EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Una visión comparativa de la organización académica

Burton R. Clark

Editorial Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana–Azapotzalco

Título original inglés: *The Higher Education System. Academic Organization in CrossNational Perspective*

México, 1991

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Agradecimientos 11

Introducción 17

Primera parte. Los elementos de la organización 31

I. Conocimiento 33
Materiales y grupos de conocimientos 33
La natural ambigüedad de los fines 42

II. Trabajo 55
La disciplina y el establecimiento 55
La profesión fragmentada 63
La división de los establecimientos académicos 66
Secciones 66
Niveles 82
La división de los sistemas académicos 88
Sectores 89
Jerarquías 101
El tejido flojo de la organización académica 110

III. Creencias 113
Los tipos básicos de creencias académicas 117
La cultura de la disciplina 118
La cultura del establecimiento 125
La cultura de la profesión 138
La cultura del sistema 143
Las creencias como mediaciones amortiguadoras 149
Integración simbólica 152

IV. Autoridad 159
Niveles de autoridad 161
Formas de autoridad académica 163
Autoridad basada en la disciplina 164
Autoridad basada en el establecimiento 171
Autoridad basada en el sistema 176
El comodín de la autoridad: el carisma 180
Modalidades nacionales de distribución de la actividad 183
La modalidad europea 184
La modalidad británica 187
La modalidad norteamericana 188
La modalidad japonesa 190
El sistema académico como un sistema de autoridad 192

Segunda parte. Integración y cambio 197

V. Integración 199
Estado, mercado y oligarquía 200
Procesos de integración 211
Coordinación burocrática 212
Coordinación política 218
Coordinación profesional 228
Coordinación de mercado 233
Control mediante grupos de interés 245
Los límites del control estatal 254

VI. Cambio 261
Predisposición estructural y capacidad de adaptación 267
Estructura del trabajo 268
La predisposición de las creencias 279
Autoridad e integración 281
Las contradicciones del orden y el desorden 289
Contradicción entre la disciplina y el sistema 290
Contradicción en la superestructura 294
Contradicción. en la infraestructura 296
El proceso evolucionista de inversión del orden y el desorden 297
El proceso de diferenciación 301
La transferencia internacional 318
El conocimiento y el cambio 327

Tercera parte. Teoría normativa 331

VII. Valores 333
Los valores básicos 334
La justicia social 334
La competencia 334
La libertad 342
La lealtad 344
Conflicto y acomodo 347

VIII. Preferencias 363
La división del poder 364
El apoyo a la diversidad 371
La legitimación del desorden 375
La singularidad de la educación superior 378

Bibliografía 381

MODALIDADES NACIONALES DE DISTRIBUCIÓN DE LA AUTORIDAD

Las tres combinaciones nacionales de autoridad, que hemos denominado la europea (continental), la británica y la norteamericana, abarcan un vasto territorio empírico. Si las observamos de frente y sin los matices que convierten a cada sistema nacional en un caso aparte, se nos revelan sus componentes fundamentales. Hay que subrayar que, además, al combinarse estas modalidades en otros países, podremos hablar de un "modo japonés".

La modalidad europea

En la mayoría de los sistemas académicos del continente europeo, la autoridad se ha distribuido tradicionalmente mediante una combinación del gremio académico y la burocracia estatal.[1] La autoridad gremial ha predominado en universidades con fuertes dosis de autoridad personalista en los niveles operativos y con un fuerte dominio colegiado ejercido por grupos de profesores sobre los niveles superiores de sus facultades y establecimientos. No han existido los patronatos y la autoridad burocrática se ha localizado en los altos niveles, generalmente en el Estado ya que, como en Italia, Francia y Suecia, casi todas las universidades y colegios superiores dependen de uno o más ministerios del gobierno central. En Alemania se presenta una variante federalizada de este patrón, pues aquí son los funcionarios de los gobiernos regionales –los "Land"– quienes tienen injerencia sobre el sistema de educación superior.

