



Nuevos desafíos para la gestión universitaria en Latinoamérica : desde donde analizar las prácticas en la universidad hoy

Graciela María Carletti

RESUMEN :

Existen múltiples aspectos coyunturales y estructurales que hoy día inciden en las universidades latinoamericanas produciendo en general un déficit de gobernabilidad, entendida como la capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica. Las investigaciones sobre esta problemática suelen agotarse en un diagnóstico, pero en muy pocos casos han servido para llevar a la práctica proyectos de mejora. Por otra parte, los análisis sobre los procesos de gobierno, en general, sólo se centran en identificar una tipología de modelos de gobierno: colegial, burocrático, jerárquico, anárquico organizado, etc. No obstante, la capacidad de una institución de gobernarse no se agota en un modelo determinado. Las tipologías deberían servir como punto de partida, es decir, como marco de referencia para el análisis y la comprensión de las prácticas concretas de gobierno que resultan de la combinación de tales tipos ideales, tal como se dan en la realidad, y en el análisis de sus consecuencias para la vida de las instituciones.

El neoliberalismo se ha convertido en el “telón de fondo” de los ajustes de la política educativa a nivel mundial, que no se limitan solo al recorte en la asignación de recursos o a su privatización, sino que afectan, básicamente, al núcleo central del ideario educativo y a las políticas pedagógicas.

Es necesario repensar entonces los auténticos problemas de la universidad para que otro proceso de convergencia sea posible para modificar esta situación

Partiendo de dichas consideraciones, este trabajo intenta acercar algunas categorías teóricas para analizar la situación de la gestión de las universidades latinoamericanas, haciendo especial énfasis a su relación con los estilos de profesionales que en esta institución se generan.

PALABRAS CLAVES: Gestión universitaria- análisis de la cultura institucional- déficit de gobernabilidad- tipologías de profesionales

1. Introducción:

Afirmar que la universidad latinoamericana se encuentra hoy día en una especie de encrucijada es reconocer esta situación como el resultado de políticas públicas que no están adecuadamente articuladas ni financiadas y, desde el punto de vista institucional, culpar en parte a la inercia institucional y las tensiones de intereses corporativos de los diversos sectores académicos.

Entre otros aspectos, existiría en general, un déficit de gobernabilidad, entendida como la capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica.. Las investigaciones sobre esta problemática suelen agotarse en un diagnóstico, pero en muy pocos casos han servido para llevar a la práctica proyectos de mejora.

Por un lado la tendencia de estos diagnósticos es que no han llegado a ser suficientemente orientadores y en la mayoría de los casos no han dado pruebas de que las políticas públicas puedan contribuir a un mejor gobierno de las universidades o las encaminen para comprender mejor el vínculo entre ellas y las transformaciones internas.

Por otra parte, si bien los análisis sobre los procesos de gobierno, en general, sólo se centran en identificar una tipología de modelos de gobierno: colegial, burocrático, jerárquico, anárquico organizado, etc., no han servido como punto de partida, como marco de referencia para el análisis y la comprensión de las prácticas concretas de gobierno que resultan de la combinación de tales tipos ideales, tal como se dan en la realidad, y en el análisis de sus consecuencias para la vida de las instituciones. (Somoilovich, D,2007)

El neoliberalismo se ha convertido en el “telón de fondo” de los ajustes de la política educativa a nivel mundial, que no se limitan solo al recorte en la asignación de recursos o a su privatización, sino que afectan, básicamente, al núcleo central del ideario educativo y a las políticas pedagógicas.

Es necesario repensar entonces los auténticos problemas de la universidad para que otro proceso de convergencia sea posible para modificar esta situación. Se deberían analizar pues problemas tales como: déficit y mala conservación de infraestructuras universitarias; baja financiación pública; dificultad para configurar una educación superior que forme ciudadanos críticos, capaces de intervenir activamente en su mundo y transformarlo; mecenazgo de la universidad pública por parte de la empresa privada; privatización del conocimiento; estructuras de gobierno universitario poco participativas y democráticas, con injerencia del mundo empresarial; pérdida de la autonomía universitaria; precariedad en las condiciones de trabajo de investigadores e investigadoras, profesorado contratado o becarios y becarias... Ésta es la convergencia por la que habría que luchar. Una reforma de la educación superior desde una perspectiva que tienda a una auténtica función social. (Diez Gutierrez, 2007)

Partiendo de dichas consideraciones, este trabajo intenta acercar algunas categorías teóricas para analizar la situación de la gestión de las universidades latinoamericanas, haciendo especial referencia a su relación con los estilos de profesionales que en esta institución se generan. En tal sentido, se propone plantear una serie de elementos para el análisis tendiente a una mejora del gobierno universitario, así como a la difusión y aplicación de mejores prácticas.

2. Algunas características de la estructura organizacional de las universidades, y cómo inciden en los procesos de gestión.

