GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La experiencia internacional

Ana María García de Fanelli

Ministerio de Cultura y Educación
Secretaría de Políticas Universitarias

Buenos Aires, julio de 1988

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Prólogo 7

Introducción 11

Capítulo 1. Gobierno y administración de la educación superior 15
Autoridad académica: formas, niveles, modalidades y coordinación 18
Formas 18
Niveles 19
Modalidades 22
Coordinación 23
Autonomía, evaluación y financiamiento 25
Autonomía 27
Evaluación de la calidad 29
Mecanismos de financiamiento universitario 31
Notas 36

Capítulo 2. Estados Unidos: Hacia un modelo empresarial con creciente control de los estados 37
Autoridad y gestión 39
El patronato de las universidades (o boards of trustees) 39
El presidente de la institución (o chief executive officer) 44
Decanato y departamento 47
El control del gobierno 48
Procesos de acreditación 55
Planificación estratégica y técnicas de control de la calidad 57
Del reinado de los establecimientos al control de los Estados 60
Notas 63

Capítulo 3. Gran Bretaña: El modelo colegiado bajo la revolución del “gerencialismo” 65
El gobierno de las universidades 67
La revolución del gerencialismo 69
Mecanismos de financiamiento 71
La medición de la calidad 77
El modelo británico en una etapa de transformación 81
Notas 84

Capítulo 4. Francia y España: Nueva relación entre las universidades y el estado 85
Francia 86
Gobierno y autonomía 87
Financiamiento 89
El modelo de asignación según una fórmula 90
El contrato plurianual 91
Evaluación de la calidad 92
España 94
Gobierno y autonomía 95
Financiamiento 98
Evaluación de la calidad 101
Nueva relación entre las universidades y el Estado en Francia y España 103
Notas 105

Capítulo 5. La gestión de las universidades argentinas en el contexto de los modelos internacionales 107
Gobierno universitario y autonomía 108
Evaluación y acreditación universitario 112
Financiamiento 114

Notas 120

Conclusiones 123
Autoridad 123
Evaluación 128
Financiamiento 129

Apéndice 1 133
Primera porte: planificación y administración estratégica 133
Segunda porte: administración o dirección por objetivos 146

Apéndice 2 152
Estatutos de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Sur 152

Bibliografía 157

CONCLUSIONES

La gestión de las universidades públicas está en un proceso de clara transformación. El marco en el cual los agentes (las universidades) toman sus decisiones cambio en tanto aumenta el control que ejercen sobre ellos los gobiernos y el mercado. Si bien las instituciones ganan espacios de autonomía institucional en su manejo administrativo y financiero, también deben estar más atentas a las demandas externas a la institución.

Sobre la base de las dimensiones seleccionadas en este trabajo para dar cuenta de la gestión universitaria (autoridad, evaluación y financiamiento), concluiremos con el análisis de la situación de los casos en el nuevo contexto de los años noventa.

Autoridad

Frente a la pregunta: ¿Quién o quiénes toman las decisiones centrales que hacen a los asuntos universitarios?, la respuesta apunta a señalar –dentro de los distintos niveles de autoridad que pueden distinguirse en un sistema de educación superior– en cuáles de ellos reside la autoridad, qué forma de autoridad se ejerce en el mismo y cuál es el papel que desempeñan los grupos académicos, el gobierno y el mercado en la coordinación final de todo el sistema.

Niveles de autoridad	Mayor autoridad según Clark a fines de los años setenta	Niveles que aumentan su autoridad en los años noventa
Unidad Operativa (departamento o cátedra)	**Reino Unido** (colegiado) Estados Unidos Europa	
Unidad Académica (facultad o escuela o departamento)	Reino Unido Estados Unidos	Reino Unido (Centro de Costos)
Universidad	**Estados Unidos** (burocrático-político) Reino Unido	Europa Reino Unido
Gobiernos locales		Estados Unidos
Gobierno nacional	**Europa** (burocrático-político)	Reino Unido

Las universidades norteamericanas se caracterizan por estar gobernados centralmente por sus patronatos, los cuales designan a los presidentes. Aun cuando la forma de autoridad que prevalece en este nivel sea de tipo burocrática, forma porte del perfil del cargo del presidente y de los patronatos la negociación política, el *lobby* frente a los políticos locales y la representación en los patronatos de distintos movimientos sociales. A partir del puesto de vice presidente académico o *provost*, y en dirección a la base de la organización, comienza a ganar preeminencia otra forma de autoridad burocrática, aquella sustentado en el saber académico, la autoridad personal de los profesores que se expresa a través de los decanos y de los jefes de departamento. En los años noventa, el principal cambio es el aumento regulación de los Estados sobre las universidades públicas, a través de la constitución de patronatos con fuertes lazos o por medio de mecanismos de financiamiento que condicionan la asignación de los fondos a los resultados de la gestión académica de las instituciones. El poder de los Estados se sustenta en que la mitad del presupuesto de las IES públicas proviene del tesoro estatal.

