

CAPÍTULO 9

SENDEROS DE INNOVACIÓN. REPENSANDO EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA *

Daniel Samoilovich

En el laberinto

La universidad latinoamericana necesita y merece un mejor gobierno. Sin negar sus contribuciones a la sociedad, desde este punto de vista la universidad se encuentra en un laberinto. En parte, este laberinto resulta de políticas públicas escasamente articuladas e insuficientemente financiadas. En parte, también resulta de la inercia institucional y de la contraposición de intereses corporativos de los sectores académicos.

¿Para qué otro estudio sobre el gobierno de las universidades? Comúnmente, se acepta que la universidad latinoamericana padece un déficit de gobernabilidad, entendida como la capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica. Pero esta apreciación no va acompañada de un consenso sobre las causas por las que resulta tan difícil afrontar este problema. Los estudios sobre el tema suelen agotarse en un diagnóstico, pero difícilmente los responsables institucionales encuentran en ellos inspiración para la acción.

En parte, el carácter insuficiente de los análisis se debe a su orientación. Por un lado, se analizan las políticas públicas que pueden contribuir a un mejor gobierno de las universidades y realizan, en ese sentido, una contribución importante, aunque no siempre den evidencia empírica sobre las consecuencias de dichas políticas ni suelen preocuparse por comprender mejor el vínculo entre ellas y las transformaciones internas en la universidad.

Por otro lado, los estudios que centran su análisis en los procesos de gobierno, en general, agotan sus esfuerzos en construir una tipología de modelos de gobierno: colegial, burocrático, jerárquico, anárquico organizado, etc. Sin embargo, cualquier modelo es contingente de la capacidad de una institución de gobernarse. Estas tipologías terminan donde debieran empezar, es decir, en su utilización para la comprensión de las manifestaciones concretas de gobierno que resultan de la combinación de tales tipos ideales, tales como se dan en la realidad, y en el análisis de sus consecuencias para la vida de las instituciones.

Esta laguna es llamativa si se tiene en cuenta que la variedad de situaciones constituye un suelo fértil para el análisis comparado. Pero se carece de una teoría de alcance medio -y recordemos al tantas veces erróneamente citado Kurt Lewin: no hay nada más práctico que una buena teoría- que permita conceptualizar distintos tipos de situaciones, elevándose por encima del caso singular, pero sin apegarse a generalizaciones poco útiles. Nuevamente, la falta de análisis empírico se hace notar.

Por añadidura, en este terreno parece existir un divorcio entre la preocupación de los estudiosos del tema y la percepción de los líderes institucionales, ocupados con las urgencias y dificultades de la gestión institucional.

* NOTA : este texto es parte de un proyecto conjunto de IESALC-UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus.

Este estudio pretende ser de utilidad, ante todo, a los que tienen la responsabilidad de la conducción institucional.

La imagen del laberinto como representación del déficit de gobernabilidad parece oportuna. Imaginemos a Dédalo, prestigioso arquitecto, inventor y escultor, muy respetado en su ciudad natal de Atenas¹. Al servicio del rey Minos, construye en Creta un laberinto de donde jamás pudiera salir del Minotauro. Por los engaños cometidos al rey, y que llevan a la muerte del Minotauro a manos de Teseo, Dédalo y su hijo Ícaro son encerrados en su propio laberinto.

El mito griego nos dice algunas cosas importantes.

En sus *Metamorfosis*, Ovidio nos cuenta el secreto del laberinto: “Dédalo, famosísimo por su pericia en el arte de la construcción, realiza la obra, enmaraña los puntos de referencia, e induce a error a los ojos con las revueltas de múltiples pasadizos”.² En los procesos de decisión en las universidades de América Latina es habitual constatar la existencia de múltiples puntos de referencia, no sólo en relación a las políticas públicas a menudo poco coherentes ellas mismas -sino también por la fragmentación de la propia institución en una multiplicidad de intereses. La dificultad en articular una visión institucional, según nuestra definición uno de los dos pilares de la gobernabilidad, deriva precisamente de la forma en que dichos puntos de referencia tejen una maraña, neutralizando todo tipo de acción colectiva.

El mito nos dice otra cosa sorprendente: no obstante haberlo construido él mismo, Dédalo no puede usar el secreto del laberinto para escapar de él. ¿Podemos asimilar esta impotencia en las dificultades de una institución que se dedica a producir y difundir conocimientos de tan variada naturaleza, incluyendo los de la política, la administración y la gestión y en darse los mecanismos necesarios que hacen a un buen gobierno?

Pero existe otra visión del laberinto, y nos la ofrece Borges, poniéndola en boca del Minotauro: “Otra especie ridícula es que yo, Asterión, soy un prisionero...¿Repetiré que no hay una puerta cerrada, añadiré que no hay una cerradura?”.³ Esta visión nos remite a la construcción de imposibles en las organizaciones y subraya la importancia del liderazgo institucional en la construcción de posibles. Al fin y al cabo, el pobre Dédalo terminó dando su nombre al sinónimo de laberinto. Pero un matiz importante los diferencia: mientras que laberinto remite a una construcción real -reproducida en piedra, metal o vegetal, Dédalo expresa una confusión deliberada en un ámbito no material.

Si de construcción de posibles hablamos, existe evidencia de que las instituciones están mejorando sus prácticas de gobierno como resultado de los estímulos del contexto y decisiones de las propias instituciones. Estas innovaciones están contribuyendo a una mejor gobernabilidad.

El mito nos ofrece también una clave de lectura sobre el carácter de estas innovaciones: del laberinto, Dédalo y su hijo Ícaro salen por arriba.

En este trabajo, se exploran, en primer lugar, los factores contextuales que requieren una mayor capacidad de respuesta de las universidades públicas: el aumento de la cobertura, una mejora en la retención de estudiantes que provienen de

¹ Entre otros inventos construyó el templo de Apolo en Cumas, el autómatas de bronce de Talos, los baños de vapor en Selinunte, una fortaleza en Agrigento, las torres llamadas Dédalos en Cerdeña, el santuario de Ptah en Menfis, imágenes en madera que movían manos y ojos y sabían hablar, el autómatas de bronce de Talos,... El nombre de Dédalo significa “el ingenioso”. Sócrates se hacía pasar por descendiente de Dédalo.

² Ovidio. *Metamorfosis*, Libro VIII.

³ Borges, J. L. La casa de Asterión. En: *El Aleph*. Obras Completas, tomo I.

sectores sociales menos favorecidos, una mayor pertinencia y calidad de su oferta formativa.

En una segunda parte, se analizan los obstáculos que habitualmente dificultan la gobernabilidad de las instituciones. A continuación, se centra la atención sobre la desarticulación entre tres funciones claves: la articulación de un proyecto institucional, la gestión académica y la administración financiera. Así, se visualiza al “buen gobierno” como un triángulo entre las funciones de: gobierno, academia y administración.

En una tercera parte, se analizan los principales cambios de los últimos quince años en las políticas públicas, en particular en relación con la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación, y la utilización de mecanismos de financiamiento no tradicionales.

La última sección se centra en identificar las principales innovaciones institucionales que inciden favorablemente en la capacidad de gobierno de las universidades, ilustrándolas, en la medida de lo posible, con ejemplos.

Para limitar la gran heterogeneidad de situaciones, el trabajo se circunscribe al análisis del problema en las universidades públicas de América Latina, sin desconocer que muchas innovaciones, tal vez las más significativas, se dan en las instituciones privadas. Sin duda, éstas ofrecen un ámbito de análisis muy interesante para otros estudios.

No se encontrará en estas páginas un modelo prescriptivo. Si bien se aboga claramente por una universidad más emprendedora, ellas están animadas por el convencimiento de que no existe una sola forma de dar a la universidad una mayor capacidad de actuación. Partiendo de innovaciones existentes, este trabajo se propone como una contribución a una mejora del gobierno universitario a través de un estímulo a la reflexión de los líderes institucionales, así como a la difusión y aplicación de mejores prácticas.

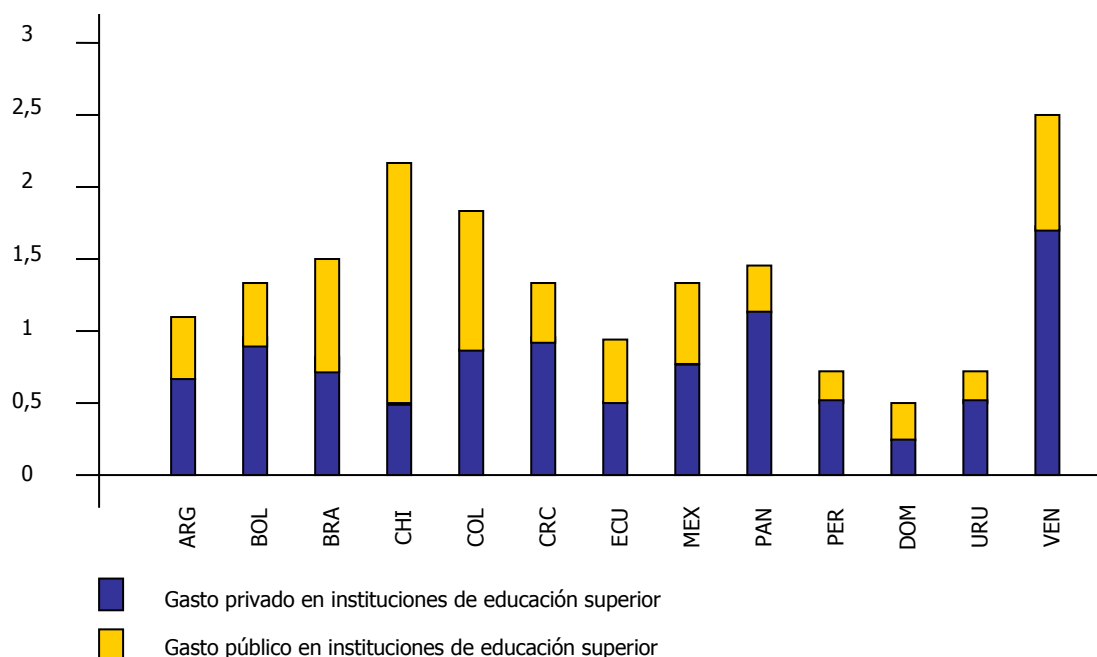
1. Contextos estratégicos

El concepto de desafío ha sido tantas veces aplicado en el análisis de educación superior, que ya poco quiere decir y debería ser erradicado de cualquier conferencia durante las próximas décadas. No obstante, cualquier análisis sobre el desempeño de 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 compite 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. Como veremos más adelante, en promedio, la región dedica un 1, 3% de su PIB a la educación superior, muy inferior al porcentaje dedicado por los países de otras regiones como Europa o Asia. El siguiente cuadro ilustra las grandes diferencias que existen entre los países en cuanto al porcentaje del PIB dedicado a tal finalidad y en cuanto al aporte de recursos públicos y privados.

**GASTO TOTAL PAÍS EN EDUCACIÓN SUPERIOR
SEGÚN FUENTES PÚBLICA Y PRIVADA**
(Como porcentaje del PIB)



Fuente : Tomado de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 205

En el pasado, el financiamiento público no acompañó la matrícula en plena expansión. Desde principios de siglo, la matrícula, en la mayoría de los países de la región, entró en una meseta; al mismo tiempo se dio una relativa consolidación de la plataforma institucional y, en todo caso, el sector privado dejó de crecer al ritmo de las dos décadas precedentes. Los presupuestos, como veremos, continuaron siendo fundamentalmente inerciales. El celo reformador de la autoridad educativa puede ser caracterizado de moderado. ¿Son todos estos indicadores de un relegamiento de las universidades a segundo plano, desplazadas por otras prioridades en la política pública?

Volvamos por un momento al mito del laberinto y sus múltiples interpretaciones. En 1558, Peter Brueghel, pinta "La caída de Ícaro"⁴. Divide al cuadro diagonalmente en dos. La inferior representa la realidad cotidiana, el día a día, en la figura de un labrador, un pastor y un pescador. La parte superior representa el sueño y la innovación. Cuesta trabajo distinguir en primer plano las piernas de Ícaro, a punto de naufragar, y con él la innovación de Dédalo. Los personajes son los mismos presentes en Ovidio, pero la interpretación es radicalmente distinta. En Ovidio, el pescador, el pastor y el labrador admiran la proeza de Dédalo e Ícaro, a quienes toman por dioses. En el cuadro de Brueghel, permanecen indiferentes. "En la inmensidad del paisaje, Brueghel empequeñece la caída de Ícaro hasta la falta

⁴ En la más difundida de las versiones, para escapar del Laberinto y de Creta, Dédalo diseñó sendos pares de alas hechas con plumas de ave y cera para él y para su hijo. Antes de volar hacia la libertad advirtió a Ícaro que no debía volar demasiado bajo, a riesgo de que sus alas tocasen el agua y se mojasen, ni tampoco demasiado alto, pues el Sol podría derretir la cera. Pero el joven Ícaro, abrumado por su recién descubierta capacidad de volar, olvidó las advertencias de su padre y voló demasiado alto. La cera de sus alas se fundió y provocó su caída al mar y su muerte.

absoluta de significación. Nadie toma cuenta de ella. La vida continúa” (Edwin Mullins)



Si bien nuestra percepción sobre la innovación, 450 años más tarde, es radicalmente distinta, la interpretación que Brueghel hace del mito nos permite ilustrar el siguiente punto: ¿cuáles son los órdenes de problema que puede llevar a las sociedades de América latina a "tomar en cuenta" a sus universidades?

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?⁵

Toda generalización es problemática. Las universidades de América Latina 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.

El importante estudio publicado por CINDA⁶ facilita enormemente la tarea. 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

⁵ Sobre el concepto de rentabilidad social aplicado a la universidad, véase le entrevista al rector de la Universidad autónoma de Madrid Gabilondo Pujol, A. Disponible en: <http://www.madrimasd.org/cienciaysociedad/entrevistas/revista-madrimasd/detalleEmpresa.asp?id=119>

⁶ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007.

calificaciones requeridas para el mundo del trabajo y la investigación. Es decir, cobertura, calidad y pertinencia.

Cobertura

La disminución del crecimiento de la matrícula universitaria expresa una crisis de cobertura antes que una satisfacción de la demanda por parte de la población.

Los procesos de masificación de las últimas tres décadas dieron lugar a situaciones diferentes en cuanto al tamaño de los sistemas y los niveles de masificación alcanzados por ellos.

SISTEMAS NACIONALES CLASIFICADOS POR TAMAÑO Y NIVEL DE MASIFICACIÓN ¹

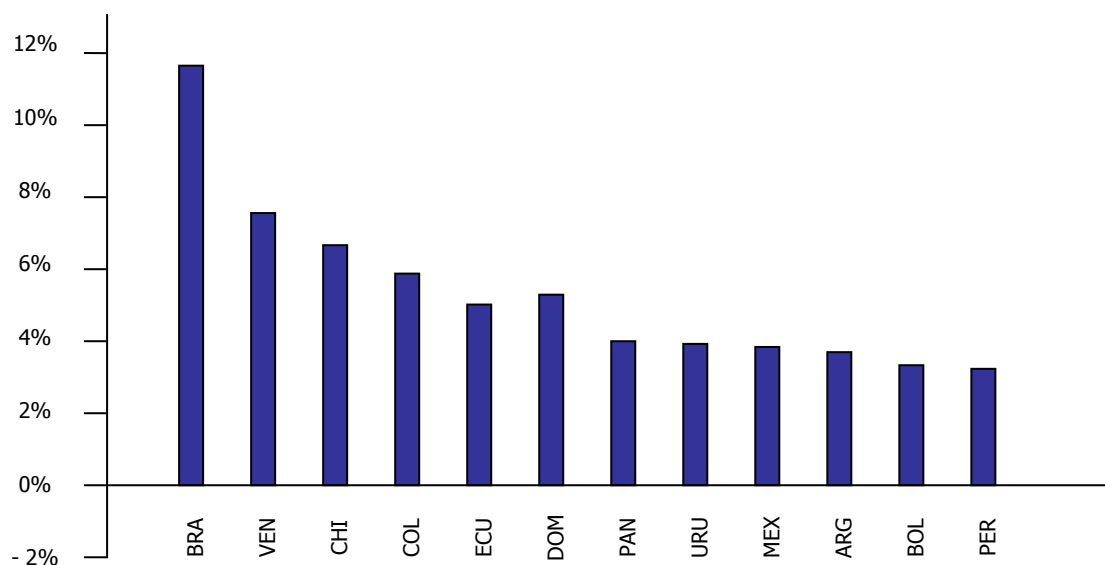
NIVEL DE MASIFICACIÓN	Alto (55% o más)					ARG
	Medio-alto (46 a 55%)	PAN				
	Medio (36 a 45%)	URU	BOL CRC	CHI	VEN	
	Medio-bajo (26 a 35%)		DOM	PER	COL	
	Bajo (25% o menos)	SAL GUA HON NIC PAR	ECU			BRA MEX
	Pequeño 0 a 150 mil	Medio-pequeño 150 mil a 500 mil	Medio 500 mil a 1 millón	Medio-grande 1 millón a 2 millones	Grande Más de 2 millones	
TAMAÑO DEL SISTEMA						

1: Tamaño de los sistemas medidos por matrícula total del año 2004 y nivel de masificación por las tasas brutas de escolarización del mismo año.