En la era de la globalización neoliberal, lo que se percibe en las universidades ya no es la formación de seres humanos; razonables y humanos, de personas capaces de juzgar y decidir razonablemente y formada para ejercer una ciudadanía democrática, responsable, sino por el contrario, la de asalariados intelectual y altamente cualificados. La enseñanza universitaria ha pasado a ser, un campo de entrenamiento para atender las necesidades de las empresas. (Diez Gutierrez, E.J. 2008)

Comencemos por identificar algunas características que se evidencian en las universidades en el momento actual:

1. El conocimiento es el objeto básico alrededor del cual se trabaja, según el cual se organizan las carreras, por disciplina, y se estructuran las actividades docentes, de investigación y de servicio. No obstante, se desenvuelven en diferentes contextos estratégicos, que se diferencian por el tamaño del sistema, el número de instituciones, la tasa de escolarización, la importancia o el rol de las universidades privadas y el nivel de inversión pública. En general, los problemas rondan alrededor de tres puntos: cobertura (retención y graduación), calidad y pertinencia.

- Esta propuesta encierra, bajo un nuevo-viejo lenguaje, presupuestos de una concepción técnico-racionalista de la enseñanza en la que prima una obsesión planificadora –en términos conductuales– del aprendizaje (la medición de competencias observables), el deseo de establecer a priori la distribución de los tiempos de duración de cada actividad académica (cuánto tiempo a lección magistral, a seminarios, a evaluación, a exposiciones, etc.), y la intencionalidad de burocratizar y cuadrricular la potencial actividad docente. (Gimeno Sacristán ,2005).

2. Los docentes son los actores claves de un campo de fuerzas en tensión. Por un lado están los docentes e investigadores que constituyen el núcleo operativo. Requieren para hacer su trabajo de un margen de autonomía y libertad curricular, ya que difícilmente admiten controles. No existe sin embargo suficiente compromiso con la institución.

Por su parte, el personal administrativo responde a la estructura piramidal. Hay cierta incomunicación entre docentes y no docentes; se superponen tareas, reglas, etc.

Las autoridades son elegidas por sus pares como “presos de compromisos electorales”, admitiendo facturas que después se tienen que pagar. Las autoridades son elegidas por sus respectivos estamentos. En este nivel debe haber mayor sensibilidad a las señales del entorno, y como esto no sucede en la realidad de la vida universitaria se dice que viven como en una “burbuja”, defendiendo pequeños intereses de grupos corporativos, con distintos grados de apertura e identidad.

3. Existe una balcanización o una cultura balcanizada que se caracteriza por la separación de los distintos estamentos, áreas, departamentos, facultades, etc., cada una con sus intereses y objetivos propios, que hace que se produzca la fragmentación interna de la universidad, como “mundos vagamente acoplados”, independientes entre sí.

Esta fragmentación está reforzada por la creciente especialización: cada vez más las estructuras organizativas se especializan más, adquiriendo cada departamento un grado importante de autonomía, con una débil interacción entre las distintas unidades organizativas. No hay vínculos entre éstas, configurando una especie de “confederación de facultades”.

4. Existencia de un tipo de autoridad intrínsecamente débil.

El rector posee escaso poder, ya que la autoridad es colegiada. No obstante, es el rector el único que puede conseguir recursos, que es una de las fuentes de poder.

La autoridad colegiada, (Asamblea Universitaria, Consejo Superior y Consejo Directivo) se refiere a los organismos de poder que son escasamente aptos para tomar las decisiones que ellos requieren. Hay representaciones de intereses diferentes: alumnos, docentes, egresados, etc. Es difícil lograr consensos, raramente logran tomar decisiones que solucionen los problemas a corto plazo.

5. Los órganos colegiados son escasamente aptos para tomar el tipo de decisiones que hoy se requieren. Las decisiones deberían tomarse más rápidamente de lo que se toman en la realidad. Son decisiones lentas, interesadas, ambiguas. Hay una fuerte presión para que los cambios vengan de afuera. Pero los verdaderos cambios sólo deben venir de adentro. Hacia adentro, los cambios son respecto al lugar y tipo de liderazgo necesario; desde afuera, la presión se refiere a los cambios exógenos, lo que representan un desafío ya que las universidades son en general instituciones más bien conservadoras, más allá de las necesarias adaptaciones a las innovaciones del conocimiento y la investigación, adaptaciones a los requerimientos. Ej: los programas de enseñanza a distancia. Lo importante es que la universidad debe saber percibir las señales de su medio, ya que esta es una condición de su subsistencia.

3. Cómo inciden estas características en los procesos de gestión:

Las características expuestas anteriormente inciden en la universidad exigiéndole cambios al interior de la misma. En Argentina, a pesar de la Ley de Educación Superior que prometía grandes cambios, se han hecho muy pocas modificaciones. Los cambios exógenos no han tenido eco al interior de las universidades.

El nuevo rol de la gestión que se exige a la universidad, en virtud del contexto actual, es en primer lugar integrar estos tres componentes: una visión institucional compartida, con una autoridad académica fuerte y una adecuada administración y asignación de recursos.

Además, la universidad deberá adecuar sus recursos para ajustar los procesos de autoevaluación, evaluación externa y acreditación; generar nuevos mecanismos de financiamientos; nuevos programas de investigación; y nuevos sistemas de información.