Esta distinción entre el nivel federal y el nacional es importante, pues el sistema nacional es un monopolio unisistémico y la estructura federal normalmente tiende a propiciar un mayor grado de competencia. Sin embargo, no deja de ser útil el considerar los sistemas del continente europeo como un agregado común, ya que ello nos permite subrayar la similitud en sus estructuras de autoridad, las cuales expresan san primordialmente los intereses de dos grupos: los profesores titulares y los funcionarios del ministerio central, dos grupos relativamente pequeños del vasto conglomerado de intereses observables e n las naciones modernas. Así, la principal lucha por el poder tradicionalmente se ha producido entre estos dos grupos. Los profesores generalmente han controlado la infraestructura, aunque no en todos los casos ni continuamente; por ejemplo, recurriendo a los poderes formales de su puesto, el ministro de educación ocasionalmente interviene para designar a los titulares de alguna cátedra.[2] Por regla general, los funcionarios estatales han controlado los altos niveles del sistema pero, igualmente, no ha sido así en todas partes ni permanentemente. Como grupo de interés poderoso, los profesores titulares generalmente se apropian del derecho de consultoría en la toma de decisiones en n el nivel central. En una oligarquía académica nacional, como en Italia, los profesores buscan formular procedimientos tendientes a asegurar su primacía en el ejercicio del control central.[3]

Notablemente, en comparación con la modalidad británica y en especial la norteamericana, la forma europea revela una débil autoridad autónoma en las universidades y las facultades que las conforman. Por su parte, los profesores no han permitido la aparición de un estamento burocrático separado, por lo que han recurrido a la. elección de decanos y rectores en tanto que administradores no profesionales cuyas designaciones son temporales y sujetas a revocación. El lejano ministerio se ha apropiado, por otro lado, de los servicios pertenecientes a los niveles superiores y tiende a considerar al personal administrativo de la organización cómo representante del ministerio designado para aplicar normas acordes al sistema. En este patrón clásico, la influencia burocrática proveniente del nivel superior y la influencia oligárquica que fluye desde abajo entran en contacto en un terreno intermedio, sitio en el que a ninguno de estos dos grupos de poder le interesa generar una tercera fuerza autónoma.

Lyman A. Glenny obtuvo magníficas pruebas de este fenómeno en un estudio comparativo sobre el financiamiento de la educación superior:

> Las cátedras controlan colectivamente los patrones internos de gobierno y presupuesto y son las que aplican estos recursos. La administración universitaria recibe muy poco poder del Estado, salvo para el

[1] Van de Graaff, *et al.*, *Academic Power*, particularmente los capítulos sobre la República Federal Alemana, Italia, Francia y Suecia. Véase también Barbara B. Burn, "Comparisons of Four Foreign Countries", en *The University as an Organization*, editado por James A. Perkins, pp. 79-103.

[2] Para desilusión de Max Weber, esto sucedió en Prusia durante el gobierno de un poderoso ministro de educación, incluso en el momento en que el prestigio y el poder de los profesores alemanes no tenía igual en el mundo. Véase Max Weber, *Max Weber on Universities*.

[3] Clark, *Academic Power in Italy*, cap. "Oligarchy".

mantenimiento de los inmuebles, y por tanto no puede distribuir o redistribuir los fondos financieros sin el consentimiento de los catedráticos.[4]

El resultado, en efecto, es un rodeo institucional:

> Una buena parte de los fondos destinados a las disciplinas, las cátedras o los departamentos en los establecimientos europeos no pasan por las instituciones en tanto unidades administrativas. Antes bien, los recursos otorgados por el Estado pasan directamente a los profesores o a las unidades académicas internas sin consideración alguna para la institución.[5]

El rubro financiero más importante, el correspondiente a los salarios del profesorado y del personal de apoyo, ni siquiera figura en los presupuestos institucionales. Como parte del servicio civil, éstos reciben sus remuneraciones de un presupuesto salarial global del ministerio o el gobierno en su conjunto.

