente trabajo me centraré únicamente en la dominación de carácter racional.

Esta obtiene su validez de varias ideas entrelazadas:

1. Todo derecho "pactado" u "otorgado" puede estatuirse de modo racional: con arreglo a fines, con arreglo a valores o por ambos. Este debe ser respetado, al menos por los miembros de la asociación* y por las personas que se relacionan con esa asociación.

* Weber define en "Conceptos Sociológicos Fundamentales" asociación como: "una relación social con una regulación limitada hacia afuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta a determinados hombres destinada en especial a ese propósito: un dirigente y, eventualmente un cuadro administrativo....."

2. Todo derecho es un "cosmos de reglas abstractas", que se instituye por lo general de manera intencional.
3. El jefe porque ordena y manda, obedece también el orden impersonal. Por él orienta sus disposiciones.
4. El que obedece lo hace como miembro de la asociación y sólo al "derecho".
5. Los miembros de la asociación obedecen al que manda no por su persona, sino como orden impersonal y sólo están obligados a ello dentro de la competencia limitada, racional y -objetiva que le otorga el orden legal.

Además de éstas ideas, que deben comprenderse interrelacionadamente, Weber señala como categorías fundamentales de la dominación legal, las siguientes:

- un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones dentro de una competencia.
- la competencia significa: a) un ámbito de deberes y servicios, delimitado objetivamente por una distribución de funciones, b) atribución de los poderes necesarios para su -realización y c) fijación de medios coactivos.*

* La burocracia moderna opera del siguiente modo:

1. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados normativamente, es decir, mediante -leyes u ordenamientos administrativos.
1. Las actividades se reparten como deberes oficiales.
2. La autoridad que da las órdenes está repartida rigurosamente por normas
3. El cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos correspondientes es asegurado por un sistema de normas. Estos tres elementos constituyen la "autoridad burocrática" en el gobierno público y la "administración" burocrática en el ámbito económico privado.

Weber señala como supuestos económicos y sociales de la moderna estructura burocrática* a:

- la evolución de la economía, por la necesidad de compensar pecuniariamente a los funcionarios.

El desarrollo avanzado de una economía monetaria no es un -- requisito indispensable para la burocratización, pero la burocracia como estructura permanente está unida a la existencia de ingresos constantes que permitan su sostén.

- el aumento cuantitativo y cualitativo de las tareas administrativas del estado moderno.

La burocratización es provocada más por el aumento intensivo y cualitativo y el desarrollo interno de las tareas administrativas, que por su extensión. Hay una gran variación en la dirección tomada por la burocratización y los motivos que la -- provocan.

- la superioridad técnica del tipo burocrático.**

* Cfr. Weber, Max, ¿Qué es la Burocracia?, Buenos Aires, La Pléyade, pags. 25 a 52 y Mouzellis P., Nicos, Organización y Burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona, Península, 1975, nota 22 - del Capítulo I, pág. 197

** "Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo." Weber, ¿Qué es la Burocracia?, op.cit. pag. 25. A pesar de su superioridad técnica, la burocracia ha sido - en todos lados un hecho relativamente tardío. Esto se ha debido a un conjunto de obstáculos que sólo han desaparecido totalmente bajo determinadas condiciones políticas y sociales. Weber, op.cit. pag. 68.

- alto grado de especialización.
- principio de jerarquía administrativa.
- reglas técnicas* o normas. En ambos casos su aplicación -- exige -para que se logre la racionalidad- de una formación profesional.

Los "funcionarios" forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales. La actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral y tiene una jornada obligatoria.

- separación entre cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción. Hay, pues, separación entre el patrimonio público y el privado.
- en el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
- rige el principio administrativo de atenerse al expediente (por escrito). La oficina constituye la "médula" de toda forma moderna de la actividad de las asociaciones.
- en la mayor parte de los casos la estructura pura de dominación del cuadro administrativo es la burocracia.

* Basados en la competencia técnica y el pensamiento racional.

La estructura burocrática tanto de las grandes empresas capitalistas como de las organizaciones públicas implica la concentración de los recursos materiales de administración en manos del jefe.

Weber considera que el tipo de administración legal y racional puede ser aplicado universalmente y que llega a influir de manera importante en la vida cotidiana. "Para la vida cotidiana dominación es primeramente administración".

El tipo más puro de dominación legal es el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático; que se compone totalmente de funcionarios individuales.

Estos funcionarios:

1. se deben a los deberes objetivos de su cargo,
2. constituyen una jerarquía administrativa rigurosa; son nombrados por una jerarquía superior,
3. tienen competencias rigurosas fijadas,
4. lo son en virtud de un contrato,
5. cuentan con calificación profesional que fundamenta su nombramiento. Pasan pruebas específicas que son un requisito para el empleo,
6. son retribuidos en dinero, con sueldos fijos. Su retribución está graduada en primer término por el rango jerárquico y luego por la responsabilidad del cargo. Cuentan con -

una pensión por la vejez,

7. ejercen el cargo como su única o principal profesión,
8. tienen entre sí una carrera ("...fidelidad a la administración, a cambio de una existencia segura"). Se presupone la ocupación vitalicia al menos en las burocracias públicas,
9. están separados de los bienes administrativos y no se apropian del cargo,
10. están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa,
11. su posición social es predominante cuando existe una fuerte demanda de expertos calificados y proceden sobre todo de estratos económica y socialmente privilegiados. Su estima social es reducida cuando esas dos condiciones son débiles.

La dominación burocrática se presenta en su forma más pura - cuando rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios.

El autor considera como precursores de la burocracia moderna a los servidores patrimoniales separados de los bienes administrativos, los empresarios capitalistas de un ejército y a los empresarios capitalistas privados.

La administración burocrática* pura: "administración burocrática-monocrática" constituye la forma más racional en que se ejerce la dominación. Esto es así en cuanto a cuestiones de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio, aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de los resultados.

La burocracia tiene un carácter racional: su actitud está determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho.

Weber agrega un aspecto de gran interés: el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es el saber profesional especializado. Su carácter imprescindible está condicionado por la técnica y economía modernas de la producción de bienes.

La dominación se da gracias al saber: que representa el carácter racional fundamental y específico de la administración burocrática. La burocracia constituye, pues, una "dominación científico-racional".

* Para Weber la aparición de la administración burocrática - constituye el germen del Estado moderno occidental y tiene un carácter fatal como médula de toda administración de masas.

La dominación burocrática, por último, significa en general - tres cuestiones: 1) tendencia a la nivelación de manera que sea posible el reclutamiento de los más calificados profesionalmente, 2) tendencia a la "plutocratización" de una formación que haya durado el mayor tiempo posible y 3) impersonalidad formalista: presión del deber estricto, que permita garantizar igualdad de oportunidades a los interesados y el uso de criterios utilitario-materiales de los burócratas en el - servicio de los dominados, revestidos de reglamentos formales y formalistas.

IV. ALGUNAS DE LAS FORMAS EN QUE SE EXPRESA LA RACIONALIDAD EN LA OBRA DE MAX WEBER

La racionalidad constituye uno de los conceptos teóricos más centrales en la extensa y diversificada obra de Max Weber.

En los diferentes campos del conocimiento social que investiga, la racionalidad tiene un papel destacado como herramienta de explicación.

Esto es así, por ejemplo, en su concepción de Estado-Nación. Al respecto, Luis Aguilar Villanueva* afirma que el concepto filosófico de racionalidad, de la larga tradición idealista - alemana, es retomado por Weber y transformado.

De la racionalidad del Estado como fin y valor en sí (vernünftigkeit), la racionalidad del Estado se convierte en un medio para la realización de fines y valores (zweckrationalität) - que le son externos; principalmente los nacionales.

Weber desenmascara la política estatal germánica, que sin el ocultamiento de la razón abstracta, se muestra en lo que es: "monopolio de la violencia legitimada".

Se requieren fuertes razones sociales para obtener la obediencia social sin grandes resistencias; para que el poder se con

* Aguilar Villanueva, Luis; "La Política después de las Ilusiones", en: Nexos, febrero 1981, 8 pags.

vierta en dominación.*

Al "desracionalizar" el Estado e investirlo de una racionalidad menos ocultadora, aparecen los intereses y valores sociales en lucha. El Estado se manifiesta, entonces, como el sistema de valores, que en su pugna con otros, resultó triunfante y se quedó con el monopolio de la violencia.

Cuando ya no se trata en la vida pública de valores "últimos y sublimes", se necesita racionalizar la voluntad política: convertirla en "acción racional con acuerdo a fines".

Sobre este punto, Aguilar Villanueva introduce también el concepto de racionalidad en la separación que Weber da a los papeles del científico y del político.

Al científico,** al intelectual, le corresponde indagar los medios y consecuencias que reportan el mayor beneficio posible para que el político, imbuido en la lucha por los valores sociales, pueda tomar las decisiones.

Si el científico se involucra en la pugna valorativa -si en

* El concepto de legitimación constituye una herramienta muy importante para la comprensión de los procesos que involucran la lucha por el poder y las formas en que éste se sostiene y puede ser cambiado.

** En la construcción de la sociología como ciencia, la racionalidad tiene que ver con la necesidad de que ésta produzca conocimientos técnico-aplicables. La investigación es un medio racional para llegar a un fin, a partir, principalmente de: a) pronósticos condicionados, b) expectativas viables y c) explicaciones causales. La ciencia es la máxima forma teórica de la razón en cuanto órgano de dominación, de igual modo que la organización burocrática representa la culminación práctica de esa razón. Moya; (Burocracia y Sociedad Industrial, Madrid, Edicusa, 1972, capítulo III, punto 2, pags. 225-237).

lugar de sancionar juicios de hecho, se dedica a sancionar -- juicios de valor- no habría quien pudiera dedicarse a "sope-- sar racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí.....".

En la sociología del derecho en Weber la noción de racionalidad es también un eje esencial.*

La interpretación "racional" del Derecho, fundada en concepciones puramente formales se contrapone ante todo a tradiciones sagradas. Lo decisivo para su instauración fue el ordenamiento racional del Derecho Romano** y "la necesidad técnica de poner el procedimiento procesal en manos de expertos racionalmente instruidos, esto es, hombres instruidos en las Universidades y conocedores del Derecho Romano".

La instrucción especializada era necesaria, dada la creciente complejidad de los casos legales prácticos y la creciente racionalización de la economía.

Siempre existe como regla de conducta, la normativa y la evaluación "racional" de las finalidades "objetivas", así como la fidelidad a éstas.

* Cfr. Weber, ¿Qué es la Burocracia? op.cit. pags. 55 a 62

** "La racionalización del Derecho Romano en un sistema cerrado de conceptos manejados científicamente sólo se perfeccionó durante el periodo de burocratización de la propia comunidad política". Weber, op.cit. pag. 59.

La despersonalización de la dirección administrativa por la burocracia y la codificación racional del derecho hicieron efectiva la separación entre lo público y lo privado.

En el tipo de acción racional la legitimación tiene que ver con el orden jurídico.* Sólo por su intermedio esta pasa a las funciones particulares de autoridad y después a los encargados de dichas funciones.

En la búsqueda del origen y causas del capitalismo moderno,** la racionalidad, se constituye a su vez en un elemento indispensable de explicación.

Weber ejemplifica la racionalidad en La Ética Protestante y el Espiritu del Capitalismo definiendo el origen del capitalismo burgués por la organización racional del trabajo libre y por el desarrollo de las posibilidades técnicas. La racionalidad tiene una estrecha relación con la calculabilidad de los factores técnicos más importantes.

* Weber opone la racionalización formal y la racionalización material del derecho. El mantenimiento del sistema legal depende de la persistencia de las superposiciones y de las tensiones entre ambas. Si una predominara se produciría el conflicto, por lo cual, la política debe equilibrar tendencias antagónicas. Cfr. Bendix, Reinhard; "Max Weber, y la Sociología Contemporánea", en: Parsons y otros Presencia de Max Weber, op.cit. pags. 39 a 59

** El autor vincula su explicación del capitalismo moderno con sus vastos y originales estudios sobre sociología de la religión, en donde la racionalización tiene también un lugar fundamental: explicar la relación de la deidad con el mundo y justificar el reparto desigual de los bienes materiales entre los hombres. Las religiones son, pues, grandes explicaciones que pretenden establecer un equilibrio entre los intereses materiales y el mundo ideal de la existencia de las deidades.

Los conocimientos científicos fueron aprovechados técnicamente y se produjo además un gran estímulo con base en consideraciones de tipo económico. Este estímulo derivó de manera importante de las estructuras racionales del derecho y de la administración. Todo ello se refiere a un racionalismo específico y peculiar de la cultura occidental, que no se desarrolló originalmente en el resto del mundo y que a partir del dominio europeo se convirtió en un proceso prácticamente universal.

Weber* se pregunta: ¿qué serie de circunstancias ha determinado que precisamente sólo en Occidente hayan nacido ciertos fenómenos culturales que....parecen marcar una dirección evolutiva de universal alcance y validez?.

Son diversos los fenómenos culturales occidentales: en la ciencia, arte, enseñanza universitaria, organización administrativa, derecho, etc. cuyo conjunto traduce formas de racionalización determinada por afinidades internas y fundadas sobre cálculos técnicos.

La racionalidad tiene un carácter plural y problemático. En algunos casos vuelve irracional los ritos y vacía de contenido leyes primitivas - al principio ricas en significación. - No tiene un carácter rectilíneo aún en el caso de la sociedad

* Cfr. Bendix, Reinhard; op.cit.

occidental.*

El tipo de industrial moderno es un producto del puritanismo para Max Weber: da las bases espirituales del capitalismo^{**} racional; que exige capitales considerables, actividad confnua y adquisición de bienes para la producción.

Funda su análisis en la doctrina calvinista de la predestinación,^{***} que subraya al mismo tiempo la más grande racionalidad de la doctrina teológica y la concepción de la incomprensibilidad de la voluntad de Dios. El hombre subordina todos sus actos a la voluntad divina; sujeta todos los goces y se dedica al trabajo y a acumular bienes y dinero; capital que fue de enorme utilidad para el desarrollo del capitalismo.

* Bendix (op.cit.), Mommsen (Wolfgang), en: "La sociedad política de Max Weber y su filosofía de la Historia Universal", Presencia de Max Weber, op.cit. pags. 85 a 121 y - Mouzelis P. Nicos, op.cit. Nota 28 del capítulo I, pags. 197 y 198, coinciden en afirmar una visión no evolucionista, ni lineal del desarrollo histórico en Max Weber. Moya (op.cit. capítulo III, punto 2, pags. 225 a 237) considera por el contrario, que en Weber hay un proceso de racionalización progresiva, que va desde la hierocracia y el patrimonialismo estamental a la aparición del Estado Moderno (como organización política cada vez más burocratizada). La sociedad capitalista aparece como culminación de ese proceso histórico, pues cada nueva estructura social constituirá una forma más elevada de racionalidad. - Afirma también, que el esquema evolutivo del proceso de racionalización subyace a su vez a las cuatro formas de acción social que construye Weber.

** Ante la desigualdad y la miseria, se requiere llenar el mundo de "sentido": los ideales y también los bienes materiales, se convierten en bienes de salvación. Cuando ambos espacios se reconcilian, el mundo social aparece como un "cosmos" - como un ordenamiento en donde tiene sentido la vida humana. En él se unen los principios que racionalizan la actividad cotidiana y los que regulan la actividad religiosa. Esto se produce en un determinado contexto socio-histórico, que implica el desarrollo de una forma específica de racionalidad. Moya, op.cit. capítulo III, punto 1, pags. 213 a 225.

La racionalidad para Weber constituye fundamentalmente un elemento positivo. Esto es fácil de observar en los campos del - conocimiento social que este abarca (algunos tratados en forma somera en el presente trabajo).

Aunque la racionalidad para el autor, permite liberarse de - los prejuicios religiosos, la metafísica, la especulación, la confusión valorativa, el ocultamiento de la violencia legitimada por el Estado y buscar grandes explicaciones del desarrollo histórico de la humanidad, tiene también sesgos negativos.

La racionalidad se vincula estrechamente con el progreso de - la ciencia, con la dominación de carácter racional y con su - forma más extrema, difundida y difícil de combatir que es la dominación burocrática moderna.

Todo ello ha producido un "mundo desencantado", "pérdida del sentido" y "pérdida de la libertad"*.

La aceleración del proceso universal de racionalización -intenable para Weber- la modernización que predice, puede convertirse en un proceso irracional: en una "jaula de hierro".

El autor teme que el desarrollo histórico de la humanidad haga triunfar al técnico (fachmensch) sobre el "hombre cultivado" (kulturmensch).

* Cfr. Pérez Gay, José María; notas del curso: "Max Weber -una revisión crítica", Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, - UNAM, Febrero-marzo, 1984.

El capitalismo moderno obliga al hombre a convertirse en especialista, a llenarse de "hombres de orden" que sólo saben obedecer reglamentos e imponerlos, que sujetan sus juicios personales, que obedecen y que sólo se guían por consideraciones - de eficacia y de logro institucional.

Existe para Weber una irresistible tendencia a la racionalización y a la burocratización de todos los ámbitos de la vida. Teme a una nueva "servidumbre del futuro", pues tiene la certeza de que la humanidad una vez que ha entrado en la racionalización, no podrá retroceder, ni cambiar fácilmente.*

Ante este desolador panorama plantea dos vías posibles de solución: un reclamo de que el individuo conserve el máximo de iniciativa personal y una democracia autoritaria de tipo plebiscitario apoyada por un aparato administrativo.

Con respecto a la primera, en un mundo racionalizado, el individuo tiene más que nunca el deber de afirmar y de imponer su

* El proceso de racionalización se vio favorecido poderosamente por el puritanismo; pero una vez en curso, ya no requiere de impulsos ideales. Cuanto más avanzada, los necesita - mucho menos. Cfr. Mommsen, op.cit.
"Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. ... como instrumento de 'societalización' de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático." "La necesidad objetiva del aparato ya existente, con su especial carácter 'impersonal', implica que no sea difícil hacer funcionar ese mecanismo al servicio de cualquiera capaz de llegar a controlarlo". Weber, ¿Qué es la Burocracia?, - op.cit., pags. 79 a 81.

individualidad,* empleando todos los medios posibles.

La segunda implica que la autoridad natural del carisma se - asocie a la eficacia técnica de la burocracia racional e impi - da por medio de ese mecanismo que se apoderen del poder los - políticos profesionales sin vocación (los "hombres de orden").

La dominación carismática** no se limita a las etapas primitivas del desarrollo de la humanidad. Aunque se dió antes de la racionalización del mundo, para Weber, "constituye un elemento muy importante de la estructura social de sociedades, - que, en principio, pertenecen al tipo burocrático. Hay erup-- ciones carismáticas, que a veces adquieren la amplitud de 're - voluciones carismáticas', desempeñan un papel decisivo los - grandes hombres, los 'profetas' y los conductores".***

* Mommsen afirma que en Weber el principio de la individualidad y el de la racionalidad son magnitudes estrechamente ligadas, pues, un modo de vida metódicamente racional constituye un elemento esencial de la personalidad. La personalidad necesita una orientación racional para ser "ella misma" y para ser "libre"; sin embargo, la búsqueda de fines últimos que son la esencia de la personalidad está en oposición directa con la actividad racional del mundo concreto. Esto origina una lucha entre principios opuestos.

** En Economía y Sociedad: Los tipos de Dominación, pags.170 a 180, Weber la define como una entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones que ésta crea.

*** "Los individuos que hacen la historia universal no son los 'realistas' que saben adaptarse siempre a las circunstancias, sino los que tienen la vista fija en las estrellas".

Se trata de un líder, con un poder verdaderamente fuerte, que además del carisma cuenta con el aparato burocrático. El gobierno burocrático deja de ser un elemento creativo, que no puede superar por sí mismo los límites del orden establecido. Sólo la dominación de un gran hombre político puede mantener a la sociedad "abierta de manera durable e impedir que la libertad se convierta en una palabra vacía".*

* "Una libertad tan grande como sea posible por medio de una dominación tan grande como sea posible".

Weber pidió todo el poder para el líder, convirtiéndose así -sin saberlo- en el hombre que predijo el advenimiento del Führer que llevó a Alemania al nazismo.

Marcuse considera que Weber establece un vértice irracional: el líder, a la cabeza del aparato racional burocrático. Para él, la racionalidad weberiana - (razón técnica) solo tapa la irracionalidad del capitalismo y del planteamiento de una democracia plebicitaria que domine totalmente la sociedad.

CAPITULO II. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD.

Burocracia:

- sistema de gestión y administración.
- cuerpo o conjunto institucional y cuerpo o conjunto de personas: funcionarios.
- dualidad burocracia - gobernados.

Racionalidad.

- absoluta
- instrumental
- valorativa

Notas.

CAPITULO II. BUROCRACIA Y RACIONALIDAD.

"Jamás ha sido tan imprevisible nuestro futuro, jamás hemos dependido tanto de las fuerzas políticas, fuerzas que parecen pura insania y en las que no puede confiarse si se atiende uno al sentido común y al propio interés. Es como si la Humanidad se hubiera dividido en sí misma entre quienes creen en la omnipotencia humana (los que piensan que todo es posible si uno sabe organizar las masas para lograr ese fin) y entre aquellos para los que la impotencia ha sido la experiencia más importante de sus vidas". Hannah Arendt. **Los orígenes del Totalitarismo.**

Con la base de las concepciones de Max Weber con respecto a la burocracia y a la racionalidad, en este apartado, se explicitan brevemente las definiciones y concepciones, que guiaron el proceso de investigación.

I. BUROCRACIA.

De las múltiples definiciones que hay sobre burocracia, retomamos las que plantea Manuel García Pelayo (1982), que las clasifica en dos grandes rubros.

A. El primero representa un sistema de gestión y administración, con las siguientes connotaciones, que establecen un continuum de eficacia - ineficacia:

a) en un polo, la concepción de que dicho sistema es: "altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica". Ahí se ubica la construcción típico - ideal de Max Weber sobre la burocracia.

b) en el otro polo, la concepción de que el sistema es: "de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia....".

c) los requisitos para que funcione el sistema de gestión y administración de manera altamente racionalizada, pueden generar

disfuncionalidad, pues la organización informal interfiere con el sistema formal.

En este punto se hallarían los trabajos considerados en Teorías de la Burocracia, que se presentan en el siguiente capítulo (1). En esa escuela teórica, burocracia tiene fundamentalmente una expresión negativa, pues induce a una desviación de los fines organizacionales explícitos. Estos últimos sin embargo, no se cuestionan y se considera que las "disfunciones" y las "consecuencias disfuncionales no esperadas" que se producen en la operación cotidiana, pueden ser enfrentadas y aminoradas.

B. El segundo rubro ubica a la burocracia como cuerpo o conjunto institucional y también como cuerpo o conjunto de personas - funcionarios - jerárquicamente organizados, que poseen una serie de características (que provienen originalmente de Max Weber).

Estas son principalmente: separación entre función y propiedad, son nombrados por la autoridad superior, poseen un saber específico comprobable y una situación jurídica y social; constituye su principal profesión y se someten rigurosamente a las normas.

También bipolarmente (estableciendo un continuum) las "virtudes burocráticas" han sido calificadas por varios autores como graves defectos; porque implican principalmente: sumisión irrestricta, formalismo y visión fragmentada de la realidad - que no toma en cuenta los contenidos y la importancia cualitativa de objetos y personas -.

Dentro del segundo rubro, García Pelayo incluye otra distinción (que establece un tercer posible continuum);

burocracia como:

- 1.- "estamento de funcionarios" - que se coloca como capa intermedia entre gobernantes y gobernados, dependiendo de los primeros - y
- 2.- sistema político administrado y también dirigido por funcionarios (dualidad burocracia - gobernados).

En esta investigación, burocracia tiene claramente una connotación negativa, por los graves problemas que generó en todo el sector educativo nacional, la imposición burocrático - administrativa por sobre las funciones académicas prioritarias (investigación, docencia y extensión académica).

Incluye: a) el sistema de gestión y administración (operación burocrática cotidiana), b) los múltiples sectores y órganos administrativos creados - en exceso - en todo el sistema educativo y c) las autoridades y funcionarios - que también crecieron desmesuradamente en el sector educativo. Estos últimos, concentran un enorme poder y a la vez dirigen y administran (a través de los diversos aparatos burocrático - administrativos).

Crozier en *El Fenómeno Burocrático* (1974) la define como sistema organizativo que en el circuito de errores - informaciones - correcciones, funciona mal; de modo tal, que no hay rectificación y adaptación rápida de los planes de actividad según los errores cometidos. Es un sistema cuyo equilibrio descansa en la existencia de una serie de círculos viciosos relativamente estables, que se desarrollan a partir de un clima de impersonalidad y centralización.

Con esa visión, podemos afirmar que no necesariamente se

cumplen los fines que publicitan continuamente las organizaciones acerca de la eficacia y la eficiencia.

Viviane Marquez (1982) nos previene de no caer en el error de tomar la corrupción y el personalismo de muchas burocracias como casos atípicos, cuando más bien constituyen mecanismos de control y dominación.

II. CONCEPCIONES DE RACIONALIDAD.

"Aunque coincidamos sistemática y objetivamente con determinadas grandes metas de la filosofía 'ilustrada', la palabra 'razón' ha perdido para nosotros su simplicidad y su significación unívoca. Apenas si podemos emplearla sin que visualicemos vivamente su historia y constantemente nos estemos dando cuenta de cuán fuerte ha sido el cambio de significado que ha experimentado en el curso de esta historia". E. Cassirer, *Filosofía de la Ilustración*.

Para entender la burocracia y los diversos procesos de burocratización, es importante conocer la concepción particular de racionalidad que les subyace.

El término racionalidad se emplea con frecuencia; de tal modo, que parecería que existiera sólo una, y que fuera aplicable a todo tipo de situaciones. No es así, pues sus diversos significados son extremadamente complejos e implican formas diversas.

Por ello, de esta amplia temática, se tratarán en este capítulo, únicamente las concepciones de racionalidad: I) absoluta, previa a la revolución industrial del siglo XVIII en Europa - sólo como antecedente -, II) instrumental y III) valorativa. Más adelante, en otros apartados, se desarrolla la

racionalidad limitada y la concepción racional - normativa que permea todo el sistema educativo de nuestro país.

A. Aunque se trata de una cuestión debatida, puede decirse sintéticamente que hasta el siglo XVIII, con el surgimiento del mundo industrial, la racionalidad predominante - que podría llamarse "absoluta" - provenía de los grandes sistemas filosóficos desde Platón. Significaba básicamente la unidad del ser y la conciencia.

Horkheimer (1979) la define de la siguiente manera: "se concibe a sí misma la filosofía como imagen de la esencia razonable del mundo, algo así como lenguaje o eco de la esencia eterna de las cosas; la percepción de la verdad por los hombres era una sola cosa con la manifestación de la verdad misma, y la capacidad para semejante percepción incluía todas las operaciones del pensar".

Para el clasismo (Sfez, 1984), la razón es universal. El hombre se define por su uso (a diferencia del reino animal); supone la memoria y el orden y la posibilidad de combinar elementos de modo que su eslabonamiento se vuelva claro.

Para los griegos (Ferrater Mora), por ejemplo, la concepción de la razón subraya la acción misma del pensar, de manera razonable, según una sabiduría, y sobre todo según un propósito: el de entender las cosas para quedar debidamente situado frente a ellas. También es la facultad pensante de la cual se elimina lo absurdo e irrazonable y un modo de clasificar.

B. A partir del cambio radical que fue sembrando la Filosofía de

la Ilustración y que produjo la "revolución industrial", se fue imponiendo una nueva racionalidad. Esta, ha recibido múltiples nombres, que podríamos resumir como racionalidad instrumental y sintetizar como la adecuación de los medios a los fines.

Tiene que ver con la relación entre finalidades y medios, con la adecuación de los modos de comportamiento a los fines, que como tales se aceptan sin someterlos a una justificación razonable (Horkheimer, 1979)

En ella, las conceptualizaciones de Max Weber sobre la dominación legal y la burocracia ocupan un lugar fundamental.

Jesús Mosterín (1973) afirma que alguien es racional en su conducta, si: 1) tiene clara conciencia de sus fines, 2) conoce en la medida de lo posible - los medios necesarios para conseguirlos, 3) puede poner en obra - en la medida de lo posible - los medios adecuados al efecto, 4) cuando hay conflicto entre fines de la misma línea y de diverso grado de proximidad, da preferencia a los fines posteriores y 5) los fines últimos perseguidos son compatibles entre sí.

Agrega que alguien cree racionalmente algo, si posee suficiente evidencia para su creencia. La evidencia suficiente puede cambiar, pues no se está haciendo referencia a una cuestión absoluta.

El problema fundamental no radica, en que el mundo actual se hubiera organizado en torno a un nuevo tipo de racionalidad, sino que el predominio casi total que ésta fue adquiriendo, generó su disociación con respecto a la posibilidad y existencia de otras formas de racionalidad afectivas y valorativas.

Al separar juicios de hecho y de valor, éstos últimos pasaron a ocupar un lugar muy secundario y en muchos casos son

inclusive contemplados como innecesarios e irracionales; dejando de lado el desarrollo integral del hombre.

La disociación fue tan profunda, que importantes autores se refieren bipolarmente a este tema.

Para Max Weber, por ejemplo, existe racionalidad: a) con respecto a fines y b) con respecto a valores. La primera - que es "relativa" - implica "fines que son medios para otros fines". La segunda trata de valores que compiten entre sí y se supone "absoluta".

De la misma manera, Karl Mannheim la divide en dos: funcional y sustancial. Para Max Horkheimer, Herbert Marcuse y otros integrantes de la Escuela de Frankfurt hay: "mera razón instrumental" y razón. Jesús Mosterín las tipifica como: práctica y teórica y Cirilo Flores Miguel (1979) en mecánica e histórica.

Así, el conocimiento, que había sido una fuerza de humanización transformadora - en el proceso - sufrió una severa formalización e institucionalización.

La razón instrumental - como forma dominante - se presenta como si fuese la única existente y posible. Se supone formal, normativa, abstracta, universal y útil y tiene uno de sus anclajes fundamentales en la ciencia y la tecnología y en la ideología que el capitalismo desarrolló en torno a ellas. Dejará de lado, todo lo que no se enmarque en esos criterios (como no racional y no científico).

El Dr. Adolfo Sánchez Vázquez (1983) argumenta que esta nueva lógica, además de buscar la eficiencia (fin inmediato), sirve a la producción de plusvalía; fin que justifica y permite la reproducción del sistema capitalista de producción (2).

En la sociedad industrial (Sfez, 1984) la racionalidad se mide en términos de costos y de eficacia. Un comportamiento racional es el que realiza fines con un mínimo de esfuerzos y el máximo de satisfacción. Una organización es racional cuando es rentable; un esfuerzo es racional cuando es recompensado (3).

En la cientificidad, predomina la esfera de la objetividad, en donde entran: exactitud, precisión, cálculo, manipulación, cuantificación, ciencias exactas y dominio de la naturaleza.

La realidad - desde este punto de vista - será una realidad de objetos y el hombre se volverá sólo un objeto más.

El mundo de la subjetividad (en donde entran los espacios de: intimidad, libertad, placer, arte, cultura, tradición, pensamiento mágico, religión, etc.) se reconoce y valora muy escasamente.

Son considerados, por ejemplo, cuando: 1) se requieren como parte del discurso legitimador de la sociedad existente, 2) obstaculizan las metas prefijadas (para combatirlos) y pueden ser transformados y usados en términos de los criterios utilitarios y mercantiles del sistema capitalista (4).

Los elevados principios de la Ilustración - que buscaban: "libertad, paz, igualdad, santidad de la vida del hombre y la justicia" - se fueron quedando como discursos.

Parte de la ideología científico - tecnocrática consiste en su insistencia de que sólo en la ciencia puede existir conocimiento y verdad; y que por ello, todas las esferas de la vida deben ser dominadas por ella.

Todos los procesos sociales, desde los industriales hasta la

vida cotidiana están atravesados por una serie de términos físicos, que se presentan como algo dado y evidente. Los logros científicos se toman como verdaderos - como expresión de una constitución universal de la naturaleza - y se cree que las leyes valen para siempre, aún para el futuro. Se consideró que el objeto de estudio de las ciencias naturales - es decir, la naturaleza - era una entidad ahistórica.

Se definió a la ciencia y a la técnica como libre de valores; de ese modo fue fácil abusar de ellas.

La ideología tecnológica (Sánchez Vázquez), además, tiene los siguientes rasgos: 1) autonomía - se excluye el contexto histórico - social en que se produce y los medios se explican como fines, 2) fetichismo; la tecnología se presenta como un fetiche que ejerce su poder sobre el hombre, 3) identificación de tecnología y dominio, y 4) des - ideologización. Se la presenta como el "fin de las ideologías" y como solución de los grandes problemas sociales y políticos a nivel de la humanidad.

El optimismo de redención depositado en el desarrollo científico (Hübner, 1981) cada vez más se contempla como una ilusión heredada desde los tiempos de la Ilustración. Ha habido un desencantamiento de las ciencias; sobre todo de aquellos discursos, en que se enfatiza la fe en los hechos y en los principios absolutamente científicos.

Ha sido cuestionado su papel como único portador de verdad y conocimiento y también el hecho fundamental de que los fines - presentados como colectivos, sin necesariamente serlo - se imponen sin discusión.

Marcuse (1971) afirma que en el capitalismo tardío, la

consumación de la racionalidad se tornó irracional, porque se convirtió en una fuerza intensamente destructora (son múltiples y extremos los casos de destrucción de la naturaleza y del hombre) y está siempre en conflicto con los fines y valores de la tradición y los de tipo revolucionario.

El capitalismo generó necesidades técnicas, separando a los trabajadores de sus elementos de producción para darle el control al empresario. La sumisión a la disciplina implicó: " la razón de la jerarquía" y el dominio racional de las cosas por sobre el hombre, "el medio por encima del fin".

El aparato burocrático - cada vez más pesado - no se pone en tela de juicio; la dominación no es claramente visible, pues está encubierta por éste tipo de racionalidad.

Las organizaciones complejas se basan también en ese tipo de concepción. Las interpretaciones realizadas hasta la fecha (Benson, 1985) participan de una estructura de razonamiento que ha sido caracterizada como: "modelo de de elección racional", "paradigma de metas" y "visión herramental". Según ellas, "casi todo lo que ocurre en la organización es entendido como un resultado de la persecución de metas o la satisfacción de necesidades".

A pesar de los esfuerzos, por ocultar los elementos que no cuajan en el sistema imperante, muchos de ellos permanecen más allá del alcance de este tipo de racionalización.

C. La parte disociada, no dominante y dejada de lado; la racionalidad valorativa (teórica - histórica - dialéctica), singular con respecto al individuo e histórica en relación con una

época; que se visualiza relativa y cambiante, ha constituido parte de la lucha por el cambio que se ha dado en los últimos siglos. Ha buscado demostrar, que basar todos los ámbitos de la vida en la racionalidad puramente instrumental es realmente una "sinrazón".

Para Horkheimer, ésta otra racionalidad, es también aplicable a lo objetivo: relaciones entre los hombres, clases sociales, instituciones, etc. Se refiere a la totalidad de lo existente (incluye al individuo y sus finalidades) y se preocupa más por los fines, que por los medios.

Busca - a diferencia de los terribles procesos de destrucción de la naturaleza y del hombre, que se han suscitado por el inadecuado uso de la ciencia y la tecnología (no de éstas en sí) - conciliar el mundo objetivo con la existencia humana, su autoconservación y superación. Pretende romper la disociación entre las dos racionalidades (combinar las esferas del saber y del valor) y reconocer y trabajar en torno a la contradicción.

Cada vez es más notorio que el estudio de la historia tiene una importancia sobresaliente para seguir los pasos que han conducido a la formación y aceptación de los sistemas teóricos dominantes. Hay pues, una condicionalidad histórica en las decisiones adoptadas; que después se tergiversan, como si fueran universales, eternas y evidentes.

Las decisiones racionales son históricas; no existen contenidos racionales "en sí ". Los fines deben ser juzgados en su contexto, sin pretender validez universal.

