

ESCUELA GRADUADA
DE ADMINISTRACION PUBLICA
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

SUMARIO

UNIVERSIDAD, SOCIEDAD Y PODER

ARTICULOS:

JORGE RODRIGUEZ BERUFF. Antonio S. Pedreira, la Universidad y el proyecto populista.

EMILIO GONZALEZ DIAZ. El populismo y la Universidad.

WILFREDO MATTOS CINTRON. Aspectos sociopolíticos y económicos de la década de la reforma universitaria.

ROBERT W. ANDERSON. Luchas universitarias de la Reforma.

SANTOS NEGRON DIAZ. Aspectos económicos de la educación superior en Puerto Rico.

ONEL VAZQUEZ FIGUEROA. La Universidad de hoy: su componente estudiantil-docente.

RAFAEL L. IRIZARRY. La evolución de la estructura ocupacional y su impacto en los programas académicos de la Universidad.

ANA MILAGROS SANTIAGO MELENDEZ. Los trabajadores universitarios y su función en la Universidad de Puerto Rico.

PEDRO JUAN RUA. La Universidad nacional: proletarización y partidarismo.

JUAN R. FERNANDEZ. Universidad y sociedad, la comunidad interna, el contorno circundante y sus interrelaciones.

MANUEL ANGEL MORALES. Ruptura o continuidad en el diseño organizativo de la Universidad de Puerto Rico.

SECCION INFORMATIVA:

INDICE de artículos publicados en la *Revista de Administración Pública*.

Revista de

ADMINISTRACION

Pública

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

**PUBLICADA SEMESTRALMENTE
POR LA ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**

Ileana Lacot Martínez, Editora y Administradora

JUNTA EDITORA

Profesores

Manuel Frau Ramos
Beauregard González Ortiz
Angel Medina Villalba

Manuel Angel Morales
Saúl Pratts Ponce de León
Leonardo Santana Rabell

Investigador

José A. Orench Ramírez

*Suscripción: \$4.00 al año. Números sueltos: \$2.50. Números especiales: \$5.00.
La correspondencia relacionada con la Revista deberá dirigirse a: Revista de
Administración Pública, Apartado 21839, U.P.R., Río Piedras, Puerto Rico,
00931.*

*La Escuela Graduada de Administración Pública y la Revista de
Administración Pública no se responsabilizan por las opiniones emitidas en los
artículos, ni se identifican necesariamente con los juicios o apreciaciones de sus
autores.*

Revista de **ADMINISTRACION** *Pública*

1986

Escuela Graduada de Administración Pública
Colegio de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

**UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Lcdo. Fernando Agrait Presidente Universidad
de Puerto Rico

Dr. Juan R. Fernández Rector del Recinto
de Río Piedras

Dr. Rafael I. Irizarry Decano Interino de la
Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Manuel Angel Morales Director
de la Escuela Graduada
de Administración Pública

Revista de
ADMINISTRACION *Pública*

VOL. XVIII

MARZO 1986

NUM. 2

INDICE

	Página
Universidad, sociedad y poder.....	1
Antonio S. Pedreira, la Universidad y el proyecto populista, JORGE RODRIGUEZ BERUFF	5
El populismo y la Universidad, EMILIO GONZALEZ DIAZ	21
Aspectos socio-políticos y económicos de la década de la reforma universitaria, WILFREDO MATTOS CINTRON	35
Luchas universitarias de la Reforma, ROBERT W. ANDERSON	53
Aspectos económicos de la educación superior en Puerto Rico, SANTOS NEGRON DIAZ	69
La Universidad de hoy: su componente estudiantil-docente, ONEL VAZQUEZ FIGUEROA	89
La evolución de la estructura ocupacional y su impacto en los programas académicos de la Universidad, RAFAEL L. IRIZARRY	109
Los trabajadores universitarios y su función en la Universidad de Puerto Rico, ANA MILAGROS SANTIAGO MELENDEZ	121
La Universidad nacional: proletarización y partidatismo, PEDRO JUAN RUA	127
Universidad y sociedad: la comunidad interna, el contorno circundante y sus interrelaciones, JUAN R. FERNANDEZ.....	137
Ruptura o continuidad en el diseño organizativo de la Universidad de Puerto Rico, MANUEL ANGEL MORALES	143
Sección Informativa	161

RUPTURA O CONTINUIDAD EN EL DISEÑO ORGANIZATIVO DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

*Manuel Angel Morales**

*A Pedro Juan Rúa, fuente
genuina de amistad, estímulo,
voluntad y propósito
universitario.*

Argumento

El desarrollo de la Universidad de Puerto Rico se puede explicar a partir del entrelazamiento de dos conceptos fundamentales: la Universidad como pensamiento crítico y la Universidad como institución formal. El primer término hace referencia a la pasión por el conocimiento, al ejercicio gratuito de la inteligencia y a la crítica sistemática del error. Ello significa que para los intelectuales y los universitarios de todas clases, el conocimiento resulta una necesidad urgente. Dicha concepción cuestiona constantemente la autoridad formal y jerárquica y apunta a una configuración de vínculos flexibles entre los grupos dedicados al quehacer intelectual, docente y de investigación. La Universidad, como expresión de pensamiento crítico, creativo e imaginativo, rechaza toda autoridad coercitiva. Parte del interés genuino de los grupos, se basa en la asociación voluntaria, en la ayuda mutua de los participantes y respeta la libertad plena de los actores que trabajan en estos asuntos.¹ Por otro lado, el concepto de universidad institucionalizada refleja el carácter de permanencia de los procesos y actividades que describen a la institución a través de leyes ordinarias, estatutos jurídicos, reglas y reglamentos para la organización y el funcionamiento de la institución. Por eso, la Universidad que surge como expresión del pensamiento y que puede tener cualquier origen, ya sea social, cultural, económico y político, desde el momento en que está marcadamente regida por leyes y reglamentos, adquiere carácter de institución en el sentido formal. Siendo así, vamos a argumentar que: desde los inicios de la Universidad hasta el presente se ha ido afinando un diseño institucional que paulatinamente se ha convertido en una ideología para el control y la dirección de las distintas culturas y grupos universitarios. En ese proceso ha sido vital la fórmula burocrática de organización.