A pesar de la creciente importancia de la coordinación estatal, el mercado tiene también un papel central en la coordinación del sistema de educación superior norteamericano. Es uno de los pocos sistemas en los cuales existe tanto un mercado de consumidores (estudiantes que pagan aranceles), ocupacional (descentralización salarial) e institucional (competencia interinstitucional fuerte).

El modelo tradicional de las universidades británicas –representado idealmente por las Universidades de Oxford y Cambridge– es el de la autoridad de los *scholars* (los académicos). A principios de los años ochenta, un noventa por ciento de los ingresos de estas instituciones provenía del gobierno central a través de una organización independiente de éste. En ese contexto se consolidó el tradicional poder de las unidades operativas, aunque dicho poder no se expresó en la autoridad personal del profesor –como en la Europa continental– sino en la comunidad de los académicos, a través de sus órganos colegiados y en una organización del trabajo de tipo departamental. Este modelo cambia radicalmente en los años ochenta como fruto de la transformación de la composición interna del sector universitario y fundamentalmente porque son otras las reglas del juego del financiamiento. La disolución del sistema binario a fines de los años ochenta cambió el modelo prevaleciente de universidad. Los politécnicos presentaban un estilo de funcionamiento más semejante a las universidades norteamericanas, con un poder considerable de los patronatos sobre la elección de las autoridades, y una tradición de menor autonomía institucional y mayor dependencia de las directivas de los gobiernos. Aunque progresivamente fueron experimentando una corrida hacia lo académico, su cultura fundacional no era la de una comunidad de académicos volcada a la actividad de investigación, sino la de la formación profesional y técnica para el desempeño en el mercado laboral.

Con relación a las reglas de juego del financiamiento universitario, de un sistema donde la mayoría de los mecanismos de coordinación de mercado estaban ausentes (no se cobraban aranceles, existía una escala salarial uniforme, la competencia interinstitucional era mínima) se pasa a otro donde estos elementos desempeñan un papel central. Si bien no se cobran aranceles a los ciudadanos británicos (medida ésta que está actualmente en proceso de cambio), se incorporan elementos de competencia al aumentar la proporción de la partida de recursos públicos que se destinan a las universidades en concepto de aranceles, para disminuir la correspondiente al monto global (sin condicionamientos). Se construye además un seudo mercado incorporando precios-guías para las distintas disciplinas, que indica el valor límite máximo que el gobierno está dispuesto a financiar por cada alumno. Desaparece la escala salarial uniforme y se trato de flexibilizar el mercado eliminando los puestos con carrera fijo (*tenure*). Finalmente, se establece un marco sumamente competitivo para distribuir los fondos de investigación entre los grupos académicos sobre la base de la evaluación de la productividad científica La superposición de una cultura del "gerencialismo" en su versión más dura sobre la cultura de la autoridad colegiado de los académicos, genera molestar entre éstos. En particular los académicos creen ver en el comportamiento del gobierno una actitud hostil y de desconfianza frente a las universidades. Este molestar se expresa especialmente en el ámbito de las universidades tradicionales La competencia entre grupos académicos dentro de una mismo institución ha contribuido además a minar las pocas bases de cooperación reinantes en esta comunidad, naturalmente dominado por fuerzas centrífugas derivados de la identificación de los académicos con su disciplina más que con la institución.

En el modelo de la Europa continental es donde los cambios se observan con mayor lentitud, aunque la dirección sea también elevar el nivel de coordinación del mercado. Dado la fuerza que en países como Francia ha tenido tradicionalmente el Estado sobre la educación superior, los noventa implican más bien una leve disminución de este poder y no un aumento como en EE.UU. o en el Reino Unido.

Las leyes de educación superior francesa y española mantienen algunos rasgos propios del modelo europeo continental que contrastan con la experiencia norteamericana y británica. Así, por ejemplo, los claustros integrados por profesores, alumnos y administrativos eligen a las autoridades de los distintos niveles. El gobierno central tiene en ocasiones un poder importante en aspectos tales como designación de los docentes o en el reconocimiento de la validez nacional de los diplomas.