Con todo lo dicho, cabe aquí, la necesidad de reflexionar

acerca de si es posible todavía - como propugnaban los representantes de la Escuela de Frankfurt durante y después de la Segunda Guerra Mundial - reorientar el camino que tomó la sociedad industrial - en gran medida sustentada y legitimada por una concepción de racionalidad instrumental-. Esto, fundamentalmente en lo que toca a la destrucción de la naturaleza y del ser humano y del autoritarismo a escala mundial.

NOTAS.

1

Manuel García Pelayo (1982) ubica en la segunda perspectiva a Michel Crozier y en la tercera a: Robert K. Merton, Philip Selznick y Alvin Gouldner. En la presente investigación se ubica en Teorías de la Burocracia a esos cuatro autores y a Peter Blau y Harry Cohen.

2

Viviane Marquez (1982) al respecto, distingue entre dos principios diferentes de racionalidad: 1) productiva, que corresponde al proceso de acumulación del capital y 2) reproductiva, que corresponde a la racionalidad de dominación. Se refiere a la función alternativa de las organizaciones de: contener, prevenir, desviar o contraactuar los conflictos generados por el proceso de acumulación. La forma más pura puede encontrarse en el surgimiento y expansión del Estado como mediador y represor del conflicto social. Ambas producen y reproducen a la sociedad en una dimensión histórica. Sobre lo propuesto por dicha autora, sin embargo, sería importante reflexionar si ambas racionalidades: productiva y reproductiva no son parte de la racionalidad instrumental que permea todo el sistema social.

3

Sfez (1984) sintetiza las tres cualidades míticas del "hombre económico" (Homo Economicus), en: a) está completamente informado (conoce todo el curso de la acción que emprende y también todas sus consecuencias, b) es infinitamente sensible. Percibe todas las variaciones del entorno, aún las más imperceptibles y c) es racional, pues pone en orden su entorno y hace elecciones a fin de obtener la utilidad máxima.

4

Alvin Gouldner (1979) trata magistralmente esta temática, al referirse al "sí mismo desocupado", es decir, todos aquellos rasgos emocionales y espirituales, que son dejados de lado por la visión instrumental de la sociedad moderna y que sólo ocupan un lugar importante, cuando pueden ser reinterpretados en el marco utilitarista que la caracteriza.

CAPITULO III. UN CUESTIONAMIENTO TEORICO ACERCA DE LA BUROCRACIA.

Teorías de la Burocracia.

- A. Robert K. Merton y la Ritualización de los Burócratas.
- B. Philip Selznick y el Mecanismo de "Cooptación".
- C. Alvin Gouldner y los Tipos de Burocracia.
- D. Peter Blau y el "Dinamismo" de la Burocracia.
- E. Harry Cohen y la Flexibilidad Burocrática.
- F. Consideraciones Generales.
 - a) características de los estudios de caso.
 - b) utilización de la "construcción típico - ideal" de burocracia de Max Weber.
 - c) temporalidad de los aportes.
 - d) la burocracia como punto fundamental de análisis.

Notas.

CAPITULO III. UN CUESTIONAMIENTO TEORICO ACERCA DE LA BUROCRACIA.

"....Yo creo que entonces los hombres en este mundo burocratizado no podrán desarrollar libremente sus fuerzas sino que se adaptarán a reglas racionalistas, a las que obedecerán de forma instintiva. Los hombres de este mundo futuro actuarán de forma automática: se pararán ante una luz roja y marcharán ante la verde. Obedecerán la señal". Max Horkheimer, en: Marcuse (1976).

En este capítulo se realiza un análisis de la tendencia teórica - en el ámbito de la Teoría de las Organizaciones - que ha sido denominada fundamentalmente como: Teorías de la Burocracia o Teorías de las Disfunciones Burocráticas (1).

Tuvo su origen en la sociología funcionalista norteamericana y se desarrolló en este siglo, desde los últimos años de la década de los treinta (2) hasta los primeros de la de los sesenta. Se desenvuelve en el marco de la conformación del "Estado Benefactor" estadounidense (3).

Se alimenta de dos principales fuentes: a) la aplicación de los principios del "análisis funcional" al estudio de las organizaciones y b) la interpretación que llevó a cabo la sociología funcionalista norteamericana de la "construcción típico-ideal" de burocracia de Max Weber (autor alemán de la segunda parte del siglo XIX y principios del XX) con base en las traducciones de partes de su obra por Henderson, Parsons y Shils (por un lado) y Gerth, Mills y Salomon (por el otro) (4).

Son seis los principales investigadores y obras que la conforman:

I. Robert K. Merton (1965), con: "Estructura Burocrática y Personalidad" (5), escrita en 1940.

- II. Philip Selznick (1949), con: **TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization** cuyos materiales de recopilaron en 1942 y 1943.
- III. Alvin Gouldner, con: **Patterns of Industrial Bureaucracy. A Case Study of Modern Factory Administration**, con información obtenida de 1948 a 1951.
- IV. Peter Blau (1963) con: **The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies**, que llevó a cabo su trabajo de campo en 1948 y 1949.
- V. Harry Cohen, con: **The Demons of Bureaucracy. A Study of a Government Employment Agency** (1962) (6), con exploración de 1956 a 1959. También en el artículo: "Bureaucratic Flexibility: Some Comments on Robert Merton's 'Bureaucratic Structure and Personality'" (1970).
- VI. Michel Crozier (1974), con: **El Fenómeno Burocrático**, publicado por primera vez en 1963.

A continuación se sintetizan y resaltan las principales aportaciones teóricas de los autores y obras mencionadas:

I. Robert K. Merton y la Ritualización de los Burócratas.-

"Estructura Burocrática y Personalidad" - aunque no constituye un informe de investigación - será punto obligado de partida para los sociólogos de esta tendencia a lo largo de, por lo menos, tres décadas. De ahí, se desencadenan una serie de estudios de caso sobre la burocracia, combinando las dos fuentes teóricas antes citadas.

Merton, prioriza e interpreta de la traducciones

norteamericanas de la obra de Weber: las condiciones de la estructura social formal - organizada racionalmente - que implica normas tendientes al logro de los fines de la organización.

A partir de ahí, afirma que la reglamentación se manifiesta por medio de un ritual - más o menos complicado - que simboliza y apoya el orden jerárquico de los diferentes puestos que existen en la organización.

Retoma el concepto de "incapacidad adiestrada " de Veblen, para justificar su crítica a la construcción típico ideal de burocracia de Weber y enfatizar - en cambio - las "disfunciones" de la burocracia. "Incapacidad adiestrada" significa, que existen situaciones en las cuales, los talentos específicos, que en ciertos momentos fueron aplicados éxitosamente, resultan inadecuados en circunstancias nuevas.

Para Merton, la eficacia depende de que se logren crear actitudes apropiadas en los miembros del grupo. En la burocracia, existen mecanismos para ello; pero, su exagerada acentuación puede generar una inadecuada transferencia de los objetivos de la organización hacia los detalles de conducta que exigen las reglas institucionales. Así, las reglas concebidas originalmente como medios, se transforman en un fin. La disciplina que exige su cumplimiento, produce "ritualismo".

Da lugar a un círculo vicioso: una burocracia eficaz exige estricto cumplimiento de las reglas --- el cumplimiento se convierte en absoluto --- esto impide la adaptación a circunstancias no previstas --- así, los mismos elementos que conducen a la eficacia en general, producen ineficacia en casos específicos.

II. Philip Selznick y el Mecanismo de "Cooptación".

TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization (1949) constituye la primera investigación - con un referente empírico concreto - dentro de la tendencia considerada, que aplica la perspectiva funcionalista al estudio de las organizaciones.

La realiza en la Tennessee Valley Authority (TVA), creada por el Congreso de Estados Unidos en 1933, por el presidente Roosevelt, para encargarse de propiedades gubernamentales estratégicas en Alabama. Los objetivos de TVA incluían: construcción de presas, profundización del canal del río Tennessee y distribución de electricidad y fertilizantes. Con una cobertura regional y una relativa autonomía financiera y administrativa, el poder se delegó en una corporación pública, dirigida por tres directores.

El autor, descubre que existe una diferencia importante entre el discurso institucional y la práctica; cuestión que lo remite a la pregunta de si es compatible la organización burocrática con los principios de la democracia.

Para el autor, burocracia tiene connotación de poder arbitrario. Por ello considera esencial comprender a "la organización como un campo dinámico que modela efectivamente el comportamiento de los que pertenecen a ella". Hay siempre inestabilidad, pues la operación interna de toda organización tiende a formar - y nunca lo logra - un sistema cerrado.

Plantea, que la política de "Grass Roots" (vinculación estrecha con la comunidad) que siguió la Agencia (TVA). se

produjo por la necesidad que tuvo de ligarse, por un lado, a los intereses locales y regionales y, por el otro, a los nacionales.

En la práctica, este procedimiento - adaptativo - derivó en compromisos, que provocaron "consecuencias" restrictivas.

Para explicar lo anterior, introduce el concepto de cooptación, que se refiere al proceso por el cual la organización va incorporando personas, grupos, dependencias e instituciones de enorme poder local, como una manera de frenar las amenazas constantes a su existencia y estabilidad. Produce "consecuencias no anticipadas", que constituyen la principal herramienta del análisis sociológico.

La cooptación puede ser formal e informal. La primera se produce en dos condiciones: cuando hay un cuestionamiento a la legitimidad de la nueva autoridad y cuando se requieren formas de autogobierno (limitadas sólo a lo administrativo). La informal constituye una respuesta a la presión de grupos de poder, no se vincula directamente con la falta de legitimidad y se manifiesta en términos informales; puesto que, su expresión pública, puede dañar la imagen de la institución.

La cooptación dió lugar a alianzas políticas antidemocráticas. Con respecto al papel desempeñado por los expertos, se desarrolló un círculo vicioso: el experto tiende a crear un "espíritu de casta" y a aliarse con los intereses que defienden su propia posición---para combatir esa "disfunción", el aparato administrativo produce mayor especialización---y ésta, a su vez, genera mayor aglutinamiento entre "los que saben".

El marco teórico que le sirve de guía, se basa en:

1) la organización es una estructura social adaptativa. Existen

fuerzas que la moldean: la introducción de finalidades por parte de sus miembros y la presión continua de la inmensa red institucional de la que forma parte, 2) se desarrollará una estructura informal hacia adentro y líneas informales de comunicación hacia afuera, 3) la estructura informal es parte y consecuencia de la delegación y control; produce "consecuencias no anticipadas", 4) las estructuras sociales adaptativas deben ser analizadas en términos estructural-funcionalistas. Poseen un conjunto de necesidades básicas y desarrollan medios sistemáticos de autodefensa, 5) la ejecución de políticas debe analizarse en términos de sus efectos internos y externos, 6) el sistema impone a los participantes límites en las opciones y 7) son significativos los "límites, tensiones y conflictos". Los más importantes se expresan como resistencia de los "actores".

Sobre TVA, concluye lo siguiente: a) "Grass Roots" se convirtió en una ideología proteccionista, b) la cooptación generó vinculación a organismos antidemocráticos, c) creó conflicto con otras instituciones del "New Deal", d) bajo la presión de grupos de poder, se modificaron algunos de sus objetivos prioritarios y e) la utilización de grupos representa una forma de compartir la responsabilidad del poder, pero no el poder en sí mismo. Afirma, que - a pesar de lo anterior - TVA cumplió con sus grandes propósitos y constituye un ejemplo de planeación democrática.

III. Alvin Gouldner y los Tipos de Burocracia.-

Patterns of Industrial Bureaucracy. A Case Study of Modern Factory Administration, constituye el informe del estudio de caso

que coordina Gouldner en la Oscar Center Plant (de la General Gypsum Company) de los Estados Unidos (7). La clasifica como una burocracia y busca primordialmente analizar los procesos sociales que conducen a diferentes grados de burocratización.

Retoma de las concepciones weberianas, que la efectividad de la burocracia reside en el establecimiento de normas - por acuerdo u oposición -. Con respecto a ésto, argumenta que la efectividad burocrática varía dependiendo de la manera en que se inician las reglas. Los resultados difieren si éstas se implementan con acuerdo o por oposición. Para comprobarlo, el estudio de caso se centra en la indagación de cómo se inician e imponen algunas normas.

Asume también, que Weber no particulariza los fines de estratos distintos. Para él, las metas de los grupos de poder al interno de la organización, son diferentes e incluso contradictorias. Agrega, que en el mundo actual, el tipo único de burocracia moderna de Weber, resulta insuficiente, por lo que es necesario incorporar nuevas diferenciaciones.

Con respecto a eso, construye tres tipos de burocracia: de "mofa" en donde las reglas son inoperantes, "representativa" que se basa en normas establecidas por acuerdo, técnicamente justificadas y administradas por personal calificado a quien se otorga voluntariamente el consentimiento y "centrada en el castigo" que implica la imposición de reglas y la sumisión irrestricta a ellas.

Retoma del Funcionalismo, y particularmente de Robert Merton los conceptos de "funciones manifiestas y latentes", para afirmar

que no basta con explicar las primeras (como haría la concepción weberiana según los funcionalistas norteamericanos), sino que es fundamental indagar las segundas; puesto que, contribuyen al mantenimiento de la burocracia.

La Oscar Center Plant - es una empresa de yeso - dividida en dos unidades: una mina y una fábrica. En la primera se dan relaciones sociales informales - de enorme cohesión - y prácticas de trabajo tradicionales y la segunda está organizada más formalmente y administrada "racionalmente". En la mina el control burocrático no se considera legítimo y no logra imponerse.

La obra describe dos momentos, de acuerdo al estilo de dirección del administrador de la planta: el "patrón de indulgencia", de un jefe tradicional, que establece relaciones amistosas con los empleados y la "sucesión", con un jefe que viene de afuera e impone el acatamiento estricto de normas.

La más extrema, la "supervisión estrecha" de las tareas, provoca un círculo vicioso: por la "baja motivación" (rendimiento) de los trabajadores---se instauran mecanismos rígidos de supervisión---éstos crean fuertes tensiones---para las cuales se imponen más reglas---que por un lado mitigan tensiones secundarias, y por el otro, refuerzan la baja motivación (que dió origen a toda la cadena).

Las hipótesis (conclusiones) que se derivan del estudio son:
1) se crean o refuerzan reglas burocráticas, cuando los administradores o trabajadores consideran que la contraparte no cumple con sus obligaciones. Cuando se supone que la causa proviene de "ignorancia" o "poco cuidado", se formará una "burocracia representativa" y cuando se infiere deliberación, se

impondrá una "centrada en el castigo".

2) se harán esfuerzos para imponer reglas burocráticas, si éstas se consideran: expeditas (capaces de lograr los resultados deseados) y legítimas (moralmente apropiadas).

3) la posibilidad de imponer una norma, dependerá del grado en que los sujetos que la sufren, se resistan a ella.

4) las normas tienen seis funciones: a) explican lo que debe hacerse, b) legitiman el castigo, c) encubren la dominación, d) permiten un control a distancia, e) los jefes las utilizan para negociar condiciones con los empleados, y f) preservan la apatía (especifican un nivel mínimo de desempeño).

5) la "supervisión estrecha" crea un círculo vicioso.

6) hay tres tipos de burocracia: "mofa", "representativa" y "centrada en el castigo". Gouldner considera que la segunda permite un cierto grado de democracia y que es necesario luchar por ella.

IV. Peter Blau y el "Dinamismo" de la Burocracia.

En **The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies**, Blau busca indagar los patrones de interacción social que se dan al interior de las organizaciones (8).

De manera similar a los tres autores anteriores, señala algunas de las características de la burocracia a partir de la obra de Max Weber y concluye que el autor alemán se centra prioritariamente en los requerimientos formales y deja fuera las: relaciones informales y normas no oficiales, que tienen influencia decisiva.

La tesis central del libro es: las estructuras burocráticas tienen un carácter dinámico y una continua posibilidad de cambio (9).

Para comprobarla, llevará a cabo un estudio de caso - de 1948 a 1949 -en dos departamentos de dos grandes agencias gubernamentales creadas por la política del "New Deal" (11), que tenían como fin presionar a los empresarios en la adopción de prácticas democráticas de contratación. Una es una bolsa de trabajo estatal que da servicio a la industria del vestido y otra (de carácter federal) vigila el cumplimiento de las leyes sobre igualdad de oportunidades de empleo.

Centra la investigación, en la observación, registro y cuantificación de las relaciones interpersonales cotidianas de pequeños grupos de empleados y el modo en que éstas afectan las reglas, objetivos y operaciones.

En la agencia estatal, analiza uno de sus cuatro departamentos (24 personas) y descubre que se llevaron a cabo tres tipos de modificaciones en las reglas: ajuste, redefinición y ampliación. Esos cambios en los procedimientos provocaron "consecuencias no anticipadas" para los objetivos de la institución y algunas de ellas resultaron "disfuncionales" (11).

Los empleados del departamento, que realizaban entrevistas a los "usuarios", estaban sujetos a una medición constante de todas sus intervenciones. Aunque esta supervisión aumentó la productividad, también produjo "consecuencias disfuncionales", pues algunos objetivos fueron alterados, para poder cumplir metas cuantificables.

El control del rendimiento generó una ardua competencia, que afectó severamente las relaciones interpersonales y obstaculizó la eficiencia. Creó un círculo vicioso, pues para combatir la competencia, tuvieron que crearse nuevos mecanismos sociales, que a su vez generaron competencia. A partir de este proceso circular, concluye que hay cambios organizativos que llevan al desarrollo; ya que, los conflictos que surgen llevan a la creación de nuevos patrones.

En la agencia federal, encargada de vigilar el cumplimiento de las leyes de igualdad de oportunidades laborales, los empleados realizan su trabajo a partir de la auditoría en libros y registros de las empresas y de entrevistas con empleadores y trabajadores. Era vital, la posibilidad de comprobar ante una corte judicial las violaciones detectadas. Por la dificultad de hacerlo inequívocamente los agentes desarrollaron patrones de cooperación - entre sí - que transformaron la toma de decisiones individuales, en un proceso compartido.

La dureza en la evaluación del rendimiento, indujo a la violación de la regla de no discutir los casos, más que con el supervisor. Aunque esto mejoró las argumentaciones de los casos legales, también produjo "disfunciones". Entre ellas, el refuerzo del prestigio de los agentes mejor calificados, la disminución de rotación de personal entre los departamentos (considerado como necesario) y la disminución de la autoridad del supervisor.

Blau concluye que el "patrón de consulta", lo mismo que otros procedimientos no oficiales, surgieron como respuestas a necesidades implícitas de la organización y se convirtieron en nuevos elementos de la misma. Expresa también, que hay una

importante diferencia entre el líder informal y la autoridad burocrática: el primero es elegido por sus cualidades y el segundo es impuesto por la administración.

Disiente de la definición del burócrata de Robert Merton como "ritualista", pues afirma que los obstáculos crearon actitudes positivas hacia las innovaciones. Concluye que burocracia y democracia no son incompatibles.

V. Harry Cohen y la Flexibilidad Burocrática.-

En el artículo: "Bureaucratic Flexibility: Some Comments on Robert Merton's 'Bureaucratic Structure and Personality' ", Cohen (1970) analiza el capítulo de Merton (1965) ya citado, a la luz de los resultados obtenidos en las investigaciones empíricas de Peter Blau en 1949 (sintetizada en el punto IV) y suya en 1959.

Al igual que todos los autores antes descritos, extrae de la obra traducida de Max Weber la existencia de reglas sistemáticas y generales que definen los procedimientos y que deben ser obedecidas. A partir de ahí, afirma que hay desacuerdo entre esa concepción ideal (que enfatiza: precisión, confiabilidad y eficiencia) y la concepción pública actual de las organizaciones burocráticas, como imperfectas.

De la investigación realizada por Blau, resalta los diversos casos de flexibilidad por parte de los burócratas y la conclusión de que la burocracia es dinámica. De los resultados de su propio estudio en una agencia gubernamental (bolsa de trabajo) similar a la explorada por Blau (diez años antes), también concluye que la burocracia es dinámica, aunque para él tiene connotación de "demoniaca".

Algunos de los casos con los que ejemplifica lo anterior son: 1) los empleados modificaron con frecuencia los procedimientos para ayudar a algunos solicitantes de empleo (a no entrar en puestos mal remunerados y con ello perder el seguro de desempleo) 2) los informes estadísticos eran frecuentemente manipulados (12), 3) en las visitas obligatorias de los entrevistadores con los empleadores, se transformó el procedimiento para realizarlo en pocos minutos y 5) los empleados violaban frecuentemente "el espíritu y la letra" de la ley estatal antidiscriminatoria (no reportaban violaciones de las empresas).

A diferencia de la rigidez en el cumplimiento de las reglas que Merton enfatiza, y en donde deposita la ineficacia, Cohen presenta como otra tendencia, la modificación frecuente de las reglas y en ella la razón de ineficacia. Ante esta oposición aparente, busca un punto de reconciliación, argumentando que en ambas situaciones: rigidez y flexibilidad extrema se produce una desviación de los fines organizacionales. El público se perjudica en los dos casos; lo que contribuye a la imagen negativa de la burocracia. Por ello, es necesario evaluar las reglas en torno a un referente social y no sólo burocrático.

VI. Michel Crozier y la Centralidad del Poder.-

En **El Fenómeno Burocrático**, Crozier (1974) (13), indica que la patología de las organizaciones deriva de una cierta incompatibilidad entre los fines que se persiguen y los medios de control social que se dan en su interior.

Utiliza como campo de análisis, la investigación que llevó cabo en dos grandes organizaciones francesas: la Agence Comtable

de Paris (filial de una gran administración pública, que a su vez depende de un ministerio y que opera y contabiliza transacciones para el público) y un monopolio industrial, perteneciente al Estado, que fabrica un producto y agrupa a 30 empresas en Francia.

Sobre la primera, concluye que los empleados no asignan importancia a la indole del trabajo que desarrollan y se fijan intensamente en los aspectos que rodean su situación laboral, principalmete: cargas de trabajo y prestigio que deriva de su empleo - dentro y fuera de la empresa-. Esto último lleva al autor a considerar fundamental la participación de los empleados en el sistema social.

Cuando existe centralización extrema de las responsabilidades, los empleados no se sienten identificados con la función pública que les corresponde y la rutina se constituye en un medio de defensa.

En el caso del monopolio industrial, Crozier utilizó sobre todo cuatro variables de análisis: actitudes y reacciones del personal con respecto a las normas, relaciones jerárquicas formales, relaciones entre categorías profesionales y modos de adaptación del personal a su situación y a su "rol". De la indagación concluye, que las conductas de individuos y grupos en una organización se remiten necesariamente a las relaciones de poder que existen entre ellos. Cada grupo, busca dominar puntos estratégicos creados por las diversas fuentes de incertidumbre que existen en la empresa y su poder se genera en cómo logran controlar dichas fuentes.

Encuentra también un círculo vicioso: la implantación de normas y reglas impersonales y la centralización---produce en los obreros dependencia y frustración y por lo tanto respuestas negativas y rutinarias---ésto hace necesaria la implantación de más reglas y mayor control.

Considera, que debe estudiarse en términos "racionales" la estrategia global del grupo, pues no existe un sólo modo de realizar las cosas; sino que, se van generando diversas negociaciones, presiones y reacciones que dan lugar a nuevas relaciones de poder en áreas no previsibles. El poder está ligado a la imposibilidad de eliminar la incertidumbre.

Existen controles sociales, que impiden la desorganización y que los individuos y grupos puedan obtener todas las ventajas posibles.

Presenta tres hipótesis como conclusión de las vinculaciones entre relaciones de poder y formas de control social: 1) cuánto más complejo y dinámico es el sistema de relaciones de poder y negociación, más tiende el control social a ser manejado por los directores, 2) los límites que los directores fijan a la libertad de negociación son mucho más estrechos que los que produciría la presión del medio y 3) los regímenes con equilibrio dinámico son mucho más propicios al cambio, pues la presión que se ejerce para eliminar las fuentes de incertidumbre, no se elimina por la resistencia de grupos que buscan defender la fuente de su poder.

Define el régimen burocrático (14) como sistema organizativo que en el circuito de errores -informaciones - correcciones, funciona mal; no llega a corregirse en función de sus errores. Su equilibrio se basa en una serie de círculos viciosos relativa-

mente estables, que se desarrollan en un ambiente de impersonalidad y centralización.

Consideraciones Generales.-

A) Los autores que forman parte de esta tendencia (con excepción de Merton en: "Estructura Burocrática y Personalidad") contribuyen a la creación de un determinado marco teórico en torno a la burocracia, a partir de la realización de importantes estudios de caso (en una o dos organizaciones complejas).

Combinan sus dos principales fuentes: el "análisis funcional" y las características sobre burocracia de Max Weber, como marco de partida y de interpretación de las organizaciones concretas que investigan. A partir de ahí, logran generar conclusiones teóricas relevantes y abrir cuestionamientos susceptibles de ser reflexionados e investigados.

Los estudios de caso realizados, reflejan momentos históricos específicos. El de Gouldner, por ejemplo, la transición entre un modo tradicional de producción y administración y uno más moderno y "racionalizado" (15). Los trabajos de Selznick, Blau y Cohen dan cuenta de organizaciones creadas por la política del "New Deal" en un período en donde Estados Unidos enfrenta una reorganización económica (y de la administración pública), pocos años después de la Depresión de 1929. Constituyen parte de la paulatina conformación del "Estado Benefactor", donde el gobierno tiene un papel fundamental como regulador del conflicto social.

Crozier, con fundamentos teóricos mucho más amplios, tiene

la enorme importancia de estudiar dos organizaciones públicas distintas: una administrativa y otra de producción; dos décadas después del trabajo de Merton, y en un país y contexto totalmente distinto.

Las investigaciones reseñadas - con un referente empírico específico - son fundamentalmente cualitativas y exploratorias; pues no buscan la comprobación de hipótesis prefijadas, sino aumentar las posibilidades de explicación de algunos principios del Funcionalismo en este campo y entender mejor el objeto en estudio.

La explicación cualitativa, adquiere en estos esfuerzos, diversos niveles de profundidad y amplitud. Los trabajos de Selznick, Gouldner y Crozier logran cubrir ámbitos muy amplios dentro y fuera del caso indagado. Las experiencias de Blau y Cohen, enfatizan en mayor grado la información cuantitativa, el empleo de técnicas de medición más sofisticadas y una mayor limitación a considerar sólo una parte de la organización; dejando además de lado sus estrechas vinculaciones con el medio social.

Dan por hecho las estructuras, finalidades y procedimientos formales. Se parte del supuesto de que las metas y reglas formales no logran siempre los resultados buscados, pues en la operación concreta de las instituciones intervienen procesos de interacción y liderazgo que deben ser estudiados (16).

Sólo se analizan aquellas normas, que generan respuestas informales conflictivas (17) (no todo lo informal). Entre ellas, los mecanismos rígidos de: supervisión, control y evaluación del rendimiento y la extrema centralización de responsabilidades.

Esto produce: "desviación" de los objetivos centrales, resistencia y adopción de conductas rutinarias (como medio de defensa).

Los autores coinciden en la construcción de círculos viciosos, como vía para explicar las consecuencias que se producen por la imposición de normas extremas (18).

Para estos autores, burocracia tiene - en mayor o menor grado - significado negativo. Forma parte del cuestionamiento (propio de este período de crecimiento de la administración pública y privada) sobre si la burocratización no interfiere con los principios de la democracia liberal norteamericana. La respuesta consiste en que no son fundamentalmente incompatibles, y que sólo es necesario combatir las "disfunciones" burocráticas.

Estos autores consideran, que los miembros de la organización tienen - de acuerdo con la posición que ocupan y de su grado de cohesión - diversas posibilidades de resistencia, negociación y presión. Estas, sin embargo, tienen límites - internos y externos - que evitan que se produzca la desorganización.

B) Las críticas que ha recibido esta tendencia son numerosas. Algunas de las más importantes (19) se centran en la utilización que hizo de la "construcción típico - ideal" de burocracia de Max Weber.

De la inmensa y diversificada obra de Weber, los funcionalistas norteamericanos extrajeron sólo una pequeña parte: la de burocracia; sacándola además de su contexto de dominación social y política y de la significación de las acciones sociales

para los sujetos.

De las traducciones de esa parte de sus escritos, retoman los rasgos formales de la burocracia, para cotejarlos con situaciones que se producen en las organizaciones en que se llevaron a cabo los estudios de caso. De ahí concluyen que Weber se queda en el ámbito de lo formal y deja de lado lo informal; que ellos retoman como eje prioritario.

La crítica que realiza esta tendencia a la teoría weberiana, es inadecuada, pues la utilizan como si se tratara de un modelo empírico - a ser aplicado linealmente en otra realidad histórico - social - y no una construcción teórica, con fines interpretativos.

Eliminaron el nivel macrosocial de Weber, para dejar únicamente el organizativo y transformaron las conceptualizaciones complejas haciéndolas empíricas. Olvidan también el nivel intersubjetivo del autor alemán y su visión de una sociedad portadora de "sentido" que debe ser "comprendida" por el investigador social.

Al tomar sólo los aspectos de normatividad, no recuperan las otras formas de racionalidad: con arreglo a valores, afectiva y tradicional y todo el marco cultural que subyace a los procesos histórico - sociales.

Los Funcionalistas "metodologizan" a Weber, enfatizando el "punto de vista del actor", no para buscar el "sentido" de la actuación de los individuos en sociedad como afirmaba Weber, sino para indagar las opiniones de las personas con respecto a temas concretos.

Postulan, a su vez, la neutralidad valorativa de las ciencias sociales, que en la teoría weberiana tiene un determinado sentido y en el Funcionalismo se convierte en justificación para evitar el compromiso político de los investigadores en las organizaciones estudiadas.

C) La tendencia teórica analizada, finaliza sus aportes fundamentales en la primera parte de la década de los años sesenta.

Los autores y obras que la conforman, sin embargo, son citados con frecuencia en diversos trabajos de otras escuelas y tendencias de la Teoría de las Organizaciones. Algunas de las menciones se deben a que estas "Teorías de la Burocracia" o "Teorías de las Disfunciones Burocráticas" son consideradas históricamente como parte de la teoría convencional sobre las organizaciones (20).

Al retomarse, algunos resaltan sus principales fuentes, características y conclusiones teóricas y otros la critican desde dos puntos de vista: la más directa en cuanto a como desvirtuó la construcción típico-ideal de dominación racional en Max Weber e indirectamente a través de las aproximaciones críticas generadas por la corriente del Marxismo en éste ámbito, que realiza un análisis de las bases funcionalistas de la teoría organizacional.

En diversos trabajos sobre la temática organizacional y principalmente en cuanto a la burocracia, pueden encontrarse - por ejemplo - señalamientos sobre: a) frecuente desviación de los fines y metas a partir de las relaciones informales que se dan al

interior de las organizaciones (aspecto tratado ampliamente por los seis autores) b) categorías básicas para la comprensión de este campo en estudio, como son: jerarquía, autoridad, disciplina, normatividad, grupos de poder formales e informales, mecanismos de control y supervisión, etc. c) ritualización y estereotipias del estrato burocrático (de manera similar a los planteamientos de Robert K. Merton), d) "clientelismo" y "cooptación" de líderes y estructuras (punto desarrollado por Philip Selznick) y e) rigidez de los aparatos burocráticos, que no cambian rápidamente - tal como sería necesario - en un mundo que se transforma continuamente y que además se convierten en un obstáculo para ese cambio (de forma semejante a algunas conclusiones de Crozier).

Habría que agregar que la tendencia teórica considerada - como tal - finaliza en los sesentas, pero que los autores que la integran (todos sociólogos norteamericanos, exceptuando a Michel Crozier) continúan su trabajo intelectual, a partir de diversos caminos.

Forman por ejemplo parte de nuevas escuelas en el ámbito de la Teoría de las Organizaciones, como sería el caso de Peter Blau (en la de Contingencia) y de Michel Crozier (en la del Comportamiento). También se ubican en ámbitos distintos del conocimiento social, como Alvin Gouldner (21), que desarrolla importantes esfuerzos en la articulación entre Filosofía y Sociología y en el análisis del papel social de los intelectuales y de la sociedad moderna desde una visión crítica.

El seguimiento de la trayectoria que tuvieron estos autores - más allá de la tendencia teórica considerada - y de cómo fueron

utilizados los planteamientos teóricos y metodológicos de Teorías de la Burocracia en otras escuelas y tendencias, de la Teoría de las Organizaciones (y en otros campos) constituye un tema fructífero de investigación. Esto permitiría contribuir en la construcción de hilos de articulación entre las diversas teorizaciones que conforman este amplio y complejo ámbito de estudio.

D) La tendencia teórica analizada, enfatiza y busca entender el proceso de burocratización y las consecuencias que éste conlleva para el cumplimiento de los fines organizacionales.

El crecimiento burocrático - que ya era significativo en ese período - siguió intensamente su marcha, para convertirse en todo tipo de organizaciones (públicas y privadas), y a nivel mundial, en un hecho consumado; difícil de entender y enfrentar plenamente. A pesar de ser una situación cada vez más notoria y compleja, se trata aún de un campo poco investigado en las ciencias histórico - sociales.

En este punto radica, uno de los méritos de Teorías de la Burocracia, al proponer como punto fundamental de análisis esta temática e investigarla en organizaciones concretas.

El seguimiento y desarrollo de otras tendencias teóricas y de investigaciones que estudien profunda y cualitativamente los diversos procesos burocráticos, constituye un aspecto fundamental de la investigación social (22).

NOTAS

1

G. Burrell y G. Morgan (1985) y J. G. March y H. A. Simon (1984).

2

Carlos Moya (1982) define el origen de esta tendencia hacia 1937, en que Talcott Parsons traduce e incorpora parte de la obra de Max Weber a la academia norteamericana.

3

La política del "New Deal" y del "Estado Benefactor" en los Estados Unidos, y las dos principales fuentes que constituyen esta tendencia teórica, se desarrollan ampliamente en: Hirsch Adler, Ana (1987).

4

Juan F. Marsal (1978) afirma que Talcott Parsons y Edward Shils en sus traducciones de la obra de Max Weber, tergiversan su sentido, para adaptarla a las necesidades del Funcionalismo norteamericano. Sobre las traducciones de Hans Gerth y Albert Salomon (exilados alemanes en los Estados Unidos) indica que sí destacan su centralidad política y epistemológica.

5

Publicado originalmente en: **Social Forces**, Vol. 17, 1940, pags. 560 a 568.

6

Ph.D. Dissertation, University of Illinois, 1962 y en: Ames, Iowa State University Press, 1965.

7

El estudio de caso realizado por Alvin Gouldner en la Oscar Center Plant se desarrolla ampliamente en: Hirsch Adler, Ana (1987).

8

De los seis principales autores que conforman la tendencia teórica analizada, Blau es el que caracteriza más claramente la manera en que se utilizaron los principios del "análisis funcional". Es importante mencionar que Selznick, Gouldner y Blau fueron estudiantes de Merton.

9

En las obras de Robert Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner y Michel Crozier utilizadas en este trabajo, burocracia tiene una fuerte connotación negativa y se define como una estructura poco dinámica. En el libro de Peter Blau, que aquí se sintetiza y en el artículo de Harry Cohen que también se presenta, la burocracia es flexible y no siempre negativa.

10

Las organizaciones estudiadas por Selznick (1949), Blau (1963) y Cohen (1970) fueron creadas durante y para la política del "New

Deal". Esta fue diseñada por el gobierno de Franklin Delano Roosevelt en los Estados Unidos, que asume la presidencia en 1933. Implica una reorganización y expansión política - económica de la administración pública, como un intento de estabilizar la economía norteamericana y de apoyar los principios de la democracia liberal. Da lugar a grandes obras públicas y programas y proyectos de cobertura nacional.

11

Blau las define como: "consecuencias observadas de patrones sociales que cambian las condiciones existentes en una dirección opuesta a los objetivos valorados socialmente; disminuyen la adaptación o ajuste de un sistema".