* Profesor y actual Director de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

El autor desea agradecer la ayuda y valiosos comentarios de Pura Nydia Bonilla, Ileana Lacot Martínez, Pedro Juan Rúa y Leonardo Santana Rabell.

Robert J. Brym, *Intellectuals and Politics*, London: George Allen & Unwin, 1980.

El desarrollo del concepto y la expresión concreta de la Universidad en Puerto Rico emana de la tensión que se genera entre la Universidad como expresión de pensamiento crítico y nacional *vis a vis* la expresión de institución formal plenamente afincada en la sociedad civil. Entonces, resulta necesario discutir el papel mediador que desempeña la teoría de administración o la ideología de gerencia convencional entre el quehacer y la institución universitaria. Por tal motivo resulta imperioso comentar las formas de relaciones y las interconexiones entre la ideología administrativa que se afina progresivamente en la institución y la construcción de las estructuras de poder universitario alrededor del trabajo académico e intelectual. Nuestro interés hace resaltar la posibilidad de que todo el andamiaje de administración superior se traduce en la formulación y uso de una serie de tecnologías del poder que a su vez crean una serie de mitos que a la altura de 1985 se lucha por superar.² Hacemos referencia a los términos eficiencia, objetividad, pertinencia, relevancia y excelencia institucional. Todo parece indicar que, como universitarios, hoy más que nunca necesitamos educación acerca de estos problemas de fondo que afectan a la Institución y que se relacionan con el conocimiento, poder, variedad de discursos teóricos o lenguajes y la práctica de la Universidad. Después de todo parece que hay consenso en la comunidad académica de que a la altura de la década de los ochenta la fórmula de organización administrativa, ortodoxa y tradicional ha rebasado su utilidad histórica. Por ideología administrativa entendemos el conjunto de ideas, creencias y modos de pensar y actuar expuestos en forma más o menos sistemática y coherente que caracterizan una tendencia marcada y expresada de organización y administración. La misma se relaciona con el ejercicio del poder desde una posición de autoridad y en ese sentido es equivalente a regir, administrar, dirigir o guiar.

Para elevar los conceptos de Universidad como expresión de pensamiento crítico y Universidad como configuración institucionalizada, mediados ambos por un juego firme de ideas acerca de cómo se debe administrar, vamos a considerar cuatro etapas de reorganización del diseño organizativo de la Universidad o reformas jurídicas que a veces se presentan como cambios académicos o del pensamiento, pero que en realidad no cualifican totalmente para ésta segunda expresión. Aludimos a las etapas de 1903 hasta 1923; de 1923 hasta 1942; de 1942 hasta 1966; y de 1966 hasta 1984. Tales etapas constituyen procesos acumulativos que exhiben ciertas direcciones interesantes.

² Michael Foucault, *The Archeology of Knowledge*, A.M. Sheridan Smith, New York: Pantheon, 1972.

*Progresión histórica*³

La intervención y el control del estado sobre la educación pública en general es una gestión social, política y económica que se expresa marcadamente tanto en Europa como en América hacia el Siglo XIX. En Puerto Rico y en otros territorios, el estado español impulsó una escuela pública que dependía de medios bastante precarios; y, por tal motivo, se formó con la ayuda de las comunidades religiosas, mayormente los franciscanos y dominicos que se hicieron cargo de este asunto. En el 1814 fue creada una comisión de instrucción para intervenir en todo lo relacionado con la enseñanza y se destacó en este asunto el periodista y profesor puertorriqueño Nicolás Aguayo y Aldea (1808 a 1878), quien fue una figura importante en la educación pública de nuestro país. En el 1850 se crea la Real Academia de Buenas Letras por encomienda del gobernador Juan de la Pezuela y este organismo trabajó como una especie de institución o consejo de instrucción primaria encargado de “vigilar” el “cumplimiento de los reglamentos vigentes y observar las enseñanzas en lo relacionado con las doctrinas políticas y religiosas que se impartían a los estudiantes”. Adviértase aquí el surgimiento de una configuración institucional y administrativa con ánimo de enfrentar la efervescencia de las ideas sociales, políticas e intelectuales de tendencia liberal que proliferaban en la época. Quince años más tarde, la Real Academia de Buenas Letras fue eliminada y en su lugar se fundó la Junta Insular de Instrucción Pública. El nuevo estatuto o decreto disponía la reorganización administrativa total de la educación en Puerto Rico y contenía entre otras cosas las siguientes disposiciones:

1. separar el nivel primario de la escuela secundaria,
2. establecer el requisito de asistencia obligatoria,
3. estructurar un determinado programa de estudios con particular atención a la formación moral y religiosa del educando a torno con el ordenamiento jurídico tradicional del estado español. La idea era sustituir los valores colectivos de los puertorriqueños por una falsa opción de moralidad ajena a los problemas económicos y políticos del país.

