

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

¿La introducción de la cuestión de la calidad académica incrementa la conflictividad de las gestiones universitarias?.

Ricardo Raúl Gutiérrez. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca. Argentina.

0. Introducción

Los conceptos que se expresan están referidos a la universidad pública argentina. La selección de los elementos analizados obviamente es producto de la experiencia y formación del autor; que tiene indicios plausibles y fundadas sospechas de que muchas de estas consideraciones (aunque no todas) también tienen validez para la situación de las universidades privadas que operan en Argentina. Seguramente, también son aplicables, para la realidad de otros países que tienen sistemas universitarios con parecidas formas de organización, especialmente en aquellos en que se considera la autonomía como un valor importante. Cuando el concepto jerárquico y la aceptabilidad social es menor, más grave se plantea la situación.

Se señalan rasgos que se consideran significativos, sin dejar de reconocer que las instituciones universitarias, esencialmente muestran en el mismo momento variedad de comportamientos y actitudes diversas. Las cuestiones que se plantean son las que se consideran problemáticas para gestionar la calidad en instituciones universitarias.

Lo que se expresa en 1. y 2. se constituye en un resumen de las ideas expresadas en Gutiérrez, Ricardo (1), (2) y (3). En 3. se desarrolla la problemática de la gestión de la calidad en el ámbito universitario, con la idea general de que los aspectos que se señalan incluyen tanto la implementación como el funcionamiento de operaciones de calidad,

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

independientemente de la filosofía y las operaciones que se apliquen en una institución determinada.

1. Gestión de las instituciones universitarias

La especificación de gestión que se utiliza comprende el proceso de determinación de objetivos, la selección de instrumentos y la administración de ambos, considerados como integrantes de un proceso político complejo cuya consideración conjunta es necesaria para la comprensión global y la efectivización operativa. El grado de cobertura de esta definición, por su amplitud, incorpora mayores dificultades al análisis.

Los gobiernos de las universidades públicas argentinas son elegidos internamente en todos los niveles: asamblea, rectorado, consejo superior, facultades, consejos de facultades e incluso según la universidad otras instancias de gobierno. Por esta razón, habitualmente coexisten diferentes interpretaciones de la universidad en cada momento del tiempo. Son muy pocos, si existen, los momentos en que una concepción de la universidad dispone de todos los estamentos de gobierno universitario. Además de la perspectiva ideológica, las propuestas políticas que aparecen con pretensiones de gobernar la universidad, presentan diversidad de intereses provenientes de profesiones diferentes, del énfasis sobre actividades internas que se desempeñan (por ejemplo predominantemente docente, investigadores con escasa actividad de enseñanza, docentes de grado y postgrado, profesionales que desarrollan actividades de extensión y transferencia, etc.) ,

Esto es particularmente importante por las características que el ejercicio del gobierno universitario tiene en la universidad argentina. No existe un completo acatamiento a las decisiones de los órganos competentes; si bien esto es variable, se

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

observan numerosos casos en los que disposiciones generales no se transforman en decisiones operativas. Esta situación se presenta a veces por vía interpretativa, a veces directamente por inaplicación, tanto por desconocimiento como por rechazo. La situación es particularmente significativa por el grado de descentralización de las atribuciones, incluso hasta el nivel del profesor.

Se observan cuerpos académicos y de apoyo que no cumplen disposiciones de las facultades o departamentos o de las instancias generales de gobierno de la universidad; y Consejos de facultad que niegan la aplicación de principios de las Asambleas o los Consejo Superiores. Obviamente, no siempre esto es explícito y evidente; pero a veces se manifiestan actitudes de rebeldía, en forma de confrontación abierta, medidas de fuerza, etc..

También se presenta la situación inversa, incluso violentando atribuciones estatutarias, cuando organismos de orden superior, no aplican o derogan con discutible legitimidad disposiciones descentralizadas.

No puede descartarse tampoco el incumplimiento y la no aplicabilidad por desidia, ignorancia o simplemente por inercia, sobre todo cuando una nueva disposición modifica el statu quo y las prácticas tradicionales.

