

## CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION: UN PUNTO DE VISTA

Rodrigo Vega L.\*

*El álgido tema polémico de la centralización y descentralización es tratado aquí desde los puntos de vista histórico, institucional, administrativo y geográfico. Se consideran estos aspectos porque muestran más ampliamente que la experiencia y el medio condicionan la respuesta al interrogante propuesto. En síntesis, sin análisis de situaciones determinadas dadas, es casi imposible determinar la alternativa administrativa.*

A pesar de que en la mayoría de las bibliotecas universitarias de América Latina ha tomado carácter serio y fundamental la controversia de la centralización y descentralización como alternativas de organización funcional, se puede considerar que en no pocas ocasiones, éste ha sido un aspecto desviacionista de los verdaderos problemas que afronta la biblioteca universitaria; unas veces provocado por la incapacidad administrativa de algunos directores de bibliotecas y otras veces por la incapacidad e irresponsabilidad institucional de un número muy considerable de universidades que dejan a la deriva y a su propio destino sus bibliotecas, las cuales carecen de sistemas de control administrativo, de normatividad y de financiación adecuada. Unas veces estos fenómenos se pueden presentar aislados y otras, son concomitantes.

Para entender bien la controversia centralización-descentralización, es necesario clarificar tres conceptos fundamentales:

1. Que la problemática en cuestión no se presenta por catástrofe administrativa, sino por simple crisis.

---

\* M. L. S. Director Escuela Interamericana de Bibliotecología.

2. Que tanto la centralización como la descentralización, así como cualquiera de sus variantes, no es un fin en sí misma sino simples formas de organización administrativa y funcional.
3. Que ninguna de las variantes debe ser considerada, en términos universales, la mejor; sino que, dependiendo de las circunstancias y mediante estudios serios, se determine cuál forma de organización es más conveniente a determinada institución.

Será necesario pues considerar algunos aspectos históricos, institucionales, técnico-administrativos y geográficos antes de poder tomar una decisión al respecto.

### **Aspectos históricos**

Comenzando por las universidades más antiguas de América, cuales son las de Santo Domingo, en República Dominicana y la de San Marcos en Perú, hasta las más nuevas universidades, la estructura de la universidad latinoamericana no ha cambiado en su esencia, aunque sí ha sufrido matices. La universidad Latinoamericana proviene de la de Bolonia, Salamanca y París cuya estructura se basa en una unión de facultades independientes, con cierta autonomía de servicios y de infraestructura administrativa.

Desde principios del siglo pasado cuando empezaron a tener auge las universidades en este continente, y digo auge, porque en América Latina las universidades no surgieron por una lógica derivación de la organización educativa, sino para suplir las necesidades en el continente de una élite criolla burguesa, recién llegada al poder e imbuída de las ideas liberales enciclopedistas de la revolución francesa; la orientación de la administración ha sido descentralista y quienes se han formado bajo esta línea administrativa siguen siendo por tradición, culturización y conveniencia partidarios de la descentralización, así que defienden en no pocos casos su facultad contra la universidad.

Pero sucede que a partir de la segunda guerra mundial, latinoamericana ha puesto sus ojos en los Estados Unidos, casi como la meca de sus conocimientos, casi como el norte de rumbo futuro, casi como la panacea de todos sus males, tanto económicos como tecnológicos y educativos; y bajo este último aspecto muchos hemos hecho la peregrinación para aprender las nuevas ten-

dencias (nuevas para nosotros) de la educación en cualquiera de sus áreas. Permítaseme aquí hacer una pausa para dar brevemente una hojeada al origen de la educación superior norteamericana: Realmente las universidades y "colleges" de Estados Unidos provienen de la universidad alemana, cuya tradición de centralizada no es nueva, pues comenzó a aparecer la tendencia a considerar la universidad como un todo, donde el énfasis en la unidad administrativa, con muy poca autonomía de las unidades tanto de docencia como de servicios, confirmaban una estructura total y casi-absoluta. Se comenzó a configurar este tipo de universidad a partir del siglo XIV y ya a fines del siglo XVIII no había ya en Alemania bibliotecas de facultad y la evolución marcaba el camino hacia la integración de las varias bibliotecas en una sola unidad.

Con estos antecedentes la educación superior en Estados Unidos, en cuanto a la administración de sus recursos se refiere, marchó hacia el criterio centralizador, que se materializó, además de las medidas de orden administrativo, en la creación de ciudades universitarias, grandes concentraciones de poder político, administrativo, de recursos humanos y técnicos y de estudiantes.

En este orden de ideas, es apenas natural colegir que las ideas centralizadoras de nuestros planificadores de la educación superior, no solo no son originales sino que tienen su fuente de donde se han alimentado, concretizándose igualmente en medidas de carácter administrativo, financiero y en concentraciones mayores llamadas ciudades universitarias, que muchas veces no han dado resultado, especialmente por cuestiones de carácter cultural, social, gubernamental, financiero y político.