FUENTE: CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 107 y Gurria, M. y Wolff, Laurence (2005). Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the year 2015. UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

Hoy, independientemente de tales variaciones, en la casi totalidad de los países, la expansión de la matrícula tiende a desacelerarse y, en algunos casos, ha llegado a una meseta. En efecto, con la excepción de Brasil, la tasa promedio anual de crecimiento de la matrícula entre 2000 y 2005 oscila entre 3% y 7%.

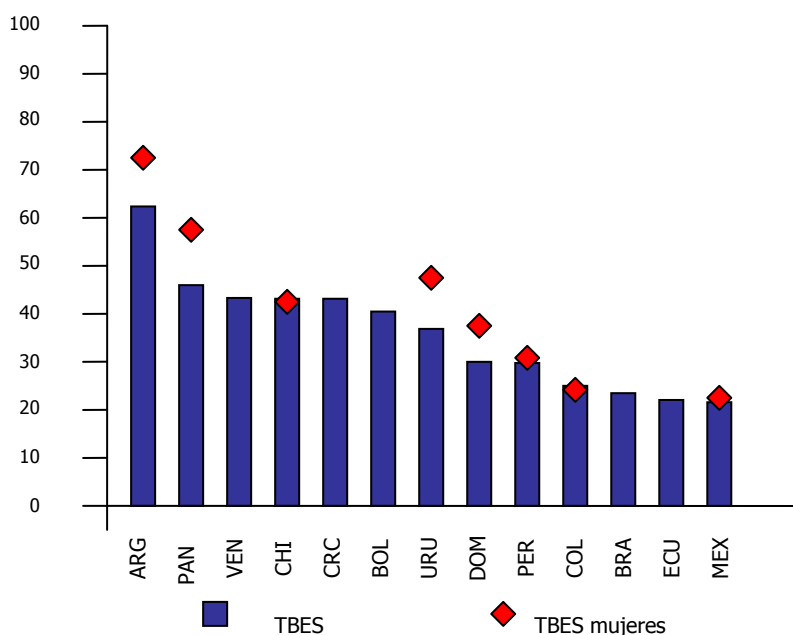
TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DE MATRÍCULA, 2000-2004/2005
(En porcentaje)



Fuente : *Informes Nacionales, 2006*

Tomado de: *CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 105*

TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN SUPERIOR TOTAL Y DE MUJERES



Fuente : *Sobre la base de UNESCO, global Education Digest 2006 IESALC, Informe sobre la Educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005, 2006*

Tomado de: *CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 105*

Esta estabilización de la matrícula no refleja la satisfacción de una demanda potencial, sino los límites de crecimiento de un sistema en condiciones de desigualdad social. Las tasas brutas de ingreso a la enseñanza superior se sitúan entre un 20 % y un 60% en el nivel de los programas universitarios. Más importante que el

número de estudiantes matriculados son las tasas de participación en relación a la cohorte de edad de cursar estudios superiores. Ellas se sitúan hoy, en promedio, en torno a 40%, con significativas diferencias entre los extremos. Mientras que Argentina supera la barrera del 60%, en la parte inferior México, Brasil y Ecuador no llegan a una tasa del 25%.⁷

No es previsible que esta situación cambie en el futuro inmediato, de no mediar políticas activas de parte de los gobiernos, acompañadas por una expansión de la matrícula en las universidades, en particular las públicas, ya que en todos los países de la región la matrícula en las instituciones privadas, responsable en el pasado reciente en gran medida del incremento de la tasa de escolarización, tiende a estabilizarse.

Es en Brasil donde se plantea con más agudeza el problema de la cobertura, tal vez por el contraste con su potencial de desarrollo y su peso en la escena internacional. Pese a tener una tasa de crecimiento anual cercana al 12%, “la presión por la expansión continúa siendo el inmenso desafío que el gobierno brasileño enfrenta en el área de educación, ya que los niveles básicos de enseñanza, cuantitativamente, ya están atendiendo la demanda”.⁸

Con 4.676.646 estudiantes matriculados en cursos de grado presencial en 2006 (Censo INEP), se vio casi triplicar el número de estudiantes de enseñanza superior desde 1996, cuando fue aprobada la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. El número de matrículas en las instituciones públicas entre 1994 y 2004 aumentó en un 70%, mientras que en las instituciones privadas el aumento fue de más de un 200%. Esta tendencia continuó en el período de 2000 a 2004, cuando la participación del sector privado en el total de matrículas paso de un 67% a casi un 72%.

En ese momento, comprendiendo que, con un nivel constante de financiamiento el sector público era incapaz de satisfacer el aumento de la demanda, decidió liberar la expansión de la enseñanza superior privada. Recientemente, esta política fue ampliada con una política afirmativa que privilegia el ingreso en las universidades públicas de alumnos provenientes de las etnias más discriminadas y de estudiantes egresados de las escuelas públicas.

Sin embargo y a pesar de que en Brasil el alumno de instituciones privadas paga una matrícula media relativamente baja en términos internacionales, la oferta de plazas por parte del sector privado no encontró la demanda esperada. Esto refleja el hecho de que son nuevos sectores sociales los que están en condiciones de acceder a la universidad por haber culminado sus estudios secundarios, pero sin los medios apropiados para costear sus estudios. El rol de la universidad pública brasilera, en este sentido, sigue siendo fundamental. Esto es particularmente cierto en las regiones donde el sector privado tiene interés en instalarse.

Recordemos que el sector público en Brasil está compuesto por tres tipos distintos de universidades: las federales, las estatales y las municipales. Actualmente, la participación de las universidades federales en la matrícula en universidades públicas es de aproximadamente 49%, mientras que las universidades estatales participan con aproximadamente 40% del total de matrículas, siendo el sector que más ha crecido, lo que refleja el interés de los Estados en contar con un sistema propio de enseñanza superior.⁹

⁷ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 106

⁸ Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 5.

⁹ Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 11.

México es el otro país de la región con un sistema de gran tamaño pero con un nivel de cobertura bajo: la tasa bruta de escolarización universitaria, pasó de 19.75% en el año 2000 a 23.01% en el 2005.

El incremento de la demanda de educación superior en los últimos años ha generado dos patrones de acceso a la enseñanza superior. Los grupos de mayores ingresos, con intereses profesionales -no científicos- aspiran y se incorporan de manera directa a las instituciones privadas de élite. Si tienen intereses científicos, dado que dichas instituciones no cuentan con programas en esos rubros, aspiran a las públicas.

El resto de los demandantes de servicios de educación superior, sin los privilegios de los anteriores, deben emprender un “largo y sinuoso camino”: aspirar a las instituciones públicas federales o estatales, cuyo cupo es limitado; si no logran una plaza en ellas, y ante la imposibilidad de cubrir los costos de inscripción y colegiatura en las instituciones privadas de élite o de calidad intermedia, optar por encontrar un espacio en las instituciones de absorción de demanda. Es importante tener en cuenta que:

el 70% de los nuevos aspirantes son pioneros, no herederos: constituyen la primera generación de sus familias en lograr los requisitos académicos para tocar las puertas de una institución de educación superior. Tienden, en su gran mayoría, a preferir carreras con alta demanda (derecho, contabilidad, administración, odontología...) orientados por la promesa —culturalmente establecida, falsa o no— de la movilidad social asociada a estas profesiones. Ésos son los programas cuyo número de plazas ha decidido no aumentar o reducir el sector público, pero son también los que ofrecen las instituciones de absorción de demanda.¹⁰

En México, como en otros países de la región, el intento de desarrollar un segmento de estudios terciarios no universitarios, por ejemplo las tecnicaturas superiores, ha tenido un impacto limitado. Esto se debe, principalmente, a una percepción cultural muy arraigada: ser licenciado es la meta, y ser técnico no.

El sector público, como en Brasil, conforma un heterogéneo conglomerado de instituciones clasificables, de manera elemental, en alguna de las siguientes categorías: universidades federales, universidades públicas estatales, universidades públicas estatales de apoyo solidario, institutos tecnológicos federales, institutos tecnológicos autónomos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas y universidades interculturales. En los últimos 15 años, se ha producido una situación de diferenciación horizontal (variación de tipos institucionales) y vertical (que consiste en establecimiento de jerarquías entre dichos tipos). Esta diferenciación preconizada durante las últimas dos décadas como un proceso de racionalización de la oferta educativa, sumada a una coordinación débil del sistema, en los hechos ha consolidado una desigualdad de oportunidades educativas.¹¹

Por su parte, el sector privado, luego de un crecimiento entre 1990 y 2002 de las instituciones privadas, que hizo pasar su participación en la matrícula total del 15 al 30%, se ha estabilizado, tanto en su proporción como en números absolutos. Esto refleja, también, el límite de las familias e individuos que pueden pagar aranceles. Esto parece confirmado por el hecho de que, instituciones de élite, como el Instituto

¹⁰ Gil Anton, M. y, M. J. Pérez García (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 16-17

¹¹ *Ibid.* p. 24

Tecnológico de Monterrey (ITESM), hayan generado otra modalidad: “Tec. Milenio” para competir con las instituciones de absorción de demanda, bajando los costos en estos nuevos establecimientos.¹²

En el otro extremo del espectro, Argentina también con un sistema de tamaño grande, es el país de la región con una mayor tasa de escolarización. A partir del año 2000, tanto la demanda estudiantil como la apertura de nuevas instituciones se estabilizan. El crecimiento total de la matrícula de grado, entre los años 2000 y 2005, ha sido del 15%, con una tasa media de crecimiento anual de 3%, un porcentaje de crecimiento menor que los registrados en años anteriores. Por su parte, la matrícula de la educación superior no universitaria creció en un 16%.

La tasa bruta de escolarización, estimada según distintos cálculos entre 45 y 50%, puede estar sobredimensionada por incluir a los cursantes de ciclos de iniciación o ingreso y por no haber depurado la matrícula con quienes dejaron de ser estudiantes sin graduarse. “Si bien la tasa bruta de escolarización universitaria es alta... la debilidad de los mecanismos de selección en el ingreso, junto con las deficiencias en la formación preuniversitaria, la transforman en un dato cierto aunque poco consistente, en tanto son jóvenes inscritos en el sistema pero de fácil desgranamiento o larga permanencia”.¹³

Ecuador, con un sistema de educación superior medio pequeño, es el otro país de la región que comparte con Brasil y México una tasa de escolarización baja.

La matrícula ha evolucionado de manera ascendente en los últimos seis años, como consecuencia de una mayor cobertura de la educación secundaria especialmente en las zonas urbano-marginales y en las áreas rurales, y una mayor presencia de mujeres en colegios y universidades. Este aumento de la matrícula se da sobre todo en la enseñanza privada.

Colombia y Perú, dos países con sistemas medianos, tienen una tasa de escolarización medio baja.

En Colombia, luego de un decrecimiento de la matrícula del pregrado, en el lapso 2001 a 2002, la cobertura ha tomado un lugar preeminente en las políticas públicas. Entre los años 2003 y 2004 se ha dado una tendencia de crecimiento de la matrícula. Este crecimiento puede explicarse por el esfuerzo del gobierno en materia de crédito educativo y por la articulación de la acción del Ministerio de Educación Nacional con la acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), cuyos programas de carácter técnico y tecnológico fueron fomentados por la Ley 749. El aumento de cobertura entre 2003 y 2005 se debe fundamentalmente a la incorporación “estadística” de 120.000 graduados a la educación superior.¹⁴

En Perú, el sector privado con un crecimiento de un 38% es el principal responsable del aumento el porcentaje de crecimiento de la matrícula de pregrado entre los años 2000-2005, lo cual ha sido de un 22, 9%. El sector público creció sólo

¹² *Ibid.*, p. 18

¹³ No hay estudios sistemáticos de seguimiento de cohortes, pero se estima que un porcentaje cercano al 50 % de los inscriptos abandona durante el primer año.

¹⁴ “Persiste la tendencia por privilegiar la formación universitaria como ideal de formación para el colombiano, en detrimento de otras modalidades como la técnica y la tecnológica, las cuales carecen de reconocimiento social, siendo considerada en el imaginario social como una modalidad de formación de segunda clase. Más aún, de alguna manera estas últimas se han sentido estimuladas a “ser universidad” con lo cual se produce un fenómeno vía las transformaciones, autorizadas por Ley, de un creciente número de instituciones que no pueden tener los estándares internacionalmente reconocidos para operar, de modo efectivo, como universidad”. Orozco Silva, L. E. (ed). (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 23.

en un 12,7 %. A partir de 2003 la evolución de la matrícula se estabiliza. Por un lado, los presupuestos otorgados a las universidades públicas no han permitido un incremento de vacantes durante el quinquenio. Por el otro, el reducido ingreso familiar no permite el acceso de un considerable sector a las universidades privadas.

En similar período, la matrícula en las instituciones terciarias no universitarias no ha crecido, confirmando así la baja atraktividad que tiene este segmento para los jóvenes que culminan con éxito la escuela media.¹⁵

Chile y Costa Rica tienen un nivel de clasificación medio.

En Chile, entre los años 2000 y 2004, la matrícula de pregrado pasó de 435.660 a 559.492 estudiantes, lo que implicó un crecimiento de 22,1%. El incremento de la matrícula en educación superior ha sido diferente para los distintos sectores socioeconómicos. El más grande ha sido en el nivel de mayores ingresos donde la cobertura alcanza el 74%, mientras que en el nivel de menores ingresos llega al 15%.

Considerando la matrícula de las universidades privadas nuevas y las privadas tradicionales del Consejo de Rectores, se concluye que el 40% del alumnado estudia en universidades privadas.¹⁶

En Costa Rica, en las universidades estatales entre 2000 y 2006 la matrícula de estudiantes creció en un 20,6%, principalmente gracias al crecimiento en la Universidad de Costa Rica (UCR) y en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Las universidades estatales son cuatro desde 1975, pero todas ellas han creado centros regionales para responder a la demanda de carreras en las diversas regiones del país. En el sector privado, que durante la década de los años 90 había tenido un crecimiento explosivo, la matrícula entre 2000 y 2005 (último año disponible) creció en un 37,2%.¹⁷

En síntesis, podemos afirmar que, si bien el crecimiento de estudiantes universitarios ha entrado en general en una meseta, el nivel de cobertura, comparado con estándares mundiales, continúa siendo insuficiente, sobre todo, si se tiene en cuenta la baja atraktividad del segmento terciario no universitario.

Retención y graduación

La insuficiente cobertura del sistema universitario se agrava, si se tiene en cuenta que en general va asociada a un desgranamiento y a bajas tasas de graduación.

Nos dice Rollin Kent: “entre profesores de licenciatura se comenta cotidianamente de estudiantes que vienen muy mal preparados de la preparatoria, que ya no saben leer ni escribir”.¹⁸

¹⁵ Consorcio de Universidades.(2006) Educación Superior en Perú. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007 p. 9.

