



COMUNICAÇÕES CIENTÍFICAS

ÁREA 4: ESTRUTURA DO ENSINO SUPERIOR

GOBIERNO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA PERSPECTIVA DE SU EVOLUCIÓN Y DESARROLLO

Carlos Greco*

Resumen: El presente trabajo es un producto intermedio de un proyecto de investigación, cuya dirección está a cargo del ponente y que tiene como título: “Modelo de Dirección Estratégica y Mejora de la Calidad en la Universidad. Basamentos conceptuales, descripción y análisis de experiencias y propuesta de implementación”. Parte de la definición del gobierno universitario y su vinculación con los conceptos de poder y autoridad. Luego analiza quien o quienes lo ejercen, como lo hacen y bajo que condicionantes internos y externos. En tal sentido, se construye un esquema donde se plantean los distintos modelos de autoridad, estructurándolos en niveles de toma de decisiones. Por otro lado se relevan las tres dimensiones sobre las que se desempeña la gestión universitaria: la autoridad, la evaluación y el financiamiento; sus distintas modalidades, la evolución que han tenido en los últimos 20 años y su impacto presente a los efectos de plantear las reales posibilidades de cambios en el ambiente universitario. Se trata de crear y fomentar escenarios donde los interesados, internos y externos, acuerden el horizonte que debe alcanzar la educación superior de cara al tercer milenio y cuáles serán las estructuras organizativas que asienten y garanticen el cumplimiento de tales acuerdos básicos, para que de ese modo se retroalimenten en un circuito virtuoso de crecimiento y desarrollo perdurable.

Palabras clave: Universidad - Calidad; Gestión universitaria; Universidad - Dirección estratégica.

1. Introducción

* Universidad Nacional de Quilmes - Argentina

Secretario Administrativo (Gerente), Docente Investigador, Profesor Ordinario Asociado del Departamento de Ciencias Sociales – Coordinador del Area de Administración.

Dirección Postal:

Roque Saenz Peña 180

País/Ciudad/Código Postal:

República Argentina – Buenos Aires – Bernal – 1876

Teléfono: 0054-11-43657144 **Fax:** 0054-11-43657144 **E-mail:** cgreco@unq.edu.ar



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

Es común resumir en cuatro los aspectos sobre los cuales, los responsables de la Educación Superior, suelen reflexionar para decidir, si es pertinente gestionar el cambio sobre las instituciones y cómo hacerlo, sobre el diseño de las nuevas estructuras académicas y administrativas.

1. La diversificación, multiplicación y apertura de la Educación Superior han generado una gran confusión sobre cual debe ser el sentido, la **misión** de la Universidad.

2. Las distintas estructuras, aspiraciones y objetivos institucionales y sus relaciones con el Estado obligan a repensar la forma de gobierno, de organización y gestión universitaria.

3. La diversidad de contextos, la desaparición del Estado Benefactor, las expectativas sociales, las inequidades en la redistribución del ingreso, obligan también a revisar la financiación.

4. Los cuestionamientos, nacionales e internacionales, la aparición del Estado Evaluador, vienen impulsando una profunda revisión sobre la calidad de la Educación Superior.

✓ **Misión**

La pregunta para alcanzar una definición sobre la misión sería: ¿Cuál es la valoración actual de la Educación Superior?

Hoy, hay que revalorizar su **Misión**. Así debe compartir con el Estado y la Sociedad sus objetivos; reconociendo sus limitaciones, sus logros y contribuciones de modo tal que se pueda alcanzar el bien común. De esta manera a la Universidad se le exige: Proveer educación general, generar nuevos conocimientos, fortalecer el desarrollo económico y la competitividad del país, actuar como canal de movilidad social, prestar servicios, a la comunidad, actuar como ejemplo de políticas nacionales, preparar a hombres y prepararse, con capacidad de liderazgo en la vida pública y privada.

No olvidemos que en la diversidad se genera el consenso y el crecimiento.

✓ **Gobernabilidad**



La gobernabilidad se refiere a la distribución de poder al interior de cada institución, las formas de comunicación y las relaciones de la Universidad con su entorno.