Así, en perfil vertical, la tradicional distribución de autoridad en el continente europeo otorga autoridad a las formas gremiales en la base; en segundo término, coloca cuotas de autoridad en la cúpula, donde la burocracia ministerial debe encontrar acomodos con los gremios académicos y proporciona, finalmente, una autoridad muy débil a los eslabones intermedios del sistema, donde se encuentra las administraciones y los patronatos institucionales. Con el creciente tamaño y complejidad, este último aspecto ha sido interpretado como una grave debilidad, por lo que se han producido intentos de fortalecer a los rectores y presidentes en el nivel del establecimiento y a los decanos en el nivel de la facultad, toda vez que se ha buscado diluir el poder de los profesores. En Europa Oriental, el modelo comunista introducido después de la Segunda Guerra Mundial apuntaló la capacidad administrativa de las universidades y de los funcionarios superiores, al facultar al gobierno para designar a los dirigentes de cada establecimiento volviéndolos dependientes de la cúpula y no del profesorado.

La modalidad británica

El estilo británico tradicional de distribución de autoridad ha consistido en una combinación de gremios académicos y una modesta influencia de los patronatos y administradores institucionales.[6] A cada *college* y universidad se le ha concedido una cédula legal facultándolo para autogobernarse, admitir estudiantes, organizar sus propios cursos y contratar a sus profesores. En este contexto, ha florecido la autoridad gremial, particularmente en Oxford y Cambridge, que se han convertido en los modelos más influyentes del sistema. Pero también ha estado presente la autoridad del patronato y de la burocracia a través del puesto de vicecanciller, cuya autoridad tiende a fundirse con las formas gremiales en los niveles locales.

En virtud de que los británicos no desarrollaron desde el inicio mecanismos para colocar a las instituciones bajo control estatal y a los profesores en el servicio civil, como en el resto de Europa, no ha existido un sistema formalmente organizado en los niveles nacional o provincial. Incluso cuando la tesorería nacional se convirtió en la principal fuente de apoyo económico, conservaron su influencia los profesores titulares y los funcionarios universitarios a través de su participación en el Comité de Subvenciones Universitarias (*University Grants Committee*), encargado de la distribución de fondos.

De ahí, visto verticalmente, el sistema británico fortalece la autoridad de la base en sus formas gremiales, pero enfatiza los procedimientos colegiados en vez de los personalistas que prevalecen en el resto de Europa. Ha fortalecido hasta cierto punto a los niveles intermedios de coordinación, propiciando algún grado de liderazgo administrativo y permitiendo la participación de los patronatos legos en combinación con el dominio colectivo por parte de los académicos. Tradicionalmente las dependencias del gobierno han tenido poco poder puesto que la coordinación nacional corre a cargo de un cuerpo de oligarcas académicos.

Hasta hace poco, las principales contiendas políticas se localizaban dentro de la universidad y se regulaban mediante una compleja red de acuerdos tácitos entre los diversos grupos de académicos, cada uno dominando su feudo respectivo, y entre estas agrupaciones y el personal administrativo, los patronatos y otros cuerpos institucionales. Por tanto, la lucha no se producía, como en el resto de Europa, entre los académicos y los funcionarios estatales. Sin embargo, ya que para el gobierno la subordinación ministerial ha pasado a ser considerada como un defecto –como un sistema que no lo es–, las reformas de las décadas de los 60 y los 70 tendieron a fortalecer las formas centrales de autoridad –la política, la burocrática y la oligárquica nacional.

---

[4] Lyman A. Glenny, comp., *Funding Higher Education*, p. 178.
[5] *Idem*, p. 3.
[6] Van de Graaff *et al*., *Academic Power*, cap. 6, “Great Britain”.

A partir de mediados de la década de los 60, la educación superior británica se fue convirtiendo de hecho en un sistema nacional: 1. el Departamento de Educación y Ciencia (DES) adoptó algunos de los atributos de un ministerio europeo con la facultad de dictar la fusión e incluso la desaparición de ciertas instituciones; 2. el Comité de Subvenciones Universitarias se expandió administrativamente y fue transferido al gobierno, estableciendo una relación directa con la tesorería nacional y pasando a depender del DES; en la legislatura y el poder ejecutivo se afianzó la necesidad de desarrollar políticas nacionales explícitas para la educación superior, para las cuales se recurrió al DES y el UGC como instrumentos centrales para efectuarlas.[7] Como resultando de este impulso, los conflictos políticos del sistema inglés se parecen cada vez más a la modalidad europea continental caracterizada por la oposición entre los profesores y el aparato estatal.