¹⁶ De acuerdo a su propiedad, del total de instituciones civiles, hay 16 universidades estatales agrupadas en el Consorcio de Universidades Estatales y el resto son privadas. Dentro de las instituciones privadas hay seis universidades creadas antes de 1981 y tres derivadas de éstas a las que el Ministerio de Educación denomina “privadas de carácter público” y que reciben trato similar a las entidades estatales. Estas 25 instituciones se agrupan en el Consejo de Rectores, organismo creado por Ley y presidido por el Ministro de Educación. Entre las instituciones privadas hay quince instituciones confesionales y cinco cuyos socios fundadores son extranjeros.

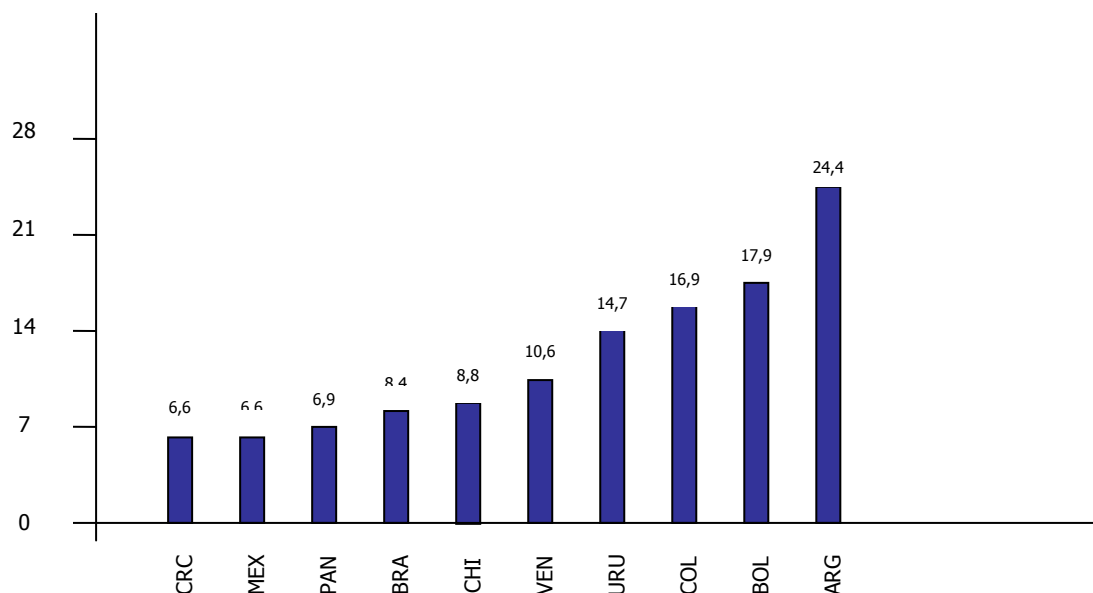
¹⁷ Macaya Trejos, G. (2006). Educación Superior en Costa Rica. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*., p. 14.

¹⁸ Kent Serna, R. (2007). La educación superior: Falacias y problemas. En revista *Nexos*, No. 355, Julio de 2007.

Como vimos, este problema se plantea con particular agudeza en la Argentina, pero no es exclusivo de este país.

MATRÍCULA NECESARIA PARA PRODUCIR UN GRUADO

Razón matrícula total / graduados de educación superior en el mismo año



Fuente : Sobre la base de UNESCO, *Global Education Digest 2006* y UNESCO Institute for Statistics, *Education Database, 2006*
Tomado de: CINDA, *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*, p. 134

Estudios poco elaborados sitúan la tasa de graduación entorno a un 20%. En algunas carreras, como por ejemplo Ingenierías, la tasa de graduación es apenas del 6%. Esta situación afecta particularmente a las universidades públicas y se plantea la paradoja que, con un nivel bajo de inversión por estudiante, el costo por graduado en Argentina se sitúa a niveles internacionales.

Junto a la Argentina, Bolivia y Colombia son los dos países que requieren mayor número matriculados para "producir" un graduado. En Bolivia, un estudio realizado para determinar las tasas de graduación oportuna entre 1996 y 1999 indicó tasas de eficiencia de titulación muy bajas con niveles entre 19% y 27%, estableciendo elevados indicadores de deserción y de repitencia a nivel global (entre 36% y 40%) e indicadores de deserción específica que alcanzan el 50 % y 60 %. Para Colombia, un estudio llevado a cabo por la Universidad de los Andes, concluye que el nivel de deserción llega a tasas cercanas al 45%.¹⁹

Estimaciones similares en México llegan a la conclusión que en la licenciatura de cada 100 estudiantes que inician los cursos aproximadamente 40 no los culminan.

La falta de sistemas de información fiables que permitan diferenciar cuando un estudiante abandona sus estudios y cuando se escribe en otro curso o en otra

¹⁹ Orozco Silva, L. E. (ed.). (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*, p.55.

universidad, dificulta contar con estimaciones precisas. En algunos casos, se ha analizado la tasa de graduación oportuna. Por ejemplo, para Brasil, Roberto Lobo, basado en un cálculo del porcentaje de graduados en relación al porcentaje de ingresantes con una presencia de cuatro años, estima el porcentaje de graduación oportuna en un 60%. Un cálculo similar para Chile, que estima en cinco años el promedio de duración de una carrera universitaria, evalúa en un 50% la tasa de graduación oportuna.

En Costa Rica, un estudio reciente en las universidades públicas para el periodo 2000-2004 indica que en los últimos años las universidades estatales han graduado, en promedio, poco menos de la mitad de los estudiantes que se esperaba si se considera las cifras de admisión y la duración promedio de las carreras estipuladas en los planes de estudio.

Los estudios sobre la graduación oportuna deben tener en cuenta que en la mayoría de los sistemas universitarios de América Latina una alta proporción de estudiantes no dedican un tiempo completo a sus estudios. Esto explica, en gran medida, la prolongación de los mismos más allá del tiempo teórico.

Hasta el presente, sólo Colombia con el Sistema de Prevención y Atención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES) y México con el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), han desarrollado programas específicos para responder a este problema a nivel de sistema. Aquí, como en los restantes países, las universidades requerirán desarrollar mecanismos para acompañar a los estudiantes de mayor riesgo para aumentar sus posibilidades de éxito académico.²⁰

Con la introducción de políticas activas de expansión de la escuela media y/o de ampliación del acceso a la universidad (en especial, mecanismos de crédito educativo y acciones afirmativas), se incorporaran a la educación superior sectores tradicionalmente excluidos con mayores dificultades de aprendizaje. La ampliación de la cobertura, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, no necesariamente se canaliza hacia el sector privado.

La atención a nuevos tipos de estudiantes obligará a introducir modelos de enseñanza-aprendizaje más apropiados para estudiantes de sectores menos favorecidos. De las respuestas de la universidad pública dependerá su legitimidad y, de alguna manera, su financiamiento.

Pertinencia

Las sociedades contemporáneas “demandan a la educación superior la formación de personal competente para gestionar el conocimiento más avanzado en las diversas profesiones y campos técnicos, así como de los científicos e ingenieros en condiciones de participar en la producción de nuevos conocimientos y contribuir a su utilización a través de los procesos de innovación.”²¹

Entre 2003 y 2007 el producto interno bruto de América Latina ha crecido un 18,5%, equivalente a un 3,5% anual. Este ha sido el mayor crecimiento de los últimos 30 años. Es el resultado de una combinación de factores, principalmente la estabilidad de las políticas macroeconómicas, los altos precios de las materias primas y la inversión extranjera. Sin embargo, a mediano plazo, el crecimiento económico

²⁰ Gil Anton, M y M. J. Pérez García (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 15.

²¹ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 131.

necesita de mayor inversión en ciencia y tecnología y de recursos humanos capacitados. La región invierte sólo 1% del producto bruto en ciencia y tecnología, en comparación con, por ejemplo, el 3% en China. La capacitación de los recursos humanos calificados está en manos principalmente de las universidades.

Sin embargo, “los efectos potenciales de la educación sobre la equidad son de largo plazo y, lo que es más importante, no se producirán si no hay una dinámica generación de empleos de calidad. Aquí está, sin duda, el "talón de Aquiles" de las reformas económicas. [...] Para ello es indispensable promover niveles de inversión y crecimiento”²²

Una forma de estimar la pertinencia de la oferta educativa en relación con las demandas del mercado laboral es comparar las tasas promedio de desempleo y la fuerza de trabajo con las tasas de desempleo de la población con estudios superiores. Un cuadro del estudio de Cinda (página 136) muestra que para Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú, la tasa de desempleo entre los universitarios es más elevada que en el total de la fuerza de trabajo. En México, por ejemplo, dada la escasa producción de empleos, las plazas laborales de los técnicos están siendo ocupados por licenciados.

²² Ocampo, J. A. (2000). *Un Nuevo Pacto Social para América Latina*. CEPAL, p.7.

TASA PROMEDIO DE DESEMPLEO EN LA FUERZA DE TRABAJO
DURANTE LOS AÑOS 2000 – 2004 POR NIVEL EDUCACIONAL
(En porcentaje)

	Total de la fuerza de trabajo	Por nivel educacional alcanzado		
		Primario	Secundario	Superior
ARG	15,6	42,8	38,5	17,7
BOL	5,5	60,2	32,5	4,4
BRA	9,7
CHI	7,4	18,5	59,0	21,8
COL	14,2	26,9	52,9	16,5
CRC	6,7	62,2	24,1	9,9
ECU	11,4	28,8	47,7	21,9
MEX	3	13,7	30,1	46,4
PAN	13,6	35,9	37,3	26,0
PER	10,3	9,4	61,4	28,6
DOM	15,6
URU	16,8	54,8	31,3	13,9
VEN	16,8

*Fuente: Sobre la base de The World Bank Development Indicators 2006
Adaptado de CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 136*

Esto estaría indicando que no existen mecanismos de información y ajuste para orientar a los estudiantes hacia segmentos con mayor demanda. Anticipar dichas demandas no es un asunto sencillo, ya que depende de numerosos factores. Así, la fluctuación es menor en el sector servicios que en la industria, ya que puede estimarse la cantidad necesaria de profesionales en el sector de la educación, la salud, etc. en función de la pirámide de población.

Sin embargo, las demandas del mercado laboral han tenido un impacto limitado sobre la oferta de las universidades. Una encuesta realizada en marco del proyecto Gradua2 pone evidencia que sólo un bajo porcentaje de universidades llevan a cabo un seguimiento sistemático de sus graduados para conocer su desempeño laboral y el grado de satisfacción con la formación recibida.²³

²³ Ver Red Gradua2 y Asociación Columbus. En: *Manual de Instrumentos y Recomendaciones sobre el seguimiento de egresado.* (2006). Disponible en: <http://www.gradua2.org.mx>

La globalización, requerirá una mayor capacidad de las instituciones para reaccionar a, y aun anticipar, los cambios en la demanda de nuevos perfiles profesionales. Será un factor clave de su competitividad, del que dependerá la atención de nuevos tipos de estudiantes en el mercado de la educación continua, fuente de innovación de los contenidos, de recursos y de incentivos de las unidades académicas y su personal.

Otra forma de evaluar la pertinencia de los estudios superiores es analizar la contribución de las universidades a la investigación y la innovación. En esto, cabe a las universidades públicas un rol destacado, tomando en cuenta su acceso preferencial al financiamiento público dedicado a la investigación. En la actualidad:

sólo unas pocas instituciones de cada país pueden operar plenamente como universidades de investigación en la frontera del conocimiento... los recursos humanos ocupados en labores de producción de ciencia y tecnología son escasos y se hayan concentrados, precisamente, en este grupo de universidades. Asimismo, la producción de conocimiento académico original en la región, aunque reducido en publicaciones internacionales registradas, sin embargo es el único y más activo vínculo con la comunidad científica mundial y ofrece la base para el desarrollo de los programas de enseñanza más avanzada, a nivel de doctorado.

La baja inversión en ciencia y tecnología es (...) la principal causa del rezago que se observa en los países de la región en el frente de la producción de conocimiento.... pero... hay además problemas de organización de las labores de I+D en las universidades, escasa vinculación con las empresas del sector productivo, ausencia de prioridades gubernamentales, sistemas nacionales de innovación desarticulados, baja productividad del trabajo académico de investigación y desarrollo todavía frágil, en la mayoría de los sistemas de educación superior, de los programas de formación de nuevos investigadores.²⁴

Calidad

Como veremos, uno de los cambios en curso más visibles en la educación superior es la gradual introducción de sistemas, regímenes y procedimientos de aseguramiento de la calidad.

A través de estos sistemas y procedimientos se busca estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño, así como garantizar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones.²⁵

El rápido desarrollo y difusión de estos sistemas y procedimientos es atribuible a tres factores:

²⁴ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 162.

²⁵ *Ibid.*, p. 295

- La acelerada expansión de la matrícula de nivel terciario durante los años 1980 y 1990, con la consiguiente creación de nuevas universidades públicas, a veces como desprendimientos de las ya establecidas, por un lado, y por el otro la mayor presión sobre los recursos públicos no siempre disponibles en tiempos de restricción fiscal;
- el explosivo crecimiento de las instituciones privadas, frecuentemente alimentado por un déficit de regulaciones públicas. Por esto, en muchos de los países de la región los sistemas de evaluación y acreditación fueron percibidos por las universidades más establecidas, en un inicio, como un sistema de protección de mercado, si bien los sistemas fueron "arrastrando" en su dinámica también a las instituciones tradicionales, públicas o privadas;
- una mayor internacionalización de la educación superior, lo que supuso, por un lado, mantener un cierto nivel de reconocimiento internacional para facilitar la movilidad de estudiantes y los acuerdos de cooperación académica, y por el otro, un deseo de controlar el establecimiento de filiales de universidades extranjeras en el territorio nacional.

Frente a este desarrollo de los sistemas de control de la calidad, las universidades “deben dedicar tiempo, energía y recursos para llevar adelante procesos de autoevaluación; deben sujetarse a procedimientos, a veces engorrosos, de evaluación externa y, en general, hacer más transparentes sus modalidades de organización, gestión y enseñanza”.²⁶

Como derivación de los sistemas de evaluación y acreditación, han surgido también diversos *rankings* nacionales e internacionales, el último de ellos el llevado a cabo por la Universidad de Shanghai, basado especialmente en las actividades de investigación. En Brasil, es de 1994 y hasta 2002, cuando fue reemplazado por el SINAES, el examen nacional de curso, conocido como Prova- es decir la "gran prueba"- dio lugar a *rankings* por disciplina que eran publicados en la prensa con gran repercusión.

Es previsible que los *rankings* nacionales e internacionales sigan encontrando eco en los medios de comunicación y en el imaginario social, diferenciando, de manera justificada o no, a las instituciones en función de la calidad de su oferta académica o simplemente su prestigio internacional. En todo caso, la cooperación a nivel internacional y la formación de redes académicas entre instituciones tiende a basarse, cada vez más, sobre mecanismos de intercomparación sobre los resultados del aprendizaje.

Cabe mencionar finalmente otra consecuencia importante de los procesos de evaluación y acreditación: la competencia por la atracción y retención de docentes, ya que éste es uno de los indicadores habituales a la hora de juzgar la calidad de los programas académicos. Por lo tanto, las universidades compiten por la atracción de docentes con formación de posgrado, en particular en determinados segmentos profesionales, lo que requiere además una gestión integral de los recursos humanos.

Esta sección se trazó un panorama de las grandes cuestiones a las que está llamada a dar respuesta la universidad en América Latina: cobertura, retención, pertinencia, calidad e internacionalización. Todas ellas requieren de un

²⁶ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 295

fortalecimiento de la capacidad de gobernarse. Veamos ahora en qué consiste dicha capacidad y cuáles son sus obstáculos.

2. El gobierno de las universidades y sus obstáculos

Todo el mundo a sus puestos!- rugió la Reina con voz de trueno, y la gente empezó a correr en todas direcciones, tropezando unos con otros, hasta que, al cabo de unos minutos de confusión, cada cual encontró su sitio y comenzó la partida²⁷.