El cuadro de cumplimiento variable, se facilita porque en el ámbito interno de la universidad, no existe un mecanismo eficiente de hacer cumplir las disposiciones ni información exacta y permanente de lo que está ocurriendo. Son muy pocos los temas en los cuales, una disposición es absolutamente controlable en su aplicación por parte del organismo pertinente.

Esta situación no sólo se presenta respecto de disposiciones internas universitarias, sino que también se plantea respecto de legislación externa universitaria en casos en que esta es pertinente. Sólo cuando algún agente universitario se siente

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

perjudicado por la no aplicabilidad de una disposición externa que lo favorece, y reclama; a veces consigue éxito. Por ejemplo, un pago de algún adicional salarial o un reclamo de ese tipo.

Cuando la disposición externa afecta negativamente a los agentes de la universidad, es muy usual la total inaplicación. En este caso puede mencionarse, la retención del impuesto a las ganancias sobre los sueldos, que tiene bajos porcentajes de aplicación en las universidades.

Estos fenómenos son usuales también en otros ámbitos de la sociedad y economía argentina. Por ello, es claramente perceptible que el problema trasciende a la universidad y en realidad requiere soluciones de mucha mayor envergadura, no sólo por la magnitud del mismo sino por los efectos de imitación que provoca.

El hecho real es que las universidades, no tienen mecanismos internos de verificar rápida y fehacientemente el cumplimiento de muchas de las disposiciones internas y externas que deberían aplicarse; y muchas veces se generan prácticas o situaciones de hecho derivadas de excesos en el ejercicio de las atribuciones. Sus sistemas de información no son buenos y sus sistemas de rendición de cuentas tampoco lo son.

Este fenómeno se presenta en grados diferentes según las distintas universidades, pero en cuantía variable existe en todas ellas.

En resumen, las universidades tienen diferencias esenciales respecto de la misión y objetivos generales principales; no existe acatamiento seguro respecto de aquellas disposiciones que no resultan aceptables para diferentes visiones de la universidad, de la información; no existe producción de información sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones (o lo es sólo limitada y parcial) por parte de las diferentes instancias; los mecanismos de transmisión de la información son poco eficientes, poco confiables, o a veces directamente no existen.

III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Además, el grado de autonomía de los organismos y agentes internos es tal que se deja librado a niveles muy descentralizados una enorme cantidad de funciones, no siempre adecuadamente expertos, y con márgenes de interpretación muy laxos.,

Finalmente, no existe un sistema adecuado de aplicación de sanciones por incumplimiento, que incluso en muchas interpretaciones hasta se considera inconveniente, lo que en la realidad, no hace inaplicable.

Por todo lo expresado, la gestión universitaria no es solo un problema de eficiencia operacional, sino de la inexistencia de condiciones para aplicar modificaciones estructurales o cambios en la dinámica operativa.

Algunas de las cuestiones indicadas están larvadas o no se manifiestan en tanto y en cuanto la actitud de gestión sea meramente conservadora y preservadora del statu quo, pero se manifiestan ostensiblemente y a veces virulentamente cuando se intenta realizar modificaciones significativas en la actividad universitaria.

Por ende, cualquier política que pretenda cambiar prácticas, estructuras, funcionamientos tiene el doble problema de definir mecanismos adecuados para gestionar este cambio y además, el de la creación de condiciones generales que permitan el cambio.

Es difícil establecer la secuencia lógica y temporal de la realización de estas tareas, pero sin ninguna duda que la creación de las condiciones necesarias para generar modificaciones es absolutamente imprescindible.

2. ¿Cómo pueden las universidades abordar estos problemas?

Con las reglas de juego existentes en el sistema universitario argentino resulta muy difícil que se generen internamente consensos suficientes para definir una pauta de

III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

comportamiento. Muchas más dificultades se presentan cuando el comportamiento que se postula incluye innovaciones y cambios.

El funcionamiento normal preserva fuertemente la situación existente, con cambios muy poco significativos en general y en algunos casos con dirección imprevisible. Como las autoridades de gestión son en su gran mayoría electivas, y las que no lo son tienen una fuerte dependencia de ellas, todo lo que signifique afectar el conservadurismo universitario resulta complicado.