12

Sobre este aspecto, Cohen cita la novela 1984 de George Orwell, en donde un oficial del Ministerio de la Abundancia, se percató, a medida que reajusta las cifras de los informes, que lo que hace ni siquiera es una falsificación, sino la "substitución de una pieza de insensatez por otra".

13

Crozier reconstruye el fenómeno burocrático desde el punto de vista de la teoría de las organizaciones. Describe las "teorías de análisis racional mecánico" de Taylor y Fayol, la Escuela de Relaciones Humanas (corrientes: interaccionista y lewiniana) y la teoría de la toma de decisiones. Considera que en todas ellas se trata insuficientemente el problema del poder. Adopta el método "racionalista" (no mecánico) como marco de interpretación. Analiza también los círculos viciosos de la burocracia en: Merton, Selznick y Gouldner.

14

Complementa su conceptualización de la burocracia clasificando las actitudes más frecuentes de la personalidad burocrática: ritualismo, retirada, rebelión, sumisión e innovación.

15

El hecho de que Gouldner investigara una empresa con dos unidades tan diferentes, como lo son una mina y una fábrica, da la oportunidad de comprender - comparativamente - procesos distintos de organización y control del trabajo. Para Burawoy (1982) la "burocracia centrada en el castigo" a la que se refiere Gouldner es la que toma la administración fabril desde 1930 (con la Wagner Act) y que se consolida durante y al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se instala el "unionismo" y a partir de ahí los "intereses y derechos" serán negociados a nivel societal y no fabril.

16

Cfr. Crozier, Michel (1985).

17

"disfunciones" y "consecuencias no anticipadas disfuncionales".

18

Crozier (1974) afirma que también autores como Bendix y Dubin construyen y utilizan como herramienta explicativa los círculos viciosos de la burocracia. March y Simon (1984) indican, que las "consecuencias inesperadas" de tratar a los individuos como máquinas promueve el uso continuo del modelo mecánico (círculo vicioso).

19

Cfr. Mouzelis, Nicos (1975); Moya, Carlos (1972), Rodríguez Ibañez, José (1982), y Marsal F., Juan (1978).

20

Varios de los autores y obras de esta tendencia teórica aparecen en muchas antologías y libros de análisis de Teoría de las Organizaciones.

21

En Hirsch (1987) se presenta un apartado sobre la vida y obra de Alvin Gouldner.

22

Una de las posibles rutas de entrada a este tipo de investigación, está en la escuela teórica: Estado y Políticas Públicas, desarrollada en nuestro país por el Colegio de México y a nivel Latinoamericano principalmente por Oscar Oslak. (Cfr. Oslak; *Teoría de la Burocracia Estatal*, Argentina, Paidós, 1984). En esta tendencia teórica sobresale el intento de recuperar el problema burocrático y la teoría weberiana con el fin de explicar las políticas públicas en el contexto de los países de América Latina.

CAPITULO IV. TEORIA DE LA ORGANIZACION Y UNIVERSIDAD. UNA FORMA DE APROXIMACION.

A. Introducción.

B. Complejidad y ambigüedad organizacional.

- 1) racionalidad limitada
- 2) legitimación del desorden
- 3) acción simbólica
- 4) débil articulación
- 5) sistemas políticos
- 6) ambigüedad, confusión y complejidad
- 7) metas abstractas

C. Complejidad especial de las universidades.

- 1) centradas alrededor del conocimiento
 - 1.a. organizaciones profesionalizadas
 - 2) elementos básicos:
 - 2.a. división del trabajo
 - 2.b. carácter simbólico
 - 2.c. autoridad
 - 3) diferenciación
 - 4) pluralidad
 - 5) metas ambiguas
 - 6) tecnología problemática

Notas.

CAPITULO IV. TEORIA DE LA ORGANIZACION Y UNIVERSIDAD. UNA FORMA DE APROXIMACION.

"El hombre moderno, cuando perdió la certeza de un mundo futuro, se lanzó dentro de sí mismo y no del mundo; no sólo dejó de creer que el mundo pudiera ser potencialmente inmortal, sino que ni siquiera estuvo seguro de que fuera real". Hannah Arendt, La Condición Humana.

I. Introducción:

Para irse aproximando paulatinamente a la comprensión de las organizaciones complejas y de entre ellas, las que se dedican a propósitos muy especiales - como son las universidades - es importante retomar algunos caminos de reflexión.

En este trabajo se emplean para ello, por un lado, algunos aspectos de la teoría organizacional (principalmente de la Escuela del Comportamiento, que enfatiza el proceso de toma de decisiones) y por otro, diversos estudios sobre la universidad que parten de enfoques organizacionales.

Con ello, puede intentarse:

- 1) cuestionar la imagen convencional de las organizaciones, que se presenta discursivamente como perfecta, racional y equilibrada.
- 2) repensar algunas ideas - para ir construyendo figuras menos irreales -. Entre esas, las de: racionalidad limitada, legitimación del desorden, acción simbólica, débil articulación, conflicto y actuación política, ambigüedad, confusión y complejidad organizacional y metas con un alto grado de abstracción.
- 3) reconocer que las universidades poseen una complejidad especial. Entre razones significativas, porque: están centradas

en el conocimiento, son organizaciones profesionalizadas, tienen formas específicas de: división del trabajo, ámbito valorativo y autoridad; son altamente diferenciadas, plurales, con autonomía relativa - aunque de servicio al público y altamente vulnerables con respecto al contexto social -, con metas abstractas y tecnología problemática.

Reflexionar estos conceptos, puede permitirnos estudiar e ir comprendiendo nuestro espacio social universitario.

II. Complejidad y ambigüedad organizacional.

Gran parte de la teoría organizacional, ha presentado durante muchos años, una imagen dorada de las organizaciones como sistemas jerárquicos, totalmente racionales, ordenados y coherentes, armónicos y equilibrados y relativamente fáciles de entender y transformar.

Esa imagen - que forma parte de una concepción dominante de racionalidad instrumental (1) - ha llegado a incrustarse fuertemente en nuestro modo de pensar; aún cuando podamos percatarnos de una gran cantidad de inadecuaciones y situaciones reales que no logran encajar en ese esquema cerrado del mundo.

Son producto de la abstracción, se equipara con el análisis administrativo convencional y funciona como una ideología que justifica y racionaliza las acciones administrativas y el modelo normativo (2).

Las modernas teorías han ido planteando una serie de ideas importantes que buscan romper el modelo organizacional impuesto y que ponen colateralmente en cuestionamiento la concepción de racionalidad instrumental, que permea las diversas esferas de lo

social.

James March (1984) por ejemplo, nos proporciona sugerentes caminos para la reflexión. Entre ellos:

1) las organizaciones funcionan con una racionalidad limitada.

En la teoría convencional se considera como cierto el siguiente supuesto: los seres humanos toman decisiones (3). Esto se realiza apropiadamente - seleccionando la opción más atractiva - al evaluar alternativas en términos de metas y con base en información disponible regularmente (4).

Se dan por hecho, también, tres ideas interrelacionadas: 1) preexistencia de propósitos claros y precisos, 2) necesidad de consistencia, y 3) predominio de la racionalidad; entendida como "un procedimiento para decidir el comportamiento correcto para relacionar consecuencias y objetivos sistemáticamente".

A partir de ello, se tiende a justificar la acción individual, grupal y organizacional en términos de análisis medios - fines.

A diferencia de los supuestos mencionados, el concepto de racionalidad limitada, nos permite pensar tres consideraciones significativas:

I.- los miembros de la organización actúan con base en una escasa comprensión del mundo, están en la frontera de lo racional, poseen información incompleta y capacidades restringidas para procesar información.

II.- cuando se enfatiza la concepción de racionalidad instrumental, se descartan implícitamente otras formas de racionalidad - como la valorativa - que posee fuertes

ingredientes afectivos y espirituales.

El criterio de la "monorracionalidad" (Sfez; 1984) estriba en la búsqueda de una adaptación de los medios a los fines sin poner en tela de juicio los propios fines. No se enjuicia la legitimidad de los valores de la organización - aún cuando éstos puedan ir en contra de individuos y grupos y - en los casos más extremos - de la sociedad en su conjunto.

"Esta no crítica de los fines es el criterio mismo de la monorracionalidad".

III. Para March, un punto central de la racionalidad limitada se ubica en la atención. Esta es siempre inestable; pues todo proceso de toma de decisiones involucra individuos y grupos que están simultáneamente comprometidos en otras actividades y problemas, en un contexto de múltiples y cambiantes demandas.

2) hay un orden, pero no se trata de un orden convencional. Cohen y March (1984) denominarán a algunas organizaciones - las universidades por ejemplo - como "anarquías organizadas". Burton Clark (1981) con respecto a la educación superior, enfatizará como una necesidad prioritaria la legitimación del desorden.

3) son espacios de acción simbólica.

Muchos enfoques organizacionales - cuyo énfasis es indudablemente instrumental - se centran en el logro de resultados. Indican, que las personas forman parte de una organización sólo para conseguir metas concretas.

Además de eso, lo que las personas están buscando es la posibilidad de estructurar un cierto orden, en un mundo real de

confusión y complejidad.

Desde este punto de vista, la toma de decisiones se convierte en una "arena" de acción simbólica, que permite crear una interpretación de la vida. Los resultados pueden ser menos importantes, que los procesos y que los modos en que la organización provee de significados en un mundo ambiguo.

La confianza en la legitimidad de las decisiones es parte del contexto en que trabajan las organizaciones. Esa confianza - que se busca por vías múltiples - no es automática. Por ello, uno de los modos importantes de obtenerla, es orquestar el proceso decisorio de manera que legitime: las decisiones, a los que deciden y a la organización en su conjunto.

Se presenta discursivamente como producto de la planeación y del uso sistemático de información y como sensible a las preocupaciones de las personas relevantes.

Por ello, la información que se requiere para la toma de decisiones no es sólo la de tipo racional (formal), sino también la interpretación de valores y mitos.

Esto, en las organizaciones no siempre se lleva a cabo, pues muchas decisiones se toman, sin considerar: a) la información necesaria y/o b) la interpretación de los valores que entran en juego.

4) las organizaciones están débilmente articuladas.

Entre sus principales aspectos están el que: las acciones de una parte de la organización parecen estar sólo flojamente vinculadas a las acciones de las otras partes, las soluciones tienen poca relación con los problemas que buscan resolver, las políticas frecuentemente no se implementan y los que toman las

decisiones entran y salen continuamente de los procesos.

Sobre ésto, Karl Weick (1979) afirma, que a diferencia de la imagen prevaleciente de que los elementos organizacionales están fuertemente unidos entre sí (5); muchas veces éstos se articulan débilmente y conservan - a pesar de los enlaces - su propia identidad y una cierta independencia (6). También puede significar fragilidad en la permanencia y posibilidad de desaparición.

Plantea, diversas situaciones en donde esto puede suceder:

- 1) tiempos relajados (monto excesivo de recursos con respecto a las demandas),
- 2) diversos medios producen el mismo fin,
- 3) redes abundantemente conectadas en las que las situaciones se propagan con lentitud,
- 4) falta relativa de coordinación, coordinación lenta o que se amortigua a medida que se mueve por el sistema,
- 5) ausencia relativa de normatividad,
- 6) insensibilidad (o falta de respuesta) planeada,
- 7) independencia causal,
- 8) poca capacidad de observación,
- 9) evaluación poco frecuente de las actividades,
- 10) descentralización,
- 11) delegación de la discrecionalidad,
- 12) ausencia de enlaces que deberían existir (por ejemplo la retroalimentación),
- 13) la estructura de la organización no se ajusta a su actividad,
- 14) las ocasiones en que: "no importa lo que uno haga las cosas

siempre resultan igual" (por ejemplo, pese a todos los cambios en el currículum, materiales, grupos, etc., los resultados de la situación educativa se mantienen igual), y
15) cuando se requieren pre-requisitos y los hay escasamente (mientras más pre-requisitos, más firme el acoplamiento).

La "débil articulación" permite:

- a) subsistir a algunas partes de la organización. Evita que ésta se altere cada vez que se transforma el medio circundante.
- b) un sensible mecanismo sensor.
- c) un sistema adaptativo. Los elementos pueden ajustarse y modificar una contingencia local sin afectar a todo el sistema.
- d) preservar rasgos de identidad, unicidad e independencia. Así, el sistema puede retener potencialmente un mayor número de cambios y nuevas soluciones.
- e) cerrar fisuras. El sistema puede aislar sus áreas conflictivas, evitando que se propaguen.
- f) más espacios para que los participantes tomen sus propias decisiones.
- g) una menor coordinación.

Las personas tienden a sobre-racionalizar sus actividades y atribuirles mayor significado, predicibilidad y acoplamiento de lo que de hecho tienen. Por ello, muchas veces no pueden sugerir las "partes flojamente acopladas".

La débil articulación es un problema complejo, pues nos refiere paralelamente a los mecanismos de cohesión organizacional.

Hay momentos y situaciones - sobre todo de fuerte conflicto - en que la organización se presenta a sí misma como una unidad

integrada y de hecho, puede darse el caso, que las estructuras diferenciadas (y débilmente articuladas) lleven a cabo mecanismos para incrementar la interacción; de modo de poder actuar como un sólo "cuerpo".

En otros momentos, puede parecer necesario a quien toma las decisiones importantes, resaltar y promover las diferencias y fortalecer las autonomías relativas.

5) las organizaciones no son sólo jerarquías. Son también sistemas políticos con fuertes conflictos de intereses.

Para March, se trata de una teoría de coaliciones (7).

En ella se asume que los individuos participan en una "arena de decisión", a partir de sus preferencias y recursos. Estos últimos se usan para lograr ventajas personales, que se miden en términos de preferencias. La estructura de coalición se desarrolla a través de acuerdos de intercambio y pagos colaterales; considerando que:

- a) la atención es un recurso escaso, así que la movilización es importante;
- b) la información es un instrumento de los actores estratégicos.

Sobre esto habría que especificar (con respecto a los planteamientos de March) dos rubros:

- b.1 - el acceso - abierto o cerrado - para los diversos individuos y grupos, y
- b.2 - el manejo, que convierte su veracidad en problemática;
- c) las alianzas son "trueques" temporales; así que se basan frecuentemente en acuerdos y expectativas informales. Se formulan en determinadas condiciones y cambian cuando éstas se

transforman.; y

d) las decisiones son ejecutadas por personas distintas a las que las elaboran, por lo que su implementación constituye un problema potencial.

La disociación entre quienes gestan y quienes ejecutan las decisiones, ha sido una exigencia de control del tipo de organizaciones que tenemos. En las universidades, se produce además, otra grave disociación: hay personas y grupos que se dedican a crear conocimiento y otros que fundamentalmente sólo lo transmiten.

A lo propuesto por March, habría que agregar otro punto significativo: los intereses y los grupos en pugna no tienen las mismas posibilidades de imponerse con respecto a los demás. Es evidente, que en ésto hay desigualdad y distintos grados de influencia en la toma de decisiones - sobre todo en aquellas que pesan fuertemente en la organización.

6) las organizaciones son ambiguas, confusas y complejas.

Para James March, sobre todo, en tres ámbitos: preferencias, experiencias y tecnología.

Aunque en los tratados clásicos y en la imagen dominante de las organizaciones se asume que dichos ámbitos no son problemáticos; en la realidad sí lo son porque:

a) las preferencias son en gran medida inconsistentes e imprecisas y no dirigen - de manera lineal y directa - la acción.

b) las experiencias son fundamentalmente una interpretación subjetiva (y no sólo objetiva) de la realidad. No es fácil inferir a partir de las experiencias y no siempre se aprende

de ellas [en el sentido convencional (de la racionalidad "instrumental") de "descubrir las consecuencias que generan las acciones realizadas; lo que lleva a modificar el comportamiento con el fin de mejorarlas"].

c) no hay plena claridad y coherencia tecnológica (a través de cadenas medios - fines, división del trabajo y jerarquía). Tampoco está plenamente definida la relevancia de una solución para enfrentar un problema y aunque se busca que las múltiples inconsistencias se resuelvan asignando responsabilidades y elaborando políticas; éstas - en incontables ocasiones - persisten y forman parte de la actuación cotidiana.

7) las metas organizacionales son abstractas y controvertibles.

Se plantean de manera muy amplia - sobre todo en las organizaciones "de servicio" (que no producen bienes) -, de modo que puedan ser aceptadas por todos los participantes. Cuando se intenta operacionalizarlas - para ponerlas en práctica - se entra en terrenos extremadamente conflictivos; porque los diversos sectores, grupos e individuos las interpretan de acuerdo con sus propias posiciones e intereses.

Con todos estos elementos de reflexión, la tarea tendría que ser, empezar a cambiar la imagen estereotipada e irreal que tenemos de las organizaciones complejas - y aún de nosotros mismos dentro de ellas -.

Al mismo tiempo, ir buscando caminos diversificados que nos abran la comprensión de mundos y procesos: enormes, interactuantes y débilmente articulados; ambiguos, conflictivos y

cambiantes; con elevadas dosis de simbolismo y de racionalidades valorativas y afectivas y que se vinculan fuertemente con contextos sociales muy amplios.

La organización (bajo la concepción de racionalidad instrumental que le subyace) utiliza determinados instrumentos para explicar lo que sucede. Tiende, por ejemplo, a medir, cuantificar, planear y programar rígidamente y reducir procesos a tareas fragmentadas y rutinarias. Estos instrumentos - aunque útiles en determinados aspectos - no nos permiten comprender la riqueza y enorme diversidad de las organizaciones que estudiamos y de las cuales formamos parte.

Las organizaciones complejas - como las universidades - que poseen diversas racionalidades, no pueden entenderse sólo a partir de instrumentos altamente formalizados. Reconocer situaciones - en este tipo de espacios - requiere de diversas interpretaciones que pueden proveer las diversas ciencias histórico - sociales. Lo sorprendente, es que a pesar de su enorme importancia, las universidades aún se conocen muy poco.

Este esfuerzo de aprendizaje y de apertura, tendremos que hacerlo, no sólo con respecto a las organizaciones en general, sino también para estudiar organizaciones específicas; entre ellas, las universidades.

III. Las universidades poseen una complejidad especial.

A pesar de la imagen simplificada y distorsionada de algunos sectores, de querer calificar a las universidades como empresas o como organizaciones o sistemas en general - iguales a otros - es importante reflexionar en ellas como organizaciones que poseen

una complejidad especial (Clark, 1981).

Importantes autores (8) que estudian la educación superior y las universidades desde el punto de vista de la Teoría de la Organización, indican que estos ámbitos tienen elementos en común con otras organizaciones ; como son (Baldrige et. al. 1977): metas, sistemas jerárquicos, estructuras, funcionarios que cumplen tareas específicas, procesos de toma de decisiones que definen la política institucional y una administración burocrática que maneja las rutinas. A su vez, poseen características distintivas.

A. Burton Clark (1981) (10) resalta como eje central de explicación, el hecho de que sus tareas están centradas alrededor del conocimiento.

Este - que se multiplica, refina y segmenta - es la materia prima sobre la cual se organiza la actividad académica (11). Es tan definitoria, que presiona por formas especiales de organización.

Para Clark, la educación superior es una estructura social para el control de conocimiento y de las técnicas avanzadas. La substancia básica son cuerpos de ideas avanzadas y habilidades correspondientes, que integran mucho de la cultura universal.

El personal académico maneja ese fundamento de muy diversa manera:

- a) revisa críticamente - y conserva y refina - los resultados orales y escritos producidos por generaciones.
- b) lo transmite; instruyendo a los estudiantes.
- c) lo usa - de maneras prácticas - para ayudar a otros sectores

de la sociedad (aplicación directa).

d) descubre nuevos cuerpos de conocimiento.

"En variables combinaciones de esfuerzos para descubrir, conservar, refinar, transmitir y aplicar, la manipulación del conocimiento es lo que encontramos en común en las muchas actividades específicas de los profesores y maestros."

De acuerdo con el Mtro. Guillermo Garduno, podríamos marcar históricamente - y de manera aproximada - el conocimiento moderno avanzado a partir del final de la Segunda Guerra Mundial (1945), cuando se produjo una importantísima reorganización del mundo y de sus principales organizaciones. En gran parte sus rasgos distintivos se inician en ese período y se fortalecen, principalmente de 1960 a 1980, en que se impone la fragmentación y especialización del conocimiento.

A partir de la década de los años ochenta, esta situación empieza de nuevo a cambiar, empezando a producirse reintegración en ciertas áreas de conocimiento (por ejemplo: en las propuestas sistémicas, cibernéticas, campos disciplinarios de frontera, etc.)

Sin embargo, el conocimiento moderno, aún tiene como rasgos distintivos los siguientes:

- a) carácter especializado. Las especialidades son los ejes alrededor de los cuales se construyen las bases más importantes de organización.
- b) autonomía creciente - entre las especialidades y con respecto a otros niveles educativos.
- c) es una tarea abierta:

"Es difícil de sistematizar a través de estructuras organizativas normales, que se erigen como una manera

racional para lograr fines conocidos y definidos".

"la diferencia y la pluralidad son parte del mundo del descubrimiento y la invención". La incertidumbre - más que la seguridad - caracteriza las fronteras del conocimiento. Este es una substancia imperfecta y dividida.

d) constituye un legado histórico. Como tal, también se modifica históricamente.

A.I.- El hecho de que la materia prima que se maneja sea el conocimiento convierte a las universidades en organizaciones profesionalizadas. La profesionalización del conocimiento es también un producto histórico.

Las tareas y los trabajadores académicos se agrupan en torno a paquetes de conocimiento. Los profesores no trabajan con conocimiento en general, sino con aquel con él que están vinculados.

Esta situación influye de manera relevante en la organización del trabajo, que es más plana (menos jerárquica) que en otras organizaciones y está "débilmente articulada" (11). Hay muchas células de especialidad lado a lado y poco vinculadas en el nivel operativo; con un número pequeño de altos niveles de coordinación.

La parte administrativa de las universidades sí está organizada más jerárquicamente.

El conocimiento determina tareas y grupos. Las personas y grupos, sin embargo, actúan en torno a sus propios intereses. Ello influye, por ejemplo, en qué tipo de conocimientos serán reconocidos, quién puede manejarlos y poseerlos y ejercer por ello autoridad.

Los grupos profesionalizados: en lugar de subdividir tareas, realizan cada uno un amplio rango, demandan autonomía en su trabajo, tienen lealtades divididas [por ejemplo a su gremio y asociaciones (12)], se producen enormes tensiones entre los valores profesionales y las expectativas burocráticas y demandan evaluación de sus "pares" (rechazan la de otros, aún cuando sean sus superiores en la jerarquía).

La "jerarquía" que se basa en la posición en el ámbito organizacional y en el desempeño de tareas políticas y administrativas, no tiene una necesaria correspondencia con la "autoridad", que se genera y legitima en la posesión y manejo de cuerpos de conocimiento.

Cuando la profesionalización converge con la burocratización en formar grandes instituciones y sectores, se producen poderosos actores sociales.

Esto puede verse fácilmente en las pirámides administrativas de los sistemas académicos, que tienen en la parte alta una variedad de oficinas, sectores, comisiones, comités, etc. llenos - aparentemente - de expertos que poseen conocimiento y una autoridad discursivamente legitimada en él.

Los burócratas también son grupos de interés. Se convierten en una forma de organización y coordinación; pues compiten por recursos y prestigio y realizan ajustes con respecto a la autoridad de los otros.

B. Con base en el conocimiento - como punto de arranque - Clark señala tres elementos básicos de la organización de los sistemas de educación superior: división del trabajo, carácter simbólico y

autoridad.

B.I.- Alrededor de los campos de conocimiento, cada sistema desarrolla una división del trabajo que se institucionaliza fuertemente.

La concepción del objeto del conocimiento, estructura su organización. Para ella se define una específica división del trabajo, que pueda respaldar esas exigencias. Esta no sólo se institucionaliza, sino que inclusive puede llegar a rigidizarse fuertemente; obstaculizando procesos de innovación, que el mismo desarrollo del conocimiento necesita.

La educación superior organiza el trabajo entrecruzando dos formas:

- a) por disciplinas (forma de organización que integra profesionistas de la misma rama del conocimiento - y que inclusive atraviesa las universidades) y
 - b) por instituciones (grupos que vinculan especialistas de diversas áreas). Pueden entenderse a partir de cuatro tipos de análisis, que se basan en la diferenciación horizontal y vertical dentro y entre las instituciones. Internamente las unidades horizontales son "secciones" y los arreglos verticales "niveles". Entre las instituciones las separaciones laterales son "sectores" y las verticales "jerarquías".
- b.1) secciones. Son la principal forma de división por campos de conocimiento y se conforma frecuentemente por facultades y escuelas. Tienen dos rasgos significativos: trabajan con diferentes contenidos y tienen un bajo grado de interdependencia. El grado de interdependencia varía en sí:
- el conocimiento que se maneja es especializado o general;

puesto que, el primero es organizacionalmente fragmentario y el segundo articula varias secciones. La unidad especializada prototípica es una profesión y tiene un alto grado de autonomía. - el énfasis está en la investigación o en la docencia. La primera requiere más autonomía.

b.2) niveles: las actividades se ordenan de acuerdo al grado de dificultad (licenciatura, especialidad, maestría y doctorado).

b.3) sectores a nivel nacional: públicos o privados (nacionales y estatales, divididos a su vez en: universidades, tecnológicos, normales, etc.)

b.4) jerarquías. Pueden ser por el nivel de la tarea (jerarquía de secuencia) y basada en el prestigio (jerarquía de "status")

Lo académico y lo institucional convergen en las unidades operativas básicas. Las autoridades y funcionarios académicos son al mismo tiempo parte de ambas; derivando fuerza de la combinación.

Las universidades son entidades diversas y fragmentadas, con conexiones complejas entre sí y con las demás instituciones educativas.

Sus vínculos con el espacio social son muy amplios. Tanto, que cuestiones internas de gran importancia se deciden fuera de ellas; por ejemplo: sus articulaciones con diversas partes del Estado, presupuesto, salarios y prestaciones, promoción posterior y mecanismos de designación, proyectos, etc.

B. II.- La organización académica tiene un fuerte carácter simbólico (13).

La construcción de significados es una constante; puesto

que, hay una pluralidad de grupos que producen cultura como parte de su trabajo y propio interés. Su influencia al interno de la universidad es, sin embargo, distinta.

Habría que distinguir al menos las culturas de:

a) disciplina (los miembros de una comunidad científica comparten paradigmas),

b) institución. Hay siempre una unidad simbólica en el todo, aunque sea sólo por su historia. Presenta diversas subculturas - por sus participantes -: la de los estudiantes, académicos, trabajadores administrativos y funcionarios. Estos últimos van creando un mundo burocratizado, alejado de los demás.

c) profesión académica. Es más ambigua (por ejemplo en los sentimientos de "comunidad"), busca poder y "status" y converge en mucho con la cultura disciplinaria. Se diferencia de ella, porque atraviesa las disciplinas, al compartir circunstancias laborales comunes en cuanto a nombramientos y tareas y también un conjunto de valores sobre "libertad científica, de cátedra y de investigación".

d) sistema nacional. Se trata de tradiciones nacionales en la educación superior. Hay, para Clark al menos cuatro sistemas de valores:

- de acceso: amplio o restringido (14).
- de especialización: educación general o especializada.
- de articulación con los sectores productivos y de servicios.
- centrado o no en la investigación vinculada a la docencia.

Un punto muy importante en cuanto a los valores, es que permiten interpretar fuerzas y demandas externas y las maneras en

que repercuten internamente (15).

Los grupos de presión (empresarios, sindicatos, iglesia, medios de comunicación, padres de familia, etc.) influyen en el sistema de educación superior de manera significativa; particularmente a partir de la búsqueda de legitimación e imposición de amplios valores. Los van canalizando principalmente a través del Estado.

Clark, señala cuatro valores básicos: los del público que se centran en la justicia social ("igualdad para todos"), los de los gobernantes en donde se enfatiza por un lado la competencia y por el otro la lealtad y los de los trabajadores académicos que se refieren a la libertad. Se contradicen entre sí.

No hay, además, una necesaria correspondencia entre los valores que afirma cada uno de los sectores y la actuación individual y grupal de los miembros que los integran.

1) "igualdad para todos".

Los estudiantes luchan por igualdad en: acceso, permanencia, egreso y certificación uniforme. El acceso - tema siempre presente - se vincula fuertemente con las políticas de puertas abiertas o "numerus clausus".

2) "competencia".

Se promueve un discurso intensamente repetitivo sobre la "excelencia" y la "calidad" de la educación superior; aunque no necesaria y correlativamente se creen y conserven las condiciones adecuadas para lograrlo.

3) "lealtad".

Esto va desde limitar la crítica hasta vincular todas las instituciones en un sistema educativo nacional (16). El frecuente

lenguaje - de corte democrático - en estos aspectos decrece, para ser substituido por un tono autoritario; de vinculación a las políticas estatales.

El Estado remarca en la educación superior tres aspectos (entre sí contradictorios):

- a) socioeconómico - definido en términos de lo práctico y de la profesionalización. Enfatiza la tecnología, la ciencia natural y la formación profesional específica.
- b) cultural - presión sobre la identidad nacional.
- c) político - de compromiso con las metas. Busca: uniformidad, conformismo y disciplina.

4) "libertad".

En ese valor (que se busca a nivel institucional, grupal e individual) se integran diversas ideas como son las de: decisión, iniciativa, innovación (y diversidad), crítica y pluralismo. La libertad de acción se agrega como la condición básica para poder ejercerlas.

Este complejo conjunto, forma parte de fuertes valores académicos como son: libertad científica, libertad de cátedra, libertad de investigación y libertad de aprender (que incluye la posibilidad de expresión estudiantil).

Entre valores conflictivos hay posibilidades de negociación. Los valores son negociables, porque constituyen un discurso y porque (como ya se dijo) no necesariamente se corresponden los valores con la actuación respectiva.

Las estructuras altamente diferenciadas, por ejemplo (17) permiten más adecuadamente el conflicto entre valores. La

integración de segmentos y procedimientos diversos, permite:

- respuesta inmediata a demandas distintas,
- mejor adaptación a lo desconocido o no anticipado,
- un espacio ambiguo de intercambio.

La diferenciación es una clave importante para la pluralidad. Es necesario un discurso abstracto y ambiguo - con significados diferentes - para permitir la pluralidad, dentro de los límites de la "unidad" organizacional. Esto vuelve posible la negociación entre valores aparentemente contradictorios.

La posibilidad de negociar entre valores distintos, tiene que ver con la incertidumbre: el contexto cambia rápidamente y son muchos los valores en lucha.

Luis Porter (1988) incluye todo este mundo simbólico (valorativo y de creencias) en el concepto de ideología. Dentro del marco universitario, ésta se convierte en un instrumento de auto - identidad, que cristaliza en su "misión".

Propone la clasificación de tres tipos de universidades: a) las que tienen ideologías complejas y "conclusivas". Esto involucra una fuerte sensación de control personal y se considera que el futuro puede planificarse; b) aquellas en donde el énfasis se coloca en mayor grado en el contexto: partidos políticos, autoridades, grupos de poder, etc. Tomando en cuenta el marco social, las instituciones tratan de predecir los eventos y adaptarse a ellos y c) las que son altamente inconsistentes en términos de valores y tienen poca planeación a futuro.

El contexto, tiene un papel importante en el marco valorativo universitario. Permite a las universidades recuperar

significados locales y externos a sí misma. Le permite incorporar y traducir, a su vez, escenarios sociales distintos.

B.III. La autoridad en la educación superior tiene diversas formas (18). Hay según Clark (1981) mucha "discreción" en los niveles operativos, pues gran número de decisiones se van tergiversando o disolviendo a medida que van avanzando en el complejo entramado universitario. La autoridad, así, se va volviendo difusa.

Sobre este punto coinciden Cohen y March (1984), que señalan que el uso de la autoridad formal está limitado por otras formas de autoridad. Su aceptación no es automática y se convierte en materia argumentativa.

Frente a ese diversificado espectro, la teoría de una sólo autoridad (líder o administrador) (Clark, 1981) que selecciona racionalmente entre un conjunto de valores, delineando prioridades a largo plazo o reajustandolas año con año, merece reflexionarse seriamente.

"Los cuerpos todo poderosos han resultado un fracaso en este medio complejo y conflictivo".

La concentración del poder ha creado muchos problemas, pues evita o limita severamente la participación de la mayoría. Esto fomenta la politización; puesto que, existirá una presión continua para la apertura política. Además, un sistema unitario y centralizado, coordinado por la burocracia estatal o universitaria no es adaptable y cambiante (19).

Aquí, sería importante retomar el punto de la diferencia entre dos formas de autoridad, que antes nombramos: "jerarquía" y "autoridad".

La primera - constituye la extensa capa burocrática de las universidades - tiene capacidad de decisión "instrumental" y está orientada al logro de metas organizacionales. Realiza el ejercicio cotidiano de la administración y un fuerte ejercicio del poder. La segunda, que constituye el espacio académico, se orienta fundamentalmente hacia los valores, pero ha caído en gran medida en la práctica discursiva (inclusive aún en términos de agotamiento) y ha ido cediendo y perdiendo con respecto a la "jerarquía" los espacios más relevantes de decisión.

Ambos sectores y formas de autoridad coexisten, se entrecruzan y están frecuentemente en conflicto. Como ya se mencionó anteriormente, partes de las dos se amalgaman, cuando lo académico se deja de lado - parcial o totalmente - en la búsqueda de una carrera burocrática.

El espacio de la educación superior se define, en gran medida, en la lucha por el poder. Los valores - aparentemente irreconciliables - están en disputa:

"y se van acomodando en los subsectores de toda la telarama organizacional".

El poder dividido (como sistema federado) (Clark, 1981) puede permitir: una expresión parcial de valores particulares en todo el sector y/o plena expresión de cada uno de ellos en alguna parte del sistema (o en el todo).

A partir de Kenneth Benson (1985) podemos recuperar, además, otro elemento para la reflexión: los esquemas de autoridad generalmente se extienden fuera de las fronteras de la organización. Pone como ejemplo, las alianzas de administradores universitarios con el ejército y la política, para mantener el

orden en las crisis de las universidades a fines de la década de los sesenta.

C. El proceso de diferenciación

Karl Weick (1984) considera que la característica de las organizaciones universitarias a la que debe prestarse especial atención es la elevada diferenciación y baja integración entre sus partes (están "débilmente articuladas").

Uno de los elementos más significativos al respecto, consiste, en que el vínculo entre departamentos se realiza en forma individual; es decir, que la integración de las tres funciones sustantivas - docencia, investigación y extensión - se realiza fundamentalmente de manera intra-personal (en cada profesor - investigador). El desempeño de cada una de las funciones sustantivas - en la realidad - varía sustancialmente.

Burton Clark (1981) significativamente señala que un incremento en la complejidad de los sistemas se relaciona con el aumento en la complejidad de las tareas.

Correlativamente - a lo propuesto por el autor -podríamos agregar que ésto último promueve, a su vez, un aumento y diversificación de los sectores y "agentes" universitarios.

Hay rearrreglo de intereses (institucionales, grupales e individuales). Estos se dividen, por ejemplo, entre los ya instituidos y los que buscan instituirse. Los resultados de la lucha de los grupos de interés están determinados por su poder relativo - que tiene como base la legitimidad - (20).

La capacidad de grupos y sectores de oponerse al cambio, en ocasiones, favorece el desarrollo de nuevas organizaciones y/o dependencias.

Surgen nuevas unidades y las viejas sobreviven. Estas persisten por tres razones: a) son más eficientes que las alternativas que les compiten, o b) no tienen competencia (tienen "un nicho que las protege dentro de un dominio de unidades"), o c) por pura institucionalización (se convierten en un "fin en sí mismo"). La persistencia, es un modo de protección grupal.

"La diferenciación es entonces una acumulación de depósitos históricos".

Todas éstas fuerzas y procesos pueden operar independientemente, pero también pueden combinarse y detonar fuertes presiones y movimientos sociales; hecho que se produjo en muchos países desde 1960 y en México principalmente en las décadas de los años sesenta y setenta.