La modalidad norteamericana

Esta modalidad, como la inglesa, es una combinación de las amadas formas académicas con las del patronato y la administración, pero en contraste con la situación británica, ha sido más débil el control de los profesores y más fuerte la influencia de los patronatos y los administradores.[8] En virtud de que históricamente centenares de instituciones se fundaron como corporaciones autónomas a partir de la obtención de una cédula legal emitida por el gobierno, se afianzó el sistema de los patronatos separados con un control completo sobre cada institución y una evidente tendencia a crear su propio cuerpo administrativo encargado de "dirigir el negocio". Así, puesto que la autoridad académica se desarrolló tardíamente –sobre todo durante el presente siglo– y en el contexto de los poderes establecidos por la administración y el patronato, las formas académicas de autoridad colegiada y profesional no lograron obtener una influencia comparable a la de las formas británica y europea continental. Como subrayamos en el capítulo II, la cátedra no fue en los Estados Unidos de célula estructural del sistema. La naciente forma departamental frenó él desarrollo de la autoridad personal y combinó la colegiación interna del departamento con una estructura que definitivamente ha sido más burocrática que las modalidades europea continental y británica.

Por ende, en el sistema norteamericano se localizó el desarrollo de la burocracia, además de que no emergió ninguna dependencia gubernamental central con influencia visible. Incluso los departamentos de educación de los estados, en los que formalmente reside la responsabilidad pública de lo educativo, llegaron a ejercer poca influencia. En el siglo XIX las instituciones privadas se independizaron absolutamente del Estado, y las principales instituciones públicas contaban con sus propios consejos de administración y con una, autonomía legalmente configurada mediante la obtención de su cédula. Así, vista desde un perfil vertical, la estructura académica norteamericana desarrolló un fuerte nivel intermedio bajo la forma de la administración institucional y el patronato. En segundo lugar, la autoridad se afianzó en los niveles inferiores del departamento o del *college* multidepartamental, mezclando las formas gremiales y las burocráticas. Los niveles más débiles, desde un punto de vista comparativo, han sido los gubernamentales. Pero en esta relación vertical, el sistema estadunidense exhibe grandes variaciones. Los *colleges* estatales, con un inicio tardío y sin tradición en investigación y docencia de altura, tienden a acercarse más a la burocracia estatal que las universidades estatales, particularmente las de mayor prestigio. Los cuerpos académicos de los *community colleges*, subordinados a los consejos locales de administración y condicionados en su prácticas y actitudes por sus antecedentes escolares de nivel medio, han desarrollado un menor control colegiado y personalista que los académicos universitarios.

En ese país, las reformas ha tenido tradicionalmente una orientación fundamental: intentar introducir mayor orden administrativo en el más desordenado de todos los sistemas de educación superior. Durante un cuarto de siglo, el foco de la autoridad se ha desplazado continuamente hacia arriba, generando una red creciente de administraciones multinstitucionales, consejos coordinadores de la educación superior, comités legislativos y agencias ejecutivas de nivel estatal, asociaciones regionales y numerosas dependencias del gobierno federal.

La modalidad japonesa

Una somera mirada a la experiencia japonesa puede ilustrar la manera en que las diversas modalidades primarias ya mencionadas se combinan en el sistema nacional japonés: así como sus esfuerzos de desarrollo nacional llevan a los japoneses a aprender de otros modelos, también es cierto que las

[7] Premfors, *Politics of Higher Education*.
[8] Van de Graaff, *et al.*, *Academic Power*, cap. 7, "United States"; Clark y Youn, *Academic Power in the United States*.

restricciones de sus propias tradiciones y condiciones han producido una combinación singular –tema que exploraremos con mayor profundidad en el capítulo sobré el cambio. En la estructura de autoridad japonesa hay elementos similares a las modalidades europeas y norteamericana.[9] Tiene una mayor semejanza con la europea, puesto que el sistema en su conjunto ha estado dominado por un puñado de universidades prestigiosas, especialmente la de Tokio, donde predomina el patrón clásico de gremios académicos formalmente ubicados en el seno de una burocracia estatal nacional. Como vimos en el capítulo II, en el antiguo sector "imperial" el catedrático ostenta un alto grado de control sobre sus subordinados. Por otro lado, en similitud con el modelo alemán, los catedráticos ejercen una cuota considerable de control colegiado al interior de sus facultades y universidades, y la superestructura, como en Francia, consiste en un cuerpo burocrático dependiente del ministerio nacional. No existen los patronatos y las administraciones institucionales son relativamente débiles.