La respuesta de las universidades a los requerimientos anotados de mayor cobertura, calidad y pertinencia, depende en gran medida de la capacidad de gobierno de las instituciones. Más aún, un gobierno eficaz, innovador y responsable ante el Estado y la sociedad permite preservar la autonomía de la institución; inversamente, un gobierno débil e ineficaz al mantener las inercias institucionales e intereses creados, legitima medidas de control e intervención externa en diversas dimensiones de la vida universitaria.²⁸

Recordemos que, en nuestra definición, la gobernabilidad es lo que permite a una institución darse un proyecto compartido y llevarlo a la práctica.

No hay forma de gobierno que garantice la gobernabilidad. Sus distintas formas son contingentes a la gobernabilidad, y responden a situaciones y contextos que efectivamente existieron, pero que, con toda probabilidad, han cambiado profundamente. Donde hay una mayor gobernabilidad es donde se tienen claras las "reglas del juego".²⁹

Durante mucho tiempo, se consideró que la clave de la gobernabilidad radicaba en una planificación estratégica. ¿Por qué fracasan y han fracasado tantos ejercicios de planificación? La principal razón no es técnica. A diferencia de lo que sucede en una empresa comercial, en una universidad la posibilidad de los directivos de afectar recursos y reasignar personal es muy limitada. Terminan, por esto, siendo simples rituales.

Pero hay además otra razón. Las universidades son entidades complejas, integradas por grupos de profesionales con una propia identidad, unidades académicas cada una con su propia historia, programas de enseñanza a distintos niveles, etc. Cuanto mayor es su tamaño y mayor el espectro de disciplinas, mayor es su complejidad.

Pero definir a la universidad como una organización compleja no es suficiente. Analicemos esta heterogeneidad desde el punto de vista del posicionamiento de los actores en relación con dos parámetros críticos para el desempeño de la organización: su mayor o menor grado de identidad y su mayor o menor grado de sensibilidad a las señales del entorno. Es en la tensión entre identidad y apertura que se define la vocación de una universidad.

Burócratas, artesanos, mercenarios y árbitros

²⁷El partido de críquet en: Carroll, L. (1864). *Aventuras de Alicia en el País de las Maravillas*.

²⁸Gómez, V. M. (en colaboración con Forero y Zarur) (2001). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*, p. 8.

²⁹López Zarate, R. (2001). Las formas de gobierno en las IES mexicanas. En *La Revista de la Educación Superior*, ANUIES y López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. (Documento de discusión 1). UAM Azcapotzalco.

Comencemos por llamar los actores al campo de juego.³⁰



En primer lugar, toda universidad está integrada por sus académicos. Su principal lealtad es hacia su disciplina y su principal grupo de referencia son los colegas a nivel nacional e internacional. Podemos representarlos por un tótem, para subrayar su pertenencia a una "tribu". Desde el punto de vista de la organización, estos actores son muy importantes ya que constituyen la base de las formas colegiales-corporativas de autogobierno. También pueden ejercer su influencia haciendo valer su prestigio o a través de una acción gremial.³¹

En la realidad, los académicos no constituyen un sector homogéneo. A título de ejemplo, es ilustrativa la segmentación que hace Simón Schwartzman de la profesión académica en Brasil. Distingue cuatro sectores: a) una masa importante de profesionales que enseña a tiempo parcial en las universidades en tareas docentes mal remuneradas pero prestigiosas; b) los académicos de alto prestigio, con estudios de doctorado, a menudo en universidades extranjeras, con posibilidades de desarrollar actividades que les proporcionan ingresos adicionales de subsidios de las agencias financiadoras de la investigación o de contratos (son el "alto clero"); c) un ejército de profesores "full time", menos capacitados, contratados con la expansión de la matrícula de manera provisoria, pero luego incorporados como funcionarios públicos y que constituyen la base de los sindicatos docentes (constituyen el "bajo clero"); y d) docentes "part time" que trabajan un gran número de horas, especialmente en instituciones privadas, es un grupo muy heterogéneo que puede incluir a profesionales bien calificados, como también a jóvenes con menor calificación.³²

Un segundo tipo de actores, está igualmente representado por colegas académicos, que a diferencia de los anteriores, están claramente insertados en un medio profesional y en contacto con organizaciones externas, públicas o privadas, a quienes ofrecen sus servicios. Podemos representarlos por una antena parabólica para simbolizar su apertura al entorno. A menudo, estos actores forman enclaves de excelencia en la organización, la que difícilmente aprovecha sus conexiones y competencias. Muchas veces es a la inversa: la pertenencia a la universidad otorga una "chapa" que el profesional valoriza en sus actividades principales. Al ser éstos los grupos más productivos, tienen acceso a recursos externos y esto les permite negociar niveles de autonomía considerables.



³⁰ La sección está inspirada en Buhler y Fauvet. *La socio-dynamique du changement* y Fauvet. *La Sociodynamique. Concepts et méthodes*.

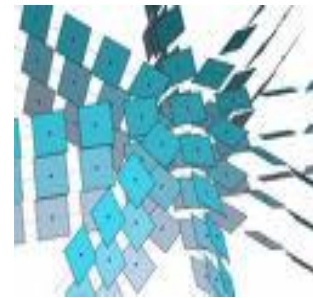
³¹ "Diversas razones dan cuenta del poder del estamento docente. En las instituciones públicas, la gran mayoría de quienes ingresan a la 'carrera' docente tiene asegurada la estabilidad laboral durante su permanencia en la institución. Comúnmente, las evaluaciones de desempeño académico son laxas, realizadas por colegas inmediatos (lo que genera solidaridades implícitas) y autorreferidas a la cultura y estándares académicos prevalecientes en la institución (...), todo lo cual garantiza larga estabilidad laboral salvo casos extremos de conductas penales o violación de normas éticas." En: Gómez, V. M. (en colaboración con Forero y Zarur). (2001). *Op.cit.*, p. 36.

³² Schwartzman, S. (1998). *Higher Education in Brazil: The Stakeholders*. Publicación del Banco Mundial, Departamento de Recursos Humanos. Paper series No. 28, p. 16.




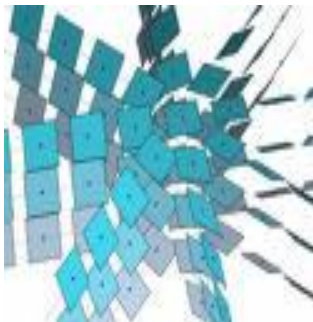


Un tercer tipo de actores está constituido por los funcionarios y empleados administrativos. Los académicos suelen considerarlos como obstáculos a la innovación, pero cuando una administración funciona adecuadamente son un componente invaluable. En las universidades de América Latina, las funciones administrativas están poco profesionalizadas, principalmente debido a las dificultades que tiene la institución en competir por la atracción de personal calificado en el mercado de trabajo. Podemos representar a estos actores por los engranajes cuyo funcionamiento facilitan o dificultan.

Tenemos, finalmente, a un cuarto tipo de actores muy importante: los directivos institucionales, en los distintos niveles de responsabilidad de la organización: rectores, vicerrectores, pro rectores, secretarios generales, decanos, directores de instituto, etc. En general, tienen escaso poder y capacidad para liderar cambios, sea por condicionamientos políticos, financieros o de otro tipo. Para evidenciar su responsabilidad en la orientación de la universidad, los representaremos por estructuras holomórficas.



La diferenciación entre estos cuatro tipos de actores no debe ser considerada como una taxonomía. Es de mucha utilidad para poder trazar el mapa de una determinada universidad. Cada una de las unidades académicas, programas, proyectos, enclaves, segmentos, estructuras, oficinas, etc. puede ser representada como un punto en un eje de coordenadas que determina su grado de apertura y su grado de identidad. La institución puede ser así visualizada como un campo de fuerzas en equilibrio y tensión.

Una determinada acción puede modificar el posicionamiento de uno de los actores en el sistema. Así, por ejemplo, un proyecto de formación del personal administrativo puede reforzar su identidad, dando lugar a un movimiento vertical en la matriz. Un programa de mejora de la calidad de los servicios y atención a los estudiantes puede reforzar el grado de apertura a los requerimientos de los beneficiarios directos dando lugar a un movimiento horizontal en la matriz. Más adelante, esta matriz permitirá visualizar mejores prácticas en cada uno de los cuadrantes, con un quinto cuadrante reservado a procesos que permiten integrarlos.

+		
Identidad		
-		
	-	+
	Apertura	

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 directivos 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"**.

Cada uno de estos actores tiene sus intereses, sus paradigmas mentales, sus símbolos. La interacción entre ellos, muchas veces se asemeja al partido de críquet que le toca presenciar a Alicia en el país de las maravillas.

Alicia no había visto nada parecido en su vida. El terreno de juego era un campo surcado de ondulaciones, las bolas de críquet eran erizos vivos, tan vivos como los pájaros flamencos que con sus largos cuellos hacía las veces de palos, y los soldados doblaban la cintura y se ponían en cuatro patas para formar los arcos... A la confusión reinante se añadía el hecho de que todos los jugadores jugaban a la vez, sin guardar turno, riendo por cada jugada y disputándose las bolas de erizo...

- ¿Qué tal?, ¿cómo te va?-articuló el Gato (...)

- Esta gente no juega limpio -le dijo Alicia al Gato en tono de queja- y además se pasan la vida peleándose y armando tal escándalo que no hay quien se entienda. Para ellos, el juego no tiene reglas, o si las tiene nadie

se molesta en cumplirlas... y no tiene usted idea de lo confuso que es jugar con tanto bicho viviente.

Mundos vagamente acoplados

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.

Este es el comienzo de un muy influyente artículo publicado por Weick en 1974 dedicado a analizar las instituciones educativas como sistemas vagamente acoplados (*loosely coupled systems*).³³ Más útil que calificar este tipo de situaciones como absurdas, afirma Weick, es comprender las organizaciones caracterizadas por un bajo nivel de interacción entre sus partes en su especificidad para poder actuar mejor en ellas.

Sus componentes, de alguna forma, responden unos a otras, pero de manera que cada uno de ellas también preserva su propia identidad y las señas de su separación física o lógica. A cada uno de nosotros, la situación resulta familiar:

- Las mega-universidades, asimilables a verdaderas confederaciones de facultades.
- La coexistencia en las universidades federales de Brasil, según la descripción que hace Claudio de Moura Castro, de cuatro universidades: la de postgrado, la de grado, la de las fundaciones y la de los profesores.³⁴
- La fractura que existe a menudo entre el Rector y su equipo. Por un lado el Rector y los decanos de facultades o directores de departamentos por el otro. Un ejemplo extremo de esta fractura es la situación que se presenta a menudo en las universidades venezolanas, cuando el rector de una "plancha" está obligado a cohabitar con el vicerrector de otra "plancha".
- La impotencia de los servicios centrales para obtener información sobre las actividades con terceros que se realizan en las unidades académicas.

³³ Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. En: *Administrative Science Quarterly*.

³⁴ De Moura Castro, C. (2005). *Un punto de vista sobre las instituciones de educación en Brasil*. Entrevista para: "Conversando con Directivos universitarios", Universia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

- Una poderosa facultad dispuesta a defender su propio sistema de admisión de estudiantes y con los medios y el poder suficiente para poder implementarlo o para poder influir en las reglas que lo regulan.
- Otra facultad que se opone a centralizar todas las clases en un edificio común, prefiriendo dar clases en sus propios espacios, pese a que esta no es la manera más eficiente de utilización del espacio.
- Un Decano de la Facultad de Medicina con jefes de departamentos semiautónomos que controlan sus propios fondos de investigación.
- La organización fragmentada y poco flexible de los programas académicos, que dificulta la movilidad de los estudiantes más allá de estos “túneles especializados”.

En organizaciones de este tipo:

- Los vínculos suelen ser acotados, aleatorios, ocasionales, discontinuos, indirectos, con efectos recíprocos débiles y lentos en producirse.
- Las fuerzas de especialización son más importantes que las fuerzas de integración, es decir la preocupación por el conjunto, su identidad, su integridad y su futuro.
- La autonomía de cada una de las partes puede ser mayor que la autonomía del conjunto, y de hecho así es interpretada muchas veces cuando, por ejemplo, una facultad recurre ante un tribunal para defender un punto de vista contrapuesto ante la institución.
- La estructura no determina los procesos de la organización y resulta difícil comprender cómo funciona esta simplemente a la vista de un organigrama.

Los cambios y las reformas deben siempre vencer intereses dispuestos a neutralizarlos; la natural dispersión de la atención y los propósitos de los integrantes de la organización obliga a cualquier iniciativa de cambio a generar un contenido simbólico importante, como condición previa; esto, sin embargo, implica una inversión de tiempo y recursos que la desgasta considerablemente.³⁵

No son burocracias fallidas, son simplemente otro tipo de organización, una que es, “al mismo tiempo”, abierta y cerrada, indeterminada y racional, espontánea y deliberada. Su buen funcionamiento requiere, por un lado, desarrollar mecanismos de compensación, y, por el otro, maximizar sus ventajas potenciando el grado de satisfacción y motivación de sus empleados, aprovechando las oportunidades de experimentación, maximizando las posibilidades de adaptación al entorno.

³⁵ Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES, p. 112.

En 1990, J. Douglas Orton y Karl E. Weick, identificaron tres tipos de mecanismos de compensación: el fortalecimiento del liderazgo, la focalización en prioridades y el énfasis en los valores compartidos.

Pero, ¿qué significa dirigir y orientar organizaciones vagamente acopladas?, ¿Cómo puede el Rector, el Decano, influir en el desarrollo de un centro con numerosos centros de poder y situaciones políticas complicadas?

Un tipo de autoridad intrínsecamente débil

En las universidades públicas de América Latina, la principal limitación al gobierno de sus universidades no es el déficit de autonomía, ya que aún en los casos en que ella se ve seriamente limitada, esto se debe principalmente a que es la propia institución la que no desea asumir las consecuencias de una autonomía responsable sin garantías ciertas de estabilidad financiera. Por el contrario, la principal limitación 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 una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores que subyace en el ejercicio de las respectivas responsabilidades.

Así las cosas, los altos directivos de una organización universitaria 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)".³⁶ Como anota Simón Schwartzman, los rectores asumen sus mandatos "con un poder secuestrado por sus compromisos de campaña, casi siempre inevitables."³⁷

"Al rector se le reprocha porque es más poderoso de lo que debería ser, y se le desprecia y está frustrado porque es más débil de lo que se cree que es".³⁸

"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".³⁹

Como en el teorema o la cinta de Möbius, las funciones son conmutables. Podemos recurrir a los instrumentos de la topología analítica para caracterizar este tipo de situaciones. Uno se desplaza en la organización y cree estar del lado exterior (o en el vértice de la organización) y está en el interior (o en una zona subalterna) y viceversa, ya que en realidad, no hay dos lados distintos. En otras palabras, el flujo

³⁶ Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES, p. 106.

³⁷ Schwartzman, S. (2005). *A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias*, p.25.

³⁸ Cohen, M. & March, J. G. (1976). *Decisions, presidents, and status*, Citado por: Mintzberg, H. (1983). *Power in and around organizations*, cap. 22.

³⁹ Mintzberg, H. (1983). *Power in and organizations*. Prentice Hall.

de poder circula posibilitando una inversión entre distintas posiciones en la organización. Nuevamente, se nos aparece la imagen del laberinto que "no tiene ni anverso y reverso" y donde vemos "rectas galerías que se curvan en círculos secretos al cabo de los años".⁴⁰

El sistema funciona porque cada quien conoce a cada cual y sabe más o menos "de qué se trata". La perspectiva que cada uno de los componentes de la organización tiene del *core business* es dispar, y por lo tanto las metas fijadas por los directivos tendrán un alto grado de ambigüedad, a veces disimulada en objetivos demasiados genéricos.

Un sistema de relaciones de este tipo tiende a ser, al mismo tiempo, **inestable e inercial**. Los costos de transacción de cualquier alteración de la distribución histórica de atribuciones y recursos es tan alto, que los directivos deben medir bien sus fuerzas antes de lanzarse a una nueva batalla.