D. Son organizaciones plurales (21). Por ello, Clark utiliza el concepto de "redundancia racional" de Martin Landau, que implica que es mejor duplicar esfuerzos, que fracasar totalmente cuando se propone una sólo alternativa. Mucho del discurso (ya mencionado) - sobre todo el de carácter técnico, burocrático y administrativo - se refiere a la redundancia como costosa, innecesaria e inútil. Para este tipo de organizaciones, sería adecuado explorar - por el contrario - las ventajas que tiene.

E. La educación superior tiene una cierta autonomía (Clark, 1981). Se trata de un sector relativamente independiente, que ha desarrollado su propia estructura masiva y procedimientos, que le permiten cierto aislamiento y una determinada hegemonía generada a partir de sus funciones.

Son, sin embargo, instituciones de servicio al público, en

donde influyen fuertemente las demandas de los usuarios. A pesar de su relativa autonomía, son muy vulnerables frente al entorno social.

Una parte muy significativa de los participantes del proceso educativo - los alumnos - tienen un carácter transitorio. En la toma de decisiones (March, 1984) además, todos los sectores universitarios (individualmente y en grupos) entran y salen continuamente de las "arenas de decisión".

E. Las metas universitarias son ambiguas (22). Tienen un alto nivel de abstracción y de generalidad, que por un lado permiten ser aceptadas por todos, pero por el otro obstaculizan su claridad y la posibilidad de que se cumplan.

Los procesos por medio de los cuales se definen y legitiman son fuertemente propensos a la inconsistencia. Son, pues, altamente polémicas y conflictivas, principalmente cuando se especifican y se ponen en operación. Por eso se tiende a dejarlas en un nivel retórico.

Para Burton Clark (1981), tal vez en ninguna otra parte de la sociedad es más amplio el abismo entre propósitos nominales y reales.

Hay por supuesto diferencias entre lo nominal y lo operativo. Las grandes metas ayudan a legitimar los objetivos específicos. Son "mitos integradores", que ayudan a negociar con los grupos externos e internos.

Las universidades tienen funciones sustantivas, formuladas vagamente. Docencia, investigación y extensión son abstracciones no claramente disgregables. Son tan amplias, que pueden o no

llevarse a cabo, pues el grado de cumplimiento no puede medirse estrictamente. Son ejemplos (Clark, Weick, Cohen y March) de "sistemas organizacionales débilmente articulados", en donde la ambigüedad resulta, por ejemplo, de: tecnologías poco definidas, conocimiento fragmentado, participantes que entran y salen de los procesos y metas abstractas.

F. Tienen tecnología problemática pues los servicios no pueden ser divididos y rutinizados al estilo de la fábrica. Es difícil servir a los "usuarios" y los resultados son difíciles de evaluar.

Kim Cameron (1984) con respecto a esto último, señala que la efectividad organizacional puede tipificarse como:

- mutable: diferentes criterios en diferentes etapas,
- comprehensiva: multiplicidad de dimensiones,
- divergente: diferentes componentes,
- transpositiva: los criterios cambian en diferentes niveles de análisis, y
- compleja: relaciones intrincadas entre las dimensiones.

Los procesos y características hasta aquí señalados, abren nuevos modos de pensar "organizacionalmente" a las universidades.

Permiten, a la vez, continuar el camino trazado, al menos en dos aspectos significativos:

- a) entender - más adecuadamente - diversos modelos teóricos que se han diseñado sobre las universidades, como son, el: burocrático, colegiado, político y de "anarquía organizada"; y
- b) analizar los procesos - complejos e interactuantes - que se

produjeron en las universidades públicas en México [en los procesos de expansión de 1940 a 1980 y de "contracción" (crecimiento lento) en los últimos años].

Ambos senderos - que poseen su propia especificidad - serán tratados ampliamente en los dos siguientes capítulos.

IV. Notas:

¹
Lucien Sfez (1984) en referencia a la racionalidad instrumental señala que la "eficacia" define a la sociedad industrial - que se ocupa de la ganancia material -. Un comportamiento racional es el que realiza fines con un mínimo de esfuerzo y el máximo de satisfacción. Una organización es racional cuando es rentable y un esfuerzo es racional cuando es recompensado.

²
Kenneth Benson (1985) desde la perspectiva dialéctica en el campo de las organizaciones, enfatiza que la teoría convencional ha contribuido grandemente a la construcción de esta imagen abstracta de la organización.

³
H.A. Simon [en: El Comportamiento Administrativo, 1945] (retomado por Sfez, 1984] indica que: "la decisión está compuesta de un complejo de fines y medios, dando por sentado que un fin para ciertos agentes es un medio para otros, y que además la decisión será un compromiso entre varios fines y sus medios".

⁴
Sfez (1984) resume los supuestos del "homo economicus" en lo siguiente: a) está completamente informado - porque conoce todo el curso de la acción que emprende y además todas sus consecuencias, b) es infinitamente sensible - pues percibe todas las variaciones del entorno y c) racional - puesto que pone orden en su entorno y realiza elecciones a fin de obtener la utilidad máxima. Aquí racionalidad se circunscribe a la aptitud para clasificar.

⁵
Weick (1979) sobre la pregunta de qué es lo que hace la organización y qué consecuencias conlleva para sus miembros, procesos, productos y persistencia, afirma que la mayoría de los teóricos en este campo de estudio contestaría, que una organización se guía por planes y la selección intencional de medios que la vinculan con sus metas y que todo ello se logra por procedimientos racionalizados como son: análisis costo - beneficio, división del trabajo, áreas específicas de discrecionalidad, autoridad, descripciones de tareas, evaluación sistemática y sistema de recompensas. Concluye que esto sucede pocas veces. En una sola organización, hay partes muy racionalizadas y partes en donde estos supuestos no operan.

⁶
Glassman (en Weick, 1979) categoriza el grado de acoplamiento entre dos sistemas sobre la base de la actividad de las variables que ambos comparten. Si comparten pocas variables o si éstas son débiles, los sistemas son independientes entre sí. Simon sugiere la idea de ladrillos de construcción que pueden incorporarse o suprimirse en una organización sin producir fuertes problemas. Los sistemas más complejos pueden descomponerse

en subsistemas estables que son los elementos cruciales de todo sistema.

7
Para Herbert Simon (en: Sfez, 1984), el equilibrio de la organización es precario y las ocasiones de conflicto son numerosas. Los individuos al ingresar en ella, subordinan (en parte) sus fines personales porque ésta satisface diversas aspiraciones (económicas y psicológicas). Ese intercambio, entre lo que se da y se recibe, establece un equilibrio. "Visto así, los objetivos de la organización son el resultado de un compromiso entre los intereses de los diversos participantes".

8
Burton Clark (1981), Victor Baldrige, David Curtis, George Ecker y Gary Riley (1977); Michael Cohen (1984 a. y b.) y James March (1984) y Karl Weick (1979 y 1984). En este capítulo se emplea fundamentalmente el libro: The Higher Education System. Academic Organization in Cross - National Perspective (1981).

9
El interesante libro de Burton Clark confronta 5 preguntas genéricas: a) cómo se organiza el trabajo, b) cómo se mantienen las creencias, c) cómo se distribuye la autoridad, d) cómo se integran los sistemas y e) cómo se realiza el cambio.

10
Karl Weick (1984) afirma que la legitimidad de las universidades se localiza en que son productoras de conocimiento válido. El currículo es la definición de formas de conocimiento significativas de impartir (Clark, 1981, Capítulo I).

11
En este aspecto, que forma parte sustantativa de la primera parte de este capítulo (punto 3), coinciden todos los autores analizados.

12
Las ocupaciones profesionalizadas (Clark, 1981) se conforman en asociaciones, para poder expresarse en su propio sector y como herramienta de lucha en contra de otros intereses. Son absorbidos - en amplios números - por el gobierno, pero en áreas específicas de actividad. Se incorporan en agencias y subagencias, que involucran miles de categorías profesionales. Se juntan entre sí. También hay procesos de "cooptación" de profesionistas y académicos renombrados (o políticamente bien ubicados) para comités y puestos. Los intereses de las élites educativas y científicas serán presentados como nacionales y públicos. Evidentemente también hay una fuerte lucha por el poder en las agencias administrativas centrales que tienen que ver directa e indirectamente con el sector educativo.

13
Clark (1981) hace referencia a las tres formas principales de

obediencia que tienen los sistemas organizados, en la clasificación de Amital Etzioni (A Comparative Analysis of Complex Organizations): coercitiva, instrumental y normativa. Las prisiones, son un ejemplo de la primera; las empresas de la segunda y las iglesias, escuelas y organizaciones sin fines de lucro de la última. "La agrupación normativa integra sectores en que el compromiso común a perspectivas e ideas y símbolos en general predominan sobre el acatamiento forzado y las recompensas monetarias". Este mismo autor afirma, que a finales de los años setenta, la teoría de las organizaciones desarrolló un subcampo sobre: ideologías, historias, leyendas y sagas.

14

La "creencia de la contracción" es muy significativa; porque en muchos casos, aunque baje la demanda real, son pocos los sistemas que se contraen verdaderamente. El decrecimiento se considera una amenaza. David Whetten (1984) considera que la contracción (y decrecimiento) constituye un tópico aún descuidado por la teoría de las organizaciones; mientras que, el crecimiento es un aspecto apoyado y estudiado. El autor sugiere que uno de los efectos más marcados del "declive organizacional" es que aumenta fuertemente la tensión y el conflicto - en todas las personas y a todos los niveles - señala la necesidad de crear un equilibrio entre integración estructural y "débil articulación", integrar el punto de vista de todos los participantes (no sólo de las altas autoridades y administradores) e investigar los efectos en la proporción entre "staff" administrativo y el resto del personal. Concluye, que se requiere un cambio de ideología de que lo mejor es lo más grande ("the bigger the better") a una que no aliente el crecimiento.

15

Un ejemplo significativo, es el del acceso ("educación para todos"), que enriquece la explicación de que la expansión educativa se dio porque había más gente en edad escolar y permaneció más tiempo en el sistema educativo. Algunas universidades (norteamericanas, por ejemplo) aún en tiempos de expansión siguieron siendo fuertemente selectivas (como Harvard, Princeton y Yale) por tener una visión elitista - a pesar de la presión de la demanda - ("lo mejor" y no "lo grande"). La "creencia sobre la calidad" influye también, por ejemplo, en reducir la entrada a ciertos campos disciplinarios, aunque el sistema abra el acceso en lo general.

16

En el nivel operativo de las universidades la tendencia principal es hacia la fragmentación y la "débil articulación". Por el contrario, la pirámide estatal (y la universitaria) busca una lógica de coherencia administrativa, uniformidad y sistematización; enfatiza la jerarquía y el vínculo formal. Trata de imponer el orden, entre otras cosas, para vincular las instituciones, sectores, sistemas, etc. en una inmensa red sectorial y nacional.

17

Otros ejemplos de negociación de valores contradictorios son para Clark (1981): a) para justificar el valor de "competencia", se promueve la diferenciación vertical jerárquica entre las instituciones, b) al servicio de la "libertad", están la creación y desarrollo de diferentes sectores y subsectores y la heterogeneidad institucional, c) la "justicia" en la educación superior se implementa mejor si está desagregada institucionalmente. Esto tiene que ver con el "credencialismo" y la devaluación social de los títulos: si muchos logran obtenerlos baja su valor. Ante eso, necesitan crearse mecanismos que pueden revertir la situación (por ejemplo, poner el valor en certificados de mayor nivel educativo) d) el control del Estado con respecto a las instituciones de educación superior es más efectivo a partir de la cooperación y a largo plazo, y d) hay ambivalencia valórica en la educación superior entre los sectores público y privado.

18

Clark (1981) señala seis niveles de autoridad: 1) departamento, 2) facultad, escuela o colegio, 3) institución, 4) "multi campus" (por ejemplo la Universidad de California en Estados Unidos, que incluye 9 universidades) y los consejos de rectores, 5) gobierno estatal, provincial o municipal, y 6) gobierno nacional. Las formas de autoridad académica, se basan principalmente en: a) disciplinas, b) instituciones y c) sistemas.

19

Los sistemas centralizados son menos innovadores que los descentralizados. La centralización y formalización y la búsqueda de simplicidad y eficiencia reducen el grado de cambio organizacional. Todo ello permite limitar los grupos de interés relevantes y acaparar el control. Este punto lo desarrolla ampliamente Michel Crozier en El Fenómeno Burocrático (1974). Theodore M. Hesburgh (en Clark, 1981) indica: "la universidad se encuentra entre las más tradicionales instituciones de nuestra sociedad y al mismo tiempo, es la institución que mayor responsabilidad ha tenido por los cambios que hacen de nuestra sociedad la más cambiante de la historia del hombre".

20

Dietrich Rueschemeyer, en Clark (1981) afirma al respecto, que la resistencia en contra de una mayor diferenciación vendrá probablemente de las jefaturas y organizaciones que poseen una parte del poder y cuya jurisdicción puede ser subdividida. La diferenciación será defendida - por el contrario - por aquellos que con ella pueden lograr privilegios, "status" o poder.

21

Es importante resaltar, que Burton Clark (1981) destaca tres significativas ideas para la universidad: el federalismo (diversidad de formas de autoridad), pluralismo y legitimación del desorden.

Victor Baldrige, David Curtis, George Ecker y Gary Riley (1977) sintetizan las características específicas de las organizaciones académicas en: ambigüedad de metas (frecuentemente polemizadas), participantes que demandan voz en el proceso de toma de decisiones, tecnología problemática, profesionalización y elevada vulnerabilidad frente al entorno.

Michael Cohen y James March (1984 a.) encuentran cuatro grandes ambigüedades en las organizaciones; que son parte fundante de las universidades. Estas son en sus: 1) metas, 2) poder, 3) experiencia y 4) éxito.

CAPITULO V. MODELOS UNIVERSITARIOS A PARTIR DEL ENFOQUE ORGANIZACIONAL.

- A) Burocratico.
 - A.I) Racional - Normativo.
- B) Colegiado.
- C) Politico.
- D) Anarquia Organizada.

Notas.

"Un modelo es una representación de un objeto o un sistema. Podemos distinguir dos tipos de modelos o representaciones factuales: modelo objeto y modelo teórico. Un modelo objeto es una esquematización de un sistema real que recoge algunas de las propiedades de dicho sistema que resultan relevantes para la investigación que se lleva a cabo sobre él. Un modelo teórico es, en realidad, una teoría específica... que explica el comportamiento (o las propiedades) del modelo objeto. Miguel A. Quintanilla. Diccionario de filosofía contemporánea.

Las investigaciones sobre las universidades modernas que parten del enfoque organizacional, plantean cuatro modelos de explicación: burocrático, colegiado, político y de anarquía organizada.

No son excluyentes, por lo que se pueden utilizar conjuntamente para reflexionar y analizar diferentes aspectos y procesos de una institución o dependencia universitaria en concreto; puesto que, priorizan unos factores sobre otros. Este esfuerzo se ha realizado muy escasamente, sobre todo en nuestro país.

Para la planeación educativa en el nivel superior en México, el Dr. Luis Porter (1988) (1) agrega el modelo racional - normativo, que tiene enormes interconexiones con el modelo burocrático.

Los modelos - que son únicamente construcciones teóricas, que permiten reflexionar en determinados elementos y procesos - no se dan como tales en la realidad.

Los estudios de caso, permiten comprender, que por lo general, los rasgos fundamentales de los modelos pueden combinarse y alternarse en una sólo institución.

A continuación se tratan los principales elementos que los definen.

A) Modelo Burocrático.

Hay autores (Baldrige, et. al. 1977) que han aplicado la "construcción típico-ideal" de Weber a las universidades en su aspecto burocrático. A partir de ahí, enfatizan que: la universidad es una organización compleja, con dependencia del Estado y con: relaciones burocráticas de autoridad, jerarquía formal, canales formales de comunicación y reglas y políticas formales.

Aunque los aspectos burocráticos se encuentran en toda la universidad, se evidencian aún más en los aspectos de procesamiento (archivos, registro, requisitos de acreditación y titulación, actividades de rutina, etc.) diseñados para enfrentar el manejo de masas de estudiantes.

En las instituciones de educación superior, muchas decisiones se toman por el modelo burocrático. La estructura jerárquica y sus rutinas sistemáticas son los determinantes principales y se utilizan patrones tradicionales con un repertorio limitado. Con frecuencia, el procedimiento es más importante que el contenido de la decisión.

El modelo jerárquico centra la atención en quien tiene la autoridad formal para la planeación y la decisión, pero a la vez oculta los procedimientos que utiliza.

Por su inmenso tamaño y complejidad y porque se impuso paulatinamente una racionalidad y operación burocrática frente a la racionalidad académica, las universidades se fueron

burocratizando, en dos aspectos:

a) una burocracia académica. A nivel institucional y en todas las dependencias encargadas de las funciones prioritarias se creó una inmensa jerarquía de coordinaciones, secretarías, áreas, departamentos, consejos académicos, comités, etc.. Esta burocracia controla la función académica.

Es importante recordar, que en la gran mayoría de las universidades, los funcionarios son designados (no electos). En el caso del personal académico que pasó a formar parte del sector académico - administrativo, muchas veces continúan la carrera burocrática (que no se cruza con la académica) y no reingresan al desempeño de las funciones prioritarias.

b) los administradores formaron separadamente una jerarquía en los servicios "de apoyo".

La burocracia en la educación (universitaria y del sector educativo) se ha expandido con diversas estrategias. Clark (1981), indica las siguientes:

a) aumento en los niveles de coordinación formal.

Acompaña a la expansión de la administración pública y a sus reformas; que se justifican frecuentemente como necesidad de reorganización y de ésta resulta una impresionante acumulación de estructuras.

Se van apilando niveles administrativos por sobre otros, buscando el ideal administrativo irrealizable de simetría, orden y coordinación. De ese modo, las pirámides administrativas se van haciendo cada vez más altas.

Aunque lo que aparentemente se busca sea crear vínculos y

establecer canales de comunicación entre todos los sectores que constituyen una organización compleja, se llega muchas veces a crear nuevos problemas.

Los estratos adicionales, por ejemplo, obstaculizan la comunicación entre la cúspide y la base y multiplican los grupos participantes que poseen diversos intereses. Además, las "estructuras masivas de comando" tienden a volverse rígidas y resistentes al cambio.

b) expansión jurisdiccional (aumento de sectores administrativos).

El sector educativo gubernamental y las universidades, amplían significativamente sus responsabilidades y tareas; generando nuevas direcciones, departamentos, comisiones, etc. que pretenden enfrentar el desorden de la multiplicidad de tareas.

El aumento de la responsabilidad jurisdiccional, sin embargo, amplía aún más y estructura más firmemente las pirámides administrativas.

c) aumento de personal.

Se produce junto con los dos procesos anteriores - y también cuando se incorpora más gente para hacerse cargo de las viejas tareas.

d) especialización administrativa.

Se trata de personas que: hacen carrera en la administración, se dedican tiempo completo, se ubican en áreas específicas, han ocupado el mismo tipo de empleo por mucho tiempo y son siempre designados. Constituyen parte de un "staff" permanente.

A medida que el trabajo administrativo se vuelve más

especializado, las credenciales y experiencia respectiva se vuelven esenciales para el ingreso a posiciones formales de coordinación.

El estrato administrativo desarrolla su propia "cultura". Se vincula con otros iguales y se separa radicalmente del personal académico, administrativo de base y de los alumnos.

La profesionalización del aparato administrativo ha sido muy fuerte y ha estado acompañada de una declinación del poder del personal académico. Este último será reemplazado en áreas clave de la toma de decisiones por "burócratas profesionales de tiempo completo".

Las instancias técnico - administrativas y los puestos de autoridad (2) crecieron desmesuradamente, avanzando por sobre los espacios colectivos y han generado en muchas universidades una proporción de administrativos (de base y de confianza) superior a la de los académicos encargados del cumplimiento de las funciones prioritarias (Marquis, 1987; Hirsch, 1988).

e) aumento de las reglas formales.

Se crean discursivamente con el fin de unificar las acciones de los individuos y grupos que conforman la organización.

Las reglas pueden ser de varios tipos: unas buscan guiar o preformar decisiones (como en el caso del financiamiento) y otras buscan controlar el cumplimiento del personal con respecto a políticas y decisiones previamente tomadas (como en el caso de las auditorías y prácticas de inspección).

Para Alvin Gouldner (1954), las reglas tienen seis funciones:

1) explicativa - son un equivalente de órdenes directas y dadas personalmente. Especifican las obligaciones, el modo de cumplirlas y las relaciones entre niveles jerárquicos. Disminuyen el área de "discrecionalidad" del subordinado y permiten reducir procesos a tareas rutinarias.

2) encubridora - proveen a las órdenes de una fuerza impersonal de autoridad, dotando a los supervisores y jefes intermedios de legitimación y posibilitando a los empleados aceptarlas, sin someterse "personalmente" al jefe directo.

3) control remoto - permite un control a distancia.

4) legitimación del castigo - las normas constituyen afirmaciones previas de expectativas, que implican advertencias implícitas o explícitas del tipo de comportamiento que provoca la penalidad.

5) desviación - tiene que ver con la rigidez o descuido con que se imponen las reglas; ya que los jefes directos pueden negociar - con quienes deben acatarlas - las condiciones de su cumplimiento.

6) preservar la apatía - muchas reglas se crean para combatir la apatía de los empleados y en realidad lo que producen es que ésta se preserve; ya que, especifican el nivel mínimo de desempeño aceptable y permiten actividad sin participación (3). Las reglas burocráticas se sustentan porque mitigan algunas tensiones y porque a su vez permiten la persistencia de otras tensiones.

Prácticamente todos los sistemas de educación superior se han llenado en décadas recientes de una inmensa red de leyes y reglamentos.

"La acumulación de niveles amplia verticalmente la estructura administrativa; la expansión jurisdiccional la engrosa horizontalmente; el aumento de personal la llena

de más gente; la especialización administrativa la llena de más expertos y el aumento de normas asegura que la estructura más grande tendrá un cuerpo inmenso de reglamentaciones" (Clark, 1981).

Estos procesos incrementan impresionantemente la influencia de los burócratas.

El modelo burocrático (4) permite entender cuestiones importantes que se dan en las universidades, pero al enfatizar más las estructuras, los canales formales, la jerarquía y la autoridad, los procesos relativamente estables, la búsqueda de normatividad y de eficiencia, deja fuera la explicación de procesos contradictorios y cambiantes muy significativos, como por ejemplo las complejas articulaciones entre los diversos sectores entre sí y con la sociedad en su conjunto, los procesos críticos, etc.

Es significativo mencionar, que el modelo burocrático y la operación burocrática cotidiana se impuso tanto en los sistemas tradicionales de enseñanza, como en el caso de los sistemas innovadores, tanto modulares, como de búsqueda multi e interdisciplinaria.

En algunos casos y en espacios específicos (5) se diseñaron nuevas formas de organización, que pudieran responder a esas propuestas, pero paulatinamente fue prevaleciendo el modelo burocrático que permeo a toda la universidad. En otros casos, no se plantearon - para acompañar a las nuevas propuestas - modelos de organización correspondientes y se adaptó desde el principio el estilo impuesto a toda la organización.

Evidentemente esta situación creó problemas graves a las instituciones, dependencias y programas que buscaban nuevas

maneras de organizar el conocimiento. Esta temática tan importante y aún poco explorada, constituye un tema fructífero de investigación (6).

A.I) Modelo Racional - Normativo.

El modelo burocrático se acompaña discursivamente de un modelo racional de toma de decisiones. Se presupone que la estructura es jerárquica y bien organizada y que las decisiones se realizan por pasos prefijados. Se espera que la aproximación racional lleve a una decisión óptima. El modelo racional es más un ideal que una realidad.

En México en 1979 se creó el Sistema nacional para la planeación permanente de la educación superior (SINAPPES) con el fin de ir conformando un sistema nacional con todas las instituciones y de normar el funcionamiento de dicho nivel educativo.

El modelo usado en ese Sistema, es según Luis Porter (1988) el racional - normativo. Racional como selección conciente por parte de la autoridad central de una alternativa entre diversas opciones simultáneas. El supuesto básico consiste en que la distribución y uso futuro de los recursos puede ser racionalizado usando información derivada de los análisis de los procesos demográficos y económicos (7).

Se entiende, como el proceso de establecer normas para la toma de decisiones racional. Sigue un orden lineal: diagnosticar, analizar las posibles causas, generar alternativas, predecir las consecuencias y evaluar para reformular el diagnóstico y el análisis.

También implica planeación normativa en el sentido que especifica las acciones a ser llevadas a cabo para el logro de metas y objetivos. Se da por hecho que se pueden predecir las acciones y que las decisiones son controlables.

Toma poco en cuenta los procesos (8). Presupone un determinado orden en donde la situación real - discursivamente reconocida como importante - se considera un ambiente irracional que obstaculiza su aplicación. Las inadecuaciones se atribuyen a problemas técnicos. Hay una enorme disociación entre planeación e implementación.

El Dr. Porter sintetiza, como supuestos subyacentes del SINAPPES, los siguientes:

- 1) inadecuado uso de los recursos, poco desarrollo de las unidades de planeación y falta de preparación técnica de la administración.
- 2) que el cambio tecnológico en estos aspectos impactaría fuertemente la eficiencia institucional.
- 3) que el acercamiento normativo debe ser implementado, porque asegura la eficacia (como valor en sí misma).

Por ello, SINAPPES promovió la capacitación en planeación y manejo de información y solicitó información basada en criterios racionales. La planeación y el presupuesto constituyen sus puntos centrales.

Con este tipo de planeación el poder permanece en el rector y en el equipo técnico de planeación. Sólo puede imponerse con una rectoría dominante.

Aún cuando la normatividad y la planeación provienen verticalmente del sector educativo central y de las unidades de

planeación institucionales, se presupone el consenso universitario.

Con respecto a eso, el autor mencionado concluye que cuando existe un alto grado de consenso, las interpretaciones y aplicaciones de la planeación (al modo racional - normativo) dependen de como se llegó a dicho consenso. Cuando se obtiene por vía democrática, la planeación expresa el modelo político. Cuando se impone, la planeación tiene una fuerte tendencia a quedar en el formalismo y la retórica; mientras que la acción cotidiana sigue su propio camino, enfrentando las emergencias y necesidades.

Por otro lado, cuando existe un alto grado de conflicto en una institución, el modelo racional - normativo contribuye parcialmente a la organización, a partir de la exigencia de que se realicen diagnósticos, se recopile información y se planifique.

Aunque el modelo se impuso por parte de la burocracia SEP - ANUIES a todas las universidades estatales y permite una mayor ingerencia del sector educativo en la vida de las instituciones autónomas, éstas han seguido sus propios patrones de planeación; que - en muchos casos - poco responden a las directrices exigidas (9).

Las comisiones estatales y regionales del Sistema no están trabajando sistemáticamente, por: 1) falta de base legal del SINAPPES y 2) porque en la educación superior hay distintos proyectos ideológicos y grupos, no siempre favorables a las políticas normativas centrales del sector educativo.

Las unidades de planeación (creadas en todas las universidades como requerimiento del Sistema) actúan en mucho como una dependencia de corte político vinculada a las rectorías y/o como un órgano burocrático.

La mayoría de las universidades no se comprometen a la planeación sistemática determinada que exige el modelo racional - normativo (10); principalmente por razones políticas y culturales,

La planeación nacional ha tenido aún poco efecto en las universidades públicas estatales. Ha quedado en mucho, como un discurso de lo que debería hacerse. Lo que el sector educativo central sí logró con el discurso planificador es un mayor control de las universidades en torno a sus políticas.

Esta situación es aún más evidente, cuando las universidades tienen fuertes conflictos (internos y externos). Agrega, que los modelos organizativos no son estables y permanentes, pues se trata de organizaciones cambiantes, cíclicas, conflictivas y en donde los elementos ideológico - políticos tienen una fuerte significación (11).

El modelo racional - normativo, estrechamente articulado al modelo burocrático, permite que nos aproximemos a las concepciones subyacentes básicas del sector educativo y su repercusión en las instituciones de educación superior.

Reafirma, a su vez, la concepción de racionalidad instrumental que permea discursivamente todo el sistema y las múltiples incongruencias que ésta presenta frente a una realidad institucional heterogénea, cambiante, intensamente conflictiva y cuajada de valores y simbolismos. Permite también reflexionar,

sobre el deterioro - cada vez intenso - que sufren nuestras universidades por la subordinación que ha tenido lo académico frente a la burocracia institucional y nacional.

B) Modelo Colegiado.-

Se localizan tres tendencias en cuanto a dicho modelo:

a) una descripción de la toma de decisiones.

Se argumenta que la toma de decisiones académicas no debe ser como el proceso jerárquico de la burocracia. Debería haber plena participación de toda la comunidad, especialmente de los profesores - investigadores. La comunidad académica no debió perder los espacios universitarios fundamentales y así, los funcionarios burocráticos tendrían poca influencia.

b) una discusión de la autoridad profesional del personal académico.

En este aspecto se señala la diferencia entre la competencia oficial derivada de un puesto burocrático y la competencia profesional y técnica derivada de la habilidad para desempeñar un determinado trabajo.

La organización en "colegios", en este modelo, se considera la mejor manera de estructurar las universidades, buscando que la profesionalización permita la toma de decisiones académicas y la libertad requerida para el desempeño de las funciones prioritarias.

c) una prescripción utópica para operar el sistema educativo - frente a los sistemas educativos impersonales y burocratizados.

Se hace un llamado continuo por un retorno a la "comunidad académica". Se argumenta mayor interacción y participación entre

los miembros.

El modelo colegiado, al enfatizar la necesidad de participación y consenso y el retorno a una racionalidad académica, es en la actualidad más un deseo nostálgico, que una explicación de la situación.

C) Modelo Político.

Aunque el modelo político y el de anarquía organizada se presentan generalmente separados, es importante señalar que comparten muchos rasgos en común, al resaltar los aspectos políticos y considerar que el conflicto es parte constitutiva de las organizaciones complejas.

El modelo político, asume que las organizaciones complejas pueden ser estudiadas como sistemas políticos. Se centra en los procesos de formación de las políticas; puesto que ellas - en cierta medida - operacionalizan las grandes metas abstractas de la universidad en metas definidas y establecen determinadas estrategias para alcanzar estas últimas.

Como las políticas prioritarias son importantes, los miembros de la organización tratan de influir en ellas, con el fin de que reflejen sus intereses y valores. La importancia de la educación a nivel social, promueve que no sólo sean los participantes de la organización los que busquen tomar parte en la definición de dichas políticas, sino diversos sectores externos a ella. La creación de políticas se convierte en un blanco vital de la actividad de grupos de interés que permean la organización.

El modelo enfatiza también los procesos de cambio y las

complejas articulaciones con el entorno.

Habría que agregar, que:

1.- no todos los individuos, grupos y sectores está activamente involucrados; prevalece la inactividad.

Mucha de la participación es "fluida" es decir que las personas entran y salen de los procesos. Toman las decisiones los que permanecen e invierten gran cantidad de tiempo en el proceso (10).

Las autoridades y los administradores se han ido apropiando de los principales procesos decisorios. El crecimiento y poder burócraticos han crecido indiscutidamente.

Muchas de las estructuras políticas se volvieron burocráticas. En gran medida derivaron su fuerza, no de la actuación política, sino de su burocratización.

- a) los que concentran la toma de decisiones: grupos de poder, individuos ubicados en la alta jerarquía y procesos burocráticos centran la atención en cierto tipo de decisiones y no en otros.
- b) debe considerarse la legitimidad de las personas y grupos que toman las decisiones. El hecho de definir quién toma la decisión, ya limita, estructura y predefine como será elaborada. La depositación del derecho de tomar la decisión, frecuentemente determina su resultado.

Muchas veces, las decisiones ya están inclusive previamente configuradas, antes de que se otorgue legitimidad al que va a tomarlas.

Adeñas de definir las personas y grupos que tomaran la decisión, la búsqueda de legitimidad se amplia armando una

compleja estructura que discursivamente se diseña para recoger información y opiniones y consultar a determinados expertos.

Existen numerosos y enormes comités y consejos representativos para aseverar ritualistamente los propósitos y valores y sancionar las decisiones tomadas en otro lado.

c) existen redes de decisión complejas. La decisión rara vez se localiza en una sola persona.

d) se plantean casi siempre alternativas limitadas y repetitivas; aunque en algunas situaciones pudieran plantearse soluciones innovadoras y más abarcativas.

3.- las universidades están fragmentadas en diversos grupos y sectores que luchan por sus intereses y valores. Como estos son contradictorios entre sí, pueden entrar frecuentemente en conflicto.

Las metas universitarias - que poseen un alto nivel de abstracción - pueden ser entendidas por los diversos sectores de modos diversos y controvertibles. La operacionalización de dichos propósitos, en metas más específicas, promueve aún más la posibilidad de divergencia.

La presión de los grupos limita en cierta medida la autoridad formal. No todas las decisiones son órdenes burocráticas; algunas son compromisos negociados entre grupos en competencia. Se puede pugnar porque emerja un determinado tema y promover que la comunidad considere el problema.

En cuestiones "críticas" el proceso es altamente controvertido y confuso y es difícil arribar a decisiones específicas. La polémica no finaliza fácilmente.

D) Modelo de Anarquía Organizada.

Michael Cohen y James March (1984, a) plantean el modelo de anarquía organizada, en cuanto a la toma de decisiones en las organizaciones universitarias.

Puesto que en las universidades, las metas son abstractas y plurales, existe una tecnología problemática y una participación fluida, las estrategias no se ponen a pública discusión.

Hay cinco propiedades de la toma de decisiones en este modelo:

a) la mayor parte de los asuntos que se tratan, en la mayor parte del tiempo, no tienen una significación elevada para la mayoría de los participantes. Las decisiones que deben realizarse logran atraer sólo una atención parcial y errática.

Cuando se consigue mucha atención, quiere decir que se trata de un tema con gran significación simbólica. Habría que enfatizar, que las universidades son espacios sociales fuertemente simbólicos.

b) el sistema tiene una elevada inercia.

c) la decisión depende más de la confluencia de intereses y tiempos que del contenido del problema.

d) los procesos decisorios están sujetos a la presión de los miembros de la comunidad universitaria.

e) la organización funciona con una base de información débil.

Además de esas cinco propiedades, los autores señalan ocho reglas tácticas para quienes quieren influir en las decisiones:

1) utilizar tiempo. Se requiere tiempo y energía ("estar presente") en el proceso.

2) persistencia. El éxito o fracaso de un asunto controvertido no

implica que la situación permanezca estable. Puede cambiar después. Hay un abismo entre la toma de decisiones y su implementación. Las decisiones que se toman no son "para siempre".

3) es importante que la decisión tomada permita intercambiar autoestima grupal e individual ("status") por resultados y contenidos.

4) facilitar la participación de la oposición (extender la participación legítima).

5) sobresaturar el sistema. No es adecuado estar comprometido sólo en un proyecto. Es mejor tener varios; puesto que, es difícil detener todos.

Tienen más posibilidades de imponer sus decisiones, los que proponen iniciativas y los administradores de tiempo completo.

6) crear espacios en donde puedan arrojarse una gran variedad de problemas (Cohen y March los llaman "botes de basura"); sobre todo los que estorban en otros proyectos.

Es fundamental, hacer notorios y atractivos esos espacios de depositación de cuestiones abstractas, conflictivas, controvertibles y difíciles de operacionalizar y resolver.

Por ejemplo, las largas discusiones acerca de las metas y objetivos de la universidad y sus planes a largo plazo. Son tan amplias, que pueden integrar múltiples temáticas y posturas.

Se definen socialmente como importantes. Son un magnífico recipiente para albergar argumentos abstractos y son un lugar de búsqueda de autoestima para los grupos e individuos.

Aquí pueden ubicarse también, los problemas sociales externos

que permean los ámbitos universitarios; mientras pueden dirigirse de nuevo hacia afuera.

7) administrar indirectamente sin obstruir. En sistemas de alta inercia, una táctica central consiste en usar acciones menores que produzcan efectos mayores. Es más fácil orientar el sistema hacia donde debe ir, aprovechando las corrientes y los procesos organizacionales ya existentes.