José Ginés Mora en su artículo “En búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia” (2005), nos habla de la cultura universitaria desde una perspectiva histórica. Para lo cual, identifica tres grandes períodos de la cultura de la Universidad: la antigua, la moderna y la universal

De tal manera, la cultura universitaria actual ha recibido el influjo histórico, especialmente en las grandes transformaciones en los sistemas organizativos, siendo

lo más importante la tendencia hacia la homogeneidad en sus ideas básicas como en sus funciones y formas de gobierno y gestión. Ginés Mora, realiza por lo mismo un análisis crítico de algunos principios “sagrados”, uno de los cuales es la autonomía.

Estos principios son: la libertad académica; la autonomía universitaria; la colegialidad (poder de los académicos en el gobierno de la institución) y el estatuto funcional del profesorado.

Al referirse específicamente a la “autonomía universitaria”, Ginés Mora la define como la capacidad que tiene la institución universitaria para auto-organizarse independientemente de los poderes públicos”. Al respecto habría dos concepciones sobre la autonomía: la primera: la “autonomía sustantiva”: la independencia en cuestiones meramente académicas. Y la segunda: la “autonomía de procedimiento”, que amplía la autonomía a la libertad de las instituciones de organizarse económicamente para la consecución de sus fines. Esta dualidad en el uso del término ha llevado a confusiones. No obstante, desde el punto de vista pragmático, la completa autonomía universitaria implica la libertad para seleccionar empleados y alumnos, fijar el contenido de programas y estándares para los títulos y para signar fondos internamente. En la realidad no se alcanza el cumplimiento de estos criterios, sobre todo en el sector público, donde la autonomía universitaria es un mito deseado, no alcanzado: “*La regla de oro es: quien tiene el oro establece la regla*”.

El objetivo de la autonomía universitaria es pues permitir que las universidades sean flexibles para responder a su entorno y facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico. A pesar de las diferencias, existe un acuerdo de que es el medio más adecuado para gestionar la educación superior así como también es una ineludible obligación del Estado de intervenir en este sentido, a través de mecanismos indirectos compatibles con la autonomía. (Mc Daniel, 1997)

El principio de autonomía universitaria no es aceptado ni aplicado universalmente, sobre todo en países de profunda tradición democrática. Aunque sea un principio que organiza el servicio universitario, no es esencial ni para su funcionamiento ni es una extensión necesaria de la libertad de enseñanza.

Existen muchas razones a favor de la autonomía universitaria como a favor de la intervención del Estado, en síntesis estos serían los argumentos de cada postura:

A favor de la autonomía	A favor de la intervención estatal
<ul style="list-style-type: none"> - Lograr una mayor flexibilidad institucional. - Favorecer la interdependencia. - Estimula la creatividad del trabajo académico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Establecer mecanismos burocráticos de funcionamiento. - Obligación del Estado de favorecer el bienestar general promoviendo la producción científica y los conocimientos para el desarrollo de la colectividad. -Establecer prioridades políticas desde la movilidad social -Exigir la rendición de cuentas de

- Coordinar la propia complejidad de las instituciones universitarias: múltiples subsistemas.	instituciones financieras con recursos públicos. -Deber del Estado: proteger los intereses vitales de los usuarios.
---	--

Considerando los pro y los contra de cada postura sobre la autonomía universitaria, existe un acuerdo bastante generalizado de que ésta es el medio más adecuado para gestionar el servicio educativo público, y es ineludible la obligación del Estado de intervenir en este servicio a través de mecanismos indirectos compatibles con la autonomía.

Coincido con el autor en que la autonomía universitaria es la manera más adecuada de organizar la educación superior en aquellas instituciones que poseen una fuerte cultura interna, normalmente ligada a su carácter investigador.

4. Tipos de profesionales universitarios: Los artesanos, los mercenarios, los burócratas, y los árbitros:

La imagen del laberinto presentada por Samoilovich como metáfora para describir la universidad latinoamericana actual, viene del mito griego según el cual *Dédalo* construye un laberinto, pero al final no puede usar su secreto para escapar de él. Tal como ocurriría en la universidad actual, se enmarañan de tal forma sus puntos de referencia, por la multiplicidad de intereses que coexisten.

Más adelante Samoilovich caracteriza a la universidad latinoamericana, como un “campo de fuerzas en equilibrio y tensión”, y como “mundos vagamente acoplados” y que debe ser comprendida en diferentes contextos estratégicos, en su cobertura, retención y graduación, pertinencia y calidad. Desde esta perspectiva, y considerando la heterogeneidad con respecto al posicionamiento de los actores en relación con el grado de identidad, y de sensibilidad a las señales del entorno, el autor identifica en la universidad, tal como si fueran los jugadores en el campo de juego, cuatro tipos de actores: los burócratas, los artesanos, los mercenarios y los árbitros. En el cuadro siguiente se muestran sus principales características.