Sin embargo, en otros sectores se ha desarrollado una organización distinta. El enorme sector privado, en fuerte contraste con Europa, se asemeja mucho al sector privado norteamericano: tiene patronatos, administraciones institucionales relativamente fuertes y organización departamental. Puesto que las instituciones privadas tienen que luchar individualmente por sobrevivir, como las instituciones norteamericanas de bajos recursos, se ha ampliado la intervención de los patronatos y los funcionarios en el manejo institucional. Por otro lado, en virtud de la existencia de un fuerte ministerio central y un conjunto de universidades prestigiosas dependientes del gobierno, el sector privado en Japón –a diferencia de su contraparte norteamericano– no ha logrado evadir las influencias y presiones gubernamentales y ha tenido que acostumbrarse a estas presiones. T. J. Pempel afirma que, a partir de 1918, "con la promulgación del Reglamento Universitario, las universidades privadas fueron sometidas al sistema, contrarrestando así su intención original de operar como polo alternativo al gubernamental. Con pocas excepciones, las instituciones privadas fueron reduciendo su autonomía del Estado".[10] No existió en Japón una experiencia como la de Dartmouth College en los Estados Unidos que defendió en los tribunales la bandera de la independencia del *college* respecto del gobierno. El sector privado japonés se desarrolló en estrecho contacto con el Estado.

Así, la modalidad japonesa constituye una fascinante mezcla de formas contrarias de organización y autoridad. Dicha combinación es fuente estructural de muchos conflictos e intenciones encontradas que, particularmente a los ojos de los empleados gubernamentales encargados del funcionamiento del sistema, da la impresión de disfuncionalidad. De ahí que, en la década de los 70, la preocupación por los bajos niveles académicos de las instituciones privadas condujera al gobierno a un intento de mejorarlos mediante un apoyo financiero especial a cambio de que las universidades privadas se sujetaran a ciertos criterios centralmente definidos y evaluados.

[9] Van de Graaff, *et al*., *Academic Power*, cap. 8, "Japan"; William K. Cumming, Ikuo Amano y Kazuyuki Kitamura, compiladores, *Changes in the Japanese University*; T. J. Pempel, *Patterns of Japanese Policymaking*.
[10] Pempel, *Patrerns of Japanese Policymaking*, p. 30.

BIBLIOGRAFÍA

Clark, Burton R., *Academic Power in Italy, in Italy Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*, Chicago, University of Chicago Press, 1977.

Glenny, Lyman A.. (comp.), *Funding Higher Education*: *A Six-Nation Analysis*, Nueva York, Praeger, 1979.

Pempel, T.J., *Patterns of Japanese Policymaking: Experiences from Higher Education*, Boulder, Colo., Westview Press, 1978.

Premfors, Rune, *The Politics of Higher Education. in a Comparative Perspective; France, Sweden, United Kingdom, Stockholm, University of Stockholm*, 1980 (Studies in Politics 15).

Premfors, Rune, *Integrated Higher Education: The Swedish Experience*, Department of Political Science, University of Stockholm, 1981 (Group for the Study of Higher Education and Research Policy, reporte núm. 14).

Van de Graaf, John, Clark, Burton R., Furth, Dorotea, Goldschmidt, Dietrich y **Wheeler, Donald**, *Academic Power: Pattems of Authorily in Seven National Systems*, Nueva York, Praeger, 1978.

Weber, Max, *From Max Weber: Essays in Sociology*, traducción, compilación e introducción de H. H. Gerth y C. Wright Mills, Nueva York, Oxford University Press, 1946.