Cabe destacar que una **efectiva autonomía** dependerá de la construcción de un nuevo “contrato social” entre la Universidad, el Estado y la Sociedad, enfatizando la autonomía de la gestión.

✓ **Financiamiento**

Todos son conscientes de la explosión de la matrícula, el costo por alumno decreciente, desaparición del Estado Benefactor y que las Universidades están siendo, cada vez más, cuestionadas sobre el uso que se le da a los recursos, que la gratuidad favorece a los estudiantes de mayores ingresos, etc.

Todos estos datos expresan una alta inequidad en la distribución de los recursos. De esta manera La Educación Superior debe ser una fuente de equidad y redistribución del ingreso.

✓ **Calidad**

La función del Estado Evaluador es la de garantizar o certificar la **calidad** para luego difundir información a la sociedad.

La evaluación interna ha sido un valor intrínseco del ámbito universitario, frecuentemente se evalúa el rendimiento del alumno, de los docentes, los proyectos de investigación, etc.

De esta manera han evolucionado en América Latina distintas formas de evaluación como: programas de becas y de desempeño académico y de carrera docente (México), se creó el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Colombia), en 1990 se creó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, con requisito de acreditación obligatoria para nuevas instituciones (Chile), creación de la Secretaría de Políticas Universitarias como vínculo entre el Gobierno y el sistema universitario nacional (Argentina).

Cuando sometemos a análisis el gobierno y la gestión de la Educación Superior, comienzan las primeras dificultades en tratar de definir el marco conceptual de tales expresiones.



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

En tal sentido optamos por elegir la siguiente, que los considera como: “el ejercicio de la **autoridad** en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al **diseño** y al **funcionamiento** del sistema de educación superior y de sus instituciones particulares” (Millett 1984). Entre estos asuntos se suelen mencionar: la creación de las Instituciones de Educación Superior; el proyecto institucional de las mismas, la distribución y asignación de los recursos al interior de la institución entre las distintas unidades académicas y los mecanismos de financiarlos. Este concepto de **gobierno y gestión** implica una noción de administración vinculada con el ejercicio de la autoridad y el poder.

La gestión, administración y el gobierno académico se refieren, en principio a la distribución de la autoridad y el poder entre las Instituciones de Educación Superior y el gobierno y sobre las técnicas que en ambos casos se aplican para mejorar la eficiencia y la efectividad de las universidades, en vistas a la creciente demanda e influencia que ejerce un tercer nuevo actor sobre aquellas, el Mercado. En la dinámica entre autonomía y control desde principios de los años ochenta, los mecanismos de evaluación y de financiamiento han sido las políticas privilegiadas por los gobiernos y por el propio mercado.

2. Metodología

Se concluye este primer punto abordando la cuestión de la integración de los sistemas de educación superior según sea la autoridad o el control relativo que distintos tipos de agentes e instituciones tienen sobre el diseño último del sistema. El uso de mecanismos de evaluación de la calidad como instrumento de control externo, la creación de mecanismos de incentivos económicos incide sobre la conducta de los agentes, sea encaminándola hacia el sentido determinado originalmente por la política o generando consecuencias no deseadas primariamente por ésta.

3. Principales Resultados

Tomando como escenario de análisis primario, los sistemas de educación superior, se observa que cada uno configura una plataforma de conducción universitaria. En un libro ya clásico sobre el tema, Burton Clark (1983) distinguió tres formas típicas

ideales de autoridad y seis niveles en que la misma se concentra. Los tres modelos de autoridad son el colegiado, el burocrático y el político. Como ocurre habitualmente con estas tipologías, en la realidad suelen existir modelos mixtos, donde uno de esos tres tiende a predominar por sobre los otros dos.

El **modelo colegiado** de conducción académica se caracteriza por ser no jerárquico, cooperativo en la toma de decisiones y por predominar la autodeterminación del cuerpo docente. El **modelo burocrático** de organización académica se caracteriza por la existencia de una burocracia legal y racional apoyada en el cargo y en la autoridad del cuerpo de profesores sustentada en el conocimiento. Tanto el colegiado como el burocrático se oponen, en tanto modelos racionales, a un tercer modelo de organización académica. Se trata del **modelo político**, que se caracteriza por la existencia de múltiples grupos de intereses y de procesos políticos y conflictos entre tales grupos, que compiten desde perspectivas y valores contrapuestos.