<u>ARTESANOS</u>	<u>ARBITROS</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Representados por un TOTEM. - Son los académicos. - Lealtad a su disciplina. (tribu) - Mucha identidad con la universidad. - Grupo de referencia: sus colegas. - Grupo heterogéneo : full-time o part-time. - Base de formas colegiadas corporativas 	<ul style="list-style-type: none"> -Representados por ESTRUCTURAS HOLOMÓRFICAS. - Son los directivos institucionales, en los distintos niveles y responsabilidades: rectores, decanos, secretarios generales, decanos, directores de departamentos. - Tienen escaso poder y capacidad para liderar cambios, pro condicionamientos políticos, financieros u de otro tipo.

de autogobierno.	
<p><u>BURÓCRATAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representados por EL ENGRANAJE DE UNA MÁQUINA. -Funcionarios y empleados administrativos. - Poca identidad con la institución - Los académicos los consideran obstáculos a la innovación. - las funciones administrativas están poco profesionalizadas. -Menor apertura al medio 	<p><u>MERCENARIOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Representados por una ANTENA PARABÓLICA. -Medio profesional con contactos con organizaciones externas públicas y privadas. - Apertura al entorno. -Alto grado de pertenencia a la universidad como una “chapa”. - Mayor apertura al medio

Quedando una matriz donde se entrecruzan el tipo de universitario con el grado de apertura o de identidad que posean con la universidad.

En el cuadrante inferior izquierdo encontramos a los actores que tienen bajo grado de identidad y escasa apertura al entorno; típicamente, son los "**burócratas**". En el cuadrante superior izquierdo, tenemos sectores con un alto grado de identidad, pero refractarios a la influencia de actores externos ajenos a su "tribu"; son los "**artesanos**" y hacen un culto de su quehacer. En el cuadrante inferior derecho, tenemos actores con un grado importante de apertura al entorno, sus mercados, con un bajo grado de identidad con la institución, con la que mantienen relaciones de oportunidad; son los "**mercenarios**". Finalmente, en el cuadrante superior derecho, tenemos a aquellos que tienen un alto grado de identificación con la institución y, al mismo tiempo, una particular sensibilidad a los requerimientos del entorno. Son los "**árbitros**". Por ejemplo: Directores de Departamentos; Coordinadores de Carreras; Consejeros del Consejo Directivo y Superior, etc.

A la luz de estas categorías, se podría interpretar que existe una tensión entre estos cuatro tipos de actores, en el contexto actual y todo docente universitario se podría “ubicar” en alguna de los cuatro cuadrantes, y así ubicar a sus colegas y a sus superiores. Pero en la realidad de nuestras universidades públicas cada actor posee sus propios intereses, sus paradigmas mentales y sus símbolos, y no hay que apresurarse a hacer un diagnóstico sin antes profundizar el análisis de las prácticas universitarias considerando otras categorías o dimensiones tan importantes como el grado de identidad o de apertura, como lo son: las cuestiones referidas a: los lugares geográficos y/o físicos donde se trabaja; las condiciones del trabajo docente; el tema del poder y las políticas institucionales; la dimensión afectiva o psicosocial, que revelaría los conflictos interpersonales; la dimensión cultural, la semiótica, que hace a los símbolos,

los valores, el lenguaje, lo epistémico y lo ideológico; y por sobre todo, y atravesando estas dimensiones: el eje histórico. Tal vez con la consideración de la situacionalidad histórica contextual de la universidad el análisis sería más rico.

Tal vez, como lo afirma Samoilovich, la universidad se encuentra como en un “partido de *criquet*”, de Alicia en el País de las Maravillas, donde el juego se vuelve tan confuso ya que “hay varios arcos para donde patear la pelota”... y donde “*no tiene Ud idea lo confuso que es jugar con tanto bicho viviente*”...

Este desacoplamiento explica las dificultades en la gobernabilidad, y se debe a la desconexión entre tres funciones claves que deberían estar integradas y equilibradas: el desarrollo de una visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos.

Porque por otra parte, "El poder está distribuido en forma desigual - y en este sentido la organización adopta reglas autocráticas más que democráticas -y su distribución tiende a ser fluida". (Mintzberg, H. 1983).

El análisis de las prácticas de la gestión universitaria “vagamente acoplada” debe considerar el empleo del tiempo, que es su principal recurso. ¿Qué es lo que hacen? ¿Qué es lo que dejan de hacer? A qué tipo de actividades le dedican mayor tiempo? Cuáles priorizan ¿cuáles descuidan? ¿A qué dimensión le están poniendo más énfasis? ¿Por qué razones la sociedad latinoamericana no toma en cuenta como valiosa la universidad como institución?

El mismo autor, Samoilovich, distingue algunas patologías de las universidades latinoamericanas, comparándolas con manifestaciones artísticas tales como:

Manifestación artística	DISCORDANCIA	Consecuencias
TEATRO	Entre la visión y la gestión académica	Se monta todo un teatro para aparentar que hubo instancias de participación docente, cuando en realidad el Plan ya está decidido.
POESÍA	Entre la visión y la asignación de recursos.	El Plan institucional es muy ambicioso, pero el presupuesto no alcanza.
COMEDIA COSTUMBRISTA	Entre la gestión académica y el proyecto institucional	Se cambian los Planes de las carreras sin un correlato con los recursos ni humanos ni materiales, sin articulación. Bajo impacto de tareas de extensión y transferencia.
TRAGEDIA	Asignación de recursos inercial	El presupuesto debe contemplar la situación actual, y no hacerse con las fórmulas tradicionales (o extrajeras) sino ser fruto de un análisis de todos los sectores. Los criterios de reasignación deben concensuarse
RETÓRICA	Gestión académica sin asignación de recursos	Los directores de departamentos a veces van liberando los

		recursos a medida de su disponibilidad. Debido a la ausencia de estudios de costos.
--	--	---

En virtud de tales disociaciones, y con el fin de mejorar el desempeño de las universidades, los gobiernos comenzaron desde la década de los '90 a desarrollar nuevas políticas en lo que respecta a: cambio en las normativas, introducción de sistemas de evaluación y aplicación de nuevos mecanismos de financiamiento.