En el caso específico de las bibliotecas universitarias, es obvio que la situación ha sido similar, tanto en el aspecto histórico como de planificación, pues éstas han debido responder a un mandato de administración y al marco conceptual de la universidad; sin embargo, la controversia continúa, sobre todo en América Latina, alimentada esta controversia por el criterio técnico de los bibliotecarios, quienes al parecer por formación y por conveniencia profesional, están dispuestos en su mayoría a dejarse seducir por ideas centralizadoras, así éstas no hayan tenido un estudio y un análisis para determinada situación.

En síntesis, desde el punto de vista histórico y cultural, se presenta en América Latina, dentro de las bibliotecas universitarias

en particular y en las universidades en general, la vieja dicotomía entre lo que somos y lo que queremos ser, principalmente estimulada esta dicotomía por una falta de identidad nacional y continental.

### **Aspectos Institucionales**

Dado que la labor de la biblioteca universitaria es eminentemente institucional, ella reflejará lo que su universidad es, en otras palabras, en la medida en que evolucione la universidad, evolucionará su biblioteca. Bajo esta consideración, primero que todo deberá operar bajo un marco institucional, formado por los fines de la universidad, los cuales son en términos generales cuatro:

1. Conservadora y creadora de ciencia y cultura.
2. Formación profesional.
3. Apoyo a la investigación.
4. Proyección a la comunidad.

Al considerar este marco de referencia de la función de la biblioteca universitaria, las diferentes alternativas de organización deben garantizar su cumplimiento. Es decir, que sea cual fuere la alternativa centralizadora o descentralizadora, ante todo deberá la biblioteca su razón de ser al cumplimiento de estos fines.

En este sentido, me inclino a pensar que a medida que una universidad crece, es difícil mantener un equilibrio entre la calidad y la cantidad de sus colecciones, pues la riqueza bibliográfica no debe entenderse solo en términos cuantitativos, sino principalmente en términos cualitativos, esto plantea problemas de renovación que requieren financiación que son el dolor de cabeza institucional de las bibliotecas universitarias.

Si a esto unimos el hecho de que la mayoría de las veces, la organización legal de la biblioteca universitaria proviene de organismos superiores de decisión dentro de la universidad, que con el tiempo se vuelve obsoleta e inconveniente, y el hecho de que el bibliotecario director, aún no ha logrado penetrar los altos mandos universitarios y por lo tanto su influencia y sus solicitudes de financiación para conservar y aumentar una riqueza bibliográfica y cultural, se pierde en el frondoso árbol burocrático de nuestras universidades; veremos lo difícil que es llevar a cabo a largo plazo una centralización, por lo menos en lo que respecta al cumplimiento del primer fin de la universidad.

Por otra parte, la explosión demográfica en nuestras universidades arroja incrementos superiores anuales al 15% y muchas veces llega al 40% y 50%. Este fenómeno hace que la formación profesional se haga en forma más masiva que individual, y el apoyo a esa formación por parte de la biblioteca se hace más difícil, pues con presupuestos cada vez más exiguos, los servicios unitarios se van disolviendo y los promedios bibliográficos cada vez más lejos de las normas, en cambio la relación usuario-bibliotecario aumenta, en forma tal que el servicio llega a ser escaso y no pueda dedicarse el tiempo deseado a las consultas, sin contar con los múltiples problemas locativos que desestimulan la investigación.

En las bibliotecas centralizadas, lo anteriormente expuesto puede llegar a tener características graves, que pueden ser solucionadas con una descentralización coordinada de un complejo bibliotecario universitario.

Si meditamos sobre el apoyo a la investigación, deberemos entender que la investigación bibliográfica propiamente dicha y de apoyo a la investigación de campo, a nivel universitario solo puede ser hecha a través de centros de documentación y bibliotecas con colecciones en áreas especializadas, que generalmente no son grandes pero pertinentes. Requiere pues la investigación en este sentido no solo unidades bibliotecarias y de documentación más independientes, sino también de personal especializado y familiarizados con áreas específicas de investigación.

En síntesis, podríamos decir que las alternativas administrativas deberían ser adoptadas en parte respecto de los aspectos institucionales y de los fines propios de la universidad en cuestión, pues no se trata de ajustar la estructura universitaria a la alternativa administrativa de la biblioteca, sino de adecuar el trabajo de la biblioteca a los fines de la universidad, a fin de cumplir más ágilmente con ellos y para ello se necesita determinado esquema administrativo que no es posible señalar a priori.

### **Aspectos Técnico-administrativo**

Este punto ha sido el más tratado en la amplia bibliografía que sobre centralización y descentralización existe, por lo tanto sólo enunciaré las características y ventajas más relevantes de cada alternativa administrativa.

Según los estudios pertinentes, básicamente hay tres alternativas administrativas:

1. Centralización total
2. Descentralización parcial
3. Descentralización total.

### 1. **Centralización total**

Se caracteriza por la unidad de dirección, la unidad administración, la unidad de servicios y la unidad de procesos.