Más tarde, en el 1873, y por iniciativa de Nicolás Aguayo, fue creado el Instituto Civil de Segunda Enseñanza para impartir instrucción de nivel superior. El mismo fue abolido por el estado español luego de la caída de la República años después de haberse restaurado la monarquía. La idea fue reactivada con la aprobación de Alfonso XII. Desde este Instituto se

³ Para una formidable síntesis interpretativa de este proceso ver Francisco R. Jordán, “La Universidad: Poder y Participación”, *Claridad*, 25 al 31 de octubre de 1985.

ofrecieron cursos a cargo de catedráticos españoles en las disciplinas de las lenguas y literaturas, filosofía, ciencias naturales y matemáticas. Al terminar los estudios se concedía el grado correspondiente de Bachiller en Artes a los candidatos. Este programa fue abolido en el 1899, meses después de haberse establecido en Puerto Rico el gobierno militar del nuevo régimen de los Estados Unidos. A manera de paréntesis se puede mencionar el esfuerzo educativo del Ateneo durante la época del 1888-1892 aproximadamente. El siguiente dato puede resultar interesante. Al finalizar el Siglo la población general de Puerto Rico era más o menos de un millón de habitantes. Habían 620 escuelas y 500 maestros para una matrícula total de 24,392.

Etapa de 1903 a 1923

El 12 de mayo de 1903 siendo presidente de los Estados Unidos Theodore Roosevelt y gobernador de Puerto Rico William H. Hunt, nombrado previamente por el Presidente McKinley, las cámaras legislativas de la Isla aprobaron el proyecto de ley para "crear" la Universidad.⁴ En esa Sección 2, la Ley especificó lo siguiente: la universidad así establecida proveerá a los habitantes de Puerto Rico tan pronto sean posibles los medios para adquirir un conocimiento extenso de las diversas disciplinas del conocimiento: la literatura, la ciencia y *las artes prácticas que incluyan las ocupaciones agrícolas y las mecánicas, también cursos profesionales y técnicas en medicina, derecho, ingeniería, farmacia, las ciencias y el arte de enseñar*. La ley estipuló que el gobierno de la Universidad estaría constituido por una Junta de Síndicos de diez miembros con el Gobernador de Puerto Rico, William H. Hunt, como presidente honorario; el Comisionado de Educación, Samuel M. Lindsay; el Presidente de la Junta de Síndicos y el Canciller de la Universidad. Dicha Junta, compuesta por políticos extranjeros, tenía como responsabilidad organizar y diseñar los distintos departamentos tales como: artes, ciencias, ingeniería, farmacia y derecho. La Escuela de Normal, anteriormente creada, fue convertida en el Departamento Normal con la encomienda de preparar maestros en las materias, programas y cursos profesionales que hicieran falta para satisfacer y servir las necesidades de un sistema educativo en proceso de dramática expansión. Un año más tarde se estableció un programa de agricultura científica, lo que facilitó a la Institución a acogerse en el 1908 a los beneficios de la ley federal Morrill-Nelson con su Departamento de Agricultura y que fue precursor del Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas de Mayagüez. En el 1911 se inaugura en Mayagüez el Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas, acogido igual que la Institución de Río Piedras a los beneficios de una legislación congresional de

⁴ Desde nuestra perspectiva el término "crear la universidad" es sinónimo de institucionalizarla.

1862 y firmada por el presidente Abraham Lincoln, que definía el concepto de los “Land Grant Colleges” y establecía subsidios federales para estos programas. El Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas de Mayagüez fue creado mediante legislación presidida por José de Diego y aprobada por las Cámaras Legislativas. En el 1913 fueron creados los Departamentos de Leyes y de Farmacia.

A través del recurso emergente de la “creación de la Universidad” (institucionalizada), segmentos de la Universidad como expresión real o potencial de pensamiento crítico son “incorporados” como “actores” en la misma.

Etapa de 1923 hasta 1942

El 28 de julio de 1923 las Cámaras Legislativas aprobaron una ley para reorganizar la Universidad de Puerto Rico. La idea era presentar una serie de enmiendas que se consideraban importantes para la ley vigente, como la designación del Comisionado de Educación como Canciller ex officio de la Universidad a cargo de las agencias y departamentos. En virtud de la nueva ley, se crea el cargo de Canciller en propiedad y se releva al Comisionado de Educación del papel de principal ejecutivo. Se declara que el Presidente del Senado y de la Cámara serían miembros ex officio de la Junta de Síndicos con poder para designar un sustituto para la reunión de dicha Junta. Ya creada la plaza de Canciller en propiedad se procedió a buscar candidatos y examinar sus méritos por recomendación expresa del entonces Gobernador de Puerto Rico, Horace Mann Towner.

La Junta selecciona y nombra, el 11 de agosto de 1924, a Thomas E. Benner, graduado de la Universidad de Harvard. Durante los cinco años de incumbencia de Benner como Canciller, se materializaron los siguientes eventos en la historia institucional de la Universidad.

1. Fundación de la Escuela de Medicina Tropical en 1924.
2. Fundación del Departamento de Estudios Hispánicos en 1927.
3. Realización de un Estudio General de la Universidad de Columbia.
4. Fundación del Instituto de Relaciones Interamericanas (dedicado al análisis, estudio y discusión de los problemas de carácter no políticos en las relaciones entre las naciones de América).
5. Crecimiento marcado de la matrícula estudiantil y del número de profesores en el claustro.
6. Proliferación de investigaciones biológicas y hallazgos científicos.

Valga aquí un ligero señalamiento: El estudio que realizó el Instituto Internacional de la Universidad de Columbia fue de consecuencia porque a

finés de 1925 los Departamentos de Farmacia, Naturales, Artes y Leyes fueron reconocidos como Colegios con sus respectivos Decanos. En el 1925 se crea el Colegio de Pedagogía; en el 1926 el Colegio de Administración Comercial, con miras al mercado.

Resulta prudente intercalar los siguientes datos: para el 1925 la Universidad tenía una asignación legislativa de \$600,000 y una matrícula de 889 estudiantes y 72 profesores. Más tarde en el 1930 al 1931, la matrícula era de 3,318 estudiantes y el número de profesores aumenta a 708. Valga señalar que en el 1927 se establece el programa de Maestría de Estudios Hispánicos y en el 1935 se funda la Escuela de Trabajo Social, como un Departamento del Colegio de Pedagogía, a fin de preparar profesionales para ayudar a las familias puertorriqueñas a enfrentarse a las nuevas formas de vida y resolver los problemas creados por el rápido cambio social que traía la incipiente industrialización, metropolitización, modernización y urbanización, entre otros conceptos introducidos por el lenguaje del momento.