En general, se evidencia una confrontación entre mercado y bien público. En tal sentido, cada vez más parece vislumbrarse una salida en el vínculo entre planificación contextual y gobernabilidad.

La calidad, la relevancia y la eficiencia aumentarán si se otorga a las universidades de mayor autonomía y se implementan nuevos sistemas de evaluación y acreditación, e incentivos financieros.

5. La necesaria consideración del contexto:

Todo análisis sobre las prácticas en las instituciones requiere comenzar por una consideración de los contextos estratégicos en los que ellas se desempeñan, comenzando por una pregunta de base: ¿existe un compromiso efectivo de la sociedad para con sus universidades?

En el caso de las universidades públicas, objeto de este análisis, el contexto o mercado en el que ellas se desenvuelven está creado en gran medida por las políticas públicas, principalmente a través de las políticas de financiamiento del sistema.

El apoyo a la educación superior compete con otras necesidades y requerimientos, comenzando por el financiamiento de la educación primaria y secundaria. La evolución del financiamiento en educación superior de las últimas dos décadas no permite una respuesta unívoca

La ventaja competitiva de las universidades está dada por el valor que agregan a su entorno. ¿Cuál es su rentabilidad social?, ¿Qué temas se instalan en las agendas de las políticas públicas de educación superior y que pueden constituir prioridades en términos de financiamiento público?, ¿Cuáles son las cuestiones que hoy exigen respuestas de parte de las universidades?

La realidad nos muestra que lo que se busca es poner a la Universidad pública al servicio de las empresas, subordinando la financiación pública a la previa obtención de "fuentes de financiación externa", es decir, privadas. Lo cual significa que, en adelante, toda la geografía del mundo académico se verá forzada a amoldarse a los intereses profesionales y las prioridades de investigación empresarial. (Diez Gutierrez, E.J. 2008)

Por otra parte, las universidades se desenvuelven en distintos contextos estratégicos. Tales contextos se diferencian por el tamaño del sistema, el número de instituciones, la tasa de escolarización, la importancia y el rol de las universidades privadas y el nivel de inversión pública, para no mencionar sino algunos de los factores que influyen en ellos. Pero más allá de la diversidad de situaciones, se puede constatar

cuáles son los principales requerimientos que ponen en juego su capacidad de gobernarse.

De la comparación de los informes nacionales surgen tres grandes órdenes de problema: un mayor acceso a calificaciones superiores para los jóvenes que estén en condiciones de cursar estudios universitarios y su retención en el primer año del estudio, una enseñanza de buen nivel y la formación de recursos humanos con las calificaciones requeridas para el mundo del trabajo y la investigación. Es decir, cobertura, calidad y pertinencia.

6. Una cultura balcanizada

La realidad universitaria hoy se vive en gran parte como un juego confuso, con múltiples actores que interactúan con relativa independencia unos de otros, compitiendo por recursos. La metáfora del juego vuelve a aparecer en una comunicación que hace James March a Kurt Weick en el contexto de una discusión sobre el liderazgo en situaciones ambiguas. Imagínese que usted es árbitro, coach, jugador o espectador de un juego de fútbol no convencional: el campo de juego es redondo, hay varios arcos distribuidos al azar alrededor de los bordes, la gente puede entrar y dejar el juego cuando lo desean, pueden tirar pelotas hacia donde lo deseen, pueden decir "este es mi gol" tantas veces como lo deseen: todo el juego tiene lugar en un campo en pendiente y el juego es jugado como si tuviera sentido.

Esta característica la podríamos relacionar con el tipo de cultura "balcanizada" de la que nos habla Hargreaves, A. (1996), donde existe una desarticulación marcada entre áreas, departamentos, etc. en el ámbito de las distintas facultades.

Los diferentes estamentos, de alguna forma, responden unos a otros, pero de manera que cada uno de ellas también preserva su propia identidad y su propio poder y las señas de su separación física o lógica. Son las mega-universidades, asimilables a verdaderas confederaciones de facultades.

7. El problema de la autoridad.

En las universidades públicas de América Latina, la principal limitación al gobierno es el escaso poder que tienen los directivos para ejercer el margen de autonomía otorgado por la norma.

Esta situación de debilidad intrínseca se debe a que la autoridad de la administración central deriva en gran medida de sus componentes, quienes al mismo tiempo dependen de la autoridad central, creándose así un círculo vicioso, o una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores que subyace en el ejercicio de las respectivas responsabilidades.