Como el cumplimiento de las normas tiene los problemas indicados, sobre todo las normas renovadoras, este problema no se soluciona simplemente estableciendo legislación y reglamentaciones. Es obvio que la legislación es necesaria, aunque tenga un grado de cumplimiento escaso.

Pero además se hace necesario medidas políticas efectivas externas a la universidad, de los gobiernos. El problema adicional en esta circunstancia, es que la opinión universitaria tiende a desconfiar de las acciones estatales, tiende a pensar que los criterios que se aplican desde el poder político tienen que ver con necesidades o valores que son extraños a la universidad y que el ámbito político tiene poco para ofrecer de influencia racional sobre el sistema universitario. Esta idea es común aún en aquellos que tienen un reconocimiento de la legitimidad del poder político para actuar sobre la universidad. Los que creen que no es así, o que la política universitaria debe ser compartida entre universidades y gobierno, suelen tener posiciones mucho más críticas.

El problema permanente de conflicto es el manejo presupuestario y financiero. La crisis del estado repercute sobre las universidades; las universidades consideran injusto el traslado del problema ante la consideración de la ineficiencia y poca transparencia de la política; el resultado es el conflicto continuado.

III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Además, como las universidades realizan muy pocas actividades tendientes a reasignar capacidades en búsqueda de eficiencia, los nuevos requerimientos sólo pueden ser solventados con mayores recursos. Esto plantea un permanente reclamo de mayor presupuesto, que de por sí ya es exiguo en términos de cualquier parámetro internacional que se considere. Pero la mera discusión en términos de financiamiento deja de lado todas las actividades substanciales e intrínsecas de la universidad. De hecho, si se solucionara (por vía milagrosa) el problema de los recursos, subsistiría una gran cantidad de problemáticas universitarias que definirían su rol, eficacia, cumplimiento de sus funciones ,etc.

Esta situación de conflicto no parece tener solución, hasta que se consigan consensos respecto a la actividad universitaria. Situación que para ser lograda requiere cuotas substanciales de confianza, liderazgo y transparencia.

Una cuestión muy clara es que cualquier institución universitaria que lleve adelante una política de cambio tiene un techo cercano para avanzar. Como todas las políticas de cambio tiene costos, si no existen políticas de dinámica semejante en el sistema, el equipo de gestión tendrá presiones internas muy fuertes, deberá utilizar creciente magnitudes de energía para conseguir los consensos internos y probablemente la dinámica de cambio perderá potencia y estímulo.

En resumen, la situación actual no puede dejar de calificarse como crítica. No es sólo un problema de financiamiento, aunque también esto es un aspecto importante. Es necesario conseguir consensos de modernización que es muy poco probable que las universidades puedan realizarlo internamente por sí mismas. Si no puede conseguirse consensos interiores, es imposible lograr acuerdos interuniversitarios; los puntos de contacto serán aleatorios y volátiles. Para lograr estos consensos, la acción del estado resulta ineludible.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Con los recaudos correspondientes puede decirse que la gestión de una universidad no es sólo una función de sí misma, sino también de la gestión de las demás universidades, al menos de las de mayor prestigio y poder, y de la gestión del sistema.

Las universidades como instituciones que deben ser gestionadas no escapan a los principios generales de gestión de todo tipo de instituciones. Las vías de actuación, si se busca fundamentarla en la literatura, remarcan permanentemente la importancia de los consensos, especialmente con acciones de transparencia y liderazgo.

3. La problemática de la calidad en este contexto.

Avanzar en aplicar criterios de calidad en la actividad universitaria se constituye en un cambio muy significativo del desempeño del funcionamiento de las mismas. Sin discutir la definición y el concepto de calidad, ella se constituye en una relación especial entre medios y objetivos, con algún grado de parentesco metodológico con los conceptos de eficacia y eficiencia. No es extraño entonces, que muchas de las dificultades que se plantean para instrumentar medidas de calidad se enfrenten con parecidas dificultades cuando se plantean aplicar principios o criterios de eficiencia en una institución. En estos casos, la característica que se quiere resaltar aquí es que significa la necesidad de realizar cambios en lo que se hace y en cómo se hace. La influencia de estas modificaciones sobre la actividad normal es obvia, y particularmente en instituciones universitarias. Esto es así porque en ellas la proporción mayor de la actividad y de los cambios en la misma repercuten en personas, y dependen en forma casi absoluta de sus comportamientos. Esto es así, tanto sean docentes, personal de apoyo y administrativo y alumnos..

III Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Es un principio reconocido el hecho de que “no existe calidad sin evaluación”, con lo cual directamente el plantea de incorporar calidad, lleva a la realización de evaluaciones. Aunque razonablemente parecería que las universidades están habituadas a evaluar: se evalúa a los alumnos, se evalúa a los docentes (cuando existen concursos), se evalúan proyectos de investigación, transferencia, etc.; el hecho real es que la evaluación provoca fuertes tensiones en las instituciones. Y esto es así, porque aunque el concepto de evaluar sea intrínseco a la actividad universitaria, las cosas no son tan simples.

En la esfera de los alumnos, la evaluación de los mismos crea siempre nerviosismo, pero sobre quien se espera que así sea, como parte integrante de su formación.

Con referencia tanto a los docentes como al personal de apoyo, la evaluación es común en las instituciones en las que existe alguna costumbre, aunque sea formal, de periodicidad de las cátedras. Pero esta costumbre que a pesar de ser una tradición ideológica fuerte (al menos en Argentina), no es tan generalizada. De hecho en muchas instituciones universitarias se puede transcurrir toda la vida universitaria con uno o dos concursos, o con ninguno. Además el momento del concurso es una instancia individual que alcanza sólo al interesado. Similar situación se plantea respecto al personal de apoyo, cuando existe algún mecanismo (casi siempre muy limitado) de evaluación para las promociones.

La evaluación de los docentes en los procesos de aplicación de calidad es general a todo el cuerpo docente y de apoyo, y entonces la tensión se extiende y se generaliza.

Las razones de esta situación, pueden encontrarse en que:

- a) Toda evaluación diagnóstica sobre los docentes y personal de apoyo crea clima de incertidumbre y peligro, por cuanto no existe una cultura en ese sentido; y en el

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

mejor de los casos existe una práctica esporádica que en muchos casos se recuerda como traumática.

- b) Incrementa los requerimientos de transparencia, lo que socializa el poder y por ende golpea situaciones de preeminencia.
- c) Se realizan juicios evaluativos, lo que pone en el centro tanto la capacidad, como el desempeño y la responsabilidad de las personas; es decir, prácticamente su vida laboral y su prestigio.
- d) Aparecen críticas, recomendaciones y proyectos de cambio que tienen costos en muchos casos significativos sobre las personas. Sin desconocer que también se presentan beneficios para ellas, el hecho real es que a priori la valoración de los costos tiende a sobrevalorarse y a minusvalorar los mejoramientos.

Estos efectos pueden considerarse generales, pero cuando las políticas de evaluación de la calidad se ponen en marcha con modelos explícitos, los problemas se hacen directos y se incrementa la tensión, porque se individualizan las situaciones particulares.

Es cierto que esto no es así en todos los casos, existen sectores universitarios que se sienten muy cómodos siendo evaluados y consideran una práctica deseable y beneficiosa el proceso de aplicación de criterios de calidad; estos grupos suelen ser los que tienen una mayor aceptación de criterios de eficiencia y modernización.

Ciertamente coexisten todo tipo de posiciones. El hecho significativo es que la sola existencia de actitudes y pensamientos propios de la consideración de la universidad como una empresa pública burocratizada o que tienen intereses propios difícilmente defendibles como universitarios, dificulta la gestión de actividades de las características de la puesta en marcha y funcionamiento de regímenes de calidad.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Esto se plantea tanto en el elevamiento del nivel de conflictividad interna con los grupos dinamizantes y modernizadores, como en los procedimientos y acciones necesarias para lograr que los sectores internos que se oponen (en forma abierta o encubierta) a la implementación de estos procesos, pueden ser convencidos para modificar sus comportamientos, o al menos inducidos a morigerar o abandonar su oposición.