La situación financiera de la Institución mejoró en el año académico 1935 al 1936 y se produjo un crecimiento considerable en la expansión de instalaciones físicas. La matrícula ascendió a 4,186 estudiantes y se contaba con 150 profesores. *Durante esta época se plantea la necesidad de reconocimiento de una agencia acreditadora de los Estados Unidos y al finalizar esta etapa para 1941 el 1942, había una matrícula de 6,441 estudiantes y un cuerpo de 312 profesores.*

Con estos antecedentes de expansión (inclusión) y crecimiento institucional, seguidos por la introducción de términos, discursos y lenguajes de la Middle States, nos adentramos en la etapa de 1942 al 1966.

Etapa de 1942 a 1966

La ley de 1942 estableció como metas institucionales lo siguiente: impartir la enseñanza superior; realizar investigaciones en diversos campos; estudiar los problemas fundamentales del país; extender al público los beneficios de la cultura; preparar servidores públicos y estimular un profundo sentido de unidad en el pueblo puertorriqueño. Este estatuto significa una manifestación mayor de la fórmula burocrática de organización. Mediante el mismo se le cambió el nombre y se agregó la estructura de la Junta de Síndicos, creándose el Consejo Superior de Enseñanza con funciones similares a las de la Junta, pero sacando a los dos legisladores (el Presidente del Senado y el portavoz de la Cámara) que eran miembros ex-officios del sistema de administración. Se dispuso la creación de una Junta Universitaria en Río Piedras y otra en Mayagüez. El Canciller era designado por el Consejo Superior de Enseñanza y servía por tiempo indefinido a discreción de dicho cuerpo. Es importante hacer resaltar la creación del Decanato de Administración, seis Decanos de Colegios y del Director de la Escuela de

Medicina Tropical. Poco a poco se va desarrollando una estructura jerárquica de autoridad y control administrativo. Proliferan las reglas, reglamentos, normas, instrucciones académicas y se van haciendo más especializadas y diferenciadas las tareas y responsabilidades de los universitarios dentro de la Institución.

Hay que reconocer ciertas conquistas académicas fundamentales durante la época. A partir de 1943 se impulsa un programa universitario en el cual se establecieron aclaraciones necesarias sobre los conceptos de educación general y liberal; y, educación profesional y educación especializada. Es importante reconocer que el nuevo programa académico coincide en sus líneas generales con los de algunas universidades norteamericanas, tales como Harvard y Chicago. Esta orientación comprendía las diferencias del saber humano en Filosofía, Biología, Fisicoquímica, Estudio Generales y Humanidades. Durante esta etapa, y a recomendaciones del Rector, se produjeron cambios básicos en la organización académica para disolver el anterior Colegio de Artes y Ciencias y crearse las facultades de Humanidades, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y la División de Estudios Generales.

Permitan que introduzca aquí unos señalamientos pertinentes para la línea de argumentación que se desea desarrollar. El 29 de julio de 1946 la Universidad fue acreditada en su totalidad por la Middle States Association of Colleges and Secondary Schools. El Colegio de Leyes había sido reconocido por la American Association of Law Schools en el 1948. Otros programas que también fueron acreditados por las agencias correspondientes fueron la Escuela de Trabajo Social, el Programa de Farmacia y el de Pedagogía.

Deseamos indicar que la Middle States, se convierte poco a poco en otra institución adicional que, a la par con lo que está ocurriendo en el país por vía de la importación de técnicos y peritos de administración, contribuye a la introducción de la ideología de administración fundamental para la planificación estructurada, la organización sistematizada, la administración de personal, coordinación y dirección de procesos institucionales.

La creación oficial y jurídica de la Escuela de Medicina, a la cual fue adscrita la Escuela de Medicina Tropical, se realizó en el 1949 por recomendación del Consejo de Educación Superior. La Legislatura aprobó la Ley 78 ordenando al Consejo la organización de la Escuela de Medicina de la Universidad de Puerto Rico y la Escuela de Medicina Tropical.

En el 1956 se establece en Río Piedras el grado conducente a Maestría en Pedagogía y el Programa Graduado en Economía que sale de una especialización de la Maestría de Administración Pública. Hay que intercalar aquí el papel de la Escuela de Administración Pública creada mediante la Ley Núm. 26 del 21 de noviembre de 1941, en cuya exposición de motivos se indica lo siguiente:

La creación de un Colegio (este término sería luego sustituido por Escuela) de Administración de la Universidad de Puerto Rico ofrecerá a nuestra juventud una buena oportunidad de prepararse convenientemente para el más eficiente desempeño de las funciones públicas.

Ello contribuiría a formar un personal apto con el necesario conocimiento *técnico* y la experiencia deseable para servir con éxito cualquier función del gobierno. Un personal así preparado significaría eficiencia en los servicios públicos.

En el 1958 se establece la Escuela de Arquitectura y la Escuela de Odontología. Con eso se aprueba el Programa de Maestría en Ciencias en Tecnología Nuclear. Para enero de 1960 el Consejo ratificó el proyecto de constitución del Senado Académico de la Universidad luego de un referéndum y posterior recomendación de la Junta Universitaria y un Comité del Consejo. En junio de 1962, a partir de estudios realizados sobre la deseabilidad de establecer centros de educación superior post secundaria y, luego de una asignación legislativa, el Consejo determinó el establecimiento del Colegio Regional de Humacao. Esta fecha es importante porque comienza así la Universidad su extensión en la Isla por medio de una red de colegios regionales, los cuales se inician con una jurisdicción técnica y hasta vocacional. Posterior y progresivamente (y por consideraciones políticas y sociales), la idea de la Universidad como expresión de pensamiento crítico coloniza el concepto que es producto de la Universidad institucionalizada, y que son los colegios regionales. A pesar de la intención original tecnocratizante y vocacionalista que debía permear en los Colegios Regionales, el Recinto de Río Piedras y su efervescencia liberal modela imperfectamente la institucionalización de esos otros programas.