No obstante, los directivos en el nivel superior tienden a inclinar sus decisiones en favor de las personas que piensan que les son leales. La intención subyacente es la de estabilizar coaliciones que permitan generar consensos. Pero los compromisos que esto genera rápidamente neutralizan el poder de iniciativa (de los directivos).

Los directivos se encuentran en una situación de fragilidad, pero no están desprovistos de poder. Su poder es, en gran medida, instituyente y tiene dos fuentes principales. En primer lugar, el ser un mediador en los conflictos entre las unidades académicas. "Es un negociador, alguien que maniobra entre los bloques de poder

tratando, a la vez, de establecer una línea de acción posible". La segunda fuente de poder de un directivo deriva del hecho de ser el principal interlocutor frente a la autoridad educativa principal proveedor de fondos.

Esta caracterización no implica desconocer que, a menudo, la habilidad política de un rector pueda tender a ocultar el carácter intrínsecamente débil de su autoridad. En este tipo de situaciones, el poder de los rectores puede ser discrecional y apoyarse en el manejo de los recursos y el apoyo de la autoridad educativa. (Sánchez Martínez, E. 1999)

8. Sobre el rol de los rectores:

Una forma empírica de constatar el rol de los directivos en organizaciones vagamente acopladas es analizar el empleo de su tiempo, que es su principal recurso. ¿Qué es lo que hace? ¿Qué es lo que deja de hacer? Una indagación de este tipo nos diría cosas muy interesantes:

-Dada la ambigüedad de las situaciones, una parte importante de su tiempo está la que dedica a negociar acuerdos con las distintas facultades, una suerte de construcción permanente de la realidad social.

- La penetración de la "disciplina por el dinero" y la lógica del beneficio inmediato también ha alcanzado a los "cerebros" de las universidades: los rectores, y su papel parece ser hoy el de viajeros de comercio y se juzgan por su capacidad para conseguir fondos, y el de los investigadores el de portavoces de sus intereses comerciales. (Diez Gutierrez, E. 2009)

-Un gran tiempo de su agenda está ocupada en la gestión de los órganos colegiados, espacio natural para la defensa de intereses corporativos y el intercambio de favores.

-Ante algunas situaciones, se describe a sí mismo como "bombero" sin contar con el material adecuado para "apagar los incendios". Este tipo de situaciones refuerza la imagen heroica del "*primus inter pares*", pero lo urgente termina desplazando lo importante. -Otra de las actividades que desarrolla es la negociación con las autoridades educativas, para defender los presupuestos históricos u obtener nuevos recursos.

-Cotidianamente recibe un cúmulo de solicitudes e iniciativas, lo que determina "una sobrecarga de los sistemas de decisión por exceso de propuestas y una competencia feroz por los recursos que implica su implementación.

9 . Focalización en prioridades institucionales:

Teniendo en cuenta las limitaciones anotadas de los órganos unipersonales para tomar decisiones "fuertes", consideremos por un momento la situación de los órganos colegiados.

En la práctica, los órganos colegiados, tal como lo es el Consejo Directivo de Facultad, han funcionado como válvulas de control para atender y en ocasiones dirimir conflictos institucionales, para comentar problemas reiterados en la institución que traen

a colación los diferentes miembros, un espacio para enterarse de los "chismes" de la administración, para atender y convalidar los nombramientos honoríficos, para dar solemnidad a algunas ceremonias.. Este modo de funcionar relega el análisis de los asuntos "académicos importantes." Como consecuencia, tienden ya no a ser la "máxima autoridad" sino la "aduana institucional" para legalizar decisiones que ya han sido tomadas en otros ámbitos.

Aún en los casos en que dicha autoridad es ejercida, la autonomía de los órganos colegiados en las cuestiones académicas y su poca percepción de las cuestiones administrativo-financieras, tiene como resultado una fragilización de los liderazgos institucionales y de su capacidad de implantar programas de planeamiento institucional y evaluaciones con consecuencias concretas.

La tan mentada autonomía se refiere también a la ausencia de presiones externas. No obstante haber logrado un cierto equilibrio en el funcionamiento interno en términos de intereses, estructuras y procedimientos, la universidad continúa funcionando siempre de la misma manera como una forma de mantener el *status quo*. Por lo cual se puede describir a la universidad como una organización conservadora ya que además posee una gran impermeabilidad ante las demandas del entorno. Esto produce que la expectativa de un cambio, a menudo, se deposite en presiones desde afuera, específicamente de las autoridades educativas.

Por lo que los verdaderos agentes o palancas hacia los cambios profundos provienen del entorno, y no del interior de la universidad, las palancas que producen el cambio muchas veces no son internos, sino que los cambios profundos vienen por exigencias externas.