Se le reconocen varias ventajas, entre ellas:

- a. La mayor rentabilidad que supone del uso de una sola biblioteca y no de la consulta parcelada.
- b. La heterogeneidad y diversidad de trámites administrativos no existen, pues existe la concentración normativa y de políticas.
- c. Ubica las personas con una función determinada, así que ellas serán profundamente conocedoras de sus actividades y rutinas.
- d. Evita duplicación de adquisiciones, pues muchas obras son necesitadas por varias facultades, quienes pueden compartir su uso en una biblioteca central, sin necesidad de comprar múltiples ejemplares.
- e. Los procesos técnicos son homogéneos, además de que se podrá concentrar el procesamiento en una sola sección, evitando multiplicidad de funcionarios, de procedimientos, de técnicas y de tiempo, amortiguando significativamente los costos.
- f. Evita al usuario el movilizarse de una parte a otra de la universidad, buscando entre las varias bibliotecas y centraliza sus investigaciones.

### 2. **Descentralización Parcial**

Se caracteriza por el ejercicio total de la unidad de dirección y de administración y por el ejercicio autónomo o unitario de procesos y el ejercicio autónomo de los servicios.

Se le conocen varias ventajas, entre ellas:

- a. Aunque exista la autonomía de servicios, éstos estarán sujetos a una unidad de dirección y de administración que permitirá tener una política unitaria y unas normas unitarias.
- b. La distribución presupuestaria será más equitativa y estable.
- c. Al haber una biblioteca central y varias de facultades, podrá haber una distribución más acertada de las colecciones, pues las de carácter más específico estarían en las de facultades y las más generales y de referencia general estarían en la central.
- d. El personal podrá alcanzar una especialización en el área al que se dedique en determinada dependencia.
- e. El enlace con los profesores para hacer una selección más adecuada, podría hacerse en una forma más ágil.
- f. Permite el uso más continuado de las colecciones por la facilidad de búsqueda.

### 3. **Descentralización total**

Se caracteriza por gozar de plena autonomía en cuanto a dirección, administración, recursos y servicios.

Se le reconocen varias ventajas, entre ellas:

- a. Su autonomía administrativa, muchas veces permite conseguir mayores recursos financieros.
- b. El personal tiene mayores oportunidades de especialización en el área de conocimiento.
- c. Las técnicas y procedimientos son más acordes con el carácter de la biblioteca.
- d. Existe una mayor integración con los programas académicos y por lo tanto hay una selección más adecuada.
- e. Las colecciones están situadas en los sitios donde los profesores y estudiantes podrán utilizarlos más continuamente.
- f. Existe una diseminación más selectiva de la información.
- h. Hay un mayor estímulo a la investigación.
- i. Permite un mayor control de las colecciones.

¿Podrá ser más conveniente en determinada situación el almacenamiento, análisis, recuperación y diseminación de la información bajo una organización centralizada? ¿O por el contrario ante el cúmulo de información, se corre el peligro de diseminar información superflua? ¿Es quizá más técnico un análisis de la información en forma descentralizada, por la especialización de los analistas? ¿Podría ser más conveniente un servicio de referencia especializado?

Son éstos y otros aspectos técnicos sobre los que hay que decidir para adoptar una u otra forma de organización.

### **Aspectos Geográficos**

Este aspecto es vital para determinar si debe existir una centralización o una descentralización total o parcial. En el caso de ciudades universitarias, donde hay concentración geográfica, es posible que se tome una decisión centralizadora o por lo menos parcialmente descentralizadora; pero en el caso en que la universidad esté dispersa en varios puntos de la ciudad, es posible que se decida por una descentralización parcial o en última instancia total. Existe también el caso de universidades con secciones en diferentes lugares muy apartados, como es la Universidad de West Indies, la cual tiene facultades en Barbados, en Jamaica y en Trinidad-Tobago, cuya única solución para sus bibliotecas ha sido la de una coordinación administrativa que supone solo una unidad de administración y de dirección.

## BIBLIOGRAFIA

- ATCON, Rudolph  
La universidad latinoamericana / Rudolph Atcon. — Bogotá: Eco, 1966
- BENJAMIN, Harold  
The Higher education in the American republics / Harold Benjamín. — New York: McGraw, 1965
- DIPELOU, J. O. Problemas administrativos en las bibliotecas académicas. Boletín de la Unesco para las Bibliotecas (París) 24(6): 326-334, Nov-Dic'70
- FRANCO, Augusto  
¿Para qué la universidad colombiana?; análisis comparado de objetivos / Augusto Franco y Fabio Bustos. — Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Oficina de Divulgación, [1975?] — 41 p. — (Serie: Universidad Hoy; Número 4).
- LYLE, Guy  
The administration of the college library / Guy Lyle. — 3. ed. — New York: Wilson, 1961
- MILCZEWSKY, Marion  
Estructura de la biblioteca universitaria en América Latina / Marion Milczewsky. — Washington: Unión Panamericana, 1967
- RAMA, Germán  
Autonomía y sistema de decisiones en la universidad colombiana. Eco (Bogotá) 21(122): 123-158, Jun'70.