En el 1963 se establecen, entre otros, el Programa Doctoral en Estudios Hispánicos, el Programa de Maestría en Economía, el Programa Graduado de Planificación en el 1965 y el Programa Graduado de Psicología ya para 1966. En el Recinto de San Juan se estableció la Maestría en Ciencias en Patología y la Maestría en Ciencias en Pedodoncia y Protodoncia. En el Recinto de Mayagüez se establecieron las maestrías en Ciencias en Ingeniería Eléctrica, en Ingeniería Nuclear y en Ingeniería Civil. En el Recinto de Río Piedras se articuló la Maestría de Ciencias Físicas, entre otras.

La Universidad se fue transformando paulatinamente en un vasto complejo de programas, facultades y unidades con un nuevo organismo y estrategia de administración que, según la época, permitiera su desarrollo "ordenado". Volvemos a enfatizar la idea de que en cierta medida las Leyes Universitarias respondieron a la complejidad que describe al sistema universitario en distintas épocas y son básicamente estatutos jurídicos de

reorganización estructurada. En algunos aspectos, las mismas reflejan una curiosa pasión por las reformas legales de la educación superior. Nos adentramos en una especie de “pedagogización de la Universidad” que enfatiza los procesos tradicionalmente académico-administrativos.

Etapas de 1966 hasta 1984

El 20 de enero de 1966 se aprobó una nueva ley universitaria que derogó la anterior. Por virtud de esta ley, se reorganizó la Institución para apoyar y facilitar la continuidad y una acción más eficiente para realizar los planes y programas de la ley anterior. La idea era que en su carácter ideológico, jurídico y estructural la Institución pudiera actuar más eficazmente según las condiciones nuevas que venían haciéndose sentir, como resultado de los cambios en la cultura y la vida en Puerto Rico. Una implicación estructural dramáticamente importante de la nueva ley, fue la reorganización de las Oficinas Centrales del Sistema Universitario creando las condiciones para una mayor jerarquización y centralización de las decisiones académicas y administrativas.

En un sentido conceptual, la nueva ley parece que estuvo marcadamente influenciada por intelectuales y pensadores como el Cardenal John Henry Newman de Inglaterra; el filósofo español, José Ortega y Gasset; y el profesor y presidente de la Universidad de Harvard, James B. Connant. Otras instituciones universitarias que modelaron en este proceso fueron las de Princeton, Harvard y Chicago.

En términos de filosofía y objetivos explícitos, se articularon los siguientes: el incremento y la transmisión del saber, el cultivo de la conciencia ética y de la sensibilidad estética, el ejercicio metódico de la investigación, el desarrollo formativo del estudiante hasta su mayor potencialidad y plenitud, el enriquecimiento intelectual y espiritual de nuestro pueblo, el planteamiento, análisis y estudio de los problemas de Puerto Rico y el compromiso con el sistema de valores e ideales de la democracia.

Aquí nos interesa aproximarnos a la siguiente proposición: mientras más se pretende, durante esta etapa, adelantar las ideas de la Universidad como una expresión de pensamiento y expresión institucionalizada, más se entroniza en este quehacer la fórmula burocrática de organización, lo que eventualmente hará más difícil la gestión universitaria. Tomemos el ejemplo de que a partir de este nuevo estatuto jurídico institucional, emergen los siguientes arreglos institucionales:

***Un consejo de Educación Superior o Junta de Gobierno, nombrada por el Gobernador, con el consejo y consentimiento del Senado. Se le adscribe a este cuerpo y no necesariamente a la base, la encomienda final de fundamentar la Educación Superior y formular la política de desarrollo para la institución. Independientemente de la logística de**

este diseño parece que el mismo lleva eventualmente a la contradicción de centralización de decisiones académicas y administrativas que no son compatibles con la alta tasa de universitarios interesados en impulsar la idea de la Universidad como una expresión (incontrolable) de pensamiento. Como cuestión de hecho, la ley le fija 17 deberes y atribuciones indelegables al Consejo, entre ellos los siguientes: probar un plan de desarrollo que le somete el Presidente a través de la Junta Universitaria: hacer alteraciones en los recintos; aprobar reglamentos; considerar apelaciones, nombrar al Presidente, que fue un nuevo cargo creado por dicho estatuto, nombrar los Rectores de los tres recintos, Río Piedras, Mayagüez y Ciencias Médicas y los Directores de las unidades institucionales autónomas constituidas bajo la ley de los Colegios Regionales. Poco a poco se hace más fina la línea entre lo que se considera como decisiones académicas y decisiones administrativas institucionales.

* Un sistema "racional" de cuatro unidades "autónomas" que son los tres recintos, Río Piedras, Mayagüez y Ciencias Médicas y la Administración de los Colegios Regionales.

* Una Junta Universitaria compuesta por el Presidente de la Universidad, los tres Rectores y/o Directores de las cuatro unidades autónomas, el Director de Finanzas, y los representantes del Senado Académico de cada recinto.

La Junta considera entre otras las decisiones de reglamento, presupuesto y apelaciones y pondera el plan de desarrollo de la Universidad que le somete el Presidente y formula las recomendaciones pertinentes sobre el mismo para la consideración final del Consejo.