Clark reconoce a su vez distintos tipos de autoridad:

Infraestructura Del sistema	Primer Nivel	Unidad Operativa: departamento o cátedra.
	Segundo Nivel	Facultad o escuela.
Estructura Intermedia	Tercer Nivel	Universidad o college.
Administración	Cuarto Nivel	Sistemas unificados de varios <i>campuses</i> , juntas regionales o consejos de rectores.
Coordinación Global del sistema	Quinto Nivel	Gobierno provincial o municipal.
	Sexto Nivel	Gobierno nacional.

Cada uno de estos niveles son estructuras de acceso a ciertos problemas y lugares donde se toman las decisiones, es decir, son estructuras de decisión.

Es posible entonces reducir los seis niveles de autoridad sobre los que se pueden analizar los distintos modelos organizativos, a tres. De ahí que a los sistemas de educación universitaria se los describa en términos de “sistemas de base pesada”. La jerarquía de organización del trabajo académico es además, según Clark, “plana y flojamente acoplada”.

A continuación se vuelca un cuadro resumen, a partir del trabajo que llevara a cabo García de Fanelli (Julio 1998) sobre las distintas temáticas que abarca la gestión: autoridad, evaluación y financiamiento en los distintos países prototípicos.

Estados Unidos	Gran Bretaña
<p>Autoridad y gestión: la máxima autoridad reside en el patronato. Este órgano director tiene como principal característica estar compuesto en su mayoría por personas que no obtienen sus mayores ingresos en estas universidades. Los patronatos se ocupan de 4 áreas: aprueban políticas de personal y los procedimientos de elección de los mismos, se aseguran que los presupuestos reflejen los objetivos institucionales, se aseguran que los procedimientos seguidos puedan ser evaluados en forma periódica y que las carreras ofrecidas sean coherentes con la misión de la institución. El presidente de la institución presenta el presupuesto al patronato y a las autoridades de su estado, los vice-presidentes suelen tener a su cargo áreas funcionales como asuntos académicos, finanzas y negocios, etc.</p> <p>Los departamentos están en manos de los consejos de profesores, los cuales tienen a su cargo aprobar los nuevos cursos y los programas académicos, etc. El decano está al frente de un grupo de departamentos o de una facultad profesional.</p> <p>El control del Gobierno: el gobierno federal ha tenido un papel reducido de control su mayor presencia reside en los programas de financiamiento de la investigación y en programas de ayuda económica a los estudiantes.</p> <p>Proceso de acreditación: hay una institucionalización de mecanismos de acreditación voluntaria de las instituciones y programas que también ejercen su papel de restricción de los espacios autonomía de las IES. La acreditación asegura que una institución o un programa cumple con ciertos criterios o estándares mínimos. La actividad de acreditación combina la autoevaluación externa por pares académicos.</p> <p>Planificación estratégica y control de la calidad: la planificación estratégica es una técnica para tomar decisiones teniendo en cuenta la adaptación de los recursos y habilidades de la organización a las exigencias del entorno cambiante, aprovechando las oportunidades y evaluando los riesgos, en función de los objetivos de la institución.</p> <p>La técnica de calidad total tiene tres elementos centrales que son la orientación a los consumidores, la participación de los actores principales en la mejora de la calidad y una evaluación continua de los resultados.</p> <p>En síntesis las universidades tiene una administración y</p>	<p>Autoridad y gestión: todas las instituciones públicas son autónomas, están bajo la autoridad de sus consejos de administración o patronatos. Sin embargo, están sometidas al control del sector público por estar financiados por este. Los dos cuerpos centrales son el senado (integrado por profesores) y el consejo universitario. Al frente de la institución está el vice-chancellor (rector). De esta manera se tiene autonomía institucional y el poder está distribuido entre la institución y la disciplina académica.</p> <p>Financiamiento: entre 1958 y 1963 el gobierno central no intervenía en la vida interna de las universidades, en tanto no se habían establecido precios competitivos para atraer a los alumnos. Parala distribución de los fondos entre las universidades se basaban en la cantidad de matrícula planteada por cada institución. De esta manera las universidades para hacer frente a las restricciones de sus presupuestos comenzaron a incrementar sus ingresos derivados de otras fuentes. En 1988 se dividieron los recursos entre fondos para la enseñanza y para la investigación. Tres cambios importantes impulsados por el gobierno fueron la mejora en los procedimientos de administración, la descentralización de la administración del presupuesto y la flexibilización y deshomologación de los salarios docentes. El proceso de presupuestación es de arriba hacia abajo y se basa en el plan estratégico y en varios modelos de resultados. La información está disponible a todos los niveles. Un principio a aplicar es que los centros de costos diseñan presupuestos acordes con los ingresos que generan para la universidad utilizando, la técnica de planificación estratégica. Si el centro de costos logra ahorros los mismos quedan en su poder.</p> <p>Medición de la calidad: se realiza en tres instancias. Una auditoría realizada por el Higher Education Quality Council con el fin de controlar el funcionamiento de los mecanismos internos de evaluación dentro de la universidad. El segundo mecanismo de evaluación, es la actividad de selección de programas de investigación realizada por el gobierno. Los que critican este procedimiento señalan que es una evaluación centrada en la calificación y no en el mejoramiento de la investigación. El tercero es el Quality of Education Assesment destinado a evaluar la calidad de la enseñanza.</p>