¿Quién manda en la universidad pública?, se pregunta Claudio de Moura Castro. "El rector es como un jockey de dinosaurio. Allí va él, feliz de la vida, montado en el lomo de un dinosaurio, blandiendo su latiguito y fingiendo que está comandando al bicho. Pero él sabe justamente que no lo está"⁴¹.

El carácter intrínsecamente débil de la autoridad lo que hace anhelar es liderazgos fuertes. Pero, ¿cuál es el margen de acción real de que dispone un rector? Curiosamente, es la fluidez misma de las estructuras que dirige así como su posición central en el interior de ellas lo que le otorga a un directivo su margen de maniobra.

Los directivos son más frágiles, pero no están desprovistos de poder. Su poder es, en gran medida, informal y tiene dos fuentes principales. En primer lugar, el ser un mediador en los conflictos entre las unidades académicas. "Es un mediador, un negociador, alguien que maniobra entre los bloques de poder tratando, a la vez, de establecer una línea de acción posible".⁴² 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.

Estas dos fuentes de poder informal son reforzadas por su voluntad y su habilidad política. Tiene el tiempo y la energía para dedicarse a su función y es muy posible que haya sido la habilidad política la que le ha permitido llegar a un cargo de responsabilidad.⁴³

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.

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:

⁴⁰ Las imágenes provienen de dos poemas de Jorge Luis Borges, *Laberinto* y *El laberinto*, incluidos en sus obras completas, volumen II, páginas 364 y 365.

⁴¹ De Moura Castro, C. (2005). *Da arte de governar o ensino superior*. Ponencia presentada en el 7º Fórum Nacional: Ensino Superior Particular Brasileiro – FNEESP.

⁴² Baldrige, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G. and Riley, G. R. (1978). *Policy Making and Effective Leadership. A National Study of Academic Management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Citado por: Mintzberg, H. (1983). Cap. 22.

⁴³ Mintzberg, H. (1983). Cap. 22.

- Dada la ambigüedad de las situaciones, una parte importante de su tiempo seguramente está dedicada a negociar acuerdos con los distintos niveles de la organización, una suerte de construcción permanente de la realidad social.
- 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".⁴⁴
- La gestión de los órganos colegiados, espacio natural para la defensa de intereses corporativos y el intercambio de favores, puede consumir un tiempo enorme de la agenda del rector.
- En tanto árbitros, los componentes recurren a los directivos en caso de conflictos internos o con la autoridad externa para una mediación; a menudo los rectores se describen a sí mismos como "bomberos" 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.
- La negociación con las autoridades educativas, para defender los presupuestos históricos u obtener nuevos recursos, es otra de las actividades que más consumen tiempo en la agenda de un rector.

Aduanas institucionales

Como vimos, otra de las formas de integración en organizaciones vagamente acopladas es la 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.

La forma colegial está muy arraigada en las tradiciones académicas [...]. Ofrece, sin duda, ventajas en la medida en que facilita un elevado nivel de consenso interno y garantiza una gran autonomía en el plano académico. Pero, en cambio, dificulta la gestión de la institución en diversos aspectos: los procesos de decisión se hacen, a menudo, pesados y lentos; los intereses corporativos de los distintos estamentos que participan en los órganos colectivos suelen pesar más que el interés general de la institución; la necesidad de llegar a amplios acuerdos para tomar una decisión conduce a restringir las alternativas posibles, lo que en muchas ocasiones produce una mengua de eficiencia en la decisión que finalmente se adopta; la responsabilidad por las decisiones tomadas – en consecuencia- se diluye en la "lógica de la situación", de forma que resulta difícil corregir errores de los que nadie se hace claramente responsable; se presta, finalmente, a llenar de contenido político procesos

⁴⁴ Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES.

de toma de decisiones que, en realidad, sólo deberían tener un carácter técnico.⁴⁵

Por esta razón, los órganos colegiados enfrentan serias limitaciones para definir el rumbo y los destinos de la institución. En el caso de México, por ejemplo, se aduce un agotamiento de los grandes cuerpos colegiados. Como órgano máximo de la institución, tiene la tendencia a abordar todo asunto con independencia de que le competa o no, con la consiguiente imposibilidad de analizar con detenimiento todos los asuntos que le competen (tanto por su multiplicidad como por el número de personas que conforman ese órgano), los que terminan siendo tratados superficialmente.

En la práctica,

los órganos colegiados 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 nuevos miembros, un espacio para enterarse de los "chismes" de la administración, para atender y convalidar los nombramientos honoríficos, para dar solemnidad a algunas ceremonias, señaladamente en el informe del rector. Este modo de funcionar relega el análisis de los asuntos "académicos importantes." Como consecuencia, tienden ya no ser la "máxima autoridad" sino a la "aduana institucional" para legalizar decisiones cocinadas en otros ámbitos.⁴⁶

Aún en los casos en que dicha autoridad es ejercida,

la extrema 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.⁴⁷

Dicha autonomía se refiere también a la ausencia de presiones externas.

Alcanzado un cierto equilibrio en el funcionamiento interno en términos de intereses, estructuras y procedimientos, las instituciones universitarias continuarán funcionando del mismo modo para preservar el *status quo* alcanzado. Es en ese sentido en el que cabe calificar a las instituciones universitarias de organizaciones conservadoras por su menor permeabilidad para recibir las influencias de los cambios externos.⁴⁸

⁴⁵ Bricall, J. M. (coord). (2005). *Informe Universidad 2000*. Cap. VIII, p. 405. Una discusión exhaustiva sobre este capítulo puede ser consultada en "Gobierno y administración de las universidades". Entrevista para: "Conversando con Directivos universitarios", Universia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

⁴⁶ López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. Documento de discusión 1. UAM Azcapotzalco., p. 3

⁴⁷ Silva F., Leal Lobo R. (2006). A Educação Superior no Brasil. Em: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

⁴⁸ Villareal, E. (2000). Innovación, organización y gobierno en las universidades españolas, p. 71, citado por Víctor Manuel Gómez, Carlos H. Forero y Xiomara Zarur. *Op. cit.*

Esto hace que la expectativa de un cambio, a menudo, se deposite en presiones del entorno, en particular de la autoridad educativa.

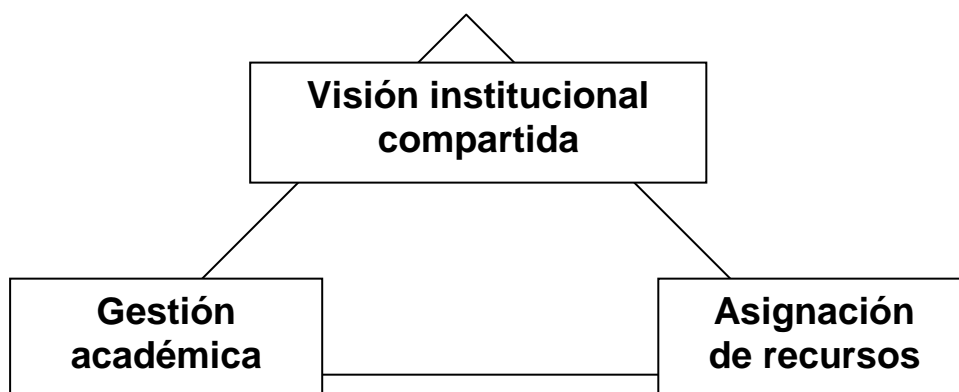
Hay una cosa que es un defecto de las universidades, yo no sé si todas pasarán por lo mismo, pero debemos reconocer que los agentes de cambio, las palancas que producen el cambio muchas veces no son internos, sino que los cambios profundos vienen por exigencias externas. Eso es malo, pero bueno, es la realidad.⁴⁹

Eslabones perdidos

En nuestro planteamiento, el desacoplamiento, 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.

Hasta ahora, vimos al desacoplamiento como resultado de la coexistencia de unidades académicas con una débil identificación institucional y de actores con distintas percepciones de organización y sus objetivos. También podemos considerar el desacoplamiento como una desconexión entre tres funciones claves que, en teoría, deberían permitir, al mismo tiempo, dinamizar y estabilizar la organización.

Estas tres funciones son: el desarrollo de una visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. La gobernabilidad puede ser visualizada como un triángulo entre ellas.



Visión institucional compartida: Es lo que impulsa la institución hacia delante. Puede ser asimilada con el proceso de decisión estratégico, pero “no es” un plan estratégico (a menudo un grueso documento, lleno de lugares comunes, que representa la visión de un reducido número de personas o la compilación de planes

⁴⁹ Kandel, V. (2005). *Formas de gobierno en la universidad pública: reflexiones sobre la colegiación y la democracia*. Entrevista a un funcionario, mayo de 2003.

de las unidades académicas.⁵⁰ Tiene una dimensión política (¿a dónde vamos?) y una dimensión técnica (¿cómo vamos?).

Obstáculos: el primer gran obstáculo al desarrollo de una visión institucional compartida en las universidades públicas de América Latina es la politización, la no cohesión de los valores, la intervención de fuerzas políticas externas. En los casos de países con conflictos políticos importantes, el ejemplo extremo es Colombia, este factor se ve exacerbado⁵¹. De la politización se deriva la utilización prebendaria de los recursos⁵². Enumeraremos otros obstáculos: la parálisis institucional; la búsqueda a toda costa de “equilibrios” que se neutralizan entre si; las metas vagas o en disputa; la fragmentación institucional en intereses corporativos (diferenciación SIN integración); el parlamentarismo de los órganos colegiados; la no separación y el desequilibrio entre las funciones de orientación estratégica, ejecución y administración en los órganos de gobierno; competencias a menudo redundantes de cada órganos de autoridad; las agendas sobrecargadas y no jerarquizadas y la falta de instrumentos para monitorear el cumplimiento de planes y proyectos. Como consecuencia de todos estos factores, no debe sorprender el fracaso, en términos generales, de los esfuerzos de planeación: “o los planes son irrelevantes, o los que debieran estar involucrados no están dispuestos a aceptarlos y participar en ellos”.⁵³

Gestión académica: La educación superior es un negocio de recursos humanos: un elevado porcentaje de su presupuesto se gasta en 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.

Obstáculos: dificultad de planificar a largo plazo, limitada autonomía para gestión de recursos humanos, rigidez en la carrera académica, intereses disciplinarios, incrementalismo académico y la creación de programas académicos respondiendo a demandas internas más que a demandas externas.

⁵⁰ Keller, G. (1983). *Academic strategy: the management revolution in American higher education*. Baltimore, Md. Johns Hopkins University Press, p. 140.

⁵¹ En Colombia, han sido habituales los conflictos suscitados por el proceso de designación de rector en diversas universidades: Distrital, Cauca, Industrial de Santander, Pedagógica Nacional, Surcolombiana, Córdoba, Cartagena, Antioquia, etc. "En algunos casos dicho proceso ha estado acompañado de diversas manifestaciones violentas como paros, bloqueos de instalaciones, retención temporal de funcionarios, presiones y amenazas a la integridad física, etc. En otras, han primado diversas manifestaciones de violencia "simbólica" en contra de determinados candidatos." Gómez V. M., Forero C. H. y X. Zarur. *Op. cit.*

⁵² “Durante ciertos momentos de irracionalidad política y cultural, ha cundido la idea y -peor aún- la práctica de "repartir" el botín universitario en una suerte de proporcionalidad con las fuerzas políticas actuantes en el ámbito nacional. Se ha llegado así a la increíble aberración de que en una Universidad se hable de que tal Facultad corresponde al partido "x", o de que tal Cátedra debe adjudicarse al partido "z"... De ninguna manera el aparato universitario puede ser entregado al botín, como en las viejas costumbres del *spoils system*, practicadas en el período de la democracia jacksoniana”. Vanossi, J. R. (2007). *¿Necesidad, oportunidad, metas y orientaciones de una legislación orgánica para las funciones universitarias?* Comunicación leída en la sesión del 3 de septiembre de 2007 de la Academia Nacional de Educación, de la cual es miembro titular.

⁵³ Laverde, M. (2003). Institutional Analysis of the Tertiary Education Sector. Anexo II en: *Tertiary Education in Colombia. Paving the Way for Reform*. A World Bank Country Study, p. 96.

La ideología académica es una barrera prácticamente infranqueable. Los actores universitarios están acostumbrados a vestir siempre sus acciones y decisiones con el ropaje de los principios de la vida académica: la autonomía, la libertad de cátedra, las decisiones "colegiadas", la primacía de lo académico sobre lo burocrático y lo político.⁵⁴

Asignación de recursos: el control de los recursos puede ser una compensación en organizaciones vagamente acopladas. El proceso de preparación y aprobación del presupuesto es crítico: la asignación de recursos al interior de la universidad y su congruencia con las prioridades institucionales en contextos de una gestión centralizada o descentralizada de los recursos; las unidades académicas como centros de costos; los mecanismos de reequilibrio; la captación de fondos propios; fundaciones u órganos similares para su gestión de fondos propios.

Obstáculos: autonomía financiera limitada, financiamiento insuficiente, proporción elevada del presupuesto comprometida en gastos de personal o gastos corrientes, incongruencia entre la unidad que recibe los recursos y la que los ejecuta, falta de análisis de los costos reales de las operaciones y poco margen de maniobra. En situaciones de reducción de recursos, los componentes de la organización tienden a pensar que la historia es la guía más justa para asignar recursos. Por lo tanto, los recortes a lo largo de la organización permiten preservar la posición relativa de cada unidad. Todo intento de cambiar las prioridades en tiempos de crisis financiera son contemplados como destructivos e injustos, y la ecuanimidad de los directivos, no su capacidad de orientar la institución, tiende a ser su principal virtud.

La clave y lo que más dificultades plantea a la universidad es atar, 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.).⁵⁵

Como consecuencia, para decirlo con palabras de Peter Drucker "*universities are overadministrated and undermanaged*"⁵⁶ y se pueden observar diversas patologías.

- **Una visión institucional sin un correlato en la gestión académica es puro teatro.** 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.
- **Una visión institucional sin un correlato en la asignación de recursos es poesía.** Toda planificación estratégica debe culminar en un presupuesto. El problema es cuando una institución tiene pocos fondos no comprometidos. Las alternativas son dos: captar fondos adicionales y utilizarlos como palanca, o bien promover un debate interno para decidir una reasignación de

⁵⁴ Arechavala Vargas R. *Op. cit.*, p. 116.

⁵⁵ García de Fanelli, A. M. y Trombetta, A. (2004). *Debilidades del sistema universitario según las evaluaciones externas de la CONEAU*, IPE. (trabajo inédito).

⁵⁶ Drucker, P.F. (1997). The future that has already happened. In *Harvard Business Review*. September-October: 20-24

recursos. Los fondos concursables ofrecen una alternativa, no siempre aprovechada por los directivos institucionales, quienes prefieren elevar todas las propuestas que les llegan antes que promover un debate para su priorización. La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU constata la precariedad en la formulación de planes de equipamiento y obras para laboratorios, edificios y bibliotecas de las instituciones académicas.

- **Una gestión académica parroquial sin relación con el proyecto institucional es comedia costumbrista.** 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; e) el bajo impacto institucional de las tareas de extensión y de transferencia.⁵⁷
- **Una asignación de recursos inercial es una tragedia.** 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.
- **Una gestión académica sin asignación de recursos es retórica.** Un análisis de la gestión de las instituciones de enseñanza superior públicas en Brasil “indica que las decisiones académicas de los cuerpos colegiados poco tienen en cuenta las restricciones administrativo-financieras, que están centralizadas en las manos de las rectorías, o de los directores, que liberan los recursos en la medida de su disponibilidad. Esto significa poco planeamiento estratégico y financiero/presupuestario”.⁵⁸ La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU, constata la virtual ausencia de estudios de costos de carreras y programas académicos.