*Una Junta administrativa en cada recinto para asesorar al Rector correspondiente. Dicho cuerpo confecciona el presupuesto y elabora los planes, programas y proyectos de desarrollo de la unidad institucional respectiva.

* Un Senado Académico compuesto por el Rector y el Director de cada unidad y los representantes elegidos por el claustro.

Resulta innegable que la Ley universitaria de 1966 generó una perspectiva más amplia de la misión educativa y de la responsabilidad social de la institución, pero simultáneamente nos embarcó en una serie de tecnologías de planificación, programación, sistematización, crecimiento y desarrollo de la Universidad de conformidad casi directa con los "principios" de gerencia y administración que eran consonantes como la ideología o paradigmas organizativos de la ocasión. En términos de la configuración institucional, la ley no provoca mucha ruptura o interrupción dentro del flujo del poder que se

ejerce a través de la cultura de autoridad que se va afincando en la Universidad. En la medida en que la Universidad se institucionaliza, se formula el criterio fundamental a partir del cual se ejerce el poder.

Crecientemente se hacen más importantes las posiciones y la ubicación dentro de la estructura oficial de la institución. Subrepticamente, las consideraciones de conocimiento o la universidad como expresión de pensamiento en todas las direcciones van relegándose a un segundo plano. Cuando esto ocurre, casi inadvertidamente, la finalidad del quehacer universitario como una necesidad intelectual, es desplazada por el medio, que constituye la alta gerencia institucional. Siendo así, impera un deseo de homogenización que a veces se acepta casi como natural entre los distintos núcleos jerárquicos y de decisión de la Universidad. A la par con todo el quehacer académico que caracteriza a esta etapa surgen procesos de especialización, deslinde y definición de responsabilidades entre el sistema general y sus respectivos recintos. También se desarticula la retórica, misión o filosofía de la Universidad de la acción gerencial, administrativa y organizativa.

Al Presidente, que es un cargo creado por esta legislación, se le define como el "Director o Jefe" del Sistema Universitario y representante del Consejo que en colaboración con la Junta Universitaria debe coordinar y "supervisar" las labores de la institución y armonizar las iniciativas de las unidades y sus representantes y tomar iniciativas propias para promover el desarrollo de la Universidad.

De acuerdo con el nuevo estatuto, el Consejo modifica explícitamente las responsabilidades de la Junta Universitaria. La Junta por su parte, incorporaba la representación ejecutiva y académica de todos los recintos a través de los Rectores, el representante de cada uno de los Senados Académicos, cuatro funcionarios nombrados por el Presidente, y él mismo, que obra como Presidente de la Junta.

Para articular política institucional, el Consejo creó las siguientes unidades como cuerpos adicionales de gerencia y coordinación que están vinculados necesariamente al Presidente y a la Junta Universitaria: la Oficina de Asuntos Académicos, Oficina de Planificación y Desarrollo, Oficina de Presupuesto, Finanzas y Administración. Paradójicamente, parece que se crean las siguientes condiciones: mientras mayor la autonomía institucional que se predica, mayor es el grado de centralización y estratificación en el sistema de decisiones.

Poco a poco parece que las decisiones se van tomando en niveles ejecutivos o superiores que están distantes del conocimiento pertinente para estos menesteres. Se explica así la discusión casi interminable, y a veces son tonalidades reificantes, del problema de la autonomía, que en el sentido organizativo apunta a una cantidad y variedad de decisiones fundamentales

que toman los miembros de una institución de grande escala sobre la base del peritaje y conocimientos. La autonomía Universitaria se refiere a la capacidad de determinar los objetivos, medios y finalidades de la institución en distintos niveles de la misma. Si esto se acepta, entonces podemos anunciar la necesidad de considerar configuraciones alternas que permitan que esto se logre.

Un último comentario de naturaleza administrativa. La ley de 1942 disponía que el Consejo Superior de Enseñanza tenía que cristalizar un reglamento el cual fue posteriormente aprobado en 1950 y estuvo en vigor hasta el 1978. La ley universitaria del 66^o estableció que dentro del término de un año, después de considerado por el Consejo de Educación Superior, la Junta Universitaria tenía que formular un proyecto de reglas generales de la Universidad para la aprobación final de dicho Consejo. En el 1979 el Consejo de Educación Superior aprobó el reglamento general prescrito por la ley de 1966, el cual fue implantado mientras se consideraban enmiendas para modificarlo. Muchas enmiendas formuladas por Senados Académicos, claustrales y otros universitarios no fueron incorporadas a la pieza de reglamento finalmente aprobada. (Posteriormente proliferan excepciones al reglamento a través de numerosas certificaciones articuladas por el Consejo). Basta un señalamiento. Dicho reglamento establece lo siguiente en la Sección 1.2 del Artículo I, "Formular disposiciones adicionales a la ley universitaria para el Gobierno, la organización y el mejor cumplimiento de los objetivos de la Universidad".

Otro aspecto interesante relacionado con estas formulaciones, es el nacimiento y desarrollo de los Colegios Regionales y los Colegios Universitarios. Los mismos fueron creados a partir de la década del 60^o para responder a la creciente demanda de educación universitaria en el interior de la Isla y por otras razones que también se pueden articular.

La conveniencia de enfrentarse al incremento de la matrícula mediante una solución "racional" es impulsada categóricamente por el ex gobernador Rexford G. Tugwell en el 1961.⁵ La lógica impulsada era que el concepto de Colegios Regionales le permitiría a la Universidad enfrentar mejor la demanda creada por el número creciente de alumnos que solicitaban estudios superiores y el plan que se formuló fue recibido como una innovación cualitativa en el desarrollo de la Universidad.