Además:

a) deben tener efecto en varias partes del sistema y de manera relevante.

b) una vez activado el proceso, requiere de menor atención; mientras, que su desactivación requeriría un gran esfuerzo de acción organizacional.

Es sorprendente que los principales instrumentos de la administración no obstrusiva sean burocráticos. Por ejemplo el uso del presupuesto. Lo ya establecido es difícil de cambiar y lo que ya existe puede ser aprovechado de diversas maneras.

8) interpretar la historia. En una organización en donde gran número de temáticas, poseen poca significación y se cuenta con limitada información confiable, la interpretación de lo que sucede se convierte en un instrumento táctico y se usa en nombre de la acción colectiva.

La imagen de unidad y consistencia se construye como una solución creativa, con respecto a la heterogeneidad real y al desconocimiento y confusión que se tiene generalmente sobre los acontecimientos del pasado.

Cohen y March (1984, b). integran como parte del modelo de anarquía organizada, uno subsidiario para la toma de decisiones,

que denominan "modelo bote de basura". En él los miembros de una organización arrojan arbitrariamente en un espacio, múltiples problemas y soluciones.

Una decisión es el resultado (o interpretación) de varios senderos relativamente independientes dentro de una organización. Se entrecruzan cuatro senderos:

- 1) problemas, que son múltiples y todos requieren atención.
- 2) soluciones, que buscan activamente los problemas y preguntas que pueden resolver.
- 3) participantes, que entran y salen del espacio decisorio, tienen poco tiempo y una "atención" inestable.
- 4) oportunidades de elegir.

Complementariamente, hay cinco formas que describen el modelo "bote de basura":

1) estilo de decisión:

a) "por inadvertencia".

Se toma la decisión, cuando los problemas están vinculados a otras decisiones. Se hace sin atención a los problemas existentes y con un mínimo de tiempo y energía.

b) "al vuelo".

En algunos casos las decisiones están insatisfactoriamente asociadas a los problemas, hasta que aparece una decisión más atractiva.

c) "por resolución".

Algunas decisiones resuelven problemas, después de un tiempo en que se han utilizado.

Los tres estilos son excluyentes de una decisión, pero

complementarias en decisiones distintas.

2) actividad del problema. El grado de conflicto que acarrea un determinado problema dentro de la organización y el grado de articulación entre los diversos problemas.

3) latencia de los problemas.

4) actividad del que toma las decisiones.

5) dificultades que enfrenta el que toma las decisiones.

Todo ello refleja 8 grandes propiedades de los procesos decisorios de "bote de basura":

I.- La resolución de los problemas no es el estilo más usual para tomar las decisiones. Los otros dos estilos: "por inadvertencia" y "al vuelo" son más frecuentes.

II.- El proceso es sensible a las variaciones de la presión. A más presión, más dificultades para la toma de decisiones.

III. A través de las decisiones interactúan los problemas y los que toman las decisiones. Ambos se mueven de una decisión a otra.

Las interpretaciones de las decisiones cambian continuamente durante el proceso de resolución. Se arreglan y rearreglan los problemas, las decisiones y los que toman las decisiones. En estos cambios cambia el significado varias veces.

Los tres elementos (problemas, soluciones, decidores) se mueven de una oportunidad de decisión a otra; de tal manera, que la naturaleza de la decisión, el tiempo que toma y los problemas que resuelve dependen de un engranaje relativamente complicado de mezclas de: a) decisiones disponibles en un cierto tiempo, b) problemas que tienen acceso a la organización, c) soluciones buscando problemas que resolver, y d) demandas externas.

IV.- Hay importantes inteconexiones entre tres aspectos centrales

de la "eficiencia" del proceso decisorio: actividad del problema, latencia del problema y tiempo de decisión. El modelo "bote de basura" por ejemplo, tiene muchos problemas latentes, toma mucho tiempo para llegar a decisiones o activa fuertemente los problemas sin llegar a resolverlos.

V.- El proceso es fuertemente interactivo. Los fenómenos dependen de la particular combinación de las estructuras involucradas.

VI. Probablemente serán resueltos problemas importantes, sobre todo si la presión es fuerte.

VII.- Las decisiones importantes probablemente resolverán pocos problemas.

VIII.- Los fracasos en las decisiones se producen más en las decisiones más importantes y menos importantes y no tanto en las de en medio.

En el modelo "bote de basura", las oportunidades de decisión se ven como la conexión entre problemas, soluciones y decidores, no por su vínculo inherente en el sentido medios - fines, sino por su proximidad temporal. La lógica de ordenación es temporal y contextual, más que jerárquica y consecencial (de resultados) (March, 1984).

Cohen y March consideran, que el modelo "bote de basura" no es el más adecuado para resolver problemas, pero permite que se tomen decisiones y aún que se enfrenten problemas cuando la organización es ambigua en sus metas y conflictos, con problemas que no se entienden - que entran y salen del sistema - con un entorno cambiante y con personas que se encargan de la toma de decisiones y que a la vez se ocupan de múltiples cuestiones

(sobre todo políticas).

El modelo de anarquía organizada, nos permite acercarnos a la complejidad universitaria, de manera original; puesto que, no se basa en una rígida concepción de racionalidad instrumental y en una visión estática e irreal de las organizaciones. Al enfatizar, por ejemplo, el conflicto, la heterogeneidad, la desvinculación y la prioridad de lo simbólico, nos acerca a los elementos y procesos más cambiantes; que poco logran explicar otros modelos.

El concepto mismo, de anarquía organizada para el ámbito universitario - que presentan Cohen y March - avanza en la explicación de que estas organizaciones poseen un distinto tipo de orden, al de otra clase de organizaciones (como por ejemplo las empresas productivas).

Los rasgos predominantes del modelo se presentan y son constitutivos de todas las universidades estatales - en mayor o menor grado - todo el tiempo. Por ello, no constituyen necesariamente un sinónimo de:

- a) universidades profundamente conflictivas y/o intensamente atacadas (en mayor grado que las demás), que inclusive han corrido el riesgo de desaparecer total o parcialmente (como es el caso, por ejemplo en México de la Universidad Autónoma de Nayarit),
- b) universidades más desorganizadas y caóticas que las demás, y
- c) universidades profundamente divididas en grupos competitivos, de modo tal que no comparten una estructura relativamente unitaria (13).

Aunque - como ya se señaló - los distintos modelos nos

permiten reflexionar a grandes rasgos la situación universitaria, han sido utilizados como marco de interpretación en estudios de caso concretos, que buscan detectar los modelos predominantes en instituciones determinadas. Con ese carácter, Luis Porter (1988) analiza cinco universidades estatales en México, localizando en tres de ellas un modelo predominante: burocrático en una, racional - normativo en otra y anárquica (con una concepción distinta al modelo de anarquía organizada propuesto por March y Cohen) en la tercera. En las dos restantes, localiza elementos predominantes de modelos cambiantes e interactuantes (14).

NOTAS:

1
Luis Porter (1988) investigó 5 universidades públicas en México. Comparó la planeación en teoría con la planeación práctica de cada institución.

2
Jiménez Mier y Terán (1982) ilustra la concentración burocrático-política del gobierno universitario en el caso de la UNAM, en las autoridades ejecutivas (que manejan la inmensa burocracia, de estructura jerárquica descendente), los funcionarios de confianza y las direcciones de facultades, escuelas, centros e institutos. Presenta los organigramas de los períodos de los doctores: Javier Barros Sierra, Pablo González Casanova y Guillermo Soberón, para mostrar el impresionante crecimiento burocrático, sobre todo con respecto al último citado. La legislación facilita dicha concentración; pero no sólo de ella proviene; pues también se produce al margen de ésta, por ejemplo en numerosos "acuerdos de la rectoría". Existe también concentración legal del gobierno universitario en el rector y las autoridades. El primero es, por ejemplo, presidente del Consejo Universitario. Los directores además de ser autoridades en sí, constituyen un alto porcentaje del Consejo Universitario presidido por el rector. Son siempre parte decisiva de los consejos técnicos de las facultades y escuelas, así como los exclusivos integrantes de los consejos coordinadores de investigación. Además de las atribuciones legales el rector, tiene otras facultades, pues puede crear, transformar, fusionar y desaparecer dependencias - inclusive académicas - con el apoyo de la Comisión interna de Administración y Comisión de Planeación y de la Dirección General de Planeación. Otros renglones en que donde se da la concentración y el control son en: a) presupuesto, b) información (dentro y fuera de la UNAM), c) investigación (a través de las grandes coordinaciones). También se han creado centros al margen de la legislación dependientes directamente de autoridades y funcionarios, d) docencia (a través de la secretaría académica, consejo de estudios de posgrado y Colegio de directores de facultades y escuelas). La rectoría también tiene que ver con las ternas para directores y los secretarios académicos. Nombra también al coordinador del CCH y e) judicial.

3
El ejemplo que Gouldner plantea es el mecanismo de "supervisión estrecha", que crea un círculo vicioso, al perpetuar lo que pretendía eliminar: por la baja motivación (rendimiento) de los trabajadores... se instauran mecanismos rígidos de supervisión... que generan una serie de tensiones... para amortiguarlas se imponen más reglas... que por un lado mitigan las tensiones secundarias y por el otro refuerzan la baja motivación (que dió origen a toda la cadena).

4
Como un ejemplo en que predomina el modelo burocrático (por sobre

los demás), el Dr. Porter (1988) analizó la Universidad de Guanajuato. Señala que en esta universidad, frente a las fuertes inconsistencias ideológicas, las actividades burocráticas estabilizaron la situación. La estructura jerárquica y los procedimientos burocráticos eran dos elementos centrales del proceso de toma de decisiones. La institución poseía un patrón organizativo tradicional con un rango limitado de elecciones; por lo que en la década de los años setenta, operó repitiendo procedimientos y decisiones. Las actividades de planeación no funcionaron como tales. En los ochentas, el esfuerzo de cambiar la situación y buscar la "eficiencia" llevó a la concepción de varios proyectos en la línea de SINAPPES. Se inició con un diagnóstico, que puso al descubierto problemas difíciles de explicar. Había un consenso ficticio, pues la operación burocrática disfrazó durante mucho tiempo los conflictos.

5

Yuriria Castro Moreno (1988) en el interesante estudio de caso que realizó en el Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud del Instituto Politécnico Nacional, señala como singularmente importantes las consideraciones organizacionales. Concluye que no se logró consolidar un modelo organizativo de coordinación que promoviera la congruencia curricular interdisciplinaria y menciona entre los principales obstáculos institucionales para avalar una estructura académica adecuada a la propuesta, a la estructura administrativa que actuó desvinculada de las prioridades académicas. El modelo organizativo creado originalmente para el CICS - IPN buscaba responder a las innovaciones académicas. Con el paso del tiempo hubo retroceso a formas convencionales de organización y administración; lo que a su vez obstaculizó procesos importantes. Se adoptaron esquemas burocráticos, centralización (que va eliminando las opciones participativas) y desorganización académica.

6

Los estudios de caso sobre universidades, dependencias o programas específicos y entre ellos los que indagan el desarrollo que tuvieron algunas propuestas académicas innovadoras son muy importantes para buscar comprender la compleja vinculación que se produce entre el modelo de organización y administración universitaria dominante y la situación de dichos espacios académicos. Lo son también para aproximarse a los problemas que en ellos generó el inmenso crecimiento burocrático.

7

La demanda social y la planeación de recursos humanos y los métodos analíticos llamados tasa de retorno y efectividad de costo son los enfoques más comunes para definir que acciones deben tomarse frente a previsiones de posibles futuros (Porter, 1988).

8

Frente al modelo racional - normativo, Porter concluye que debe

generarse una nueva racionalidad que reconozca la naturaleza multidimensional del conocimiento social.

9

Para regular el otorgamiento de subsidios, SINAPPES requería que las unidades de planeación universitarias entregaran sus planes de desarrollo en las 3 funciones prioritarias y con base en presupuesto anual. Sólo 12 de las 34 universidades públicas completó al menos un plan institucional entre 1979 y 1984 y sólo 5 de ellas presentó un presupuesto en los términos requeridos (Porter, 1988).

10

Como ejemplo de un estudio de caso que marca predominantemente el modelo racional - normativo, está la Universidad Autónoma de Aguascalientes. El Mtro. Salvador Camacho (1987) investigó esta universidad, creada en junio de 1973 con apego al proyecto modernizador del Estado. Desde su inicio se establecieron criterios de pago de colegiaturas, normas de admisión y estrictos criterios de evaluación académica y de clasificación y promoción de los profesores. Se propuso un modelo de organización, que: consideraba los enfoques dominantes de la planeación educativa, pretendía superar los problemas y deficiencias de las universidades tradicionales y fue dado a conocer - como ejemplo - en las demás universidades. Se utilizó la estructura organizativa departamental, pero el poder quedó sujeto (a la manera tradicional) a la Junta de Gobierno (con la capacidad de seleccionar en última instancia a las personas para los cargos directivos) y con un peso decisivo en el rector y autoridades. Al mismo tiempo que el reiterativo énfasis en la eficiencia y la calidad académica, se ejerció un fuerte control político. Los intentos (fallidos) de formar dos sindicatos independientes - ligados al proyecto del SUNTU - y proyectos estudiantiles y de profesores de corte democrático, fueron fuertemente atacados; además de que, se reforzaron y crearon - frente a ellos - otros organismos de profesores y estudiantes. El Mtro. Camacho concluye que la UAA constituye un modelo típico de universidad modernizante, con las siguientes tendencias:

- 1) notorio impulso a las actividades de administración y planeación, buscando racionalidad y eficacia. La institución hace uso de criterios de empresa, dejando de lado los intereses de los participantes. Se sobreestima la planeación, organización y administración.
- 2) se enfatiza una determinada visión de la excelencia académica y la calidad educativa, con el fin de responder al aparato productivo.
- 3) la universidad se concibe como una instancia "científica" y neutra (a lo político e ideológico).
- 4) hay una intolancia extrema frente a la oposición.
- 5) se utiliza un discurso humanista, para neutralizar el tecnicismo; como un recurso ideológico.
- 6) se ha presentado a los demás como "modelo a seguir", apoyándose en los recursos financieros y discursivos del Estado - a través de SEP y ANUIES - y en el aspecto programático, en los

planes de educación superior.

7) está llena de contradicciones, se repiten los mismos problemas que tienen las universidades más antiguas y aún así, existen significativos espacios de trabajo.

8) es importante recuperar los logros que ha tenido en cuanto a sistematización y eficiencia en organización, planeación y desarrollo de actividades administrativas.

El ejemplo que utiliza el Dr. Luis Porter para ilustrar el modelo racional - normativo en las universidades estatales en México es también el de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

11

El Dr. Porter considera que el tiempo, las relaciones de poder y las ideologías son factores significativos que determinan las condiciones universitarias y que el concepto de cambios ideológicos ("ideological shifts") es útil para explicar sus diversos ciclos. Muchos encargados de la planeación han considerado durante largo tiempo que existe "una mejor manera" ("one best way") de organizarlas; tal como planteaba Frederick Taylor un modo único de organizar las fábricas en las primeras décadas de este siglo en Estados Unidos. Poca atención se centró en que las diferentes condiciones ambientales (políticas, culturales, históricas, etc.) requieren diferentes modos de organización.

12

Las autoridades y funcionarios universitarios tienen y ocupan más tiempo en los procesos decisorios. Aunque en algunas universidades existan órganos colegiados con autoridades por un lado y representantes de profesores, estudiantes y trabajadores administrativos por el otro, las primeras lo hacen como parte de sus tareas, mientras que el personal académico lo realiza además de la obligación de llevar a cabo las funciones sustantivas de investigación, docencia y extensión académica. Otras condicionantes, hacen pesar aún más la participación de los directivos en los órganos colegiados. Para ello se sugiere consultar las investigaciones de Carlos Marquis (1987) y Manuel Gil Antón (1987).

13

Con esta última visión, Porter (1988) presenta como modelo predominantemente anárquico, el ejemplo de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Señala, que en el contexto desigual y conflictivo de esa entidad federativa, la universidad desempeña un importante papel. Hay grupos competitivos en cada "campus" con diferentes intereses políticos locales.

En la búsqueda de nuevo rector, se enfrentaron tres grupos. El gobernador (asesorado por fuertes personalidades y autoridades federales) decidió suspender los subsidios. Como no se resolvía el problema intervino ANUIES, inclusive en el nombramiento del nuevo rector. Se devolvió el subsidio y la universidad abrió una unidad de planeación con los lineamientos de SINAPPES. El rector (que no había sido ninguno de los tres candidatos en pugna) se dedicó a tratar de subsanar los conflictos internos.

Se buscó generar información confiable, se fortaleció la unidad de planeación en términos del modelo racional. Se impuso formalmente y la unidad en sí misma se volvió una formalidad. No logró convertirse en una autoridad planificadora. La universidad continuó siendo un conjunto de grupos aislados y las decisiones siguieron tomándose aleatoriamente.

14

Como ejemplos de modelos cambiantes e interactuantes, Porter presenta dos casos de modelos político - colegiado y normativo, con: a) la Universidad Autónoma de Guerrero y b) la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Con respecto a la primera, el autor opina que cuando esta universidad se integró con una ideología cohesiva, la institución pudo actuar con un bajo nivel de incertidumbre y un elevado grado de motivación, compromiso y expectativas. Altamente politizada; se guió por el modelo político y tendió hacia el modelo colegiado.

Después, el sectarismo dividió la universidad, rompiendo su cohesión interna; dando lugar, así, a crear las condiciones de aplicación del modelo normativo, que también fue obstaculizado.

La lucha interna ha dificultado la planeación institucional. La fuerte presión gubernamental ha generado una cierta integración interna, con fines de supervivencia.

En cuanto a la Universidad Autónoma de Zacatecas, Porter considera que estableció nuevas ideologías que favorecieron su habilidad para cambiar. La organización de un Foro para la Reforma Universitaria en 1971, la define como: crítica, democrática y popular. Las reformas democráticas incluyeron una unidad de planeación. El proceso de participación y de búsqueda de consenso aseguró el compromiso a la acción organizacional.

La situación descrita no duró mucho, pues el conflicto rompió en cierta medida la unidad y se redujo la capacidad de cambio. En 1977, por ejemplo, surgió una crisis por la entrada de fuerzas opositoras. Algunas escuelas (Odontología, Química y Economía) que se enfrentaron fuertemente a ellas, lograron establecer un modelo colegiado de administración.

En los años setenta, pues, la organización y planeación, podrían caracterizarse - en cierta medida - dentro del modelo colegiado. Por las luchas internas, el movimiento estudiantil se debilitó en 1983 y la institución tendió hacia el modelo normativo. El modelo colegiado quedó reducido a unas cuantas escuelas.

El Dr. Porter al respecto señala, que el modelo racional tiende a reducir las expectativas y el compromiso, porque: a) la falta de información completa y confiable y la excesiva racionalización tienden a disminuir la motivación) y b) aumenta el riesgo de que se desechen propuestas que involucran cambios importantes (entre ellos, los ideológicos).

Hacia el exterior, la rectoría pudo asumir un discurso de corte racional y hacia el interior se buscaba el modelo colegiado. Esto se reflejó también en la unidad de planeación.

Se acordó con ANUIES una serie de estudios técnicos como base para la toma de decisiones y se introdujeron programas de formación de profesores e investigadores y de posgrado. Al mismo tiempo se conservó la imagen democrática.

Los problemas internos continuaron. En 1984, se siguió un proceso de toma de decisiones basado en las necesidades diarias, buscando resolver las urgencias y presiones. Las decisiones no eran estratégicas, sino circunstanciales. Por ello se decidió organizar un Foro para la Reforma (17 años después del anterior) buscando un nuevo marco ideológico. La busca de definición sigue siendo un proceso continuo.

CAPITULO VI. LAS UNIVERSIDADES EN MEXICO: ORGANIZACIONES COMPLEJAS.

A) Expansión.

Principales Procesos:

- I. aumento de instituciones educativas.
- II. incremento del gasto público en educación superior.
- III. nuevas opciones de formación profesional.
- IV. creación y aumento de posgrados.
- V. enorme crecimiento de la matrícula estudiantil.
- VI. aumento en la planta de personal académico.
- VII. aumento en la planta de trabajadores administrativos.
- VIII. sindicalismo universitario.
- IX. burocratización universitaria.
- X. aumento de egresados y de núcleos de profesionistas organizados.
- XI. incorporación de gran número de mujeres, nuevas figuras: estudiante-trabajador y cambio en la composición social de alumnos y maestros.
- XII. combinación de estructuras y procesos: antiguos y producto de la expansión.
- XIII. complejización de la división del trabajo universitario.
- XIV. multiplicación de los grupos de presión.
- XV. complejización en las articulaciones entre las instituciones educativas y la sociedad.
- XVI. legislación.
- XVII. producción de discursos.
- XVIII. discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanza superior.

B) Contracción o Lento Crecimiento.

Principales Procesos:

- I. disminución de las tasas de crecimiento de la matrícula.
- II. continuación de medidas para hacer descender la demanda y para desviarla hacia otros subsistemas y niveles.
- III. decremento del gasto educativo en términos reales.
- IV. mayor deterioro científico.
- V. se agudiza la política eficientista.
- VI. producción de discursos.
- VII. continuación del discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanza superior.
- VIII. la burocracia universitaria mantiene fuertemente sus espacios y vínculos y continúa el burocratismo en la operación cotidiana de las universidades.
- IX. disminución de los salarios reales y de las condiciones de vida de los trabajadores de la educación.
- X. deterioro académico.

Notas.

CAPITULO VI. LAS UNIVERSIDADES EN MEXICO: ORGANIZACIONES COMPLEJAS.

"La organización es como una araña enorme, cuya telarama se va adueñando de todos los rincones". El hombre equivocado, Novela Colectiva, Joaquín Mortiz, 1988.

En las últimas décadas de nuestro siglo, pueden delinearse - con fines analíticos - dos grandes situaciones de la universidad mexicana:

- A) una de expansión, fundamentalmente en los años setenta (1), y
- B) una de contracción o lento crecimiento desde la década de ochenta - significativamente marcada por la crisis estructural que aqueja a nuestro país.

A continuación se especifican los principales rasgos que las definen y que están fuertemente vinculados a la política del gobierno federal para el nivel educativo superior.

A) EXPANSION.

Esta compleja combinación de procesos transformó la universidad tradicional en una universidad masificada (2). El principal promotor fue el gobierno federal (3), sobre todo a través del gasto público en educación.

Joaquín Brunner (1985) al respecto afirma, que dicha expansión no fue el producto de una decisión racional, sino el resultado de un complejo proceso social de negociación que fue transformando y articulando - a los proyectos educativos centrales - las demandas educativas y de movilidad social de algunos sectores con posibilidades de presión frente al Estado. Esto implicó legitimidad y estabilidad política.

A.I. PRINCIPALES PROCESOS.-

En los años setenta cristalizaron diversos procesos interconectados, que convirtieron a las universidades mexicanas en organizaciones complejas. Aumentó la heterogeneidad de la educación media superior y superior e internamente su diferenciación institucional.

Estos son:

I.- aumento notorio de las instituciones educativas - tanto públicas como privadas - de todo el país, en su:
a) número (4) y b) tamaño.

Se crearon, por ejemplo, nuevas opciones que pudieran restar peso a la UNAM y a su interior se llevó a cabo una importante política de descentralización.

El gobierno por un lado creó y amplió instituciones directamente dependientes (como el subsistema tecnológico) y por otro intervino en la creación y desarrollo de las universidades autónomas.

Apoyo también con diversas medidas a las universidades privadas (5)

No se modificó fuertemente la concentración en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la desigual distribución regional. Aún así, descendió el número de estudiantes ubicado en el Distrito Federal (6).

Aunque no como una política frecuente, se utilizó el mecanismo de crear instituciones educativas de "contrapeso". Se crean, por ejemplo, otras Casas de Estudio (con el apoyo del Estado y/o de los gobernadores de algunas entidades de la República) para neutralizar las iniciativas de las universidades que se consideran conflictivas (7).

II.- incremento creciente del gasto público en educación superior

Las tendencias fueron desiguales entre los subsistemas y universidades (8).

Constituye un punto central de negociación con el Estado(9).

Con diversas estrategias, el gobierno federal fue absorbiendo el financiamiento de las universidades. La relación básica de éstas - hasta finales de los años sesenta - había sido con los gobiernos estatales. En los setentas, la relación primordial será con el ejecutivo federal y las dependencias del sector educativo. Los subsidios aumentarán inmensamente en la primera parte de la década.

III.- nuevas opciones de formación profesional en educación media superior y superior.

Principalmente a través de una red tecnológica, que incluye salidas terminales a nivel medio [sobre todo desde 1977 (10)].

Se diversifica y legaliza la emisión de títulos y certificados.

A pesar de ello, se mantienen patrones tradicionales de adscripción en áreas y carreras.

IV.- creación y aumento de posgrados.

En algunas instituciones y en ciertas áreas (principalmente de las ciencias exactas y naturales) con programas de alto nivel y especialización. La proliferación de diversas maestrías y doctorados (con diversos grados de rigurosidad académica) contribuyó al credencialismo educativo.

V.- la matrícula estudiantil creció de manera muy significativa, - llegando - en muchas áreas del conocimiento - a masificarse y haciendo muy heterogénea su demanda. (11)

VI.- creció la planta de personal académico, (12) dando lugar a un importante mercado académico universitario y a la búsqueda y polémica en torno a la "profesionalización de la docencia" (13). Aumentan los investigadores y los servicios culturales.

No sólo hay mayor número de profesores, sino que existe una gran heterogeneidad entre ellos (por instituciones, dependencias, disciplinas, niveles de enseñanza, condiciones de contratación, etc.) y se modifican y diversifican sustancialmente las situaciones educativas en donde trabajan.

VII.- creció la planta de trabajadores administrativos.

VIII.-se desarrolla el sindicalismo universitario (académico y administrativo) y de posiciones antagónicas (14).

IX.- se multiplican los sectores, órganos, posiciones y puestos administrativos y con todo ello, las autoridades y funcionarios universitarios y los trabajadores de confianza, llegando a constituirse una inmensa y poderosa burocracia. Además de multiplicarse el espacio burocrático, también se extiende el burocratismo en la operación cotidiana de las universidades.

La administración de sus recursos, el control de los procesos y la nueva división del trabajo, fueron acompañados de la presencia de una nueva racionalidad (discursiva, pero no lograda realmente) y la aparición de un nuevo sujeto: las burocracias profesionales (Cfr. Casillas, 1989).

Las Rectorías se fortalecen inmensamente como poder central. Se presentan como la alianza entre las distintas fuerzas corporativas de intelectuales, que entre sí se disputan el poder

(Guevara Niebla, 1980).

Poseen fuertes vínculos y articulaciones con sectores burocráticos externos.

La burocracia interna sustenta el aumento de poder en las Rectorías, los directores y los numerosos funcionarios (15), a expensas de los consejos universitarios y de los órganos de representación.

Surge la carrera político - burocrática en las universidades, separada de la académica; a tal extremo, que muchos de los miembros del personal académico que entran en la administración se quedan en ella, alejándose del ejercicio de las funciones sustantivas.

Se fortalece también como respuesta frente al sindicalismo universitario.

X.- se multiplica el número de egresados. Aumentan los núcleos de profesionistas organizados; algunos con enorme poder al interno de las universidades y en sus campos de acción social.

XI.- se incorporan gran número de mujeres [alumnas (16), profesoras (17) y trabajadoras administrativas], aparecen nuevas figuras como la del estudiante-trabajador y cambia sensiblemente la composición social de alumnos y maestros en la universidad.

La universidad masificada implicó un importante proceso de apertura (y una cierta movilidad social) al permitir el acceso a la educación media superior y superior - previamente reservada a las élites - a sectores sociales más amplios; principalmente de los estratos medios, conformando lo que Brunner (1985) define como fenómeno de "mesocrátización" (18).

No significó, sin embargo, una verdadera democratización -

entendida como "igualdad de oportunidades" - (Fuentes, 1986).

La universidad - como cúspide de la pirámide escolar - no puede (y en realidad no busca) transformar radicalmente "las bases de la selección social" (19) que se producen y reproducen en las otras esferas de lo social, en los niveles educativos previos (20) y con respecto a los que no logran entrar al sistema de escolarización formal (21).

"El propio aparato escolar elimina dos tercios de cada generación estudiantil antes de que ingrese en la enseñanza media superior..." (Fuentes, 1986).

"Hay una franja de la población que puede llamarse 'indiferente' para el sistema educativo, pues siendo su objeto teórico nunca llega a ser su 'objeto real' (Dominguez y Ponce, 1989).

Se conservaron pautas que promueven la desigualdad social, tanto en los niveles regionales e institucionales, como al interno de los centros de enseñanza.

Se fueron transfiriendo a la educación superior procesos de: diferenciación institucional (22), credencialismo, y devaluación educativa (principalmente de títulos, conocimientos y habilidades).

XII.- como parte de la diferenciación institucional muchas de las estructuras organizativas, características y problemas internos y de vinculación con la sociedad que definían a la universidad tradicional - previa a este tremendo proceso expansivo - se conservaron (23) y fueron rearticulándose de múltiples maneras con las situaciones de crecimiento e innovación.

XIII.-se complejizó la división del trabajo universitario y se produjo una compleja red de relaciones entre los diversos sectores universitarios [estudiantes; profesores, investigadores y técnicos académicos; trabajadores administrativos de base, trabajadores de confianza y autoridades y funcionarios (administrativos y académico-administrativos)].

"Cada mercado tiene sus propias bases de reclutamiento, vías de constitución y acceso, formas orgánicas, culturas, formas de estratificación y segmentación internas, y estrategias." Kent, (1987)

Se producen diversas organizaciones y movimientos que reclaman mayor participación en la toma de decisiones, generados por los tres primeros sectores. Hay nuevas ideologías y nuevos circuitos de movilidad política (Casillas, 1987).

...."la universidad es un espacio ideológicamente sensible", poco propenso al inmovilismo, Brunner (1985).

XIV.- se multiplican los grupos de presión al interno de las universidades por ausencia de mecanismos institucionales fuertes que den cabida a la negociación e incorporación de grupos plurales de interés (24).

XV.- se complejizan también enormemente las articulaciones entre las instituciones educativas y la sociedad, fundamentalmente con:

a) el Estado (25).

- el Ejecutivo Federal hizo más directa y centralizadora su intervención (a partir de 1970 y principalmente a través de organismos gubernamentales).

- paralelamente hubo severos problemas con los gobernadores de algunos estados e inclusive intervención de la fuerza pública en varias instituciones (incluida la UNAM). Asume un carácter diferente con respecto a cada una de las universidades. Hay un discurso relativamente abierto, a pesar de que se conserva un fuerte control.

b) con los mercados de trabajo.

Se agudiza fuertemente la contradicción entre:

- la formación profesional (perfil de las carreras y egresados) y los conocimientos y habilidades demandados y utilizados realmente en las fuentes de trabajo.

En algunos trabajos, por ejemplo, la preparación requerida puede ser: a) mayor o b) menor a la que recibieron los estudiantes universitarios. También, se dan múltiples ocasiones en que se ocupan indistintamente profesionistas de distintas disciplinas para desempeñar un mismo tipo de trabajo.

- la oferta de profesionistas y la oferta de empleos disponibles para los egresados (26)

c) con asociaciones profesionales, centros e institutos de investigación (a nivel nacional e internacional), organismos culturales, organizaciones populares, etc.

XVI.- A finales de la década de los setenta, para el control político a nivel nacional y al interno de los centros de enseñanza, se empleó un mecanismo fundamental: la legislación.

En octubre de 1979 se presentó la iniciativa de decreto para adicionar la Fracción VIII del Artículo Tercero Constitucional y así elevar al rango máximo la autonomía universitaria (27).

Se había producido una fuerte lucha en diversos espacios y foros en contra del proyecto de adición de un Apartado "C" al Artículo 123 Constitucional presentado por el rector de la UNAM, Guillermo Soberón en 1976, para reglamentar las relaciones laborales en las universidades e institutos de enseñanza superior con carácter público. La oposición a dicho proyecto se centraba en las restricciones que contenía en cuanto a: derechos de asociación, contratación colectiva, titularidad, huelga y estabilidad en el empleo (Woldenberg, 1979).

Como consecuencia de la fuerte oposición de diversos

sectores, las relaciones laborales universitarias quedaron reguladas por medio de una sección especial del Apartado "A" (que estipula que las universidades fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico).

Se establece la distinción entre lo académico y lo administrativo y entre lo académico y lo laboral.

Al interno de las universidades se promueven los cambios de Estatutos. Sobre esto también la UNAM tendrá un papel protagónico.

XVII.-la comunicación colectiva, la producción de discursos, modelos y símbolos y la preservación de una cierta imagen pública (28) ocupan un lugar muy significativo en la vida universitaria, sobre todo para la burocracia universitaria.

Hay una obvia brecha entre discursos y realidad.

Es importante señalar, también, que a pesar de los reiterativos discursos sobre racionalidad, eficacia y eficiencia, las universidades poseen áreas increíblemente ineficientes - que obstaculizan severamente las funciones sustantivas.

La UNAM en especial - por su carácter de nacional - ha ocupado (con mayor o menor firmeza en distintos momentos y con diferentes enfoques) el papel de "líder" en el sistema de educación media superior y superior. Sus directrices tienen enorme influencia en: políticas educativas del país, otros subsistemas y niveles educativos, las universidades estatales y privadas incorporadas. Ocupa un lugar predominante en ANUIES. La producción de su discurso traspasa el ámbito universitario e inclusive el educativo.

XVIII.-al manifestarse tal diversidad institucional en todo el país, el sector educativo gubernamental va articulando paulatinamente un discurso en torno a un sistema nacional de universidades e institutos de enseñanza superior. No se trata realmente de un sistema nacional, sino de un agregado heterogéneo de universidades.

Los "subsistemas" (universitario, tecnológico y de normales) y sus niveles de diferenciación interna se mantienen claramente separados.

Se abrió paso a una "racionalidad planificadora", buscando controlar y regular los procesos educativos y a una burocracia profesional a nivel nacional - en el ámbito de la educación superior - en y entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación nacional de universidades e institutos de enseñanza superior (ANUIES) para implementarla. (Casillas, 1987) (29).

Esta racionalidad - que tiene mucho de política y de burocrática - se convirtió en dominante con respecto a la anterior racionalidad académica.

B) CONTRACCION O LENTO CRECIMIENTO.

Las universidades mexicanas - siempre en continuo cambio y estrechamente articuladas con el contexto social más amplio - empiezan paulatinamente un nuevo proceso de transformación en la década de los ochenta.

A diferencia de su situación previa - marcada por una fuerte expansión y diversificación - la situación actual podría caracterizarse como una búsqueda de frenar el crecimiento y - en donde ha sido posible - de recortar acciones previamente establecidas (30).

Lo que parecía una expansión sin límite, empieza a

convertirse - no siempre de manera evidente, ni con gran rapidez - en una política de contracción: presupuestaria, de las actividades institucionales, del trabajo académico y del ingreso de alumnos.

En los primeros años de la década (Olac Fuentes, en: Gil Antón, 1989) la dinámica de expansión del sistema era todavía tan grande, que permitía incorporar cada año entre un millón y un millón trescientos mil nuevos alumnos.

En los últimos años de esa década casi todos los niveles educativos (preescolar, medio básico, medio superior y superior) entran en una fase de lento crecimiento y en el de la primaria se produce decrecimiento (31).

Aunque se empezó a limitar - en términos relativos - el enorme crecimiento (principalmente de la matrícula) a partir de la segunda parte de la década de los setentas (32), la estrategia de detener la expansión de la educación media superior y superior se formula explícitamente a partir del reconocimiento de una crisis estructural en México por parte del Estado.

Desde los ochentas, pues, emergen los resultados de algunas de las políticas que empezaron a instrumentarse en los setentas. No todos los conflictos se generaron por la crisis. Muchos provienen de inadecuaciones anteriores y de situaciones no resueltas. Por un lado, hubo propuestas importantes que sólo se aplicaron superficialmente y por otro políticas que ya existían y que empezaron a imponerse de manera coercitiva.