3. Reformas en palacio del Rey Mínos: nuevas políticas públicas

La sección anterior nos da una fotografía simplificada de la gobernanza de las universidades. Pasa por alto, necesariamente, la enorme variedad de situaciones, tanto de sistemas como de instituciones, pero permite focalizar la atención en algunos puntos críticos de su comportamiento organizacional. Es útil considerar ahora la evolución del escenario en el que las instituciones se han encontrado en las últimas dos décadas. Teniendo en cuenta el carácter público de las organizaciones

⁵⁷ García de Fanelli, A. M. y A. Trombetta. (2004). *Debilidades del sistema universitario según las evaluaciones externas de la CONEAU*. Op. cit.

⁵⁸ Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

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.

Confrontados con la necesidad de mejorar el desempeño de las universidades por todas las razones ya conocidas y descartada la posibilidad de inducir un cambio mediante una imposición de tipo político, los gobiernos comenzaron a principios de la década de los 90 a desarrollar nuevas políticas. Los instrumentos a disposición eran de tres tipos: un cambio en la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación y la aplicación de nuevos mecanismos de financiamiento

Evolución de la normativa

Luego de un largo período de dictaduras, durante el que la principal preocupación era la de controlar a las universidades “políticamente”, se podría esperar una ola de reformas del marco legislativo de educación superior. Como lo demuestra el cuadro siguiente, no es así.

Nuevas leyes de educación superior en países de América Latina

Año	País	Norma
1945	Guatemala	Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala
1957	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación (+ Leyes orgánicas de c/universidad)
1958	Uruguay	Ley Orgánica N° 12.549 que define a la Universidad de la República (UDELAR) como ente autónomo
1968	Brasil	Ley N.º 5540, en materia de gobierno universitario, reconoce los órganos de gobierno y establece las directivas para su composición.
1970	Venezuela	Ley de Universidades
1973	México	Ley Federal de Educación
1982	Ecuador	Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas
1983	Perú	Ley 23.733 Ley universitaria.
1984	Uruguay	Ley 15.661 Autorizando el funcionamiento de universidades privadas
1989	Honduras	Decreto N° 142-89. Ley de Educación Superior (+ Constitución de la República que crea la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH).
1989	Brasil	Decreto 29.598 sobre disposiciones para promover la autonomía universitaria; en el Estado de São Paulo.
1990	Nicaragua	Ley 89. Ley de Autonomía de Instituciones de Educación Superior
1990	Chile	Ley 18.962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)
1991	Chile	Ley 19.054. Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en especial el artículo 52º y el párrafo 6º del título III, relativo a las instituciones dependientes del Ministerio de Defensa
1992	Colombia	Ley 30, por la cual se organiza el servicio público de educación superior
1993	Paraguay	Ley 136. Ley de Universidades
1994	Bolivia	Ley N° 1565. Ley de Reforma Educativa (+ Constitución Nacional y Leyes orgánicas de c/universidad)
1994	Chile	Ley 19.305. Modifica estatutos de universidades en materia elección de Rector y establece normas para la adecuación de los mismos.
1995	Argentina	Ley 24.521 de Educación Superior
1995	Panamá	Ley 34 que introduce modificaciones a la Ley Orgánica de Educación N° 47 de 1946
1995	Brasil	Ley 9.192, que define el proceso para escoger los dirigentes de las universidades federales
1996	Brasil	Ley 9.394, de Directrices y Bases de la Educación
1996	El Salvador	Decreto N° 917. Ley General de Educación.
1999	Chile	Decreto Supremo 51 del Ministerio de Educación. Crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP)

1999	Chile	Decreto Supremo 225 del Ministerio de Educación. Crea la Comisión de Evaluación de Calidad de Programas de Postgrado de Universidades Autónomas (CONAP)
2000	Ecuador	Ley 2000-16. Ley de Educación Superior (13 de abril)
2002	Costa Rica	Ley 8.256 del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES)
2003	Perú	Ley N° 28.044 General de Educación
2005	Chile	Ley 20.027. Establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior (créditos)
2006	Perú	Ley 28.740, del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.
2006	Chile	Ley 20.129 Establece sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior
2006	Paraguay	Ley 25.29, que modifica los artículos 4°, 5°, 8° y 15° de la Ley N° 136/93 “de universidades”

Este recuento nos indica que, en los últimos 20 años solo 13 países han modificado su ley de educación superior, la lista se deduce a 5 si se tienen en cuenta los últimos 10 años.

Esta vocación reformadora es limitada en comparación con lo sucedido en similar período en Europa⁵⁹. Se explica, ante todo, por la habitual falta de consenso en el parlamento, el que a menudo, bajo presión de las propias universidades llega a acumular una cantidad enorme de proyectos o bien discute su aprobación indefinidamente. Enfrentados con esta situación, los gobiernos pueden decidir no tomar la vía del cambio legislativo, considerando además que es muy probable que esto no contribuya a resolver problemas que son estructurales. Por otra parte, puede que los gobiernos no se sientan con fuerza para iniciar un debate que pueda suscitar fuerte oposición política de estudiantes y sindicatos docentes y simplemente prefieren no abrir un frente de conflicto que suele tener grandes repercusiones en la opinión pública.

La consecuencia es, a menudo, una obsolescencia y anacronismo de la actual legislación. En México, por ejemplo, "las modificaciones al tercero constitucional en los últimos 50 años no han dicho algo sobre la educación, con excepción de la inclusión de la autonomía en 1980. La ley para la coordinación data de 1976".⁶⁰

Las principales excepciones son Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Estos cuatro países, en particular Argentina y Chile, optaron por cambios importantes en las leyes de educación superior. Chile lo hizo en 1990: con el retorno a la democracia creó una comisión para discutir si se continuaría con el régimen instaurado por la dictadura 10 años antes con modificaciones, o se retrotraería la situación a la normativa vigente durante el último gobierno constitucional. Se optó por lo primero.⁶¹ Argentina lo hizo en 1995 con una ley que dio gran autonomía a las universidades y creó un sistema de evaluación y acreditación, entre otros cambios muy importantes.⁶²

⁵⁹ Ver Samoilovich, D. (2007). *Escenarios de gobierno en las universidades europeas*. Colección documentos CyD – 8/2007. Fundación CyD. Barcelona, España.

⁶⁰ López Zarate, R. (2007). *Normatividad, formas de gobierno y gobernabilidad*. Documento de discusión 1. UAM Azcapotzalco, pp. 1 y 2.

⁶¹ Brunner, J. J. (2005). *Más allá del mercado: hacia una segunda reforma de la educación superior en Chile*. Entrevista para “Conversando con Directivos universitarios”, Universia y COLUMBUS. Disponible: <http://www.columbus-web.com>

⁶² Del Bello, J. C. (2005). *Políticas públicas para la institucionalización de una autonomía responsable*. Entrevista para: “Conversando con Directivos universitarios”. *Op. cit.*

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. El paradigma subyacente es que si se otorga a las instituciones un mayor grado de autonomía y se las somete a una evaluación de resultados, introduciendo el “mix” adecuado de incentivos financieros y de otro tipo, las universidades debieran incrementar su calidad, relevancia y eficiencia.

Autonomía

Para analizar esta variable, podemos 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 académica y aprobar carreras y el contenido de los cursos,
- la autonomía para determinar el número y procedimiento 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.

En el cuadro que se incluye en la página siguiente, se desagregan estas cinco categorías en diez criterios para 9 países de la región, diferenciando en los casos de Brasil, Chile y México entre distintos tipos de institución.

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

Sin ignorar las diferencias importantes entre los países- situaciones impensables en un país pueden ser consideradas como normales en otro-, en términos generales, las universidades de América Latina tienen un margen de autonomía relativamente amplio. Las principales excepciones son las universidades federales en Brasil, los institutos tecnológicos de México y, en menor medida, las universidades en Colombia. En el caso de las universidades federales de Brasil⁶³, pese a un anuncio del Ministro de la época en 1999 en el sentido de otorgarles plena autonomía, como veremos, esto nunca ha sido llevado a la práctica.

⁶³ Roberto Lobo, al referirse al sistema público, opina que "ese sector, principalmente en el área federal, sufre de un profundo infantilismo gerencial derivado de la ausencia de autonomía". Ver: Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. En CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 5-6.

Sistemas de evaluación y acreditación














La segunda variable del marco regulatorio es 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

La tercera variable de los marcos regulatorios son los modelos de financiamiento. En la región, los financiamientos históricos siguen siendo la práctica habitual y el modelo dominante. A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos se mantienen en general modelo tradicional vía asignaciones inerciales o negociadas políticamente.

GRADO DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA

(Países seleccionados)

Criterio evaluado ▶ País / Tipo de universidades ▼	Determinar sus órganos de gobierno, su composición y el modo de elección o designación	Determinar su estructura académica	Aprobar carreras y el contenido de los cursos	Asignar y reasignar recursos de su presupuesto, incluyendo el capítulo de personal	Ser propietarios de sus edificios y equipos	Tomar créditos	Firmar y rescindir contratos con el personal académico	Fijar sus salarios	Determinar el número y procedimiento de admisión de estudiantes	Decidir sobre el pago de matrículas
 Argentina	S	S	S	S	S	?	S	S	S	S
 Brasil/ Federales	P	S	S	P	S	N	N	N	S	N (1)
 Brasil/ Estadales	P	S	S	V	S	N	S	V	S	S
 Chile/ Tradicionales Estadales	N (2)	S	S	S	?	P (3)	N	?	S (4)	S
 Chile/ Tradicionales Privadas	S	S	S	S	S	S	S	S	S (4)	S
 Colombia/ Nacionales y Territoriales	P	S	P	S	S	P (5)	S	N	S	S
 Costa Rica	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
 México/ Autónomas Federales	S (6)	S	S	S	S	S	S (6)	S (6)	S	S
 México/ Autónomas Estadales	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
 México/ Inst. tecnológicos	P	P	S	N	S	S	P	N	N	S
 Panamá	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
 Perú	N	S	S	P	S	N	S	N	S	S
 Uruguay	S	S	S	S	S	?	S	S	S	S

Leyenda: S Tiene autonomía P Autonomía Parcial ? No sabe
N No tiene autonomía V Variable

Notas:

- (1) Con excepciones
- (2) Excepto la Universidad de Chile ?
- (3) Sólo durante la duración del mandato del Presidente
- (4) Excepto el procedimiento (examen nacional)
- (5) Excepto la Universidad Nacional que tiene autonomía plena para tomar créditos
- (6) Excepto el Instituto Politécnico Nacional

Fuente: elaboración propia

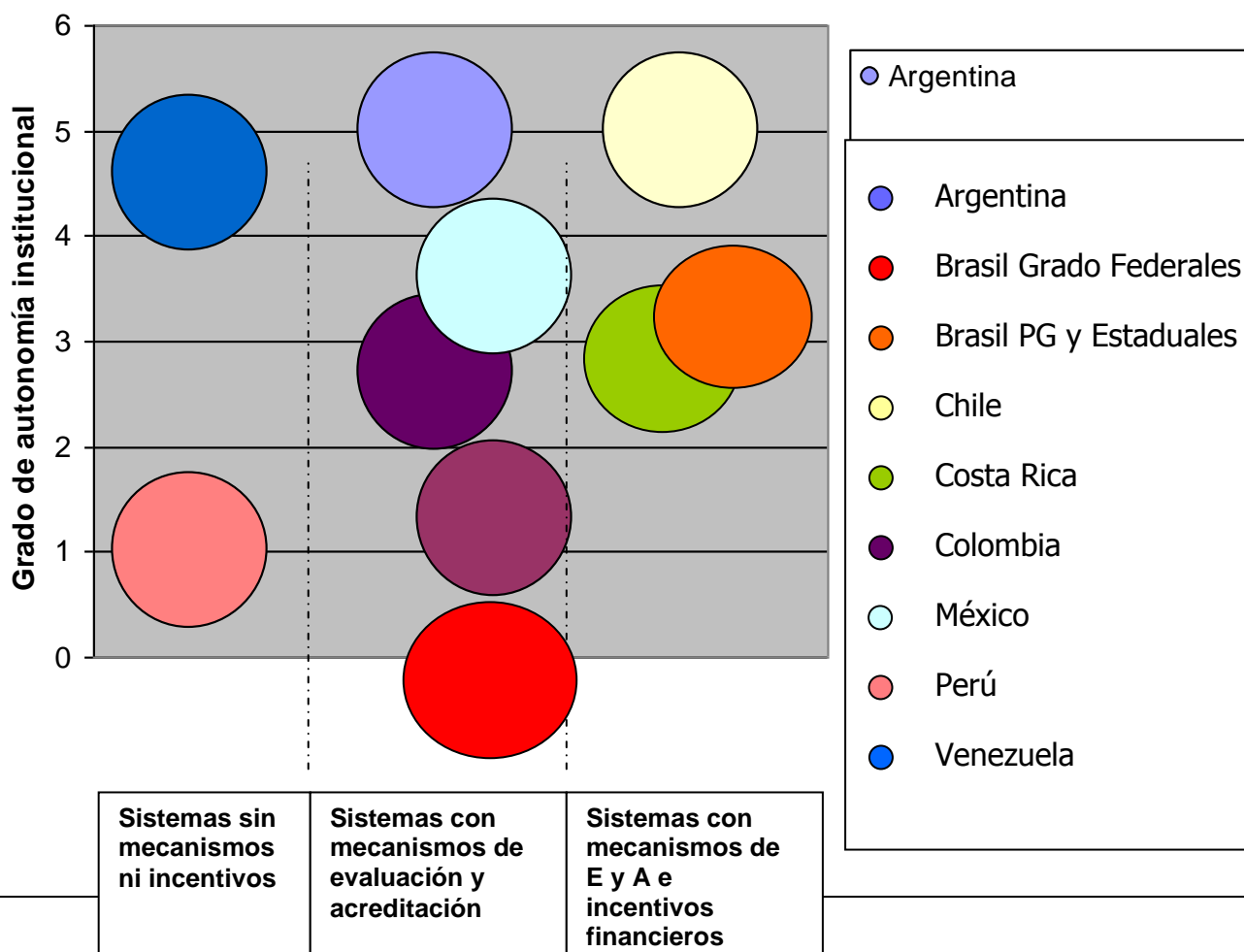
Es cierto que la viabilidad de incentivos se da a partir de un determinado umbral de financiamiento. El presupuesto público de la educación superior en América Latina prácticamente se duplicó entre 1995 y 2002, pero la expansión de la matrícula hizo que el promedio regional de gasto público por estudiante, en el mismo período, pasara de 2.024 dólares a 2.381 dólares. En relación al PIB, sigue siendo bajo: en promedio un 0,87 %, con variaciones que van del 0,14 % en El Salvador al 2,77 % en Venezuela.⁶⁴ La baja inversión pública explica, en general, la dificultad en introducir nuevos modelos de financiamiento, los que en general han estado asociados a préstamos de organismos internacionales. 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.

Sin pretender analizar en detalle las reformas introducidas en los últimos 20 años, puede ser útil referirse brevemente a ellas teniendo en cuenta el grado de implementación de estas tres variables.

Imaginemos un mapa conceptual (ver página siguiente) en el que su eje vertical es el grado de autonomía dado a las instituciones, expresado por la sumatoria de las facultades que se le atribuyen, y en el eje horizontal la implementación de los procesos de evaluación/acreditación y de incentivos financieros. En él podemos representar los casos de los países a los que nos referiremos brevemente a continuación.

⁶⁴ García Guadilla, C. (2005). Financiamiento de la educación en América Latina. En GUNI-UNESCO, *Educación Superior en el Mundo 2006. El Financiamiento de las Universidades*.

Marco conceptual de las recientes reformas de educación superior



Una genealogía de reformas

Chile: el descubrimiento del cuasi-mercado

La reforma en los años 80 había implantado un modelo mixto de autorregulación de las instituciones que combinaba dispositivos de financiamiento centralizado con la presencia de mecanismos competitivos o de mercado. El gobierno democrático que asumió en 1990 adoptó una estrategia de “continuidad con reforma”, formulando para ello una nueva Ley Orgánica Constitucional de Educación y poniendo en marcha un proceso de supervisión de las nuevas universidades públicas e institutos profesionales privados a cargo de un Consejo Superior de Educación. Al mismo tiempo, comenzó a incrementar gradualmente los

recursos públicos destinados a la educación superior, diversificando las modalidades de financiamiento⁶⁵. Por primera vez se introduce en América Latina un mecanismo de cuasi-mercado.