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

gobierno centralizado en su patronato, el cual actúa bajo las restricciones que le impone la coordinación que ejerce el gobierno estatal, el mercado y las agencias de acreditación.	
Francia	España
<p>Gobierno y autonomía: las universidades pueden determinar sus propios estatutos dentro de los límites que marca la ley. En ella se especifican tres cuerpos que son: el Consejo de Administración, el Consejo Científico y el Consejo de Enseñanza y de los Asuntos Académicos.</p> <p>La necesidad de mejorar la administración universitaria condujo a que se tratara de reforzar el poder del rector.</p> <p>Financiamiento: la asignación de los recursos se realiza a través de un modelo de distribución en función de los insumos. Esta asignación descansa en un doble reparto, una distribución anual según criterios (utiliza el costo medio por estudiante establecido según familia de carreras, tiene por finalidad implementar una política de fijación de un cuasi-precio por estudiante formado y estimular la optimización de los costos) y una distribución negociada en un marco contractual plurianual (el propósito de la realización de contratos es otorgar a las universidades mayor autonomía).</p> <p>Evaluación de la calidad: está a cargo del Comité Nacional de Evaluación. La actividad del CNE se sitúa en tres niveles: evaluación de las instituciones de educación superior, evaluación por disciplina y evaluación general del estado de la educación superior en Francia. No evalúa a los profesores pues esta tarea está a cargo del Consejo Nacional de Universidades.</p>	<p>Gobierno y autonomía: el sistema está compuesto por: colegiados (consejo social, claustro universitario, la junta de gobierno, consejos, etc.) y los unipersonales (rector, vicerrectores, secretario general, decanos, directores, etc.).</p> <p>Financiamiento: incorpora la subvención de las comunidades autónomas para gastos corrientes como mecanismos de financiación del sistema, que se complementa con ingresos propios de otras fuentes tales como aranceles y contratos con el sector productivo.</p> <p>Evaluación de la calidad: la primera actividad de evaluación estuvo a cargo del Ministerio de Educación que evaluó al plantel de profesores. Otra experiencia es el proceso de evaluación circular donde los alumnos evaluaron a sus profesores y viceversa. Independientemente de esto el Consejo de Universidades puso en marcha un proyecto para evaluar instituciones. A partir de esta iniciativa se aprobó la creación de un Programa Nacional de Evaluación Institucional.</p>

4. Final: El Cambio, su evolución y perspectiva.

El cambio en la educación superior es una materia extremadamente compleja. Involucra ámbitos muy distintos.