Podrían sintetizarse brevemente algunos de los principales procesos interconectados, que afectan fuertemente a la educación superior:

I. Las tasas de crecimiento de la matrícula en educación superior disminuyen considerablemente (33), a pesar de la demanda educativa.

Esto se produce como resultado de la implementación de mecanismos que limitan el acceso. Se disfrazan discursivamente como necesidad de mejorar la calidad educativa (34) - frente a la expansión educativa anterior - y como un resultado de las políticas instrumentadas para enfrentar la crisis.

El Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994, por ejemplo, reitera que la acelerada expansión del sistema educativo "produjo desequilibrios académicos en detrimento de la calidad educativa" y enfatiza en contraposición al crecimiento una serie de metas cualitativas, poco operativas y de una enorme amplitud.

Se impone la decisión de detener el crecimiento, (Munoz Izquierdo, 1988) aún cuando la etapa previa dejó todavía fuera del nivel superior a muchos (sólo atiende a uno de cada ocho de 20 a 24 años de edad) y la enseñanza media mantuvo aún una tendencia ascendente, que siguió repercutiendo en la demanda.

Se impone restricción del ingreso en general y sigue la política de limitar el acceso en algunas carreras universitarias saturadas (en ciencias de la salud, por ejemplo, entre 1979 y 1980 no hubo crecimiento).

II. continúan las medidas tendientes a hacer descender la demanda de los servicios educativos (a nivel superior) y seguir desviando la matrícula hacia otros subsistemas y niveles.

Entre ellas están, la desviación: de los egresados de secundaria a carreras terminales, a nivel de bachillerato y nivel

superior hacia el subsistema tecnológico (directamente dependiente del Estado) (35) y en determinadas carreras, hacia las universidades estatales.

También se busca desplazar la formación de recursos de alta capacidad en determinadas áreas del conocimiento, hacia: universidades privadas, centros públicos de especialización y posgrado y proyectos en el extranjero .

III. el crecimiento del gasto educativo se ha detenido en términos reales

El Dr. Carlos Muñoz Izquierdo (1988) al respecto afirma, que ya desde 1984 podía observarse que el sistema escolar estaba atendiendo un alumnado superior en 50% al de 1977, con los mismos recursos económicos (expresados en términos constantes) que se le habían asignado siete años antes. Correlativamente disminuyó la proporción del producto interno bruto dedicada al financiamiento de la educación superior (36).

IV. mayor deterioro científico en el país.

El Dr. Ruy Pérez Tamayo (1990), señala diez aspectos: 1) pérdida progresiva de los ingresos de los científicos, 2) "fuga de cerebros", 3) disminución progresiva de la matrícula en carreras científicas y en el posgrado y nulo crecimiento de la comunidad científica, 4) disminución progresiva del gasto público en ciencia y tecnología (en 1988 llegó a ser el 63% del de 1980), 5) aprobación en 1986 de una Ley para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, que nunca se cumplió, 6) demagogia oficial sobre el papel de la ciencia y la tecnología, 7) desaparición de la Dirección Adjunta de Asuntos Internacionales del CONACYT,

elevación de precios de libros y revistas, ausencia de recursos para participar en reuniones y congresos internacionales, 8) autorización a representantes de firmas extranjeras productoras de insumos científicos para elevar sus precios (de 2 a 7 veces) y ausencia de una política de importación que favorezca a la ciencia y la tecnología, 9) ausencia de científicos en las dependencias oficiales (en donde se toman las decisiones que les afectan) y 10) falta de una política científica nacional.

V. Los discursos, sobre todo del sector educativo gubernamental, ocupan un lugar relevante.

Se emiten continuamente con el fin de justificar las severas medidas que se van imponiendo. Giran principalmente en torno de las temáticas de la: crisis, necesidad de elevar la calidad de una educación masificada y la optimización de los recursos.

VI. Se sigue imponiendo la necesidad de configurar un sistema nacional de educación superior, que continúa sin lograrse.

VII. La burocracia universitaria mantiene fuertemente sus espacios y vínculos y continúa el burocratismo en la operación cotidiana de las universidades.

VIII. Se agudiza la política eficientista en educación superior y sigue presentándose la planeación como el instrumento racional idóneo para el logro de los objetivos.

Con ese fin, el Estado otorga un papel más activo a la Asociación nacional de universidades e institutos de enseñanza superior (ANUIES) y al aparato burocrático SEP - ANUIES encargado de la normatividad en la planeación educativa.

A la sensible reducción del financiamiento se agrega, la

política de un cierto financiamiento extraordinario, para aquellas instituciones educativas que mejor respondan a las directrices de planeación propuestas por la Coordinación nacional para la planeación de la educación superior (CONPES), plasmadas en el Programa integral para el desarrollo de la educación superior (PROIDES).

El financiamiento de las universidades se asociará discursivamente cada vez más a la temática del deterioro académico. Se señalan deficiencias en las universidades y se indica "que en adelante la asignación de recursos estará regida por criterios de calidad y de eficiencia".

Hay, pues, un fuerte control del financiamiento ordinario y extraordinario de las instituciones educativas. Con éste último se fomentan determinadas acciones y se restringen algunas posibilidades de expansión.

Se hace uso en mayor grado de determinados criterios de eficiencia, racionalización (37) y descentralización.

- IX. severa disminución de los salarios reales y las condiciones de vida de los trabajadores de la educación.
- X. insuficiente atención real en detener la acelerada tendencia al deterioro de las funciones universitarias prioritarias: docencia, investigación y extensión, (sobre todo en los campos de las ciencias sociales y humanidades).

Aunque las diferencias entre las instituciones y dependencias universitarias y entre las distintas disciplinas son muy grandes, puede señalarse que se ha producido un importante deterioro en las condiciones en que se desarrolla el trabajo académico.

Esto se produce no sólo por los recortes materiales, sino por la imposición de medidas de control y el dominio del sector académico - administrativo universitario por sobre las funciones sustantivas.

Como conclusión, sería importante explicitar como hipótesis - a ser reflexionada e investigada - la posibilidad de que se esté produciendo - paralelamente a la restricción de la demanda educativa y al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo universitario - una desprofesionalización paulatina del personal académico - que logró en décadas anteriores y aún en los años ochentas constituir un mercado académico importante en las instituciones de educación superior.

NOTAS.

1

Las condiciones que dieron lugar a la impresionante expansión universitaria en México, se van generando en las primeras décadas del presente siglo. Este apartado trata únicamente la década de los años setenta, en que cristaliza dicha situación.

2

La universidad masificada en México se ha convertido en un interesante campo de estudio, aún poco desarrollado. Los autores consultados coinciden en su complejidad, por la multiplicidad de articulaciones - internas y externas - que ésta tiene. Se parte de reconocer que se trata de un espacio fuertemente contradictorio y cambiante.

3

Con fines de análisis, los principales acontecimientos de la década de los setenta en cuanto a las complejas articulaciones entre el Estado y las universidades del país, podrían dividirse en dos partes: la primera - de 1970 a 1976 - la relación que establece el régimen presidencial de Luis Echeverría con ellas. Esta ha sido discursivamente calificada como una estrategia de "reconciliación" (después de la represión de los movimientos estudiantiles de 1966, 1968 y 1971), pero que mantiene fuertes elementos de control. La segunda - de 1976 a 1982 - los principales rasgos del vínculo que establece el régimen presidencial de José López Portillo al respecto. En esta etapa la estrategia de control se endurece, se presenta revestida en por la reforma administrativa y la planeación educativa y conlleva el inicio de una serie de medidas que tienden paulatinamente a la contracción (crecimiento lento) del sistema educativo. El tema no se desarrolla en este trabajo.

4

El Seminario de universidades públicas mexicanas de la UAM - Azcapotzalco (Gil Antón y otros, 1989) afirma que en 1964 había 80 instituciones de educación superior. De 1964 a 1985 surgen aproximadamente 200 nuevas instituciones del mismo nivel educativo.

5

En algunos casos, como el del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el Centro de Enseñanza Técnica y Superior les otorgó subsidios económicos. En otros amplió sus atribuciones legales (como en el caso de la Universidad Iberoamericana) y dió facilidades administrativas para proyectos de innovación importantes (Latapi, 1982). Domínguez y Ponce (1989) concluyen que a nivel de licenciatura la participación del sector privado - aunque minoritaria - se ha venido incrementando para situarse en poco más del 15% en 1987 (a nivel posgrado fue de 18%). En licenciatura y posgrado las instituciones públicas atienden a un número mayor de estudiantes por institución que las privadas en un factor de 6.8 y 2.3.

6
Los estudiantes en el Distrito Federal eran 67% en 1960, 50% en 1970 y 31% en 1980 (Casillas, 1989).

7
Por ejemplo, en Sinaloa - frente a la Universidad Autónoma (UAS) se crea la Universidad de Occidente y planteles del Colegio de Bachilleres de jurisdicción estatal.

8
De 1970 a 1976 (Latapi, 1982) la federación subsidió a los estudiantes de las grandes instituciones educativas del Distrito Federal con una cantidad tres veces mayor que la otorgada a los estudiantes del interior del país. Tres de las universidades en Guadalajara, Nuevo León y Veracruz absorbían el 30% de los recursos.

9
Por la autonomía universitaria, el Estado sólo puede manipular el subsidio como un todo (Levy, 1987), pues las universidades formulan su propio presupuesto y están eximidas de rendir cuentas exactas de su uso. Levy afirma que el gobierno mexicano no ha castigado a las universidades reduciendo (en términos absolutos) sus fondos, pues de 1959 a 1975 hubo 27 disminuciones en 418 subsidios anuales (6.5%). Las reducciones federales fueron del 2.4%. Hubo dos congelamientos: uno en la UNAM en el régimen presidencial de Díaz Ordaz (1964-1969). Colectivamente las universidades estatales comparten esa seguridad; a nivel institucional la situación es distinta. En el régimen presidencial de Luis Echeverría (1970 - 1976) este autor opina, que los desórdenes universitarios no afectaron fuertemente los subsidios. El presupuesto, se combinó con una "política de dádivas" por parte del presidente. La desigual asignación del presupuesto tuvo que ver en mucho con el acceso de las instituciones con respecto al poder central; con pautas no siempre específicas y con importantes tácticas de "manipulación de la incertidumbre" (Levy, 1987) con respecto a la cantidad, la fuente y el tiempo (presión de la demora). Para el Dr. Pablo Latapi (1982), los subsidios en esa época tuvieron además las siguientes características: a) no se emplearon como instrumento de planeación (por ejemplo para imponer carreras consideradas como prioritarias), b) no hubo coacción para el logro de metas, c) no se exigieron cuentas sobre su uso, d) no se utilizaron para someter o castigar a las universidades conflictivas; aunque sí hubo retenciones temporales, e) el criterio fundamental de asignación es el número global de estudiantes; aunque se favoreció más a unas instituciones que a otras (más a la UNAM que a las demás universidades estatales, más a los institutos tecnológicos que al IPN. Entre el sistema universitario y el tecnológico resulta más beneficiado el primero) y f) no se privilegió el apoyo a los estados e instituciones más carentes. En la segunda parte de la década de los setenta, disminuye el gasto público en educación.

10

En la década de los años sesenta - después de veinte años de oposición - la UNAM estableció un sistema de carreras cortas; que resultó un fracaso.

Resalta el crecimiento de la educación profesional media pues de 1976 a 1982 se paso de 81 mil estudiantes a 350 mil. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) se creó en 1978, Pescador (1983).

El Seminario de universidades públicas mexicanas de UAM - A (Gil Antón y otros, 1989) afirma que en 1960 había a nivel nacional 127 planes de estudio y en 1982 se había incrementado a 302.

11

El Seminario de universidades públicas mexicanas de UAM - A (Gil Antón y otros, 1989) presenta las siguientes cifras: en 1960 había 75, 300 estudiantes (que representaban el 2.7% del grupo de edad de 20 a 24 años). En 1985 ya eran 1,107,760 alumnos (y representaban el 13.0% del mismo grupo de edad).

La tasa bruta de escolaridad (Casillas, 1989) pasó de 2.73% en 1960 a 6.72% en 1970, 13.11% en 1980 y 12.60% en 1985.

Domínguez y Ponce (1989) afirman que la matrícula de estudios superiores (licenciatura y posgrado) ha tenido la menor participación relativa dentro de la matrícula total nacional: la de nivel licenciatura fue en 1950 inferior al 1% de la total y en 1987, el 4.3%. Tendencialmente su participación relativa podría crecer a 5.4% y 5.5% en los años 2000 y 2010; respectivamente: 1.7 y 1.8 millones de alumnos.

12

En todas las universidades del país (Kent, 1986 y 1987) la planta docente global ascendió en 1984 a 92,926 profesores, de los cuales los de la UNAM representaron el 25% .

Entre 1965 y 1983 la planta docente en las licenciaturas de la UNAM pasó de 4 409 a 23 549. La tasa anual de crecimiento fue de 9.9% (el impulso mayor fue de 1973 a 1978 con una tasa media anual de 14.5%). La expansión rebasó incluso la tasa de aumento de la matrícula, pues: mientras la población escolar se triplicó, la de docentes se quintuplicó.

13

La profesionalización de la docencia ha sido conceptualizada de maneras diversas, pero se localizan elementos en común (Hirsch, 1984 y 1985): a) docencia como relación laboral prioritaria, creación de la "carrera docente" y búsqueda de que el mayor número posible de maestros sea de tiempo completo, b) creación de asociaciones y colegios de profesores que promuevan la conciencia grupal y gremial, integración de equipos de trabajo y de investigación que busquen desarrollar la teoría educativa y resolver problemas de la enseñanza, c) preparación y ejercicio en cuanto a: áreas de conocimiento, aspectos pedagógico- didácticos e investigación ligada a la docencia, d) creación de plazas de becarios en docencia e investigación para apoyar su formación como cuadros académicos, e) creación de organismos y programas en instituciones y dependencias universitarias (principalmente facultades y escuelas) de apoyo a la docencia, f) conciencia de

la multiplicidad de implicaciones de la docencia, capacidad para cuestionar las finalidades y contenidos de la enseñanza, los programas de estudio y los métodos de enseñanza y para desarrollar e implantar innovaciones, y inserción en la vida profesional, vinculación con otras instituciones, con la problemática de reforma académica y política universitaria y con la comunidad y la sociedad en su conjunto. Existen también definiciones mucho más restringidas, que se limitan a considerar la profesionalización de la docencia como formación de profesores y/o mejor desempeño de las labores docentes, principalmente su actuación en el aula.

14

Con importantes antecedentes desde 1929 (Woldenberg, 1979). Habrá un notorio rechazo por parte del Estado y de la mayor parte de las autoridades universitarias en cuanto a la formación de sindicatos, y más cuando se intenta que éstos representen simultáneamente al personal académico y administrativo. Frente a la creación de sindicatos universitarios, algunas autoridades responden también con la formación de asociaciones y sindicatos coligados con la autoridad central. Esto se produce tanto al interior de los centros de enseñanza, como a nivel nacional. En este último se genera el Sindicato Unico de Trabajadores Universitarios (SUNTU), al que se niega el registro formal. A nivel nacional, se crea en contra del SUNTU el Sindicato Nacional de Trabajadores Universitarios (SNTU) y la Asociación de asociaciones y sindicatos de personal académico universitario (ANASPAN). Frente a la propuesta - también rechazada - de una federación nacional de sindicatos (basada en el SUNTU) se plantea la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU).

15

La inmensa burocracia interna puede ejemplificarse claramente con el caso de la UNAM. Kent (1987) enumera: 9 planteles de la Escuela Nacional Preparatoria, 5 del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), 17 facultades y escuelas, 5 ENEPs (Escuelas nacionales de estudios profesionales) con 44 carreras, el sistema de universidad abierta (16 programas en 5 planteles), posgrado con 90 especialidades, 122 maestrías y 48 doctorados, 32 institutos y 10 centros de investigación. De 1974 a 1977 los 5 planteles de ENEP crearon 500 funcionarios. En 1980 en la misma UNAM se registran 5,107 empleados de confianza y decenas de grupos burocráticos. De 1970 a 1980 se crearon en la Universidad Nacional numerosas unidades académicas, que dieron lugar a muchísimos nuevos puestos. A nivel de bachillerato: 5 CCH y una unidad central; en licenciatura: la facultad de Psicología, la Escuela Nacional de Trabajo Social y 5 ENEP; en posgrado: 38 especialidades, 71 maestrías y 32 doctorados y la unidad de posgrado del CCH; en investigación: 3 institutos, 9 centros, 12 programas y convenios. Aunque Kent no los menciona, habría que añadir a esta larga lista los centros de extensión universitaria y muchos otros centros y programas nuevos que hicieron crecer de manera impresionante a la Universidad Nacional. Este tema se desarrolla también ampliamente en: Jiménez Mier y Terán (1980).

16

Liliana Morales Hernández (1969) afirma que para 1969 la matrícula nacional era de 186,041 alumnos en educación superior. El 82.7% de ella era de hombres y el 17.3% de mujeres. En 1977 la matrícula nacional creció 1.89 veces, en el caso de los hombres a razón de 1.58 y la femenina a la de 3.4. La distribución porcentual pasó al 73.7 y 27.3% respectivamente. En el periodo 1977 - 1985, el crecimiento de la matrícula nacional fue del 79%; la masculina al ritmo del 59% y la femenina al de 135%, la distribución porcentual continúa en su tendencia hacia la nivelación con 65.5 y 34.5% ". De "1969 a 1985 la población nacional en educación superior creció 4.19 veces; la población masculina a razón de 3.39 y la femenina en 9.4". "..... es el aumento relativo de la matrícula femenina lo que explica la cuarta parte de la expansión total". A las cifras aportadas por Liliana Morales, habría que agregar, que aunque algunas áreas se "femenizan", el control de esos gremios disciplinarios no necesariamente lo ejercen las mujeres.

17

Sobre la mujer profesionalista universitaria, se sugiere consultar la investigación que llevó a cabo Nora Garro (1989) en las tres unidades de la UAM y en las cuatro unidades de la UPN en el D.F. De las conclusiones resalta que las mujeres representan el 32% del total de profesores de tiempo completo de la UAM y el 47% de las unidades de la UPN en el D.F.

18

Virgilio Alvarez (1987) sintetiza las demandas sociales a la universidad en lo siguiente: a) los sectores sociales dominantes consideran - que a partir de los estudios universitarios - pueden formar los recursos humanos necesarios para su fortalecimiento social, político y económico; afirmar y ampliar sus conocimientos; obtener las credenciales necesarias para mantener o mejorar su posición social y legitimar sus concepciones del mundo y la sociedad. Los sectores subalternos - que lograron una cierta representatividad - encontraron en la educación superior una posibilidad: real o ficticia para mantenerse o mejorar su posición en el sistema social.

19

La universidad justifica su existencia (Portantiero, 1978) como depositaria de la 'actividad intelectual', legitimando la división social del trabajo (principalmente al separar el mundo de la universidad y el mundo del trabajo). Tiende a reproducir muchos de los condicionantes y conductas que se van formando en los niveles de escolarización previos, como por ejemplo: formalismo, respeto a la autoridad y a la jerarquía, énfasis en la conducta racional y relaciones de competencia. La "Teoría de la Reproducción", ampliamente tratada en Ciencias de la Educación, da cuenta de este tipo de procesos que reproducen a partir de la escuela la desigualdad social, principalmente en educación básica y media básica (en Francia y Estados Unidos). A nivel de educación media superior y superior

en México es retomada como marco de interpretación (incluida su crítica) por la mayoría de los autores que investigan la universidad mexicana. Lo mismo sucede con "Teorías de la Resistencia", cuyo principal exponente es Henry Giroux (1983), que afirma que en el proceso de escolarización existen prácticas contrahegemónicas, que contribuyen a combatir los determinismos y a abrir y conservar espacios de autonomía relativa. Sabemos, que la universidad opera con fuertes contradicciones y que éstas dan pie a espacios de lucha y negociación.

20

Portantiero (1978) califica de "genocidio cultural" a la expulsión que lleva a cabo la educación primaria en toda América Latina. Dicha expulsión es paralela a la expansión de la educación media superior y superior, que irá absorbiendo, además, gran parte del gasto público en la educación. Aunque la población en primaria (Pescador, 1983) era para 1982 quince veces mayor que en la educación superior, el gasto en el nivel básico fue disminuyendo y subiendo en educación superior (que posee costos unitarios elevados). Pablo Latapí (1982) afirma que cada uno de los alumnos de educación superior sacrifica el acceso de diez niños en educación primaria.

21

El Dr. Carlos Muñoz Izquierdo (Nexos 1984) destaca que el Censo de México de 1980 registró entre 5.8 y 8.1 millones de analfabetas mayores de 14 años de edad. También, que sólo el 48% de quienes inician la primaria logran terminarla. Afirma que las oportunidades de permanecer en la escuela siguen relacionadas con las clases sociales a que pertenecen las familias de los alumnos y al nivel de desarrollo de sus localidades. Los alumnos de las escuelas rurales que inician la primaria representan el 46% del total nacional y la terminan únicamente el 25% del total correspondiente.

22

La diferenciación institucional se trata como uno de los elementos teóricos de la complejidad universitaria en: Hirsch Adler, Ana; "Teoría de la Organización y Universidad", Revista de la Asociación Nacional de facultades y escuelas de medicina, Núm. 2, julio de 1990.

23

Alvin Gouldner, en La crisis de la sociología occidental (Buenos Aires, Amorrortu, 1979) señala un caso similar de combinación entre estructuras antiguas y situaciones nuevas, al explicar la articulación particular que se produce entre el Funcionalismo norteamericano incubado en las universidades y los proyectos del Estado Benefactor. La califica como "el matrimonio entre una vieja octogenaria y un ardoroso joven". En la universidad se combinan por ejemplo nuevas opciones profesionales con viejas estructuras académicas; nuevos sujetos y relaciones con estructuras y normas prefijadas, Casillas (1987).

24

Pablo Latapí (1982) se refiere a los grupos de acción violenta que se manifestaron en las universidades; sostenidos por funcionarios universitarios y/o políticos y grupos externos de diversa índole, que hacen más vulnerables a las universidades en cuanto a las intromisiones externas.

25

Se produce desde los años setenta una centralización de las relaciones políticas primordiales de las universidades en el gobierno federal y el establecimiento de formas diversificadas de control y negociación para regular los conflictos.

En el régimen presidencial de Echeverría Álvarez se hizo público un "espíritu de reconciliación" con los sectores universitarios. Las principales razones que aduce el Dr. Latapí (1982) para ello, era que las universidades representaban la posibilidad por un lado de revivir el conflicto nacional y por el otro de reforzar la legitimidad del régimen. A pesar de lo anterior, estas instituciones tuvieron un trato político distinto (Camacho, 1987): 1) se permitió la creación de proyectos académicos alternativos, 2) a pesar de la política de relativa moderación, se produjeron fuertes conflictos en algunas universidades, principalmente por la intolerancia de gobernadores y/o autoridades universitarias y 3) en algunos estados se impuso el proyecto modernizador, principalmente en Aguascalientes, Coahuila y Baja California Sur.

En el régimen presidencial de José López Portillo también hubo gravísimos problemas en algunas universidades autónomas: Benito Juárez de Oaxaca, Zacatecas, Morelos y Sinaloa. También se produjo la intervención de la fuerza pública [como en el caso de la UNAM en 1977, la Universidad Autónoma de Guerrero en 1977 y la Universidad Autónoma de Nayarit en 1979 (el problema más grave)].

26

Una de las contradicciones estructurales (Portantiero, 1978), producto de este tipo de expansión educativa, consiste en que un monto importante de egresados no encuentra una ubicación adecuada en el mercado de trabajo; y no logra por ello su ascenso social. Se pone en crisis la función asignadora de recursos humanos calificados que tiene la universidad.

También hay contradicción (Latapí, 1982; Muñoz Izquierdo, 1988) entre el escaso aprovechamiento de los profesionistas y las necesidades sociales insatisfechas en el país.

Desde la década de los setenta (Fuentes, 1986; Latapí, 1982) ha habido desbordamiento del mercado de trabajo y condiciones laborales más desfavorables, con tendencias de: desplazamiento hacia abajo (contribuyó a devaluar la escolaridad y desplazar de sus empleos a personas con escolaridades inferiores), desempleo (aún de personas de alta escolaridad), subempleo, ocupación precaria y desvinculada de la capacidad adquirida y prolongación de períodos de espera para el ingreso al primer empleo. Repercute también en una fuerte deserción, en la baja eficiencia terminal y en el desperdicio de la fuerte erogación en educación superior (que cuesta cuatro veces más que el bachillerato) [Latapí, 1982].

La demanda se guió fundamentalmente por las preferencias de los

estudiantes; situación que repercutió en la contradicción entre demanda y oferta.

27

La Fracción VIII del Artículo Tercero Constitucional, que eleva la autonomía a rango constitucional (junio de 1980), indica que: "las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y sus programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

28

Los discursos han ocupado un lugar relevante en la vida universitaria, tanto para influir internamente, como para presionar a través de la opinión pública. Esto se evidenció fuertemente en los discursos antisindicalistas del Dr. Guillermo Soberón y los emitidos en contra de los movimientos y organizaciones estudiantiles durante el período del Dr. Jorge Carpizo. El artículo sobre la Universidad Autónoma de Aguascalientes de Salvador Camacho (1987) ilustra como los discursos fueron empleados por las autoridades universitarias para combatir a los grupos de oposición de profesores y estudiantes. Las misivas y los medios de comunicación externos han sido empleados también - aunque en menor medida - por el sector sindical y estudiantil, con resultados importantes.

29

Desde la década de los años setenta se fortaleció a la ANUIES, que diseñó un modelo normativo de planeación universitaria, con una enorme red de instancias de planeación en los niveles nacional, regional e institucional bajo la dirección de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES). El objetivo era centralizar aún más el sistema, vinculando a las universidades con las dependencias del gobierno federal. Junto con ello, se fueron creando mecanismos de interdependencia institucional por medio del surgimiento e implantación de organismos nacionales (por ejemplo: la Comisión coordinadora del servicio social de estudiantes de las instituciones de educación superior) y de programas internos como el Programa de Colaboración Académica Interuniversitaria (PCAI) de la UNAM

(desde 1976) - que en estrecha vinculación con ANUIES y SEP - se dedicó a regular las relaciones e intercambios de la Universidad Nacional con las demás universidades estatales.

30

Por ejemplo, Olac Fuentes Molinar (en: Gil Antón, 1989) afirma que "se interrumpieron líneas muy importantes de consolidación del sistema que apuntaban a la solución de problemas críticos"; entre ellas, la de completar los grados básicos en todas las escuelas.

31

Olac Fuentes (en Gil Antón, 1989) plantea las siguientes cifras por niveles: a) preescolar sigue creciendo al 3% anual. Cuatro de cada diez niños aún no tienen acceso. b) el problema más grave es la primaria, en donde hay decrementos absolutos: decrece la matrícula y el primer ingreso y se reduce a partir de 1985 el número de egresados de sexto año. Apenas la mitad de los niños que inician la primaria, la terminan. c) los otros han tenido un cierto crecimiento: 1% secundaria, 3% nivel medio superior y 2.6% nivel superior. Entre 1984 y 1988 el sistema gana una cantidad semejante a la que se producía anualmente antes.

32

A pesar del enorme incremento de la matrícula en educación media superior y superior, ésta empieza a descender en 1976. Pescador (1983) indica que: a) la tasa de crecimiento de la matrícula global fue de 42% en 1970 - 1976 y de 46% de 1976 a 1982. b) en educación superior el crecimiento fue de 128% de 1970 a 1976 y de 1976 a 1982 únicamente del 79% (aún cuando se dieron aumentos en términos absolutos muy importantes). c) en el bachillerato pasó de un crecimiento del 148% de 1970 -1976 a uno menor de 87% de 1976 a 1982. La misma tendencia de menor crecimiento se dió en la educación normal.

La matrícula universitaria empezó a contemplarse como un grave problema, que tendría que ser enfrentado; por lo que se diseñaron diversas medidas para controlar el ingreso y desviar la demanda (principalmente de la UNAM). Entre ellas la descentralización de la UNAM y la creación de nuevas instituciones, como la UAM y el Colegio de Bachilleres. También se buscó - aunque afortunadamente no se llevo a cabo - sustraer la educación preparatoria de las universidades, para acabar con el pase automático y establecer más fácilmente una política de control en el acceso.

33

Carlos Muñoz Izquierdo (1988) a partir de datos de CONPES indica que las tasas de crecimiento del primer ingreso a la educación superior descendieron de la siguiente manera: 1982 - 4.73%, 1983 - 4.55%, 1984 - 3.38%, 1985 - 0.24% y 1986 - 0.51%. La tasa de crecimiento de la matrícula total descendió de 7.00% en 1982 a 2.86% en 1986.

34

En todos los planes, programas y discursos oficiales se hace

frecuente referencia a la calidad educativa, por lo general sin definirla claramente. En el documento: Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior (1989), Capítulo I, se conceptualiza de la siguiente manera: "en términos relativos se puede entender la calidad de la educación como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados y la congruencia y relevancia de estos procesos y resultados con las expectativas y demandas sociales, es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad". En ella, podemos reconocer fácilmente la concepción de racionalidad instrumental o planificadora que opera en el sistema educativo actual.

35

También, la regulación de los flujos de oferta y demanda de maestros normalistas (como propuesta del Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal) a través de una cierta normatividad entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados para disminuir la inscripción y el número de instituciones.

36

del 0.8% al 0.5%. El Proides señala que en 1982 el Estado canalizó a la educación pública superior recursos equivalentes al 0.87% del Producto Interno Bruto, en 1983 el 0.68% y en 1984 el 0.57% (Zarzar, 1989).

Con respecto al financiamiento, Fuentes (en Gil Antón, 1989) concluye que el gasto nacional para 1987 se había reducido en 35% con respecto a 1982. La reducción del gasto gubernamental fue mayor (se redujo del 94.9% al 90.3% en el sexenio de Miguel De Lamadrid), porque el sector privado aumentó su participación del 5.1% al 9.7%.

En "Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior" (ANUIES, 1989), en relación al significativo tema del financiamiento, se señalan entre muchas propuestas - la necesidad de establecer un "techo financiero" tan amplio como sea posible, que busque aumentar el poder adquisitivo real de las instituciones; lograr que el gasto de educación superior en relación con el PIB, pase de 0.5% en la actualidad al 1.1% fijado como meta en el PROIDES; establecer una comisión que proponga un marco jurídico que defina los criterios y mecanismos para el financiamiento y requerir que los estudiantes paguen cuotas y colegiaturas, agregando mecanismos que garanticen el acceso a la educación superior a estudiantes de escasos recursos.

37

La concepción de racionalidad también se explicita "en una visión estratégica de relación de fines y medios"... "en donde cobra una gran importancia el ejercicio de la evaluación como medio para conocer y valorar, con precisión, el nivel de calidad de las funciones sustantivas." ANUIES (1989).

CAPITULO VII. CONDICIONES DE TRABAJO ACADEMICO EN UNA ORGANIZACION COMPLEJA.

Indice:

1) Condiciones actuales.

I. Entrevistas en la Facultad de Medicina - UNAM.

- A) ingreso a la docencia.
- B) permanencia.
- C) situación laboral.
- D) proporción entre personal académico: de tiempo completo, medio tiempo y asignatura.
- E) formación docente.
- G) profesionalización de la docencia.
- H) investigación disciplinaria y educativa.
- I) normatividad y metas.
- J) proporciones y diferencias entre el personal académico y académico - administrativo.
- K) proporciones y diferencias entre el personal académico y administrativo de base.
- L) asociaciones de defensa laboral.
- M) autonomía académica.
- N) problemas de la práctica docente.
- O) deseo o no de ocupar puestos académico - administrativos.
- P) consecuencias del trabajo académico.

II. Entrevistas a profesores del CCH - Azcapotzalco.

- A) ingreso a la docencia.
- B) permanencia.
- C) situación laboral.
- D) problemas.
- E) proporción entre personal académico: de tiempo completo, medio tiempo y asignatura.
- F) formación docente.
- G) profesionalización de la docencia.
- H) investigación disciplinaria y educativa.
- I) derechos y obligaciones.
- J) puestos académico - administrativos.
- K) condiciones en que se realiza el trabajo académico.
- L) condiciones burocrático - administrativas y normatividad.
- M) proporciones y diferencias entre el personal académico y académico - administrativo.
- N) proporciones y diferencias entre el personal académico y administrativo de base.
- O) méritos de jefes y representantes.
- P) asociaciones de defensa laboral.
- Q) autonomía académica.
- R) problemas de la práctica docente.
- S) deseo o no de ocupar puestos académico - administrativos.
- T) consecuencias del trabajo académico.

2) Condiciones necesarias.

Notas.

CAPITULO VII. CONDICIONES DE TRABAJO ACADEMICO EN UNA ORGANIZACION COMPLEJA.

"Finalmente, el requisito previo de la eficacia de las organizaciones, el más difícil e inaudito, pero también el más importante, es saber abandonar a tiempo las actividades improductivas". Peter F. Drucker, El cambiante mundo del directivo.

Podemos aproximarnos a la temática a partir de dos ángulos:

- 1) condiciones actuales de trabajo de los profesores - investigadores universitarios en las diversas instituciones de educación superior. En muchos casos, podemos definir las como inadecuadas e insuficientes.
- 2) condiciones necesarias para desempeñar un trabajo académico significativo y de calidad.

1) Sobre el primer ángulo, en el capítulo anterior, se señalaron procesos significativos que se produjeron principalmente desde la década de los ochenta. En esos años y en la actual década, la situación se ha ido agudizando y horadando profundamente a las instituciones educativas.

De esos procesos, se retoman brevemente los cuatro últimos:

A) burocratización universitaria - tanto por crecimiento y diversificación del aparato burocrático, como por el incremento del burocratismo en la operación cotidiana. También, por el control cada vez más amplio que fue adquiriendo por sobre las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión), la toma de decisiones, las actividades de apoyo, etc.

Se impone fuertemente desde los setentas y más que ninguno otro, este proceso afecta severamente las condiciones académicas y de trabajo.

Ciertos aspectos universitarios, como por ejemplo los de financiamiento y matrícula, se transformaron por la crisis y sus efectos; mientras que, la burocracia universitaria siguió expandiéndose, no tiende a decrecer y mantiene y acrecienta firmemente sus espacios de poder.

B) Se agudiza la política eficientista y los mecanismos de control.

El lenguaje predominante continúa siendo el de la racionalidad instrumental, que enfatiza: productividad, eficacia, eficiencia y medición (sobre todo del rendimiento de alumnos y maestros).

En muchas universidades y centros de educación superior de carácter público (principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), ésto se refuerza con mecanismos directos de control (como por ejemplo: aumento de cargas de docencia, checar entradas y salidas y el cumplimiento completo del horario de trabajo, mayor verificación y restricción de las actividades de extensión y superación académicas, obligación de entregar informes de actividades con mayor frecuencia y con formatos más cerrados y cruzamiento de nóminas entre varias instituciones educativas descentralizadas de nivel medio superior y superior).

C) severa disminución de los salarios reales y de las condiciones de vida de los trabajadores de la educación.

Además de la grave situación de devaluación de nuestros salarios, es necesario mencionar, que los estímulos a la productividad y/o becas de exclusividad - que se dan como complemento - que se han creado: a) a nivel nacional (como el

Sistema Nacional de Investigadores) y b) a nivel, institucional, en algunas universidades, cubren una proporción muy reducida de los profesores - investigadores.