El nuevo modelo de financiamiento estimula una competencia entre las universidades. El financiamiento continúa siendo público, pero el Estado pasa a adquirir servicios de oferentes independientes. En la transacción interviene la decisión de los usuarios, siempre y cuando dispongan de la información necesaria y puedan ingresar y transitar dentro del sistema (lo que, hasta el momento en Chile no es facilitado por las propias instituciones). Se busca aumentar la eficiencia y eficacia del sistema siendo las instituciones, en principio, controladas a través de los usuarios. A diferencia de lo que ocurre en un sistema centralizado, la integración del sistema no ocurre a través de decisiones burocráticas, sino de mecanismos competitivos.⁶⁶

Hacia 1980 el financiamiento público representaba alrededor del 80% de los ingresos del sector y en años recientes no alcanzaría a representar un 30% en el conjunto del sistema. La importancia del financiamiento privado resulta del "efecto combinado de cuatro factores: (1) un sistema con una alta proporción (más de la mitad) de la matrícula en instituciones que se financian exclusiva o principalmente en el mercado; (2) un gasto fiscal relativamente bajo en las instituciones de educación superior que se benefician del subsidio estatal; (3) la destinación de una parte de este gasto hacia un grupo de universidades privadas (tradicionales y derivadas de ellas) que reciben aportes públicos en las mismas condiciones que las estatales, y (4) el arancelamiento generalizado de los estudios superiores, tanto en instituciones con y sin aporte fiscal directo".⁶⁷

En la actualidad, los aportes fiscales se dan básicamente a través el Ministerio de Educación por la vía de aportes basales o directos que corresponden al 45% de los aportes entregados a las instituciones y a los cuales sólo acceden las universidades del Consejo de Rectores (incluye 16 universidades estatales y nueve universidades privadas fundadas con anterioridad al año 1980).⁶⁸ Otros fondos estatales corresponden al aporte fiscal indirecto que representa un 7% y que está dirigido al cuartil de mejores resultados en la prueba de selección.⁶⁹ Por otra parte, las ayudas estudiantiles representan el 35% de los aportes y se otorgan mediante la modalidad de becas y créditos que se entregan directamente a las instituciones. Además, existe un conjunto de otros fondos estatales, en su mayoría concursables que se otorgan para investigación y mejoramiento de infraestructura.

⁶⁵ Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Educación Superior en América Latina – Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. CEDES. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/brunner.rtf>

⁶⁶ Samoilovich, D. (2007). *Escenarios de gobierno en las universidades europeas*. Colección documentos CyD – 8/2007. Fundación CyD, p. 11

⁶⁷ Brunner, J. J. (2005). "Transformaciones de la Universidad Pública", en *Revista de Sociología*, No. 19, Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/UPub_blog.pdf

⁶⁸ El Aporte Fiscal Directo "consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales. Los indicadores se basan en la proporción de académicos con postgrado, número de proyectos y número de publicaciones indexadas." González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile*. Op. Cit., p. 61.

⁶⁹ El Aporte Fiscal Indirecto "es un subsidio indirecto a la demanda destinado a incentivar la captación de los 27.000 puntajes mas altos en la prueba de selección a las universidades. (Sobre aproximadamente 180 000 que rinden la Prueba) De este modo se beneficia a las instituciones públicas o privadas que por su calidad reclutan a los mejores estudiantes de cada promoción." González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile*. Op. Cit., p. 61.

Si se considera el aporte del sector estatal únicamente se puede concluir que entre los años 1999 y 2003 este ha decrecido en 0,2% tomando el PIB como referencia. En cambio, los aportes del sector privado se han incrementado de 1,3% a 1,9% en el lapso arriba mencionado.⁷⁰

El principal fondo concursable es el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP) financiado con recursos estatales y un crédito del Banco Mundial. Se otorga en el nivel de pregrado y postgrado y en algunos de los concursos se abre también a entidades privadas. Ha transferido más de 250 millones de dólares destinados a inversiones, incremento de recursos humanos de alto nivel de especialización y reformas curriculares en las instituciones de educación superior. El Fondo de Desarrollo institucional (FDI), otro fondo concursable con propósitos similares al MECESUP, paulatinamente ha disminuido en la medida que se ha ido fortaleciendo el programa MECESUP. Existen otros fondos concursables para financiar actividades de investigación, innovación y desarrollo y de creación artística entre los cuales cabe mencionar: el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (FONDART), el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC), el Fondo de Áreas Prioritarias (FONDAP), la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) y otros adscritos a ministerios y otras entidades públicas.

En 2006 se aprobó la Ley que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad, vinculando el financiamiento a los resultados de la evaluación y la acreditación.

El establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad siguió un camino largo y no exento de dificultades. En un comienzo, se limitó al control de las universidades privadas y públicas de reciente creación y las universidades tradicionales lo consideraron un mecanismo de protección de mercado, pero, paulatinamente, se ha ido generalizando, tanto la acreditación institucional como la de programas.

El mayor impacto público de la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación de Programas de pregrado) está dado por las decisiones de acreditación a nivel institucional.

⁷⁰ González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile. Op. Cit.*, p. 60.

Número de universidades acreditadas y no acreditadas.

Acreditación abril 2006					
Situación	Univ. Estatales	Univ. Privadas CRUCH	Univ. Privadas	Institutos Profesionales	Centros Formación Técnica
Acreditada	12	9	13	6	4
No acreditada	3	0	4	1	1
No presentada	1*	0	12	41	112
TOTAL	16	9	39	48	117

Fuente: Acuerdo de la CNAP del 20 de enero del 2006.

(*) Está en proceso de acreditación.

En cuanto a la acreditación de carreras también los logros son importantes ya que se han sometido a acreditación 570 carreras sólo en el pregrado. Uno de los factores que ha sido importante para motivar a las instituciones a incorporarse a la acreditación es la posibilidad que se les abre de acceder a algunos fondos estatales concursables y que sus estudiantes puedan optar al crédito con aval del Estado. Las carreras acreditadas constituyen un alto porcentaje de la matrícula total del sistema que incluye a las universidades más prestigiosas del país y, por tanto, tiene un enorme impacto en el sistema.⁷¹

Cobertura en matrícula de pregrado en relación al sistema (2005)

Estado	Matrícula Total		Nº de Instituciones
	Nº	%	
Acreditadas	379.854	68	44
En Proceso	63.829	11	16
No Acreditadas	62.186	11	9
Fuera del Proceso	57.680	10	23
Total Sistema	563.549	100	92

Fuente: González y Torre (2006). *Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas. Mimeo.*

En lo que compete a acreditación de programas de postgrado la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de posgrado (CONAP) ha acreditado 174 programas de postgrado de un total de 584 (469 maestrías y 115 doctorados.

Estas acreditaciones han introducido en las instituciones:

- El desarrollo de una cultura institucional por el aseguramiento de la calidad en los diferentes niveles de formación,
- la creación al interior de las Instituciones de Educación Superior de “organismos” cuya función es el aseguramiento continuo de la calidad
- la declaración, de parte de las autoridades, de políticas institucionales en esa dirección.

⁷¹ González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile. Op. Cit.*, p. 21.

Los principales obstáculos en este proceso han sido⁷²:

- Un proyecto de ley que ha tenido innumerables enmiendas en la cámara,
- un reducido aporte del PIB a la educación superior,
- costos importantes que deben ser financiados por las instituciones.

Es interesante observar que estos cambios, en las universidades públicas, no supusieron una modificación del sistema de elección del Rector, Decanos, Directores de departamentos, escuelas o institutos, el que se efectúa en forma habitual por parte de sus pares académicos. Las universidades tienen una relativa autonomía organizacional para decidir sus órganos de gobierno, con la excepción de la participación de los estudiantes, salvo en la Universidad de Chile.

La experiencia chilena tuvo un importante impacto en el debate sobre la educación superior en otros países de América Latina, principalmente a través de un amplio proyecto de investigación financiado por la Fundación Ford, entre 1990 y 1995, con participación de investigadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México⁷³

Colombia: un sistema de acreditación sin incentivos financieros

El principal mérito de la reforma colombiana de 1992 es que crea un esquema de evaluación de la calidad que se aparta del control burocrático sin referentes académicos vigente hasta ese momento. La consecuencia había sido una proliferación desordenada de programas académicos de calidad diversa.

Con el inicio efectivo del Sistema Nacional de Acreditación, se empieza a hacer práctico un “cambio de paradigma” en la evaluación de la calidad, cuando un grupo importante de instituciones decide, en la perspectiva de la autorregulación, someter sus programas académicos a la acreditación voluntaria con el propósito de hacer reconocimiento público del logro de niveles de calidad⁷⁴

Desde 2000 el sistema fue evolucionando gracias al establecimiento de estándares básicos de calidad para los programas de pregrado y postgrado, el estímulo a la acreditación voluntaria tanto de programas como de instituciones y la implantación de exámenes de calidad de la educación superior. Al mismo tiempo. Se creó también el Observatorio del Mercado Laboral.

Para noviembre de 2005, existían 367 programas de pregrado (46 % de universidades públicas) acreditados y 10 universidades acreditadas institucionalmente.

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) se transformó recientemente orientando su misión principalmente a la evaluación del aprendizaje de los estudiantes. Las pruebas de Estado para ingreso a la Educación Superior están bajo su responsabilidad, así como los ECAES (Exámenes de Calidad de la Educación Superior), que evalúan conocimientos y competencias de los estudiantes de último semestre en las distintas áreas de la formación profesional. Los ECAES contribuyen efectivamente a la evaluación curricular de los programas

⁷² González, L. E. (coord.) (2006). *Educación Superior en Iberoamérica: El caso de Chile. Op. Cit.*, p. 24.

⁷³ Brunner, J. J. (coord.) (1994). *Educación Superior en América Latina – Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000.*

⁷⁴ Orozco Silva, L. E. (ed) (2006). *Educación Superior en Colombia.* En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007.*

académicos y ofrecen información sobre las fortalezas y debilidades de dichos programas en términos de los resultados de la formación profesional.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en el país, ha logrado diseñarse formalmente pero está a la espera de una mayor consolidación e integración. Su principal logro ha sido activar la capacidad de las instituciones académicas de autorregularse y comprometerse de manera autónoma en su proceso de mejoramiento para garantizar la prestación de un servicio de calidad.

Sin embargo, el sistema no fue acompañado por la implementación de un sistema de incentivos. La Ley 30 de 1992 estableció la financiación de las universidades públicas de manera automática sin tener en cuenta criterios de gestión o de calidad. En este contexto, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación le otorgan una bolsa anual al Ministerio de Educación Nacional (aproximadamente 1% del PIB) que es indexada de acuerdo a la inflación vigente a precios constantes de 1993. Las universidades públicas lo distribuyen internamente a través de los Consejos Superiores, que se constituyen en la máxima entidad con poder decisorio dentro de las universidades. En el caso de las universidades territoriales se asignan los recursos de acuerdo con el presupuesto de las entidades territoriales (municipios, departamentos).⁷⁵

El Ministerio de Educación Nacional propuso un modelo que pretendía enfatizar la competencia entre universidades, entendido como un juego de suma cero en el cual se descontaba progresivamente cada año un porcentaje del presupuesto compartido por todas las universidades para ser repartido entre aquellas instituciones que lograran el mejor desempeño de acuerdo a parámetros fijados por el Ministerio de Educación Nacional. El modelo propuso que en el primer año se descontara el 4 %, el segundo año el 8 % y el tercer año el 12 %. La aplicación de este modelo hubiera exigido un cambio en la administración presupuestaria interna de las universidades ya que suponía un acuerdo entre las unidades académicas sobre metas de desempeño y un proyecto institucional.

El modelo tuvo varias críticas. La primera fue el peso que otorgó a los indicadores de cobertura en lugar de la calidad, con lo que las universidades de mayor complejidad y costos hubieran perdido recursos. Asimismo ponían riesgo el financiamiento de las inversiones realizadas por estas mismas universidades.

Más allá de la polémica sobre los indicadores, existía de parte de las universidades incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera del modelo. En palabras de un Rector: “hubiéramos aceptado un modelo que premiara o no premiara, pero no uno que premiara o castigara”. Las universidades plantearon una demanda ante la Corte Constitucional, quien declaró la medida inaplicable.

El modelo de asignación de recursos continuó siendo el histórico. Teniendo en cuenta que una alta proporción del mismo está dedicado a salarios y gastos fijos, las instituciones tienen poco margen para inversiones y nuevas iniciativas. En estas condiciones, las instituciones presionan sobre el gobierno o el parlamento.

En cuanto a la autonomía, la norma limita la capacidad de las universidades de darse una forma de organización. La ley 30/92 definió para todas las universidades una forma homogénea de gobierno, basada en los órganos principales de toma de decisiones: el Consejo superior universitario y el Consejo académico. Asimismo, se plantea una sobrerrepresentación del sector gubernamental en el Consejo superior universitario, pudiendo llegar al 30% de sus miembros, siendo

⁷⁵ Orozco Silva, L. E. (ed) (2006). Educación Superior en Colombia. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p.65.

presidido por el representante del Presidente o el Gobernador del Estado, lo que obviamente tiene un efecto negativo sobre la autonomía universitaria⁷⁶.

El resultado es que se siguen planteando los problemas estructurales que afectan a las universidades públicas. Ni las políticas públicas, ni las regulaciones gubernamentales, ni los actuales mecanismos de financiamiento, ni las fuerzas del mercado parecen ofrecer a las instituciones de educación superior un apropiado “mix” de incentivos que podría estimular su desarrollo.⁷⁷

Argentina. Una reforma comprensiva para un sistema bloqueado.

En 1995, la nueva legislación modificó sustancialmente el marco regulatorio⁷⁸. Anteriormente, las universidades no podían crear carreras y programas sin autorización del Ministerio. La ley habilitó a las universidades para crear carreras en forma directa, minimizando el control ministerial. Por el contrario, se estableció un rígido régimen para los programas de posgrado, respondiendo así a su explosión descontrolada en los años 80. La nueva oferta de maestrías contribuía a mejorar las finanzas de las universidades pero sin garantías de calidad.

La nueva legislación estableció la obligación de la acreditación de la calidad de los postgrados a diferencia de Colombia, por ejemplo, donde es voluntaria. La primera experiencia de evaluación de los postgrados fue llevada a cabo por la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP).

Las otras dos patas de la reforma fueron la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que asumió entre otras las funciones de la CAP, y el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECE). Las otras funciones de la CONEAU son la evaluación institucional, la aprobación de creación de nuevas universidades, la evaluación de los programas de grado que afectan a la salud o a la seguridad de la Nación y la supervisión de otras eventuales agencias de evaluación, permitidas por la Ley.

Una de las líneas de financiamiento del FOMECE apoyó el mejoramiento de la calidad docente mediante becas para la formación de postgrado (menos del 6 % del plantel docente universitario poseía título de postgrado). Se preveía una graduación de incentivos financieros al nivel de calidad tomando la experiencia de CAPES en Brasil. Los postgrados A de las universidades estatales se beneficiaban con becas libres para cada programa acreditado, mientras que las categorías C y D recibían apoyo para mejorar bibliotecas, laboratorios y asistencia técnica para la mejora académica.

A diferencia de la CAP, la acreditación de la CONEAU no tiene consecuencias sobre el financiamiento, ya que el FOMECE fue discontinuado en 2001 (aunque sí tiene consecuencias para el otorgamiento de becas por parte del CONACYT). Sí tuvo un impacto sobre la calidad de la oferta, sea porque una fracción de los programas fue discontinuada o porque se desalentó la creación de programas de baja calidad.

⁷⁶ Gómez, V. M. (2001). *Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas*. Universidad Nacional de Colombia. *Op. Cit.*, pp. 57 y 76.