En el fondo, hay aquí una situación no totalmente zanjada: se considera que la calidad académica es materia de resolución dentro de la autonomía universitaria? O se considera que la calidad académica es un requisito para que la institución sea autónoma?.

Esto requiere mayores esclarecimientos, por cuanto la legitimidad de las diferentes posiciones, y la legalidad de las acciones a favor o en contra, depende de cómo se resuelva esta cuestión.

El tema no es menor, porque en instituciones complejas como las universidades, es mucho más fácil oponerse a los cambios que llevarlos adelante. Además para los responsables de la gestión, es mucho más fácil tener bajos niveles de conflictividad, siendo lábil en la administración y controles.

Pero tanto la introducción de normas de calidad, como la administración y gestión de los procedimientos una vez instalada, no permite la labilidad; aunque según sea la estrategia que se utilice, existen grados de tolerancia diferentes.

En resumen, parecen existir pocas posibilidades de duda, que la implementación y el funcionamiento de pautas de calidad en las universidades, complica la gestión. La complica aún más en cuanto dichas pautas no sólo afectan las actividades académicas, sino también las actividades mismas de gestión. La relación entre ambos ámbitos no puede considerarse indiferente, ni neutral los efectos entre ellos.

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

Este incremento de la conflictividad es común, aunque probablemente un poco más significativo, con todas las políticas de gestión que impulsan cambios en las universidades.

Resulta claro entonces, que los beneficios de impulsar desde la gestión universitaria, aplicación de conceptos de calidad; deben buscarse en el mejoramiento general de la universidad, en la consideración de su pertinencia, de su relación con la sociedad, etc., aunque también puede encontrarse en la propia consideración de la importancia de la calidad en todas las manifestaciones humanas sea ella reconocida o no por el resto de los ciudadanos.

Las posibilidades ciertas de éxito para todos aquellos que consideran necesaria este cambio en las reglas de juego, necesitan de colaboración estatal y social, dado que las instituciones universitarias por sí mismas tienen grandes dificultades para incorporar por sí mismas la calidad en forma rápida y eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- (1).Gutiérrez, Ricardo Raúl. "La autonomía y el financiamiento de las universidades".
En Pallán Figueroa, Carlos y Pierre Van der Donckt.(editores): **"Evaluación de la calidad y gestión del cambio"**. ANUIES. México. 1995.
- (2).Gutiérrez, Ricardo Raúl. "La gestión universitaria. Una actividad complicada".
Seminario de cooperación entre Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña "Los desafíos de la educación". Ministerio de Educación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diciembre/2000.
- (3).Gutiérrez, Ricardo Raúl. "La autonomía universitaria y la sociedad".En Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Unión de Universidades en América Latina. **La**

III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur

LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO
Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

autonomía de la Universidad Contemporánea. Ed. Secretaría Académica UAEM.
Noviembre/2002.

RESUMEN

¿La introducción de la cuestión de la calidad académica incrementa la conflictividad de las gestiones universitarias?.

Ricardo Raúl Gutiérrez. Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca. Argentina.

Se parte del convencimiento de que gestionar una universidad es una actividad particularmente conflictiva, y realizar cambios en la misma incrementa ese nivel de conflictividad. Se analizan brevemente las fuentes de esa conflictividad y las fuentes del comportamiento de los agentes involucrados.

La implementación y funcionamiento de actividades de calidad incrementa esa conflictividad, dado que afecta tanto filosofías universitarias como cuestiones de operatividad.



Universidad Nacional
de Mar del Plata



Universidad Nacional
de Tres de Febrero



Universidade Federal
de Santa Catarina

**III Coloquio Internacional sobre Gestión
Universitaria en América del Sur**

**LA UNIVERSIDAD SUDAMERICANA FRENTE A LA CRISIS,
LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL FUTURO**

Buenos Aires; 7, 8 y 9 de mayo de 2003

El análisis se centra en las universidades públicas argentinas, pero se considera que algunos de las cuestiones que se plantean tienen validez también para el sector privado de la enseñanza superior y para las prácticas y experiencias de otros países.