Este tipo de medidas:

- pretenden disfrazar el problema del deterioro salarial, sin resolverlo.
- por las bases en que se sustentan y por las consecuencias que han generado, deberían ser profundamente evaluadas por el propio personal académico.
- han creado fuertes conflictos entre el personal académico (pues contribuyen aún más a su diferenciación), refuerzan en muchos casos los cotos de poder de los departamentos y áreas académicas y agudizan el abismo que ya se abría entre autoridades y funcionarios universitarios por un lado y el personal académico que realiza las funciones sustantivas por el otro.
- abren el cuestionamiento sobre los criterios y procedimientos con que se rigen las comisiones dictaminadoras.
- más que el cumplimiento de las metas universitarias, pesan los puntajes (1) con que se evalúa el trabajo académico. La concepción dominante de racionalidad instrumental encuentra en esos puntajes y en las normas de evaluación (de alumnos y maestros) un campo muy fértil de aplicación.

C) insuficiente atención en detener el deterioro de las funciones universitarias prioritarias: docencia, investigación y extensión (sobre todo en los campos de las ciencias sociales y humanidades).

Entre las condiciones más importantes para el deterioro académico (Kent, 1986; Esquivel y Chehaibar, 1987; Castro, 1988 y Hirsch, 1988 y 1990) están:

- 1) limitaciones en cuanto a: plazas, recursos, infraestructura e insumos.
- 2) pocas posibilidades para la expresión de la autonomía en el trabajo académico y para el desarrollo y superación académica.
- 3) rezago en cuanto a la actualización de conocimientos disciplinarios (2), ineficaz organización de los lugares de estudio y de trabajo y fragmentación de tareas.
- 4) inequitativa distribución de recursos y apoyos entre: a) dependencias y sectores, b) al interior de los departamentos y áreas académicas y c) entre: los órganos administrativos, autoridades y funcionarios por un lado y el personal académico y administrativo de base por el otro.
- 5) inequitativa distribución de las cargas académicas entre el personal (principalmente en cuanto a docencia).
- 6) presión sobre el tiempo, cargas académicas y horarios (principalmente con respecto a los profesores de asignatura).
- 7) ocupación en varios empleos (vinculados y/o ajenos a las tareas académicas) y en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, dificultades generadas por la complejidad de la vida urbana.
- 8) irregularidades frecuentes en cuanto a los mecanismos estatutarios sobre ingreso, promoción y definitividad. Problemas en los nombramientos y categorías académicas,

ingreso irregular de los profesores, inestabilidad laboral y obstáculos a la promoción (en parte, derivados del escaso reconocimiento a la docencia).

- 9) limitada movilidad horizontal (inter e intrauniversitaria) y vertical en la carrera académica (no burocrática).
- 10) desacuerdos con autoridades y conflictos internos (en ocasiones muy graves).
- 11) descalificación de la experiencia y de la formación no escolarizada, credencialismo y devaluación de títulos, grados y trabajos.
- 12) poca posibilidad de participar en la toma de decisiones universitarias importantes y en algunos casos de decidir su propio trabajo, y
- 13) nula o escasa participación en la elección de autoridades y funcionarios, dependencia vertical de las direcciones y jefaturas y sujeción a órganos y funcionarios administrativos.

Todos esos elementos se sintetizaron a partir de diversas fuentes; principalmente estudios de caso de instituciones o dependencias universitarias que tratan directa o indirectamente el tema y reflexiones y conclusiones generados en diversos foros educativos.

La investigación, sin embargo, desde el principio se había trazado, entre sus objetivos, por un lado la detección de trabajos sobre la universidad mexicana y por el otro la realización de trabajo de campo sobre las condiciones de trabajo del personal académico en torno a las principales categorías

detectadas a partir del marco teórico sobre burocracia y racionalidad.

Entre ellas:

- jerarquía, autoridad y distribución del poder y los recursos.
- concepción predominante de racionalidad (énfasis en productividad, eficacia, eficiencia y medición de rendimiento).
- normatividad (formal e informal y explícita e implícita).
- metas universitarias (forma en que las metas universitarias que tienen un alto grado de abstracción, logran operacionalizarse).
- organización académica y universitaria.
- autonomía en el trabajo (como cristalizan los principales valores que caracterizan el trabajo académico: "libertad de cátedra" y "libertad de investigación").
- posibilidades reales de participación en la toma de decisiones y en la elección de jefes y representantes.
- crecimiento de los aparatos burocráticos.
- incremento del burocratismo en la operación cotidiana.
- diferencias entre el personal: académico y académico - administrativo.
- proporciones y diferencias entre el personal académico y el administrativo de base.

Para realizar ese trabajo de campo, se construyó una guía de entrevista abierta para profesores - investigadores universitarios sobre condiciones de trabajo (3), de manera colectiva entre quince profesores - investigadores de algunas instituciones (y dependencias) de educación media superior y superior (4).

Vinculados a las categorías antes mencionadas - que provienen del marco teórico - la guía trata los temas de:

ingreso y permanencia en la actividad académica, situación laboral (en uno o varios empleos), formación docente, labores de investigación (disciplinaria y educativa), profesionalización de la docencia, condiciones en que se realiza el trabajo académico y principales consecuencias que genera la actividad académica y universitaria.

Se realizaron en 1988, 20 entrevistas abiertas a profesores de varios departamentos de la Facultad de Medicina, con una duración aproximada de dos horas cada una y se aplicó esta misma guía - en forma de cuestionario - a 21 profesores del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), plantel Azcapotzalco (ambos de la UNAM).

Evidentemente no se trata de una muestra representativa (5), pero permite aproximarse a la problemática en estudio y delinear tendencias, que pueden reflexionarse junto con los resultados que obtienen trabajos similares (6) y con las conclusiones derivadas de diversos foros de educación media superior y superior.

Posibilita además obtener información cualitativa importante, repensar el marco teórico de referencia del que se parte y probar el instrumento (guía de entrevista), que puede ser utilizado ventajosamente en una fase posterior de esta misma investigación y en otras.

Además de que no tiene una muestra representativa, ni pueden generalizarse los resultados, el trabajo de campo no intentó tampoco, comparar linealmente las respuestas obtenidas en las dos dependencias de la UNAM - que son muy distintas - porque se parte del hecho de que cada dependencia e institución educativa posee

su propia especificidad.

La heterogeneidad de las dependencias universitarias y de sus profesores se basa en razones muy diversas (Clark, 1981). Por ejemplo:

- Áreas del conocimiento que se manejan:

a) personal académico de una sólo disciplina, que implica una preparación muy especializada (más característica de una facultad o escuela), o

b) en distintos campos del saber, que se conjugan en una sólo dependencia, buscando una educación general (y propedéutica) de los alumnos.

- mayor énfasis en la investigación o en la docencia.

- nivel educativo de los estudiantes que atienden ("jerarquía de secuencia"): nivel superior (y posgrado) o medio superior.

- antigüedad y trayectoria (de la dependencia universitaria), "jerarquía de status" (Clark, 1981) disciplinaria e institucional, condiciones de contratación y permanencia, ubicación en la organización universitaria, asociaciones profesionales a nivel nacional e internacional de las que forman parte, etc.

A continuación se presentan - sintéticamente - los resultados obtenidos en las dos dependencias universitarias en que realicé el trabajo de campo.

I. Entrevistas en la Facultad de Medicina de la UNAM.-

Se obtuvieron las siguientes respuestas:

A) sobre el tema de ingreso a la docencia (7):

a) el modo en que entran corresponde a: entró para hacer la

tésis, substituir a otro maestro, por concurso, por invitación, desde estudiante entró como ayudante de profesor, alguien le avisó y como becario de la universidad para cumplir el requisito de dar clases.

Entre los profesores entrevistados había personas con mucha antigüedad (8) en la docencia y específicamente en la Facultad de Medicina y los menos que ingresaron como personal académico o académico - administrativo en la década de los ochentas.

b) las principales razones que aducen para haber ingresado originalmente en la carrera docente son: mantenerse económicamente y el gusto por la docencia.

B) sobre la permanencia (y los mecanismos de promoción y definitividad):

a) señalan problemas en la dictaminación, generados tanto por los profesores interesados en ingresar (negligencia), como por obstáculos que ponen algunos jefes de departamento.

Opinan que en la carrera académica "se requiere mucha tenacidad" y que "muchas decisiones no son académicas, sino políticas".

Se mencionan problemas con los jefes inmediatos, que el personal académico no posee los nombramientos adecuados y la necesidad de que se abran más concursos de medio tiempo y tiempo completo. Hay pocas promociones y escasa remuneración.

b) han logrado permanecer en la docencia, porque: les gusta dar clases, les permite estar al día en su especialidad, es útil para los estudios de posgrado que siguen, pueden interactuar con los jóvenes y elaboran materiales de apoyo a la docencia. Consideran

que la "docencia es una actitud de servicio".

C) sobre su situación laboral contestan en su mayoría que tienen sólo un empleo. Otros además trabajan en su consultorio o combinan varios trabajos de docencia o con actividades académico - administrativas.

D) acerca de la proporción que consideran adecuada entre personal académico de tiempo completo, medio tiempo y por asignatura: la respuesta más frecuente fue que debería haber más profesores de tiempo completo; pero que los de asignatura también son importantes, puesto que pueden incorporar su experiencia profesional hospitalaria y de consultorio a las aulas. Consideran conveniente que el médico - docente estén involucrado en diversas actividades.

E) la mayor parte de los entrevistados han tenido varias actividades de formación docente, tanto en su campo disciplinario, como en acciones pedagógico - didácticas. También consideran formativa la investigación, la vida cultural, el criterio abierto y el aspecto humano, que les permite tratar más adecuadamente a los pacientes.

Como principales obstáculos a la superación académica ubican: tiempo, responsabilidades de los cargos que ocupan y costo - pues no hay apoyo en tiempo de trabajo para la formación - (9).

Las oportunidades de formación son distintas. Algunos opinaron que existen muchos obstáculos y otros que contaron con apoyo de la universidad.

F) definen profesionalización de la docencia como:

- enseñar a los profesores el manejo adecuado de grupos y contenidos, contemplar la relación profesor - alumnos, realizar investigación educativa, incorporar la preparación pedagógico - didáctica y disciplinaria, motivar a los alumnos para que aprendan y cursar posgrados.
- tiempo completo dedicado a la actividad. Estabilidad laboral.
- vocación docente y cuestionar la práctica docente institucional en torno a las tres funciones sustantivas. Reflexionar en torno al aprendizaje en el área de la salud. Comprender lo que es la docencia (su función y dimensiones múltiples: pedagógica, social, filosófica, económica, política y didáctica).
- necesidad de una licenciatura para ser docente en medicina.
- un profesionista (en este caso médico) que siempre se ha dedicado a la docencia y estudia la docencia.

G) algunos llevan a cabo investigación médica y no investigación educativa. Esta última les parece importante, para conocer el rendimiento de los maestros, evaluarlos y mejorar la docencia.

Los que sí realizan investigación educativa lo hacen principalmente en: evaluar reactivos para exámenes, encuestas para evaluar a los profesores, indagar las características de las actividades de enseñanza durante la residencia de medicina familiar, evaluación de trabajos, aprendizaje grupal, tecnología educativa, medición de actitudes y evaluación de grupos de aprendizaje.

Consideran que la investigación educativa sí se vincula a la docencia, principalmente para hacer modificaciones en planes y programas.

Se requiere apoyo externo para la investigación y esto es limitado.

H) con respecto al aspecto burocrático se señala que la estructura de esta facultad es grande, muy compleja y tiene muchas secciones que podrían conjuntarse. Las unidades (departamentos, etc.) se convierten en pequeños feudos.

Muchas de las acciones se centran en "productividad - eficacia - eficiencia" y en ocasiones existen obstáculos por parte de los jefes, para realizar las actividades académicas.

Mencionan: que los problemas de docencia e investigación se tramitan con los coordinadores. Los casos graves se dirigen al secretario general y al director. El apoyo cambia - en opinión de algunos - dependiendo de quienes son las autoridades.

I) No había en la fecha en que se realizaron estas entrevistas un reglamento interno - aprobado formalmente - en la Facultad de Medicina.

Consideran que las normas explícitas no son muchas, mientras que las implícitas son numerosas. Hay posibilidades de modificación, que no siempre son necesarias, pues en algunos aspectos hay bastante flexibilidad.

Otros - polarizadamente - opinan que hay muy pocas posibilidades de intervenir en la normatividad. Consideran que esta debería adecuarse específicamente en cada dependencia universitaria. Se requieren más nombramientos académicos,

promoción y regularización.

A veces se construyen reglamentos específicos. Un ejemplo es la elaboración de un reglamento para el personal de nuevo ingreso; que antes tardaba mucho tiempo en comprender los procedimientos.

Concluyen que las normas y reglamentos sí influyen en el trabajo académico. Señalan problemas en el manejo de comisiones dictaminadoras (interinatos, definitividad, etc.). ("Hay argucias"). Se indica repetidamente que hay muchos obstáculos para ser profesor de carrera.

Algunos piensan que las modificaciones son positivas (como por ejemplo el Plan de Estudios de 1985 y los exámenes departamentales).

Otros, por el contrario, consideran que se hacen cambios importantes, sin evaluar los anteriores. Algunas modificaciones afectan, porque interrumpen las tareas. Los cambios tardan en instaurarse y traen como contraparte la inestabilidad, porque lleva tiempo adaptarse. A veces las metas son muy ambiciosas, se presiona por la rapidez y no se da tiempo para reflexionar. Como ejemplo, se señala que el último plan de estudios produjo la baja de muchos profesores.

Se dan casos de personas que no asisten y no trabajan y sólo cobran. Lo no explícito influye en esos problemas.

Afirman que sí se cumplen las metas. En investigación hasta de sobra.

J) con respecto a los vínculos del personal académico con otros sectores, opinan que:

a) los jefes de departamento duran en el cargo, muchos años. Sugerirían sólo cuatro años, con una sólo reelección y que fueran propuestos por el personal académico y no por la dirección.

Se considera equitativa la propoción entre personal académico y académico - administrativo. Se cuenta con más apoyo cuando se está en un puesto (académico - administrativo).

Concluyen que algunos jefes tienen méritos académicos, otros no y por lo general no intervienen en su elección.

K) existen fuertes problemas con el personal administrativo sindicalizado, porque consideran que éte no cumple con las funciones que le corresponde desempeñar y esto hace perder mucho tiempo. Los administrativos de base son suficientes (faltarían sólo algunos intendentes). Algunos inclusive consideran que hay exceso de personal administrativo, "que son inamovibles y no hacen nada".

Cierto personal de base (por ejemplo las secretarías) requieren cursos de capacitación, hay obstáculos para obtener materiales por tantos trámites administrativos y existen problemas con los encargados de almacén. Se califica de "indolente" la relación del personal administrativo con su sindicato.

L) La mayoría de los entrevistados están afiliados a la Asociación de asociaciones de personal académico de la UNAM (AAPAUNAM), se consideran informados y con el uso de sus derechos. Tienen descontento en algunos casos con el ISSSTE por problemas con los préstamos.

Con los consejeros técnicos y representantes en AAPAUNAM no tenían problema; con respecto al STUNAM, consideran que no se puede hacer nada. Sobre la posibilidad de participar en la elección de jefes y representantes, unos opinaron que sí se puede participar en la designación y otros dijeron lo contrario.

Sobre las organizaciones que deben defender sus intereses, muchos opinaron que no sirven, que se cuenta con poco apoyo de AAPAUNAM, que es "anodino" y que hay pocas prestaciones.

Consideran que el STUNAM protege en demasía a trabajadores que no llevan a cabo su trabajo.

Apoyan discursivamente lo "colegiado" (10), donde podrían escucharse las opiniones sobre necesidades de modificaciones y cambios y donde se respeta el interés académico.

M) como el más significativo se ubica el problema de los salarios. Se han ido académicos por esa causa. Algunos de los que se quedan y logran combinar su ejercicio profesional privado y universitario, en gran parte lo hacen por la "mística".

Se dan cuenta de que se valora muy poco la docencia y que otras actividades se toman más en cuenta. También, que no se valora suficientemente el trabajo cotidiano y que los grados académicos se aprecian más.

Con respecto a la autonomía académica, algunos afirman que por eso trabajan en la universidad; porque pueden hacer lo que les gusta, piensan que pueden aportar algo y obtienen satisfacción de la docencia y la investigación.

Consideran vital, la libertad para actuar, cumplir con el programa y expresar libremente las ideas que se tienen.

Se debe tener autonomía para presentar proyectos y aún de rebatirlos. También para el diseño y la creación y para incorporar el punto de vista de los alumnos.

También tiene que ver con la posibilidad de discutir cambios y acomodar horarios y trabajo y desempeñarse dentro del aula.

N) los principales problemas que mencionan con respecto a su práctica docente son:

- a) ninguno, "más satisfacciones que problemas".
- b) insuficiencia de recursos. Algunos profesores señalaron, por el contrario, que hay buen material de apoyo ("inclusive se presta a otras facultades y universidades del país").
 - alumnos reprobados, problemas de los estudiantes (de todo tipo, aún de personalidad), los alumnos muchas veces prefieren las técnicas tradicionales. No se conoce el tipo de alumnos con el que se trabaja.
 - problemas organizativos: aulas (inadecuadas, cerradas y cambios), suciedad, huelgas, problemas con prácticas externas, etc.
 - a veces se imponen directrices, no justificadas, que obstaculizan o retrasan el trabajo.
 - en lo académico: inasistencia y retrasos, obstáculos para actualizarse pedagógicamente ("se necesita enseñar al profesor a ser profesor").
 - cambios en la Facultad y en los departamentos y secretarías.

O) algunos (los menos) indicaron que no deseaban ocupar cargos administrativos, por los problemas que acarrea.

Otros sí, por diversas razones: para corregir errores que

vió, como parte de su superación como profesionista, por compromiso con la facultad, para apoyar la profesionalización de la docencia, para comprender otra óptica - además de la de la docencia -, por ser más fácil por ahí la entrada que en la carrera docente, porque implica un mayor salario que en la investigación, para llevar a la práctica ideas académicas y de organización, porque se trata de un trabajo fijo y definido, por la posibilidad de incidir, discutir y confrontar con otros y para buscar reorientar la problemática de la educación médica.

P) como consecuencias del trabajo académico, unos marcaron pocos problemas y muchas satisfacciones. Entre ellas, la de ver superarse a los alumnos y en la docencia.

Cuando se mencionan problemas se hace referencia a muy variadas problemáticas: derivadas de la gran urbe, salario exiguo, necesidad de tener varias jornadas, que no siempre se puede trabajar en los proyectos que se quieren, obstáculos a la superación académica e inequitativa posibilidad de ingresar en ese tipo de actividades ("los jefes tienen prioridad"), trato inequitativo entre los profesores en algunos departamentos, enfrentamiento con autoridades y mecanismos de entrada y salida que se usan a conveniencia de la jefatura.

En algunos casos, se mencionó también que: el ambiente de trabajo no permite decir "no estoy de acuerdo"; depende del manejo del jefe de departamento, se contrata gente no apta y no idónea para los puestos e inestabilidad del personal docente en su percepción económica (sobre todo de medio tiempo para bajo).

II. Entrevistas en el CCH - Azcapotzalco.-

A continuación se presenta la información obtenida a partir de la guía de entrevista que se aplicó en el CCH - Azcapotzalco en 1988.

A) la mayoría de los profesores - sobre las razones de ingreso a la docencia - respondieron que lo hicieron porque les gusta la carrera docente, se identifican con ella y la conciben como realización profesional y personal.

Unos pocos responden que por necesidad (al no haber encontrado otro trabajo), en el caso de dos mujeres por la necesidad de trabajar únicamente medio tiempo para poder atender a su familia, por falta de ambición, por tener acceso a la definitividad, por la posibilidad de realizar investigación educativa y porque se trata de un campo poco competitivo.

Casi la totalidad de los profesores entrevistados ingresaron al trabajo académico en los primeros años de la década de los setenta (1971 a 1973), tres a finales de ese mismo período (1977 y 1979) y tres en los ochentas (1981, 1982 y 1986).

B) llegaron a la docencia de varias maneras: para formar primarias y secundarias populares, por convocatoria pública y por invitación de compañeros y profesores.

La mayoría ha pasado ya por concurso de ingreso y no todos, a pesar de llevar varios años en el plantel, tienen la definitividad. Sobre esto último es importante mencionar que quienes tienen tiempo completo y definitividad llevan de 15 a 19 años laborando en el CCH.

Consideran que: la carrera docente es muy larga (por ejemplo un maestro dice: "cabe señalar que durante seis años sólo tuve un grupo definitivo y 18 horas de interinato"), los interinatos son muy largos, las promociones lentas, hay fuertes dificultades para llegar a la definitividad y numerosas irregularidades en los mecanismos estatutarios. Llega a mencionarse que en muchos casos la entrada al CCH se lleva a cabo en gran medida por relaciones de amistad con los coordinadores.

Agregan que falta información sobre plazas y concursos y que cuando no se entra por concurso se van consiguiendo poco a poco grupos, por los cuales se va concursando.

C) sobre la situación laboral, la mitad de los maestros respondieron que además del CCH tienen otro trabajo. La mayoría de esos empleos son complementarios con la docencia (11), puesto que los realizan en otras instituciones de nivel bachillerato y en secundarias y primarias.

Consideran que la necesidad de tener varias jornadas de trabajo - sobre todo por la fragmentación de las plazas de la UNAM - resulta fatigoso y no logra - aún así - resolver el grave problema de los ingresos limitados.

Las ventajas que mencionan de tener más de un empleo son: la posibilidad de tener una visión más amplia de la docencia y de no especializarse sólo en un tema, ejercer la profesión no sólo en cuanto a la docencia (principalmente en el caso de los médicos) y la realización de tareas administrativas.

La inadecuación con el trabajo docente proviene de problemas familiares, principalmente por parte de las mujeres. Se señalan

además problemas para la superación académica.

D) como problemas señalan:

- falta de grupos, grupos numerosos, horarios desiguales de docencia, excedente de horas en la misma universidad.
- solicitudes atendidas después de una larga espera.
- dictaminadores poco preparados para dicha tarea.
- económicos. Bajos ingresos con respecto a profesionistas en otros campos de trabajo.
- retraso en los pagos al ingresar y por regularización.
- fuerte posibilidad de estancamiento.
- inestabilidad laboral, interinarios largos.
- problemas para la titulación (principalmente en licenciaturas y maestrías).

E) consideran que aproximadamente el 70% de las horas - pizarrón recae en los profesores de asignatura, y sólo el resto en los de carrera.

Resulta inapropiada dicha proporción; puesto que, un gran número de horas frente a grupo convierte al docente en un "mero transmisor de información" y por la imposibilidad de realizar, en esas condiciones, labores de investigación y de superación académica.

Ello produce, además el "multichambismo", que limita severamente el compromiso con la institución. Consideran que los profesores del CCH deberían ser en su gran mayoría de tiempo completo - o al menos de medio tiempo - , mientras que en la realidad la mayoría es por asignatura y aún hay muchos interinos. La situación económica influye severamente en la académica.

Se requiere de profesionales de la docencia que sean formadores y que estén - a su vez - en continua formación.

F) sobre actividades de formación, han recibido cursos pedagógico - didácticos y de formación disciplinaria. Incluyen como superación académica, las actividades culturales y autodidáctas.

Para la mayoría, las acciones de formación resultaron importantes para poder modificar su práctica docente. También, para entender el proceso de enseñanza - aprendizaje (como una unidad), entender la singularidad del adolescente, llevar a cabo trabajo colegiado, ayudar a los alumnos a enfrentar sus problemas, mejorar su relación con los grupos, cambiar las formas y técnicas de trabajo, entender a la institución, obtener mayor seguridad y organizar mejor sus materias. Algunos (los menos) - por el contrario - consideran que los cursos de formación docente no tuvieron trascendencia para cambiar su práctica.

Las posibilidades con las que cuentan para formarse están principalmente en los cursos intersemestrales y en las becas. Señalan: "más que posibilidades institucionales, se trata de posibilidades personales, quitándole horas a la noche y haciendo días de 48 horas", "para el maestro interino las posibilidades son mínimas", "las acciones de formación son muchas veces deficientes, fragmentarias y sin imaginación", "son difíciles por las condiciones que privan en la UNAM".

Los obstáculos que mencionan para formarse son:

- falta de tiempo, excesiva carga horaria frente a grupo y grupos numerosos.
- problemas económicos.

- necesidad de atender diversos espacios de trabajo y personales.
- condiciones de contratación laboral.
- situación familiar.
- pocas condiciones reales para estudiar.
- ausencia de políticas académicas al respecto. Falta de apoyo material y de infraestructura por parte del plantel.
- indiferencia por parte de los propios maestros para cambiar los contenidos y su práctica en el aula.
- no hay remuneración adicional por la asistencia a cursos.

Aunque a muchos la formación docente les permitió mejorar su práctica docente; esta situación no necesariamente se vincula con su promoción. Señalan en su mayoría que los cursos poco sirvieron en ese aspecto; aunque sí tienen cierto peso en los concursos abiertos y cerrados.

G) ante la pregunta de que se entiende por "profesionalización de la docencia" (12), contestan:

- dedicar tiempo total a la actividad académica y en una sólo institución; "que el profesor viva de y para la educación".
- el equilibrio entre las funciones prioritarias de docencia, investigación y extensión académica. Que se conforme la figura del "docente - investigador".
- prepararse en el campo disciplinario y en los aspectos pedagógico - didácticos. Formarse específicamente como profesional de la docencia. Determinar los objetivos de esta profesión. Posibilidad de conocer el contexto de otros países. Vinculación interinstitucional con los investigadores.

Búsqueda de soluciones para la superación de la enseñanza.

- que el docente valore - y tome conciencia de - la importancia de su actividad.
- que la institución reconozca la labor docente. Contar con mejores condiciones de trabajo y de salarios y recibir estímulos para la formación y el desempeño de las labores.

H) exceptuando a 9 maestros, los demás realizan tareas de investigación educativa, fuertemente vinculada a la docencia.

Esto es así porque cursan estudios de posgrado y por ser un requisito necesario por la plaza de tiempo completo que tienen. La minoría realiza investigación en su campo disciplinario.

I) Sobre sus derechos y obligaciones, hubo casos de profesores que han tenido que acudir a la Defensoría de los Derechos Universitarios. También se señalan problemas con la Dirección General de Personal ("he vivido el poder de lo administrativo por sobre lo académico") y han tenido problemas con el sindicato. Concluyen, que las decisiones en última instancia dependen de las autoridades.

A los que han tenido puestos (o representaciones) en coordinaciones, comisiones dictaminadoras o consejos, se les ha facilitado la tramitación académico - administrativa.

Algunos conocen la reglamentación que les afecta cuando la han requerido o por conflictos institucionales. Opinan que los derechos no dependen de los académicos. Mucho de lo que se logra es más bien por vínculos personales. Les falta información sobre sus derechos y obligaciones.

J) Afirman, que el tener un puesto permite tener una visión más global de la institución y tener acceso a determinada información. Permite también, desmistificar a la institución, vincular el trabajo de los profesores, evita el aislamiento y produce conflictos, sobre todo de tipo político.

Sufren muchos problemas de tipo burocrático, como retrasos en los pagos, altas, bajas y permisos.

K) Muchos de los entrevistados califican a las condiciones en que se realiza el trabajo académico: "de regulares a malas".

Específicamente, por: deficientes instalaciones e infraestructura (salones sucios y con pocas sillas, falta de materiales para los laboratorios, materiales audiovisuales viejos y defectuosos y falta de cubículos).

Además muchos alumnos por grupo y muchos grupos por profesor, problemas con los laboratoristas, traslape de las actividades académicas del área con los horarios de clase y calendarización muy cercana de los cursos. Encuentran: resistencias de los alumnos frente al trabajo ("juego académico") y poca posibilidad de integrar el trabajo grupal.

L) En relación con el punto anterior, como condiciones burócratico - administrativas y de normatividad señalan: falta de protección laboral ("uno se entera de los reglamentos hasta que se cometen fallas"), hay muchos usos y costumbres que prevalecen en la institución, pocas posibilidades de participación real (es en muchos casos aparente) y poca posibilidad de participar en el cambio de normas y reglamentos.

Se hace referencia a la subordinación a la dirección y a la administración y a problemas de presupuesto y organización administrativa.

Algunos opinan, que a veces hay predominio de los intereses personales en los profesores (y no de los institucionales) y frecuentes conflictos de grupos o entre profesores (13), falta de asistencia de maestros, distintas posturas entre los académicos, mucha política, aparente "libertad de cátedra" y limitación en la representatividad ante la universidad en su conjunto (pues sólo hay un Consejero para los cinco planteles del CCH).

Algunas normas son rígidas. Es difícil, por ejemplo, optar por caminos de superación académica (maestrías y doctorados) porque las horas de investigación no pueden dedicarse a ello. Tendrían que hacerlo en las horas libres, de las cuales tienen muy pocas.

Se fueron perdiendo espacios para la toma de decisiones y y la elaboración de reglamentos. En parte por la falta de compromiso con la docencia. Las modificaciones que se han hecho en cuanto a la normatividad no son profundas.

El reglamento vigente no está acorde con las metas (14) del proyecto CCH. Las metas institucionales "para los que dominan la institución" son cuantificables. Eso afecta el trabajo académico.

Con enorme frecuencia se señalan problemas de dictaminación; sobre todo en el caso de los interinos que tienen una situación inestable y esto produce múltiples irregularidades. Hay un enorme desgaste que influye en lo académico.

Frente a la multiplicidad de problemas mencionados, algunos

- contrariamente - expresan que las cosas no están tan mal y que sí se puede influir - aún en los reglamentos -. Hay posibilidades de participar en la academia, a pesar de los conflictos internos ("es un espacio en donde crear proyectos").

La organización administrativa no influye. Hay buenas condiciones de participación y buenas condiciones de administración. Lo administrativo influye más en los alumnos, por los retrasos en los trámites.

Las dictaminadoras y consejos se manejan en parte con criterios políticos y personalistas. A pesar de ello son canales democráticos. Las decisiones académicas se toman en las áreas ("aunque no siempre se trabaja con los principios del Colegio").

Se logró el establecimiento de la carrera docente - que permite organizar mejor el trabajo académico. Se promueve con ello la investigación.

M) acerca de si consideran adecuada la proporción que hay entre personal académico y personal académico administrativo, una parte afirma que ésta es adecuada. Algunos, por el contrario, opinan que algunos puestos no tienen razón de ser y no se justifican; pues implican duplicidad de funciones.

Semalan que algunos académico - administrativos no tienen claro las funciones que deben desempeñar y afectan el trabajo de los profesores. Algunas de las respuestas se orientan a que se debería buscar la manera de reducir al personal académico - administrativo y que se utilizara ese presupuesto en mejorar las condiciones de estudio y de trabajo de profesores y alumnos.

N) con respecto al personal administrativo (no académico) se considera que su proporción con respecto a los docentes es elevada: "más de los que se necesitan"; porque se dedican a otras cosas y no a su trabajo. En ciertas tareas son insuficientes, como es el caso de las secretarías y de servicios escolares que tiene sobrecarga en temporadas específicas.

Algunos profesores señalaron que "sobran de los dos" (administrativos y académico - administrativos) y que ello incide en las malas condiciones que tienen los docentes.

Sobre los académicos, se considera necesario aumentar la planta docente, para reducir la atención a grupos numerosos y para realizar investigación en las horas de descarga.

O) sobre la pregunta de si los méritos académicos de sus jefes y representantes son adecuados con respecto al cargo que desempeñan, muchas respuestas se centran en que se trata de gente sin mérito. "El factor político rebasa lo académico", hay muchas negociaciones entre los grupos de poder (colegiados y sindicales) y existen canales de participación, pero permeados.

P) acerca de la defensa de sus derechos, consideran que el espacio sindical es ineficiente e irracional y que se requeriría de una organización que sí apoyara a los académicos.

Q) sobre la autonomía en el trabajo, la definen en gran medida y mayoritariamente como libertad de cátedra (15) (y libre interpretación de los contenidos de la enseñanza). Además, el derecho a realizar investigación y a la formación y actualización. Señalan que la autonomía debería estar respaldada

en una mayor infraestructura.

R) aunque a lo largo de toda la entrevista, los profesores señalan continua y repetidamente problemas que afectan su práctica docente, en la pregunta que específicamente les inquiriere sobre esto, las respuestas fueron las siguientes:

- tiempo insuficiente para cubrir los programas, sobrecarga (grupos numerosos) y saturación de grupos, inadecuada distribución de los horarios.
- insuficiente infraestructura: mobiliario insuficiente y deteriorado, falta de libros y de material audiovisual. Insuficientes recursos para prácticas de campo.
- deficiente preparación y hábitos de estudio de los alumnos; situación que se genera desde los niveles educativos anteriores.
- jornadas múltiples.
- obstáculos por parte de las autoridades. Burocracia institucional.
- atomización del trabajo académico y problemas curriculares.

S) sobre si aceptarían cargos académico - administrativos, algunos contestaron que sí, porque les permitiría involucrarse más en la institución, realizar ciertas actividades, impulsar acciones, ayudar a los profesores a resolver sus problemas y recibir un mejor ingreso.

Los que contestaron que no, marcan la necesidad de atender a sus familias, el bajo salario, la poca posibilidad de relacionarse con dirigentes y autoridades, la falta de tiempo y

el estar simultáneamente involucrados en otros procesos y cuestiones (16) y que se modifican valores académicos al ingresar a la carrera burocrática.

T) los problemas que les genera su trabajo académico implica:

- descuido de tareas familiares y de intereses privados. Vida privada disociada.
- necesidad de prepararse.
- alteración de horarios.
- problemas con los grupos de poder.
- problemas con alumnos con respecto a la evaluación.
- sueldo y prestaciones escasos.
- poco tiempo para la superación académica y poca posibilidad de realizar actividades que lleven a la promoción.

Las ventajas (17) que obtienen a partir del trabajo académico son:

- posibilidad de implementar iniciativas propias y de otros compañeros, enriquecimiento humano, intelectual, profesional y disciplinario a partir del trabajo. Posibilidad de formar a los propios hijos de una manera más completa.
- satisfacción en la docencia y en la superación de los alumnos.
- amistades. Intercambio de experiencias con otros maestros.
- ayuda para la titulación, promoción y cargos.
- económica.
- trabajar en el "proyecto CCH".

2) En cuanto a las condiciones necesarias para la producción del conocimiento (18) en las universidades, tenemos: por un lado las

materiales (financiamiento, recursos, infraestructura, etc.) sin las cuales el trabajo académico se desarrolla con inmensas dificultades y por el otro las propiamente académicas y las simbólicas y valorativas, sin las cuales el espacio académico carece de significado.

Habría que reflexionar, por ejemplo, en que junto con el trabajo específico, el contexto y el ambiente en donde éste se desarrolla tienen una enorme importancia.

Esto incluye, entre otros elementos: el respeto entre - y en - los diversos sectores que integran la comunidad universitaria, el reconocimiento (económico y valorativo) a la labor que se desempeña [incluida la docencia (19)] y la identificación institucional y con las metas universitarias. También: la formación de colectivos de trabajo, la seguridad gremial y laboral, la libertad para la toma de decisiones que afectan el propio trabajo, la posibilidad de superación académica permanente y significativa, la autonomía y la posibilidad de participar, intercambiar conocimientos y experiencias, crear nuevos espacios e innovar (20).

En diversos foros realizados sobre todo en 1990, sobresale la pregunta de como detener el deterioro académico y como contener el tremendo avance de los sectores burocráticos y de la burocratización de los puestos académico - administrativos (21).

Se reitera, que dichos puestos - cada vez más - son ocupados por personas con pocos méritos académicos y con intereses personales y de grupo que afectan muy desfavorablemente el trabajo universitario.

Resulta particularmente interesante, que para solucionar problemas burocráticos, muchos maestros mencionan como opciones posibles, la creación de nuevas estructuras formales. Este hecho puede constituir un importante punto de reflexión en el espacio universitario, pues parece ser difícil imaginar salidas nuevas a los problemas y conflictos que enfrentamos cotidianamente. Habría que preguntarse, por ejemplo, porqué si se reconoce el peso de la burocracia en las funciones sustantivas y en las condiciones de vida y de trabajo del personal académico; éste último acude a soluciones, que constituyen respuestas típicas del aparato burocrático (22), como la ampliación de sectores y procedimientos administrativos, aumento de normatividad, etc.