Una tendencia tanto en Francia como en España ha sido elevar el papel del mercado fomentando la diversificación de las fuentes de financiamiento (vinculación con el sector productivo, arancelamiento en España) e incorporando a representantes de la comunidad en el gobierno universitario (al estilo de los patronatos norteamericanos). Aun cuando hay espacios alejados de la coordinación del mercado (el plantel docente es considerado miembro del servicio civil y se le asigna a la universidad una partida fija para financiarlo), en España se le autoriza al Consejo Social otorgar aumentos a los docentes por sobre el nivel de la escala central en función del desempeño del académico. Tanto en Francia como en España se trato de reforzar el nivel del establecimiento para mejorar la gestión administrativa y la capacidad autónoma de planificación. Con cautela, los cambios se orientan tomando como modelo el sistema norteamericano, aunque bajo un contexto cultural que rechaza la creación de un marco fuertemente competitivo.

En síntesis, la tendencia general de los ochenta y los noventa es hacia sistemas cada vez más coordinados por los Estados y el mercado, en desmedro de los grupos académicos. Frente a la masificación creciente de la educación superior, la coordinación que ejercen estos grupos está también en proceso de cambio. La autoridad colegiado centrada en la institución va cediendo lugar a otras formas en que la

autoridad de los académicos se expresa. En primer lugar, están ganando espacio las organizaciones sindicales que agrupan a los docentes en defensa de sus puestos de trabajo y de sus condiciones laborales. En segundo lugar, se conforman sistemas unificados a través de los Consejos de Rectores. Finalmente, surge el papel del "par académico evaluador", alejado ya de la identificación institucional.

Evaluación

En todos los países analizados, la evaluación ha crecido en importancia. Por encima de algunos rasgos semejantes que presentan los mecanismos empleados, subsisten diferencias apreciables que condicionan en forma diferente la autonomía de las instituciones.

Elementos	EEUU	Reino Unido	Francia	España
Meta-Nivel	1. Independiente 2. Gob. locales	1. Gobierno 2. Consejo de Rectores	Gobierno	Consejo de Universidades
Propósito	1. Mercado 2. Gobierno	1. Gobierno 2. Mercado	Gobierno	
Financiamiento	Indirecto	1. Sí 2. No	Ex post	No
Ranking	Sí	1. Sí 2. No	No	No

Con la excepción de los procesos de acreditación en Estados Unidos, las auditorías realizadas por la Asociación de Rectores del Reino Unido y los ejercicios que recientemente se han comenzado a realizar en España a través del Consejo de Universidades, el meta-nivel de la coordinación de la evaluación y los propósitos de la misma parecerían indicar que el propósito es utilizar este mecanismo para que las universidades rindan cuentas al Estado en el manejo de los fondos públicos. No es necesariamente por ahora un *accountability* para elevar el nivel de información de que dispone la sociedad sobre las instituciones, orientando mejora los estudiantes en su elección. Quizás la única excepción al respecto es el proceso de acreditación realizado por organizaciones independientes en Estados Unidos.

El grado de condiciona miento que tales procesos de evaluación crea sobre las instituciones está en función de sus efectos sobre temas tales como el financiamiento. En tal sentido, una vinculación directa entre uno y otro mecanismo sólo es clara en el caso de la distribución de los fondos de financiamiento de la investigación en el Reino Unido. En los otros casos la vinculación sólo es indirecta o, como sucede en Francia, ocurre tras concluir la realización del contrato.

Finalmente, la generación de un espacio competitivo a partir de los resultados de la evaluación sólo es importante en Estados Unidos y en el Reino Unido. En Europa continental se observa cierto rechazo a un uso semejante.

Financiamiento

El otro instrumento que han utilizado ampliamente los Estados para regular a las universidades ha sido el mecanismo de financiamiento. En casi todos los países analizados, una proporción de los recursos públicos que reciben las universidades se asigna a través de una fórmula. Estas fórmulas expresan objetivos de política que los Estados desean sean puestos en práctica por las instituciones. También se ha incorporado una nueva figura, el contrato plurianual, que el Estado francés firma con las universidades para que éstas emprendan procesos de cambio con un horizonte de cuatro años. Este último es un instrumento que parece tener importantes ventajas frente a otros mecanismos, en particular respecto del sistema de "ventanillas múltiples" o "múltiples fondos". En primer lugar, se basa en la elaboración previa de un proyecto institucional, lo cual es un punto de partida importante ya que el concurso de fondos ante distintos programas u organismos públicos genera proyectos dispersos, que pueden llegar a responder más a los intereses de

ciertos grupos académicos que a los de la institución como un todo. En segundo lugar, el contrato se establece sobre la base de una negociación entre el Estado y las universidades, pudiendo ser una instancia adecuado para generar confianza. En tercer lugar, su duración lo torna más apto para llevar adelante transformaciones a nivel académico y organizacional. En cuarto lugar, el peligro del sistema de múltiples fondos es que multiplique las burocracias a nivel del gobierno y de las instituciones, a la por que crece la necesidad de pares académicos evaluadores en cada programa