Con el propósito de imprimirle dirección a esta política institucional, el Consejo según sus Certificaciones 25 y 27 del 1970 y 1971, creó la Administración de Colegios Regionales y este cuerpo desarrolló su propio

⁵ Tugwell, Rexford G., *Argument Preliminary to an Educational Plan for the University of Puerto Rico*; December 1961, pp. 39.

esquema de organización. La encomienda Legislativa de los Colegios Regionales estaba claramente definida en la ley del 66'. La Ley especifica "que la Administración de Colegios Regionales de Educación Superior en caso de ser creados de acuerdo a esta ley, ofrece oportunidades de educación académica universitaria y programas de capacitación para carreras cortas de carácter universitario y técnico superior, de acuerdo a las instituciones y aspiraciones de la comunidad".

Esta progresión organizacional comienza propiamente cuando la Legislatura aprueba la ley #75 con el fin de crear el Colegio Regional de Humacao. Inicialmente dicho Colegio estaba subordinado al Recinto de Río Piedras, pero ya para el 1973 se convirtió en Colegio Universitario mediante la Resolución Conjunta Número 95 y para ofrecer un programa completo de bachillerato.

No pretendemos aquí esquematizar el desarrollo de los otros Colegios Regionales.⁶ Se sigue un patrón similar al de los Junior Colleges, que imperaban en Estados Unidos desde hacía mucho tiempo. El Colegio Regional de Humacao en el 1962 se convirtió en Colegio Regional, en el 1973, y el de Cayey (1966) en el 1969. Le siguieron los Colegios Regionales de Arcibo (1967), Ponce (1970), Bayamón (1971), Aguadilla (1972), Carolina (1973) y el Colegio Regional de la Montaña 1979.

Expresiones de la ideología administrativa

Según va cobrando realidad la idea de la Universidad como una estructura institucionalizada, proliferan las reglas y reglamentos para gobernar el quehacer de los distintos cuerpos de universitarios y el problema del poder se concibe a partir de una variedad de formas: la legitimidad de la ley, reglas, reglamentos, certificaciones y órdenes, la habilidad para mantener control; y la importancia de un sistema monocrático de administración y supervisión académica se cristaliza con el argumento de que el sistema de orden facilita la eficiencia y la disciplina adecuada para el mantenimiento de la institución. Surge así la lógica de que si se prescribe el quehacer de los universitarios a través de reglas de comportamiento, entonces se impide el ejercicio del "capricho" de los grupos que participan en la institución. De una manera interesante podemos señalar que mientras más se sube de niveles jerárquicos en la institución parece que la discreción y la ausencia de reglamentos aumenta. Parece que los cuadros superiores no están totalmente obligados por la jerarquía burocrática de la institución, precisamente a partir de las definiciones, a veces arbitrarias, de jurisdicciones que se hacen entre docentes, empleados administrativos, estudiantes y ejecutivos del nivel superior.

⁶ Ada N. Román, La Creación y Administración de Jurisdicciones Universitarias, *Revista de Administración Pública*, Vol. XIV, Núm. 1, octubre 1982.

La especificación de reglas y procedimientos provee los criterios a partir de los cuales, distintos cuerpos en la institución se deben conformar. La supervisión y la evaluación paulatinamente serán solicitadas. La idea es alcanzar niveles mayores de predictibilidad y calculabilidad en los quehaceres de los universitarios. Por tal motivo, "la eficiencia y la confiabilidad en las ejecutorias de los universitarios debe maximizarse". La participación de Decanatos, Facultades, Instituciones y Unidades en dominios supuestamente especificados, se impulsa a partir de consideraciones de estricta jerarquía y entonces se justifica la responsabilidad y la autoridad sobre las decisiones en niveles cada vez elevados en la institución. Se pretende impulsar una sociología de línea de mando. La jerarquía cada vez más definible, a través de niveles estructurales y procedimientos bien específicos, permite que el trabajo y la labor de un mayor número de universitarios sea objeto de ponderación, supervisión y evaluación. Todo esto se explica a partir de la lógica que los actores del nivel superior posean la autoridad formal para articular órdenes y certificaciones y administrar los medios para dirigir a otros universitarios hacia formas de trabajo prescritas desde arriba. Esta ideología administrativa concibe el quehacer de la institución como un asunto de racionalidad y orden en la configuración académica para entonces reclamar la producción óptima de resultados a través de la utilización "eficiente, efectiva y neutral" de la tecnología de administración.⁷

A este nivel la ideología configura la legitimidad de la distribución desigual del poder dentro de una jerarquía burocrática y para la división de tareas, dominios y responsabilidades a través de la fórmula de organización.⁸ Se predica la naturalización de las circunstancias sociales e intelectuales de la universidad y se despersonalizan los procesos. Entonces cobra auge el lenguaje estadístico y cuantificado en la interpretación de los asuntos de decisión que afectan a la institución. Resulta frecuente la discusión "racional" de asuntos de costos y beneficios para tomar decisiones que afectan a la estructura de la organización. La ideología administrativa apunta a una especie de ideología de dominación que se presenta subrepticamente como una necesidad técnica y racional de organización para el cumplimiento de los mejores propósitos colectivos. El ejercicio del poder a través de la proliferación de tecnologías administrativas transforma la categoría política en un asunto estrictamente técnico. En tal caso los procesos se hacen susceptibles de reificaciones simples y complejas. El vocabulario técnico y administrativo, a media la tensión que se produce entre la idea de la "Universidad como expresión de pensamiento crítico, necesidad o libertad" y la idea de la "Universidad como un sistema de orden y

⁷ Michael Foucault, *Las palabras y las cosas*, Siglo XXI, México, 1985.