10. Funciones claves para la gobernabilidad:

El mencionado desacoplamiento, genera una forma de autoridad débil y la impotencia de los órganos colegiados, explican, en gran medida las dificultades de gobernabilidad que padecen las universidades públicas de América Latina. No obstante su potencial en términos de recursos humanos, se comportan como organizaciones inestables e inerciales, en las que subsisten enclaves de excelencia. El desacoplamiento se genera por la coexistencia de unidades académicas con una débil identificación institucional y por la existencia de actores con distintas representaciones sociales sobre la organización y la participación democrática. (Carletti, G. 2008)

Asimismo, este desacoplamiento tiene su origen en la desconexión entre tres funciones claves que, en teoría, deberían funcionar coherentemente: el desarrollo de una visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. El equilibrio entre estos tres factores permitiría una efectiva gobernabilidad.

-La visión institucional compartida: Es la mirada al futuro de una institución. Puede ser asimilada con el proceso de decisión estratégico, pero no es un plan estratégico. Al respecto en la Universidad Nacional de San Luis, Argentina, esta visión estaría proclamada en Plan Institucional que comenzó a elaborarse en 2007, y donde están plasmados los principales lineamientos y criterios de la política universitaria. Al momento de escribir este trabajo, el Plan se encuentra en las etapas de recolección de

demandas y necesidades de los distintos sectores para la elaboración de un diagnóstico y eventuales líneas de acción.

-La gestión académica: Se podría afirmar que la educación superior es un negocio de recursos humanos ya que un elevado porcentaje de su presupuesto se gasta en sueldo para los docentes. La calidad de una institución es juzgada principalmente por la calidad de sus recursos humanos. Funciones claves son: atracción y retención de profesores / investigadores; focalización de la estrategia académica: creación /supresión de programas académicos; procesos de reforma curricular; las políticas de admisión de estudiantes; su seguimiento a lo largo de la carrera, etc. El obstáculo está en la dificultad de planificar a largo plazo, en limitada autonomía para gestión de recursos humanos, en rigidez en la carrera académica, en intereses disciplinarios, en la creación de programas académicos, etc. respondiendo a demandas internas más que a demandas externas.

Al respecto existe una cultura académica de los actores universitarios que constituye una barrera muy fuerte y cuyo estandarte es la importancia de lo académico vs lo burocrático, autonomía, la libertad de cátedra y las decisiones democráticas.

-La asignación de recursos: el control de los recursos puede ser una compensación en organizaciones vagamente acopladas, como las universidades.

Tal vez la llave y lo que más dificultades plantea a la universidad es unir, vincular y relacionar los tres procesos entre sí. A título de ejemplo: las evaluaciones institucionales externas de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) han constatado una habitual falta de coordinación entre los distintos niveles (institucional, académico, presupuestario, científico, extensión, etc.).

11. Principales patologías:

Resumiendo, se pueden observar diversas patologías comunes en las universidades latinoamericanas:

- Una visión institucional sin un adecuado correlato en la gestión académica. A menudo, los planes institucionales se limitan a resultar de la reflexión de un pequeño núcleo, sin consecuencias para el nivel de las unidades académicas. En el caso de la UNSL, aún no se ha logrado la coherencia entre la visión del nuevo Plan Institucional y los objetivos de las demás unidades académicas.

-Un ámbito típico donde se expresa la disociación, es en la creación de nuevos planes de estudio cuando éstos no tienen correlato con una demanda claramente percibida ni con un eje estratégico de la universidad. La mencionada revisión de las evaluaciones externas en Argentina pudo constatar: a) la relativa falta de planificación académica que se percibe en los planes de estudio y en la oferta de carreras con estudios de grado débilmente articulados con los correspondientes ciclos de postgrado; b) el carácter poco complementario de la oferta académica agregada; c) la relativa falta de organización académica en las tareas de investigación científica, las que suelen desenvolverse en ausencia de áreas o líneas prioritarias definidas que las justifiquen y con escasa o nula complementación de los niveles institucionales y regionales; d) el bajo impacto institucional de las tareas de extensión y de transferencia.

-La reasignación de recursos suele ser muy conflictiva, sobre todo en tiempos de crisis cuando los criterios históricos son la última trinchera en la defensa de espacios conquistados en el pasado.

12. Puntos críticos a resolver :

Existe acuerdo en que los principales puntos críticos que se deberían observar son:

-Relación con los cambios en las políticas públicas. Es útil considerar ahora la evolución del escenario en el que las universidades se han encontrado en las últimas dos décadas. Teniendo en cuenta el carácter público de las organizaciones que estamos analizando, podemos suponer que la evolución de las formas de gobierno de las universidades es sensible a la evolución de las políticas públicas.

La universalidad propia del conocimiento universitario ha sucumbido al modelo pragmático e instrumental del saber al servicio de la economía. Parece no encontrar ya más razón de ser legítima que la salida profesional del alumnado y el beneficio que las empresas pueden extraer de las investigaciones y de la formación que pueden recibir en ella sus futuros trabajadores, formados a costa del dinero público.

-Marcos regulatorios. Independientemente de la mayor o menor vocación legislativa de los gobiernos, estos han intentado regular el funcionamiento de las instituciones mediante la introducción de regulaciones adicionales.