El cumplimiento amplio de las tres funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión) requiere de condiciones de trabajo muy especiales. Es escaso el personal académico que cuenta actualmente con tan propicias condiciones. Es enorme - por el contrario - el sector académico que en mayor o menor grado carece de una situación adecuada para desempeñar de manera significativa la labor que le corresponde.

Desafortunadamente, además, por las condiciones de la crisis estructural que aqueja a nuestro país, los problemas tienden a extenderse y a hacerse más graves.

Si ésta tendencia no cambia, difícilmente podremos hablar de producción de conocimientos en el ámbito universitario. Para que puedan abrirse posibilidades de transformación, que rescaten la "racionalidad académica", el personal académico tiene que reflexionar en conjunto y buscar opciones de solución realistas que incidan en la toma de decisiones.

NOTAS:

1
Resulta interesante, leer o escuchar severas críticas a las políticas de estímulos económicos (basados en puntajes) y sin embargo el personal académico se presta a participar en dichos programas y su reacción negativa es aún poco enfática y desarticulada. Tampoco se proponen medidas sustitutivas o se lucha gremialmente por un aumento sustantivo y general de los salarios. Lo que más se critica son las injusticias, los criterios personalistas que guían a las comisiones dictaminadoras y los puntajes. "Exigencias muchas, recompensas pocas", resulta ser una frase que ya se repite mucho.

2
En su investigación a profesores de la carrera de psicología en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales - Iztacala de la UNAM en mayo de 1985, Rollin Kent (1986) encuentra que pesa más el corporativismo laboral (defensa de prestaciones) que la preocupación que tienen los profesores en torno al conocimiento y manejo de sus disciplinas. También, que hay una enorme dificultad en la formación de grupos académicos capaces de acumular y aplicar el conocimiento en un área determinada por un tiempo prolongado.

3
La guía de entrevista abierta se anexa al final de la Tesis.

4
En 1987, se planteó la necesidad de generar un proyecto colectivo de investigación multidisciplinario y multi-institucional que se avocara a la realización de una serie de estudios de caso para indagar las condiciones de trabajo de los profesores - investigadores. El proyecto se denominó: "Profesionalización de la Docencia" y participaron profesores de: Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, Colegio de Geografía y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Escuela Superior de Medicina, Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica y Centro Interdisciplinario en Ciencias de la Salud del Instituto Politécnico Nacional, Planteles 3 y 4 del Colegio de Bachilleres y Departamento de Enseñanza de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Colateralmente participaron profesores de la Licenciatura en Psicología de ENEP- Iztacala de la UNAM.
El proceso colectivo se planteó en diversos aspectos:

- a) generar y compartir un marco teórico - metodológico en cuanto a: profesionalización de la docencia, formación de profesores, condiciones burocrático - administrativas de las instituciones, condiciones de trabajo de los profesores - investigadores, y consecuencias para el personal académico del tipo de labor que desempeña.
- b) generar y compartir instrumentos de investigación para los estudios de caso, principalmente una guía de entrevista abierta, para profesores de las diversas universidades y escuelas consideradas.

c) apoyar el trabajo de campo de los participantes en el proyecto colectivo.

d) analizar y compartir el proceso y los resultados de cada estudio.

e) generar conclusiones generales como resultado de los procesos de cada uno de los estudios y del proyecto colectivo en general.

Para finales de 1987, después de un seminario teórico - metodológico construido entre todos los participantes, se contaba con una guía de entrevista abierta. Para 1988, las dimensiones del proyecto colectivo - como tal - se habían reducido sensiblemente; ya que sólo algunos de los miembros del proyecto lograron llevar a cabo el trabajo de campo en sus dependencias universitarias; con base en la guía de entrevista abierta diseñada colectivamente.

En la Tesis se presentan únicamente las entrevistas que llevé a cabo en la Facultad de Medicina y en el plantel Azcapotzalco del Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, en 1988.

5

No se contó con las condiciones institucionales mínimas para aplicar una muestra representativa en alguna de las dos dependencias de la UNAM en que se aplicó la guía de entrevista abierta. Por ello, hubo que conformarse con seleccionar unos pocos profesores de distintos departamentos en el caso de la Facultad de Medicina y de las áreas en que divide el Colegio de Ciencias y Humanidades el trabajo docente. Por la imposibilidad de abarcar un mayor número de profesores, se dió una enorme importancia a lo cualitativo y a la necesidad de dedicar mucho tiempo a cada una de las entrevistas. La guía de entrevista abierta resultó ser un instrumento muy adecuado para indagar este tipo de información cualitativa.

6

Sobre la cuestión laboral, la investigación realizada por Yuriria Castro Moreno (1988) en el Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud (CICS) del Instituto Politécnico Nacional, destaca: inadecuaciones de la infraestructura, limitación de recursos humanos y materiales, dificultades derivadas de la ubicación geográfica y el transporte y de la organización de los lugares de estudio y trabajo y las aulas. También: repartición desigual de cargas académicas, obstáculos a la promoción - derivados del escaso reconocimiento a la docencia - y la necesidad de realizar investigación para ese fin. Además: desacuerdos con autoridades, falta de estímulos a la labor docente, conflictos que llevan a procesos senescales, salarios bajos - que obligan al desempeño de varios trabajos - y problemas de organización académica.

7

Como motivo básico para ingresar a la docencia, Rollin Kent (1986) encontró lo siguiente: a) los profesores encuestados la consideraron como un manera de completar su formación profesional (después de una experiencia insatisfactoria en la licenciatura o en el empleo). El autor considera que el profesor tiene una falta de identidad sólida con su campo disciplinario y b) como forma de movilidad social.

8

En la investigación que llevó a cabo Rollin Kent (1986) en ENEP - Iztacala, el personal académico resultó ser una población joven. La mayoría, en 1985, no había cumplido los 35 años. En su conjunto estaba en los inicios de su carrera: 56.7% hasta 5 años de antigüedad y 24.3% de 6 a 11 años. El autor indica, que la mayoría de los profesores de la UNAM se iniciaron como tales a partir de 1973 y un poco más de la mitad a partir de 1979. Todos cursaron la licenciatura a lo largo de esa década y una proporción muy alta la componen egresados de la misma UNAM. Alrededor de un 50% de los estudiantes de licenciatura hicieron su bachillerato en el Colegio de Ciencias y Humanidades o en la Escuela Nacional Preparatoria (ambos de UNAM), por lo que cerca de la mitad de los profesores han estado en esa casa de estudios (como estudiantes y profesores) desde los 15 años.

9

De las dificultades - que encontraron en su investigación sobre profesores que estudiaban en el Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la UNAM, Juan Eduardo Esquivel y Lourdes Chehaibar (1987) - para llevar a cabo actividades formativas, es importante resaltar la rigidez en las políticas administrativas y académicas de las instituciones que ofrecen este tipo de actividades. Por lo general, no diseñan diversas estrategias que permitan atender a profesores heterogéneos y que tienen situaciones laborales distintas. Resulta determinante la categoría y nombramiento que tiene el personal académico, pues el de carrera y definitivo tiene más posibilidades de formarse. Es evidente que para muchos maestros de asignatura, que se ven obligados a sumar horas en varias instituciones y/o dependencias para complementar un salario, existen pocas posibilidades de superación académica. Las instituciones apoyan o no las actividades formativas, con varias posturas: a) autorizar que parte del tiempo laboral se utilice en la formación, b) permite reordenar sus tareas, sin eximirlos de la jornada, c) deposita en los profesores las necesidades de resolver sus situaciones de trabajo, d) acompaña la asignación de las actividades formativas con un prospecto de promoción, e) apoya al personal de confianza y a los que tienen mayores derechos laborales y f) se reserva el derecho de suspender temporal o definitivamente la posibilidad de superación académica según se cumplan o no determinadas condiciones. La responsabilidad de la formación se deposita casi en todos los casos en el propio profesor. Considero que esta situación debería ser profundamente reflexionada, con el fin de que se diseñaran políticas y programas que apoyaran realmente la formación a cargo del tiempo y presupuesto de la propia institución. También en las investigaciones de Rollin Kent (1986) y Yuriria Castro Moreno (1988) se concluye que la superación académica se ha considerado institucionalmente, un fenómeno individual.

10

El modelo colegiado se refirió en el capítulo V sobre Modelos

Universitarios. En las condiciones universitarias actuales, se trata en mucho de un "sueño" o de la "búsqueda, de un pasado perdido".

11
La reciente política gubernamental (y universitaria) de cruzar las nóminas del personal académico de todas las instituciones descentralizadas de educación media superior y superior - con el fin de despedir (al menos de un lugar) a los profesores - seguramente traerá severas consecuencias para las propias instituciones. Sería interesante conocer, con que tipo de personas puede sustituirse el trabajo y la experiencia de los que, por ejemplo, desempeñaron una doble carga en distintas organizaciones complementarias por más de quince años. Otras dos preguntas que valdría la pena hacerse también, es en primer lugar como va a sostenerse - con los salarios bajos que da el sistema educativo - el personal académico y en segundo término cuestionarse si sólo se cruzan las nóminas de dicho personal o también la de autoridades y funcionarios y los de confianza y académico - administrativos.

12
La profesionalización de la docencia - que constituyó un importante proyecto de la década de los setentas - en las condiciones actuales, se puede considerar de manera similar al "modelo colegiado": un "sueño" que nunca se realizó plenamente.

13
Los conflictos entre profesores (en grupos o de manera individual) llegan a ser un problema bastante común en nuestras universidades. Resulta interesante ver como se hace cada vez mayor referencia a las "mafias enfrentadas" y a problemas tensionales generados por esa situación.

14
En las entrevistas realizadas a profesores del CCH - Azcapotzalco, resalta la enorme importancia que se atribuye al "Proyecto CCH". Su referencia va desde el proyecto original de creación de la Coordinación en los setentas, hasta la situación actual. Lo valorativo en estos planteles ocupa un lugar muy relevante.

15
Es importante recordar, que Burton Clark (1981) señala como valores fundamentales del personal académico: la libertad de cátedra y la libertad de investigación. Esto se trató previamente en el capítulo IV, sobre teoría de la organización y universidad.

16
En el contexto de las organizaciones complejas las demandas de atención son múltiples. Las personas se encuentran siempre involucradas en procesos y situaciones diversas, que hacen muy difícil su participación por largos períodos en tareas específicas [March, James (1984), Cohen, Michael y March, James (1984 a. y 1984 b.)].

17

La Teoría de la organización nos permite reflexionar sobre porqué los individuos forman parte de algunas organizaciones. La explicación del "hombre económico", que se ubica en las instituciones para ganar más y obtener determinados resultados, es en las organizaciones universitarias una descripción insuficiente. El formar parte de grupos de trabajo y de relación personal y sentir que el trabajo que se desempeña es útil, necesario e importante constituye parte del significado que se busca en las organizaciones. Es importante reiterar que las universidades son espacios intensamente simbólicos y valorativos.

18

El "Segundo foro - debate: universidad y producción de conocimientos. Condiciones académicas y de trabajo para la producción de conocimientos", que se llevó a cabo el 15 y 16 de noviembre de 1990 en la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco reitera las deficientes condiciones de trabajo en que el personal académico realiza las funciones prioritarias; que además tienden a deteriorarse.

19

La docencia tiene poco prestigio dentro de la realización de las funciones sustantivas. Los requisitos para ingreso, promoción y definitividad y los puntajes para estímulos (nacionales o institucionales) otorgan - la mayor parte de las veces - muy poco valor a esta importante actividad.

20

Algunas de las ideas importantes - generadas en el Foro - Debate de UAM - Xochimilco (1990) - que pueden agregarse a lo dicho, sería la necesidad de: vincular "realmente" las tres funciones universitarias sustantivas, apoyar la gestoría de los proyectos y productos de la investigación, rehacer - rediseñar los espacios físicos existentes para mejorar la comunicación entre los universitarios, tener una mayor presencia (y una actitud crítica) en los debates nacionales y en la demanda que el Estado tiene con respecto a las universidades y crear una oferta de servicios más propios al quehacer de nuestras instituciones públicas - autónomas.

21

Se reconoce que el quehacer universitario está centrado en el conocimiento y que por ello debe ser flexible, cambiante, de continua transformación y cualitativo, pero que la estructura formal y el poder burocrático, que por el contrario se basa en la repetición, la rigidez, la normatividad, el control, las rutas conocidas y la información cuantitativa lo obtaculiza severamente. UAM - Xochimilco (1990), Ponencia del Dr. Avedis Aznavurian, "Estructura formal Vs. estructura académica". La creación de nuevas normas y la imposición más severa de las ya existentes constituye un proceso que contribuye fuertemente a la burocratización. El modelo burocrático se presenta ampliamente en el capítulo V, sobre modelos universitarios.

Yuriria Castro Moreno (1988) en el estudio de caso que llevó a cabo en el Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud del Instituto Politécnico Nacional, resalta que los maestros entrevistados consideraban que la solución a múltiples problemas laborales podría darse a partir del rendimiento personal y no de un planteamiento institucional, más global.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis (1981); "Max Weber. La política después de las ilusiones", en Nexos, febrero 1981, 8 p.

Alt, John (1981), "Alvin W. Gouldner 1920 - 1980", en: Telos, 1981.

Alvarez Aragon, Virgilio, (1987); "La universidad: reproducción y negación de la sociedad presente", en: Sociológica, año 2, núm. 5, otomo 1987, UAM - Azc., pp. 145 a 160.

ANUIES (1989), "Declaración y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior, Documento que el Consejo Nacional somete, para su discusión y aprobación, a la VIII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General", México, 11 de abril de 1989, 46 p.

Baldrige J. Victor (1971); Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1971, primera parte, pp. 1 a 31.

Baldrige, Victor; Curtis, David; Ecker, George y Riley, Gary (1977); "Alternative Models of Governance in Higher Education", en: Baldrige y Riley, Governing Academic Organizations, Berkeley, McCutchan, 1977, pp. 2 a 25.

Bendix, Reinhard (1971); "Max Weber y la sociología contemporánea", en: Parsons, Talcott y otros, Presencia de Max Weber, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 1971, pp. 39 a 59.

Benson, J. Kenneth (1985); "Las organizaciones: una perspectiva dialéctica", en: Estudios Sociológicos, El Colegio de México, III:7, 1985, pp. 85 a 116.

Blau, Peter (1963); The Dynamics of Bureaucracy. A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies, The University of Chicago Press, Chicago (1955), 322 p.

Brunner, José Joaquín, (1985); Universidad y Sociedad en América Latina: Un esquema de interpretación, Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 1985, Capítulo III: "América Latina y la Educación Superior en los 80", pp. 45 a 82.

Burawoy, Michael (1982); "The Written and the Repressed in Gouldner's Industrial Sociology", en: Theory and Society. Renewal and Critique in Social Theory, Vol. II, No. 6, noviembre, pp. 831 a 851.

----- (1982 a), Manufacturing Consent. Changes in the Labor Process under Monopoly Capitalism, The University of Chicago Press, Chicago U.S.A. (1979), prefacio y pp. 3 a 12.

Burrell g. y Morgan G. (1985); Sociological Paradigms and

Organizational Analysis, London, Heineman, capítulo 5, pp. 118 a 225.

Camacho Sandoval Salvador, (1987); "Proyecto modernizador y grupos de poder en la Universidad Autónoma de Aguascalientes - Aproximaciones a un problema -", en: Sociológica, op. cit. pp. 187 a 212.

Cameron S., Kim (1984); "Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education", en: Birbaum, Robert; Ashe Reader in Organization and Governance in Higher Education, Ginn Custom Publishing, Lexington, Massachusetts, 1984, p. 94.

Casillas, Miguel (1987); "Notas sobre el proceso de transición de la universidad tradicional a la moderna. Los casos de la expansión institucional y la masificación", en: Sociológica, pp. 121 a 144.

----- (1989); "Académicos: lenta transición hacia la modernidad", en: El Cotidiano, Núm. 28, marzo - abril, 1989, universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, pp. 44 a 51.

Casillas, Gil Antón, Grediaga y Pérez Franco (1989); "Mitos y Paradojas del Trabajo Académico", en: Universidad Futura, Vol.1, No. 1, noviembre 1988 - febrero 1989, UAM - Azcapotzalco, pp. 5 a 11.

Castro Moreno, Yuriria, (1989); Propuesta de formación de profesores. El caso del Centro Interdisciplinario de Ciencias de la Salud del Instituto Politécnico Nacional, Tesis de Lic. en Pedagogía, ENEP - Acatlán - UNAM, febrero 1989, 150 p.

CISE - UNAM, SEP y ANUIES (1987), Cuaderno de trabajo. Foro nacional sobre formación de profesores universitarios, México, 1987.

Clark, R., Burton (1981); The Higher Education System. Academic Organization in Cross - National Perspective, University of California Press, Berkeley, 1981, 307 p.

Clegg, Stewart (1977); "Power, Organization Theory, Marx and Critique", en: Clegg Stewart y Dunkerley David, Critical Issues in Organizations, Publishing and Kegan Paul, Londres, 1977, pp. 21 a 40.

Cohen, Harry (1970); "Bureaucratic Flexibility: Some Comments on Robert Merton's 'Bureaucratic Structure and Personality' ", en: The British Journal of Sociology, Vol. 21, 1970, pp. 390 a 399.

Cohen D., Michael y March G., James (1984, a.), "The Processes of Choice", en: Birbaum, Robert; Ashe Reader in Organization... op. cit. pp. 85 a 93.

Cohen D., Michael y March G. James (1984, b.), "Leadership in an Organized Anarchy", en: Birbaum, Robert; Ashe Reader in

Organization , op. cit. pp. 238 a 266.

Coser, A. Lewis (1956); The Functions of Social Conflict, The Free Press, New York, pp. 14 a 174.

Crozier, Michel (1974); El Fenómeno Burocrático, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1974, Tomo I, 213 p. y Tomo II, 246 p.

----- (1985); "Comparing Structures and Comparing Games" (1976), en: Pugh D.S., Organization Theory. Selected Readings, Penguin Books LTD. England (1971), pp. 106 a 119.

De Leonardo R., Patricia y Solares, Blanca (1984); "20 años de reforma universitaria", en: Foro Universitario, México, STUNAM, agosto 1984, pp. 15 a 38.

Dominguez, Héctor y Ponce, Dolores (1989); "Sistema educativo nacional. Evolución cuantitativa reciente y perspectivas" en: Ciencia, Revista de la Academia de la Investigación Científica, Número 40, 1989, pp. 137 a 145.

Duryea D., E. (1984) "Evolution of University Organization", en: Birbaum, Robert: Ashe Reader in Organization..., op. cit. pp. 137 a 139.

Esquivel, Juan Eduardo y Chehaibar, Lourdes (1987); Profesionalización de la Docencia. Perfil y determinaciones de una demanda universitaria, Centro de Estudios de la Universidad - UNAM, 1987, 125 p.

Ferrater Mora, "Racionalidad", en: Diccionario de Filosofía, pp. 2757 a 2760.

Festinger, R. y Katz, D. (1975); Los métodos de investigación en las ciencias sociales, Paidós, Buenos Aires, (1953), pp. 76 a 91.

Flores Miguel, Cirilo (1979); "Razón", en: Quintanilla, Miguel; Diccionario de Filosofía Contemporánea, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1979, pp. 419 a 420.

Fuentes Molinar, Olac (1983); "Las épocas de la universidad mexicana", en: Cuadernos Políticos, núm. 36, México, Ed. ERA, abril - junio 1983, pp. 47 a 55.

----- (1984); "Cuestionario. Al paso de la política educativa", en Nexos, Núm 84, México, diciembre de 1984, pp. 15 a 28.

----- (1986); "Crecimiento y diferenciación del sistema universitario. El caso de México", en: Crítica, núm. 26 - 27, Universidad Autónoma de Puebla, enero - junio de 1986, pp. 5 a 16.

Gadamer, Hans - Georg (1976); La razón en la época de la ciencia, Espana, Alfa, 1976, pp. 7 a 24.

García Pelayo, Manuel (1982); urocracia y Tecnocracia, Madrid, Alianza Universidad, 1982, pp. 15 a 32.

Garro, Nora (1989); "La mujer profesionista universitaria", en: El Cotidiano, No. 27, enero - febrero 1989, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, pp. 66 a 70.

Gil Anton, Manuel (1986); La composición del sector dirigente de la Universidad Autónoma Metropolitana (1974 - 1985), Tesis para Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO - México, julio de 1986, pp. 1 a 29.

----- (1987); "El lado oscuro de las urnas: aproximación a los procesos electorales en la UAM", en: Sociológica, año 2, núm. 5, otoño 1987, pp. 161 a 185.

----- (1989); "La educación en el sexenio de la crisis: territorio devastado. Entrevista a Olac Fuentes Molinar", en: El Cotidiano, Núm. 27, enero - febrero 1989, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, pp. 50 a 52.

----- y varios autores (1989); El mercado académico de la universidad mexicana. Un proceso de incorporación: sociología en la UAM - Azcapotzalco, Seminario de universidades públicas mexicanas, Departamento de Sociología UAM - A, marzo 1989, 5 volúmenes.

Giroux A., Henry (1983); Theory and Resistance in Education, U.S.A. Bergin and Garvey Publishers, 1983, capítulo 2: "Escolarización y las Políticas del Curriculum Oculto", traducción del DIE - CINVESTAV - IPN, 43 p.

Gouldner, W. Alvin (1964); Patterns of Industrial Bureaucracy. A Case Study of Modern Factory Administration, The Free Press, New York, (1954), 282 p.

----- (1966); "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy", en: Etzioni, Amital, Complex Organizations. A Sociological Reader, Holt, Rinehart and Winston, Inc. U.S.A., pp. 71 a 82.

----- (1979); La Crisis de la Sociología Occidental, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1979, 467 p.

----- (1980); El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase. Un marco de referencia, tesis, conjeturas, argumentos y una perspectiva histórica sobre el papel de los intelectuales y la intelligentsia en la lucha de clases internacional de la era moderna, Madrid, Alianza Editorial, (1979), pp. 11 a 23.

Guevara Niebla, Gilberto (1980); ¿Quin le teme al sindicalismo universitario?, en: Nexos, Núm. 31, México, junio 1980, pp. 39 a 41.

Habermas, Jürgen (1981); "Técnica y ciencia como ideología", en: Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. II, No. 3, mayo - agosto 1981, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, pp. 47 a 88.

----- (1989); Conferencia ofrecida en el Palacio de la Antigua Escuela de Medicina - UNAM, el lunes 11 de septiembre, 1989.

Hirsch Adler, Ana (1990); Investigación superior. Universidad y formación de profesores, México, Editorial Trillas, 1990, 147 p.

----- (1987); "Burocracia y dominación. Una propuesta funcionalista de Organización", en: Varios Autores, El Orden Organizacional. Poder, Estrategia y Contradicción, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, 1987, pp. 257 a 324.

----- (1988); "Formación de profesores: etapas y tiempo presente", en: Memorias del foro nacional sobre formación de profesores universitarios, CISE - UNAM, DGICSA - SEP y CGAD - ANUIES, 1988, pp. 2 a 24.

Horkheimer, Max (1979); "Sobre el Concepto de la Razón", en: Adorno, Theodor y Horkheimer, Max, Sociológica, España, Taurus Ediciones, S.A., 1979, pp. 201 a 212.

Habner, Kurt (1981); Crítica de la razón científica, España, Alfa, 1981, 288 p.

Jiménez Mier y Terán, Fernando (1982); El autoritarismo en el gobierno de la UNAM en los años setenta", en: Sociológica, Ediciones de Cultura Popular y Foro Universitario, 231p.

Kent Serna, Rollin (1986); "Los profesores y la crisis universitaria", en: Cuadernos Políticos, Núm. 46, México, Editorial ERA, abril - junio 1986, pp. 42 a 54.

----- (1987); "La organización universitaria y la masificación: La UNAM en los años setenta", en: Sociológica, año 2, Núm. 5, otomo 1987, UAM-Azc, pp. 73 a 119.

----- (1989); "En torno a Mitos y Paradojas del Trabajo Académico", en: Universidad Futura, Vol. 1, No. 1, noviembre 1988 - febrero 1989, UAM - Azcapotzalco, pp. 12 a 17.

Kerr, Clark y Siegel, Abraham (1954), "Interindustrial Propensity to Strike. An International Comparison", en: Kornhauser, A., Industrial Conflict, MacGraw Hill Book Co. New York, 1954, capítulo 14.

Latapi, Pablo (1982); Analisis de un sexenio de educación en

México, 1970 - 196, México, Editorial Nueva Imagen, 1982, 3a. ed., capítulo V: "La Educación Superior", pp. 155. - 219.

Levy C., Daniel (1987); Universidad y gobierno en México. La autonomía en un sistema autoritario, México, Fondo de Cultura Económica, 1era edición en español, 1980, 176 p.

Loureau, René (1980), "Los analizadores del Estado", en Loureau, René, El Estado y el Inconsciente. Ensayo de Sociología Política, Barcelona, Kairós, 1980, pp. 161 a 196.

March G., James y Simon A., Herbert (1984); "The Dysfunctions of Bureaucracy" (1958), en Pugh D. S. Organization Theory. Selected Readings, Penguin Books (1971), pp. 28 a 39.

March G., James; (1984) "Emerging Developments in the Study of Organizations", en: Birbaum, Robert; Ashe Reader in Organization and op. cit, pp. 53 a 65.

Marcuse, Herbert (1971); "Industrialización y capitalismo en la obra de Max Weber", en: Parsons Talcott y otros, Presencia de Max Weber, Argentina, Ediciones Nueva Visión, 1971, pp. 124 a 145.

Marcuse, Popper y Horkheimer (1976); A la búsqueda del sentido, Salamanca, Ediciones Sígueme, 1976, 136 p.

Marglin A., Stephen (1977); "Orígenes y funciones de la parcelación de tareas. ¿Para qué sirven los patrones?", en: Gorz, André, Crítica de la División del Trabajo, España, Editorial Laia, 1973, pp. 45 a 97.

Marquez, Viviane (1982); "The Production and Reproduction of Society. An Organizational Perspective". Paper presented at the X World Congress of Sociology, México City, August 16 - 21, 1982, 29 p.

Marquis, Carlos, (1987); Democracia y burocracia universitaria. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM - Azcapotzalco, 1987, 151 p.

Marsal F., Juan (1978); Conocer Max Weber y su Obra, Barcelona, Dopesa, pp. 1 a 51.

Merton K., Robert (1965); "Funciones manifiestas y latentes", en: Merton, Robert, Teoría y Estructura Sociales, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 29 a 94.

----- (1965 a); "Estructura Burocrática y Personalidad", en: Merton, Robert, Teoría y Estructura Sociales, Fondo de Cultura Económica (1940), pp. 202 a 213.

Mommsen, Wolfgang (1971); "La sociedad política de Max Weber y su filosofía de la historia universal", en: Parsons Talcott y otros, Presencia de Max Weber, op. cit., pp. 85 a 121.

Morales Hernández, Lilibiana (1989); "La mujer en la educación superior en México", en: Universidad Futura, Vol. 1, No. 1, noviembre 1988 a febrero 1989, UAM - Azcapotzalco, pp. 68 a 77.

Mosterin, Jesús (1973); "El concepto de racionalidad", Teorema, número 3, 1973, pp. 455 a 479.

Mouzelis, Nicos (1975); Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales, Barcelona, Editorial Península, 233 p.

Moya, Carlos (1972); Burocracia y Sociedad Industrial, Madrid, Edicusa, 280 p.

Munoz Izquierdo, Carlos (1984); "Cuestionario. Al paso de la política educativa", en Nexos, Núm 84, México, diciembre de 1984, pp. 15 a 28.

----- (1987); "La educación superior ante las políticas derivadas de la crisis", en: Revista de la Educación Superior, México, ANUIES, Vol. XVII, Núm. 1 (65), enero - marzo 1988, pp. 5 a 14.

Pansza González, Margarita, (1989); Análisis ideológico de la política de José López Portillo frente a la universidad estatal 1977 - 1982, Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, 1989, 319 p.

Parsons, Talcott (1971); "Evaluación y objetividad en el ámbito de las ciencias sociales: una interpretación de los trabajos de Max Weber", en Parsons, Presencia de Max Weber, op. cit., pp. 9 a 38.

Pérez Gay, José María (1984); Notas del curso: "Max Weber. Una revisión crítica", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, febrero- marzo 1984.

Pérez Tamayo, Ruy (1990); "Una decena de ciencia en México. Otra decena trágica", en: Cuadernos de Nexos, Número 19, enero 1990, pp. XIII y XIV.

Pescador Osuna, José Angel (1983); "El balance de la educación superior en el sexenio 1976 - 1982 ", en: Foro Universitario, Núm. 28, México, STUNAM, marzo 1983, pp. 37 - 54.

Piccone, Paul y Lemert Charles (1981); "Remarks at the Memorial for Alvin Gouldner, in his home in St. Louis, December 28, 1980", en: Theory and Society, No. 10, pp. 163 a 167.

Poder Ejecutivo Federal (1989); Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, 1 de junio de 1989, apartado 6.2.2. "Educación".

Poder Ejecutivo Federal (1989); Programa para la Modernización Educativa 1989 - 1994, octubre 1989.

Portantiero, Juan Carlos (1978); *Estudiantes y Política en América Latina 1918 - 1938. El proceso de la reforma universitaria, México, Siglo Veintiuno, 1978, capítulo I: "La reforma universitaria: una mirada desde el presente", pp. 13 a 29.*

Porter, Luis; *The Quest for Rationality in Higher Education (A Comparative Study of the National System for Higher Educational Planning in Five Public Universities in México), A Thesis presented to the Graduate School of Education of Harvard University, for the Degree of Doctor of Education, 1988, 170 p.*

Rodríguez Ibáñez, José (1982); "Max Weber: la voluntad encadenada", en: *El sueño de la razón. La modernidad a la luz de la teoría social*, Madrid, Taurus Ediciones S.A., 254 p.

Rossi, Pietro (1982); "Introducción", en: *Weber, Max, Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, segunda reimpresión en castellano 1982, pp. 9 a 37.

Sánchez Vázquez, Adolfo (1983); "Racionalismo tecnológico, ideología y política", en: *Dialéctica*, Año VIII, No. 13, junio 1983, *Escuela de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Puebla*, pp. 11 a 26.

Selznick, Philip (1949); *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, U.S.A., 269 p.

Selltiz, Jahoda y Cook (1965); "Estudios Formulativos o Exploratorios", en: *Selltiz, et. al., Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales*, Madrid, Editorial Rialp, 1969, pp. 69 a 84.

Sfez, Lucien (1984); "Crítica de la racionalidad", en: *Crítica de la Decisión*, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 169 a 231.

SITUAM, "Declaración y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación Superior", Documento que el Consejo Nacional somete, para su discusión y aprobación, a la VIII Reunión Extraordinaria de la Asamblea General, México, 11 de abril de 1989, 46 p.

Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (1990); *Ponencias del Segundo Foro - debate: Universidad y producción de conocimientos. Condiciones académicas y de trabajo para la producción de conocimientos*, 15 y 16 de noviembre de 1990.

Villasenor García, Guillermo (1983); "La política universitaria del estado mexicano en el sexenio 1976 - 1982", en: *Foro Universitario*, núm. 32, julio de 1983, México, STUNAM, pp. 23 a 32.

----- (1988); *Estado y Universidad 1976 - 1968*, México, Universidad Autónoma Metropolitana -

- Xochimilco y Centro de Estudios Educativos, A.C., 1988, 380 p.
- Waldo, Dwight (1961); Teoría Política de la Administración Pública, Madrid, Editorial Técnos, S.A. (1948), pp. 15 a 43 y 105 a 121.
- Weber, Max (1977); ¿Qué es la Burocracia?, Buenos Aires, Editorial La Pléyade, 118 p.
- (1981); La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, México, La Red de Jonás Premia Editora, 1981, 113 p.
- (1982); "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social (1904)", en: Ensayos sobre Metodología Sociológica, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1982, pp. 39 a 101.
- (1983); Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 170 a 180.
- Weick E., Karl (1979); "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en: Administrative Science Quarterly, March, 1979, vol. 21.
- Weick E., Karl (1984); Contradictions in a Community of Scholars: the Cohesion - Accuracy Trade Off", en: Birbaum, Robert; Ashe Reader in Organization...., op. cit. pag 42.
- Wetthen A., David (1984); "Organizational Decline: A Neglected Topic in Organizational Science", en Birbaum, Robert: Ashe Reader in Organization.... op. cit. pp. 427 a 437.
- Woldenberg, José (1979); "Apuntes sobre el sindicalismo en los centros de enseñanza superior", en: Buelna, núm. 3, México, octubre de 1979, Universidad Autónoma de Sinaloa, pp. 29 a 33.
- Zarzar, Carlos (1989); La política educativa para la formación de profesores universitarios 1982 - 1988 (diseño e instrumentación de los programas nacionales), Tesis para obtener el grado de doctor en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM, 1989.

ANEXO

GUIA DE ENTREVISTA ABIERTA PARA PROFESORES - INVESTIGADORES
UNIVERSITARIOS, SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO.

I. tema: ingreso y permanencia.-

- 1.- Cómo ingreso a la docencia.
Cómo se enteró de la vacante (tenía hecha solicitud, se presentó a un concurso y de que tipo).
- 2.- Porqué y cómo ha logrado permanecer en la docencia.
Mecanismos de promoción y definitividad.

II. tema: situación laboral.-

- 3.- Otros empleos remunerados.
Tiempo dedicado a cada uno de ellos.
Obstáculos y ventajas de la articulación entre ellos.
Se vinculan o no al quehacer académico.
- 4.- Situación laboral en la institución.
Tipo de nombramiento. (materias y horas que imparte).
- 5.- Considera adecuado que todos los profesores de la dependencia tuvieran: a) tiempo completo, b) medio tiempo o c) fueran de asignatura.
Cuál considera una proporción adecuada.

III. tema: formación docente e investigación.-

- 6.- Ha participado en actividades de formación docente: en aspectos pedagógico-didácticos y en su campo disciplinario.
Que actividades no escolarizadas considera Ud. que son parte de su formación.
Se ha modificado su práctica docente y cómo.
Posibilidades y obstáculos para formarse.
La formación le ha permitido mejorar su promoción.
- 7.- Realiza Usted actividades de investigación.
Se vinculan con su práctica docente.

IV. tema: profesionalización de la docencia.-

- 8.- Qué entiende por profesionalización de la docencia.
Características que se requieren para que la docencia sea un proceso profesionalizado.

V. tema: condiciones burocrático-administrativas.-

- 9.-Cuál es su ubicación en la estructura administrativa de su dependencia e institución.

- 10.- La organización administrativa en la que está inmerso de qué manera influye en su trabajo.
Condiciones en que realiza su trabajo académico.
Tipo de reglamentos (implícitos y explícitos) que lo determinan.
Posibilidades de participación en la modificación de normas y reglamentos y de las decisiones que le incumben.
- 11.- Conoce Usted sus derechos y prestaciones como miembro de esta institución y de quien depende la gestión y autorización de éstos.
- 12.- Cree Usted que las normas y reglamentos vigentes en su dependencia influyen de alguna manera en su ejercicio académico.
Su dependencia ha sufrido modificaciones (organizativas, administrativas, académicas, etc.) y cómo han afectado.
El logro de las metas institucionales, como determina la organización del trabajo académico en su institución.
- 13.- Cuál es su opinión respecto a la proporción entre personal académico y administrativo de base.
Cuál es su opinión respecto a la proporción entre personal académico y académico - administrativo.
- 14.- Considera que los méritos académicos de sus jefes y representantes son adecuados al cargo que desempeñan.
Cuál ha sido su ingerencia en la elección.
- 15.- Qué opina Usted de la función que desempeñan las organizaciones que defienden sus intereses laborales.
- 16.- Qué entiende Ud. por autonomía en su trabajo académico.
Hace Ud. uso de ésta.
- 17.- Cuáles son los problemas que enfrenta en su práctica docente.
- 18.- Aceptaría o no un cargo académico-administrativo. Porqué .
- 19.- Su proceso de trabajo que problemas y/o satisfacciones le ha proporcionado (inclusive en su vida cotidiana).