⁸ Jürgen Habermas, *Toward a Rational Society*, Boston, Beacon Press, 1970.

racionalmente institucionalizada". Ante la posibilidad de que la primera rechace a la segunda, progresivamente surge un sistema casi escatológico de administración que articula una serie de reglamentos acerca de lo que es necesario para la institución. Esta ideología parece que surge, entre otras cosas, como resultado de esta contradicción interna. Por tal motivo, resulta necesario una justificación simbólica considerable que suplemente la autoridad formal de los cuadros directivos para explicar sus ejecutorias y juicios. Todo este andamiaje es un esfuerzo de manufactura casi artificial y transparente en el diseño organizativo de la institución que progresivamente hará más contradictorio el quehacer universitario y su administración.

Para rebasar este proceso resulta fundamental la manera en que se definen los problemas de la universidad. Si el problema se define estrictamente como uno de escasez de recursos y de dificultades en la administración, se obtendrá el predominio y triunfo de la ideología burocrática. Si por el contrario los problemas se definen como asuntos de producción de ideas, conocimientos y gestiones de críticas sistemáticas del error, entonces las culturas dedicadas a este asunto deberían cobrar preponderancia en el conjunto de diseño pertinente en la institución.

Acerca del futuro inmediato

Finalmente, y a pesar de estos efectos, en nuestros días parece que se cristaliza un consenso emergente acerca de la utilidad histórica de esta fórmula administrativa que justifica el quehacer universitario. Cada día más parece que se identifican puntos débiles en la ingeniería institucional que tambalean el fortín del poder administrativo. Si eso es así podemos esperar algunas "transgresiones" a las reglas y retos mayores sobre la base y pertinencia de las mismas. Entonces "los principios" detrás de toda legitimación institucional administrativa parece que crecientemente sirven para argumentar en contra de esa legitimación. Si esto continúa entonces el mismo proceso llevará crecientemente a una especie de deslegitimación institucional. Este asunto hay que atenderlo con esmero. Sin una verdadera vida universitaria de crítica y pensamiento libre, no controlado, los universitarios pueden resbalar rápidamente hacia una condición de consumidores pasivos de su propia Universidad. Por tal motivo hay que examinar constructivamente las implicaciones de la ideología de mantenimiento y desarrollo de esta Institución. Nuestra labor urgente es de significado y se explica porque, paradójicamente, la ideología administrativa lleva a su propio cuestionamiento y hace a la institución eventualmente manejable por sus grupos característicos.

Entonces, unas últimas disquisiciones en el sentido organizativo pueden resultar iluminadoras: mientras más grande se hace el alcance de las tareas de la Universidad en un período de 82 años, mayor es el número de grupos de

base que surgen en la institución. Siendo así, en nuestros días se hace crecientemente difícil, para bien, la aristocratización de la Universidad. Se crean los fundamentos para rebasar las concepciones de plutocracia que advertida o inadvertidamente se le adscriben a la institución. Con imaginación y propósitos es posible fortalecer el sentido de comunidad y solidaridad entre profesores, estudiantes, investigadores, empleados administrativos, universitarios y trabajadores de primera clase todos que laboran en la institución.⁹

De aquí en adelante la discusión universitaria no puede conducirse estrictamente en términos de problemas de racionalidad, eficiencia y efectividad institucional. Se trata de cómo la institución y todas sus culturas y grupos pertinentes redefinen el trabajo en sus propios términos. Por tal motivo siempre tendremos que considerar el asunto de cómo organizar unas gestiones que por su propia naturaleza son casi anárquicas y que se relaciona con una variedad problemática de preferencias de grupos, conocimientos variados e inciertos y participación considerablemente fluida.

La Universidad, para todo propósito, constituye una "anarquía" flexiblemente compuesta. Por tal motivo la misma hay que interpretarla como un conjunto de decisiones a veces en busca de problemas, controversias en busca de decisión y de escenario donde puedan dilucidarse dilemas o articular soluciones en búsqueda de problemas a partir de los cuales se van a justificar un número de contestaciones y de grupos que están en búsqueda constante de trabajo, pertinencia y supervivencia institucional. La Universidad y el Recinto de Río Piedras constituye un tipo particular de institución social que no encajan fácilmente en la concepción tradicional de lo que significa una burocracia formal de proporciones mayores. Resulta conveniente identificar arreglos nuevos que permitan la confrontación de problemas en un escenario que por su propia naturaleza ha estado, está y estará de amiguedades y conflictos y repleto de problemas muy difíciles de entender en su totalidad.¹⁰ La sociedad en miniatura que es la universidad apunta a un ambiente donde los actores y los grupos comparten una variedad amplia de preocupaciones. Estas condiciones nunca se podrán eliminar. Si entendemos esta sociología entonces podremos colaborar juntos en actividades de diseño y decisión institucional que tomen conocimiento de la existencia de estas restricciones que pueden convertirse en oportunidades...

Una nueva Universidad está emergiendo con el esfuerzo y trabajo de casi 1,300 profesores, 2,200 empleados, un número considerable de investigado-

⁹ Pedro Juan Rúa, *La Universidad Nacional: proletarización y partidarismo*.

¹⁰ Un planteamiento interesante y diferente es el de Carlos Dalmau, *La Universidad*, *El Nuevo Día*, 27 de septiembre de 1985.

res, trabajadores y 21,000 estudiantes. Esta población de universitarios todos, presenta un conjunto de opciones casi forzosas para la institución. El Recinto ha evolucionado en un conglomerado de gente y unidades muy variadas que a la altura de 1985 resisten de diversas maneras la fórmula burocrática y la ideología tradicional de administración. La tarea por delante se relaciona con la descomplejización y la descentralización de muchas decisiones universitarias. Esta institución tiene todas las características para afincarse como la sede de las investigaciones y los cambios pertinentes para nuestra balbuceante sociedad. Concurro con algunos compañeros que estamos en la era de la Universidad. Debemos laborar todos juntos para la creación de redes efectivas de universitarios que propicien actos sostenidos de cooperación, trabajo e intercambio institucional.