-Limitaciones a la autonomía: se puede atribuir el grado de autonomía de las instituciones en un determinado país teniendo en cuenta cinco funciones principales: La autonomía académica, es decir para determinar su estructura y aprobar carreras y el contenido de los cursos; la autonomía para determinar el número y procedimientos de admisión de estudiantes; la autonomía para firmar y rescindir contratos con el personal académico, y para fijar sus salarios; la autonomía para asignar y reasignar recursos de su presupuesto incluyendo el capítulo de personal, ser propietario de sus edificios y equipos y tomar créditos; la autonomía organizacional, es decir para determinar sus órganos de gobierno, su composición y el modo de elección o designación.

De acuerdo con estos datos, las principales limitaciones a la autonomía se plantean en cinco criterios considerados: la autonomía organizacional, reasignación de recursos, tomar créditos, firmar y rescindir contratos con el personal académico y fijar sus salarios.

-Sistemas de evaluación y acreditación: la creación de sistemas nacionales de evaluación y acreditación. Como ya vimos, su generalización obedece fundamentalmente a tres factores: la acelerada expansión de la matrícula de nivel terciario durante los años 1980 y 1990 con la consiguiente presión sobre los recursos públicos; el explosivo crecimiento de las instituciones privadas y el deseo de "proteger el mercado" de parte de las universidades más establecidas; y una mayor internacionalización de la educación superior acompañada de la necesidad de mantener un cierto nivel de reconocimiento internacional para facilitar la movilidad de estudiantes y los acuerdos de cooperación académica.

-Incentivos financieros Sus principales modalidades han sido los fondos concursables, las partidas centralizadas discrecionales, los financiamientos para fines específicos, los

contratos plurianuales y los contratos de gestión. Todas estas constituyen formas de cuasi-mercado.

-Implantación paulatina e irreversible de los mecanismos de evaluación y acreditación:
Las instituciones han ido desarrollando una cultura de la evaluación y la acreditación, no sin resistencias, pero difícilmente aceptan que los resultados de la evaluación puedan ser vinculados a alguna forma de financiamiento.

-Desarrollo aún incipiente de los mecanismos de cuasi-mercado Los intentos de apartarse de los modelos de financiamientos históricos e inerciales, han dado pocos resultados concretos.

-Los marcos regulatorios no han estimulado suficientemente una innovación .

Esto se evidencia en los procesos de selección de los cargos electivos y órganos colegiados y del cuerpo administrativo.

13. Conclusiones:

Las propuestas planteadas en este trabajo representan un desafío para las universidades, que son las que deben desarrollar una mayor capacidad de dialogar con los líderes institucionales, negociar metas, implementar mecanismos y monitorear resultados, aptitudes todas estas muy distantes de las administraciones burocráticas.

Las nuevas políticas requieren una mayor capacidad de planificación y gestión de la autoridad educativa. Por lo que es importante inducir la confianza en la capacidad de gobierno de las instituciones, ya que muchas de las reformas en las políticas educativas se originan de la desconfianza.

Pero no se trata, en este caso, de cambiar la sociedad desde la universidad para hacerla más justa, más sabia, más universal, más equitativa, más comprensiva, sino de adaptar la universidad para que sea útil a los cambios que ya se están produciendo en la economía; y a la vista está que los resultados de estos cambios no están siendo precisamente justos, ni comprensivos, ni equitativos.

Tal vez la alternativa sea, por un lado, desarrollar mecanismos de compensación, tales como: fortalecer el liderazgo, focalizar en prioridades y énfasis en los valores compartidos. Lo que significa fortalecer la cultura académica y, por otra parte, maximizar sus ventajas potenciando el grado de satisfacción y motivación de los docentes universitarios, aprovechando las oportunidades de experimentación e investigación, y maximizando las posibilidades de adaptación al entorno.

14. BIBLIOGRAFÍA

Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Educación Superior en América Latina – Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000.*

- Carletti, Graciela : Encuentro de Universidades Latinoamericanas. 2008. Mar del Plata, Argentina. “Aportes para el análisis de la universidad desde la teoría de las Representaciones Sociales”. Por: Mgter Graciela M. Carletti.
- Díez Gutierrez, Enrique Javier “El capitalismo académico: la reforma universitaria europea en el contexto de la globalización”. Revista iberoamericana de educación.
- Díez Gutiérrez, E. J. (2007): La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación. Barcelona: El Roure.
- García de Fanelli, A.M. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos*. Buenos Aires, Fundación OSDE.
- Ginés Mora, José: “El gobierno de las universidades. En búsqueda de una adecuada combinación de autonomía y eficiencia”. (2005)
- Hargreaves, Andy: “Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado.” Morata. 1996.
- Isuani, E. A. (2003). *Estudio sobre el Impacto de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)*. En: *Políticas de estado para la universidad argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, p. 175-178. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires
- Marquina, M. (2006). *La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales*. Disponible en: <http://www.coneau.gov.ar/index.php?item=90&apps=32>
- Marquis, C. (comp.) (2004). *La Agenda Universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina*. Colección de Educación Superior, Escuela de Educación Superior, Universidad de Palermo, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (coord.) (2003). Evaluación del Programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)”. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Pugliese, J. C. (ed) (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Sánchez Martínez, E. (ed.) (1999). *La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.
- Somoilovich, Daniel: “Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina”. 2007.