Para abordar el conjunto heterogéneo de elementos que entran en juego, es útil visualizarlos en un esquema que permita una aproximación integradora y favorezca su evaluación en el ámbito institucional (Brunner y Nogueira. 1999).

Cambios impulsados desde	Cambios originados desde	
	Adentro	Afuera
El conocimiento	1	4
La administración	2	3

✓ **Cambios en la modalidad 1:**

Son aquellos que tienen su origen dentro de la institución y que se hallan impulsados por las propias dinámicas del trabajo académico. En general, este tipo de cambios supone comunidades académicamente alertas, conectadas a redes de conocimiento fuera de la universidad y equipos humanos innovadores y que cuenten con recursos para implementarlos.

✓ **Cambios en la modalidad 2:**

Son aquellos impulsados por la administración universitaria y originados desde adentro de la institución.

✓ **Cambios de modalidad 3:**

Son aquellos que tienen su origen fuera de la institución y que son impulsados por las autoridades gubernamentales.

✓ **Cambios de modalidad 4:**

Son aquellos originados fuera de la universidad por cambios en el contexto de producción y aplicación del conocimiento. Estos tienen una doble cara. Por un lado, la generación de conocimiento científico-técnico y por otro lado, las actividades y el personal que usan información y conocimientos como su principal recurso.

Frente a las fuertes demandas que se generan, se configuran escenarios ideales para impulsar procesos de reforma que contemplen todas o algunas de las circunstancias externas. Una evolución correcta debería configurar un modelo de institución con un liderazgo que promueva **instituciones innovadoras y emprendedoras**.



Otro tema 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. 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. 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.

El nuevo marco conceptual para el cambio que se adopte, deberá contar con una visión propositiva donde el punto central sea claramente la conformación de un espacio y/o escenario donde interactuen todos los sectores interesados en la cuestión universitaria.

5. Bibliografía:

BEACH, David y MAHLER, Walter. 1972. **Dirección por objetivos**. The Failure of Success. American Management Association.

BERDAHL, R. y MILLET, J. 1994. **Autonomía y responsabilidad de la educación superior en los Estados Unidos**, en Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa. Barcelona, Gedisa.

BRUNNER, Jose Joaquín (1995) **Educación Superior en América Latina: Una agenda para el año 2000**. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

CANTINI, J. L. 1997. **La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales**. Estudios 11. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

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

DELFINO, J. y GERTEL, H. 1996. **Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales**, en Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Delfino, J. y Gertel, H. (Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.

FERRATÉ, G. y SOLÁ, F. 1994. **Evaluation and decision-making in the Universitat Politècnica de Catalunya**. En evaluation and the decision making process in higher education: French, German and Spanish experiences. París: Organisation for Economic Co-Operation and Development.



GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL I COLÓQUIO INTERNACIONAL

25, 26 e 27 de outubro de 2000

Florianópolis, Santa Catarina - Brasil

GARCÍA DE FANELLI, A. y TROMBETTA, A. M.. 1996 **Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior.** Ministerio de Cultura y Educación, Serie de Estudios y Propuestas.

GARCÍA DE FANELLI, A. 1998. **Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional.** Ministerio de Cultura y Educación, Serie Nuevas Tendencias

HAUGADES, H. 1996. **Método de reparto de los aportes del Estado destinado a las universidades en Francia,** en Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Delfino, J. y Gertel, H. (Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.

KOONTZ, Harold. 1977. **Dirección por objetivos: cómo hacerla eficiente.** California Management Review 20.1 (otoño): 5.

MILLET, J. D. 1985. **Governance of higher education,** en The international encyclopedia of education. Oxford: Pergamon Pree.

MINTZBERG, H., QUINN, J. y VOYER, J. 1997. El Proceso Estratégico: conceptos, contextos y casos , Prentice Hall.

NEAVE, G. y VAN VUGHT, F. 1994. Prometeo Encadenado. **Estado y Educación Superior en Europa.** Barcelona, Gedisa.

SHEEHAN, J. 1996. **Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las universidades,** en Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior. Delfino, J. y Gertel, H. (Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.