Otro aspecto de los mecanismos de financiamiento que ejerce una importante influencia sobre la gestión de las instituciones es la diversificación de las fuentes de financiamiento universitario. La vinculación de las universidades con el sector productivo ha dado lugar a la creación de oficinas especiales dentro de las IES, fundaciones, incubadoras de empresas, etc. generando nuevas demandas internas por parte de los docentes e investigadores y en defensa de la libertad académica de las instituciones.

Ante los requerimientos de los gobiernos y de otros actores externos para que las IES rindan cuentos frente al uso de los fondos públicos que administran, las instituciones han respondido incorporando técnicas de organización utilizados en el ámbito empresario. Los supuestos centrales de estas técnicas (planificación estratégica y calidad total) son que las organizaciones deben estar orientados a satisfacer a los consumidores (estudiantes, empresarios) y al mismo tiempo estudiar el ambiente competitivo que enfrentan, de modo tal de aprovechar las oportunidades que éste brinda y evitar los riesgos que presenta. Donde más claramente estas técnicas pueden tener éxito es en el ámbito de las universidades norteamericanos, que son las que mejor responden al modelo de una universidad empresarial. Más que instrumentos novedosos para solucionar los problemas que enfrenta actualmente la gestión universitaria, la inclusión de estas técnicas busca cambiar la cultura académica, tornándola más abierta a la preocupación por la administración y los cambios en el ambiente institucional.

En general, la reacción de las universidades frente a las nuevas reglas de juego impuestas por los Estados y por el mercado, hay que evaluarla teniendo presente algunas premisas importantes que hacen a la esencia de su funcionamiento organizacional. En principio, hay dos elementos que diferencian claramente a las universidades de las empresas. En primer lugar, son instituciones cuya principal actividad es la transmisión y producción de conocimiento. Esto otorga una autoridad especial al saber esotérico de los campos disciplinarios. Se conforman así sistemas de base pesada cuya jerarquía organizacional es, como afirma Clark, plana y flojamente acoplado. En segundo lugar, sus objetivos son múltiples y no existe un indicador claro (como la ganancia). Tampoco es posible aislar los insumos que contribuyen en forma individual a la producción de cada objetivo. Esto motiva que medir la productividad de la enseñanza académica sea una tarea prácticamente imposible. Todo esto explica que no sea fácil trasladar técnicas de uno a otro ámbito.

Otro temo a considerar es la disponibilidad de información válida y confiable para que el gobierno pueda regular a las IES a través de los mecanismos de evaluación y de financiamiento que se han propuesto en los últimos años. En este aspecto se debe tener en cuenta que no necesariamente se debe suponer que hay una alineación perfecta entre los objetivos del gobierno y los de las universidades. En este caso, los incentivos que se generan a través de las políticas estatales pueden no motivar a los agentes en el sentido que originalmente se desea. Existe además una situación de información asimétrica por la cual las universidades disponen de información sobre su funcionamiento real que no está en manos del gobierno. A su vez, el gobierno sólo podrá elaborar indicadores que midan la calidad y la eficiencia que sean apropiados y válidos si disponen de esta información. En este contexto de información asimétrica y de falta de confianza entre el gobierno y las universidades, éstas sólo estarán dispuestas a suministrar aquella información que las beneficia o al menos que no las perjudica. En este caso se pueden generar efectos no deseados como los que se observan en el Reino Unido. De todo esto se extrae la conclusión de que hay instrumentos de regulación que funcionan bien en una situación de información perfecta, pero que son inapropiados cuando la información es imperfecta y cuando no están alineados los objetivos a maximizar por parte del gobierno y por porte de las universidades.

En este aspecto se apoya la conclusión de Van Vught (1989) cuando, después de analizar las tentativas de varios gobiernos europeos por propiciar reformas curriculares en las universidades, concluye que la innovación en éstas sólo ocurre cuando los grupos académicos están convencidos de la importancia de estos cambios. Si no se genera un espacio de confianza entre el Estado y las universidades, las políticas que aquél emprenda a través de regulaciones e incentivos, pueden no generar los resultados esperados.

BIBLIOGRAFÍA

Clark, Burton. 1983. *The Higher Education System*. University of California Press.