⁷⁷ Brunner, J. J. (2002). *The Colombian Higher Education System: Problems and Challenges*. Latin American and Caribbean Region, World Bank, p. 8

⁷⁸ Nota: la descripción de los sistemas de evaluación se basa en el estudio de Del Bello, J. C. (2002). *Desafíos de la Política de la Educación Superior en América Latina: reflexiones a partir del Caso Argentino con énfasis sobre la Evaluación para el mejoramiento de la calidad*, pp. 40 -59.

En el cuadro siguiente se puede apreciar los resultados de las dos primeras convocatorias de acreditación de postgrados (1999 y 2002).

**Postgrados acreditados según tipo de carrera,
hasta mayo de 2006**

Tipo de carreras	Condición			Total
	Acreditadas	No Acreditadas	En Trámite	
Doctorados	247 (76.2%)	69 (21.3%)	8 (2.5%)	324 (100%)
Maestrías	577 (65.0%)	254 (28.6%)	57 (6.4%)	888 (100%)
Especializaciones	791 (65.4%)	336 (27.8%)	82 (6.8%)	1209 (100%)
Total	1615 (66.7%)	659 (27.2%)	147 (6.1%)	2421 (100%)

Fuente: Marquis, C. y Toribio, D.I. (2006). Capítulo sobre Argentina, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 27

La evaluación en general y la acreditación de postgrados en general fueron en un comienzo objeto de resistencias. Las críticas mayores provinieron de la Universidad de Buenos Aires, la que durante un año se retiró del sistema, reincorporándose por presión de algunas facultades sobre las autoridades institucionales. Otras objeciones se relacionan con resoluciones contradictorias por parte de los pares, fruto de la falta de experiencia al inicio y de una definición poco precisa de los estándares.

La Ley prescribe que también las carreras de grado reguladas por el Estado deben ser acreditadas, pero no define cuáles son esas carreras, así que el primer paso para la implementación de esta exigencia fue establecer las carreras que están comprendidas. Las primeras en ser incluidas fueron Medicina, varias ramas de la Ingeniería y Agronomía, debido a que había un trabajo previo en las asociaciones de decanos respectivas que permitió acordar los contenidos curriculares básicos, los criterios sobre la intensidad de la formación práctica y los estándares para la acreditación, aspectos todos que luego fueron aprobados por el Consejo de Universidades del Ministerio de Educación. Logrados estos acuerdos, la CONEAU implementó los procesos de acreditación.⁷⁹

La acreditación de las carreras de grado comenzó con las de Medicina. A diferencia de la acreditación de postgrados, esta modalidad respondió a un criterio mixto de aseguramiento/mejoramiento de la calidad. Aún cuando la Ley preveía la acreditación por 6 años, se adoptó además un plazo de 3 años cuando los comités de pares encontraban que no se cubrían plenamente los estándares pero que la carrera asumía compromisos de mejoras verificables, reflejados en un contrato entre la CONEAU y la carrera, refrendado por las autoridades de la universidad.

⁷⁹ Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 26-27.

Los resultados de estos procesos de acreditación de carreras reguladas, se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

**Acreditación de carreras universitarias reguladas por CONEAU,
hasta abril de 2006**

Carreras	Acreditadas		No acreditadas	Total
	Por 6 años	Por 3 años		
Medicina	2 (8.3%)	20 (83.3%)	2 (8.3%)	24 (100%)
Agronomía	6 (21.4%)	18 (64.3%)	4 (14.3%)	28 (100%)
Ingeniería	17 (7.0%)	194 (80.2%)	31 (12.8%)	242 (100%)
Total	25 (8.5%)	232 (78.9%)	37 (12.6%)	294 (100%)

Fuente: Marquis, C. y Toribio, D. (2006). Capítulo sobre Argentina, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007, p. 26

Cabe aclarar que la Ley prevé que la CONEAU puede recomendar que se suspenda la inscripción en una carrera no acreditada (de grado o de postgrado), pero ello todavía no se ha practicado. Sin embargo, la no acreditación de una carrera, especialmente si es de grado, es un hecho grave para la universidad. A las carreras de grado no acreditadas, para continuar su oferta, se les recomienda asociarse con otras que estén acreditadas.

En Argentina, como en la mayoría de los países de la región, las tareas políticas y técnicas que debieron desarrollarse para instalar un sistema de evaluación y acreditación de la calidad universitaria, resultaron arduas⁸⁰. Paulatinamente la CONEAU fue ganando legitimidad como organismo independiente inscripto en la Ley (lo que en los momentos más críticos le aseguró un cierto “blindaje”).

El Fondo para el Mejoramiento de Calidad Universitaria (FOMEUC) tuvo su máximo nivel de actividad entre 1997 y principios de 2001⁸¹, momento en que el Ministerio de Educación suspendió la mayoría de las actividades de ejecución de los proyectos y sólo mantuvo el compromiso con los becarios. En ese período asignó unos 200 millones de dólares a casi 500 proyectos distribuidos entre las 36 universidades nacionales. Este monto representaba el 7 % del financiamiento anual para la educación superior. Además de la formación de recursos humanos, el FOMEUC financió la actualización del equipamiento dedicado a la enseñanza y la gestión. En su tercera convocatoria incorporó unas líneas de financiamiento para proyectos institucionales. La apertura de esta línea se realizó sin un diagnóstico claro

⁸⁰ Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 28.

⁸¹ Oszlak, O. (coord.) (2003). *Evaluación del Programa “Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEUC)”*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, pp. 74 y subsiguientes.

sobre los problemas y por lo general este tipo de proyectos tuvo un impacto muy bajo con excepción de los proyectos dedicados a la informatización de la gestión.

Otra línea de actuación financiada con el préstamo del Banco Mundial fue la creación del Sistema de Información Universitaria (SIU), integrado por 5 módulos: gestión económico-financiera presupuestaria, gestión del personal, gestión académica, sistema de información estadística universitaria, sistema gerencial sobre información de personal, presupuesto, contabilidad y finanzas. La situación previa en las universidades era de gran precariedad. Luego de una resistencia inicial por temor a la pérdida de control sobre la información y por lo tanto percibido como amenaza para la autonomía de las universidades, los sistemas fueron ampliamente utilizados. El impacto del programa en las instituciones fue muy importante, aunque su utilización no fuera homogénea. También permitió que la autoridad educativa contara con información fiable.

Paralelamente a las actividades de la CONEAU y el FOMECA, a iniciativa del Ministerio de Hacienda la autoridad educativa había intentado, a partir de 1992, con la Ley de Presupuesto introducir por primera vez una transferencia global sin afectación específica (*block grant*). Esto marcaba un punto de inflexión en el modo en que el Estado financia a las universidades nacionales, al dejarse de lado la distribución del presupuesto por objeto del gasto. A partir de ese año se inicia además una política orientada a conceder a la institución universitaria mayor autarquía en la administración de su patrimonio y de su presupuesto.⁸²

Hasta ese momento, el sistema usual de asignaciones, al ser automático e incremental, según la coyuntura fiscal, hacía prácticamente imposible que los gobiernos pudieran formular y aplicar políticas de desarrollo de la educación superior más o menos coherentes. Primaba una negociación independiente que cada universidad desarrollaba tanto con el Ministerio de Educación, con el de Economía y con el propio Parlamento, que aprueba el presupuesto nacional. Esta modalidad creaba un contexto poco estimulante para la eficiencia, la productividad y el rendimiento de las instituciones públicas.

Estas políticas de cambio en la forma de financiamiento se concretaron entre los años 1992 y 1994 a través de modificaciones del régimen administrativo - financiero de las universidades que luego fueron plasmadas en la Ley de Educación Superior que, entre otros aspectos, establece que las universidades de gestión estatal tienen facultad para fijar su régimen salarial, reglamentar la generación de recursos propios y promover la constitución de fundaciones, sociedades u otras formas de asociación civil destinadas a facilitar sus relaciones con el medio.

A partir de 1993 la Secretaría de Políticas Universitarias y el Consejo Interuniversitario Nacional diseñaron un modelo objetivo de asignación de los fondos incrementales, mientras que se mantenía la base histórica de los presupuestos asignados hasta ese período. Aunque inicialmente se trataba de montos relativamente marginales, el modelo implicaba un cambio sustantivo en los procedimientos que se habían mantenido hasta ese momento.

En la práctica, no se logró una modificación sustancial del régimen de financiamiento porque, además de las resistencias de las universidades, la crisis económica de 2001 impidió que el presupuesto creciera en forma continua y todas estas políticas apuntaban a introducir mecanismos novedosos en la distribución de

⁸² Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 46-47.

los incrementos porque no había posibilidades políticas de recortar el presupuesto de ninguna institución.

En el 2002 el financiamiento bajó abruptamente, con una disminución en términos reales del 24 % respecto al de 1995, cuando se aprobó la Ley. Cuando en el 2006 comienza a recuperarse el nivel de financiamiento anterior a la crisis, los aumentos se aplican a la masa salarial. Pero, es la Secretaría de Políticas Universitarias la que negocia en forma directa con los gremios, retomando así la dirección de la política salarial.

Ante el fracaso de la aplicación del nuevo modelo de financiamiento propuesto, a partir de 2004 la Secretaría de Políticas Universitarias intentó aplicar una modalidad alternativa: los contratos plurianuales⁸³. La iniciativa no prosperó, fundamentalmente porque el incremento presupuestario fue absorbido por la demanda de mejoras salariales. De haberse aplicado, el sistema hubiera exigido el fortalecimiento de la capacidad de regulación de la autoridad educativa y una mayor capacidad institucional para aglutinar los intereses de los distintos segmentos de la institución.⁸⁴

En materia de gobierno universitario, la Ley de 1995 dio un gran margen de autonomía, incluyendo la organizacional. El único recaudo que tomó es el de asegurar la hegemonía del claustro docente en todos los órganos colegiados, con una participación de al menos un 50% de los miembros. También procuró otorgar a los órganos unipersonales de gobierno las funciones más ejecutivas y a los colegiados funciones normativas. Se dio a las universidades la posibilidad de elegir sus autoridades utilizando un sistema electoral directo, con voto ponderado o indirecto. Asimismo, estimuló la participación de sectores externos a la universidad en una nueva figura, inspirada del caso español: el Consejo Social.

En los hechos, las universidades no aprovecharon el amplio margen de la Ley para innovar en los órganos de gobierno. La mayoría, exceptuando nueve de ellas, siguió utilizando un sistema electoral indirecto a través de la asamblea universitaria y los consejos directivos de las unidades académicas; en el contexto argentino esto siguió dando pie a la partidización política y a prácticas clientelares. Sólo las universidades nacionales de Quilmes, Lanus, Formosa, La Matanza y San Juan Bosco crearon un Consejo Social. Puede afirmarse, por esto, las instituciones optaron por una opción conservadora en cuanto a su forma de gobierno⁸⁵.

Brasil. Viaje de ida y vuelta

Brasil ha sido pionero en la introducción de sistemas de acreditación, con la creación de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES). Su creación respondió a una estrategia para fortalecer todo el sistema de posgrado en el marco de los planes de desarrollo nacional del gobierno militar de la época. El primero de estos planes data de 1974. A pesar de surgir durante un período de dictadura militar, el sistema se apoyó en gran medida sobre un mecanismo de

⁸³ Marquis, C. y D. Toribio (2006). Capítulo sobre Argentina. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 50-51..

⁸⁴ García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, pp. 18 y subsiguientes.

⁸⁵ Del Bello, J. C. y Del Bello, M. J. (2007). *Crisis del autogobierno universitario*. Ponencia presentada en el V Encuentro nacional y II latinoamericano: La universidad como objeto de investigación, pp. 10-11.

pares, quienes de esta manera encontraron un canal de participación en el desarrollo de su disciplina.

El éxito que alcanzó rápidamente se debe a que el sistema fue complementado con una importante masa de recursos, en un momento llegaron a ser 45.000 becas para estudiantes de maestría y doctorado en Estados Unidos y Europa. De esta manera, CAPES indujo un sistema nacional de postgrado “desde fuera de la universidad”, previamente concentrado sobre todo en Sao Paulo. Con el tiempo, el sistema se fue consolidando y adquiriendo una gran sofisticación ofreciendo, por un lado, a cada programa de postgrado una evaluación sobre sus fortalezas y debilidades y una referencia sobre el estado de desarrollo alcanzado en relación a un padrón de calidad, y, por el otro, una evaluación sobre el desarrollo de la disciplina del país.⁸⁶

Fue necesario esperar hasta 1997, con la aprobación de la Ley de directrices y bases de la educación, para que la evaluación fuera extendida a las carreras de grado. Al año siguiente comenzó a operar el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB). Fundamentalmente un programa de autoevaluación de carreras. En Brasil⁸⁷, de manera similar a lo que ocurre en México, los principales proyectos de evaluación de la calidad en el grado se han llevado a cabo a nivel de los cursos, siendo poco lo realizado en lo que se refiere a las instituciones como un todo, exceptuando cuando la institución debe pedir una acreditación o autorización para establecer un *campus* fuera de su sede.

La experiencia del PAIUB tuvo corta vida ya que, al mismo tiempo el Ministro Paulo Renato Souza se implicó personalmente en un examen nacional de carreras (ENC), más conocido como *Provão*, la gran prueba.

El *Provão* consistía en una prueba anónima aplicada a todos los estudiantes que se graduaban en carreras específicas en todo el país. Los resultados eran publicados en una escala de 5 puntos, de la “A” a la “E”, luego simplificada en 3 puntos. La experiencia comenzó con las carreras de Derecho, Administración e Ingeniería Civil, las más concurridas. En 2003 el examen incluyó a 400 mil estudiantes que se graduaban en 26 áreas disciplinarias en 6.500 carreras de todo el país. El objetivo era proveer información al público sobre la calidad de los cursos, además de generar un proceso de discusión y consulta entre los académicos sobre los contenidos y los estándares de las distintas carreras.

El *Provão* supuso un procedimiento muy elaborado descrito por Simon Schwartzman en *The Nacional Assessment of Courses in Brazil* (2007). Para Schwartzman el impacto indirecto fue muy importante: los estudiantes empezaron a seleccionar los cursos mejor conceptuados; el 65 % de las carreras introdujo modificaciones en sus programas, la mitad de ellas atribuidas directamente al *Provão*; los datos de rendimiento académico combinados con una encuesta socio-económica permitió identificar los factores críticos del desempeño de los estudiantes, algunos de ellos inesperados. Como se menciona, desató muchas discusiones y negociaciones sobre los estándares de calidad y, según Schwartzman, hay muchas historias de instituciones recurriendo a ayuda externa para mejorar sus cursos.

El Ministerio combinó los resultados del examen con otros criterios como el porcentaje de los profesores de la misma carrera con título de doctor o máster, el porcentaje de profesores *full time* y una evaluación de las instalaciones físicas y del proyecto pedagógico. Con esto construyó un *ranking* de instituciones en cada una de

⁸⁶ Entrevista al profesor Héglio Trindade, realizada por el autor y Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 30 y 31.

⁸⁷ Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. *Op. Cit.*, pp. 30 -31

las disciplinas que tuvo un gran impacto en la opinión pública. Los resultados eran a veces sorprendentes, siendo evaluados como los mejores cursos algunos que, hasta ese momento, no eran visualizados como tales.

El sistema enfrentó grandes críticas y resistencias de la comunidad académica. En 2003, el *Provão* es sustituido por el ENADE, que es hecho por área en forma rotativa cada año con otro tipo de normalización y con la inclusión de los ingresantes para poder inferir el valor agregado de un curso. Se hace por muestreo. En 2004 se introduce también el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Está formado por tres componentes principales: la evaluación de las instituciones, de los cursos y el desempeño de los estudiantes.⁸⁸

El nuevo sistema no exige de la universidad la explicitación de planes con metas cuantitativas, pero tampoco compromete recursos para atender metas fijadas de común acuerdo. De confirmarse esta tendencia, ella implicaría una cierta degradación del proceso con el consiguiente riesgo que enfrenta toda evaluación: la acumulación de datos difíciles de interpretar.

En ningún momento se intentó vincular en Brasil los resultados de los procesos de evaluación al financiamiento. En este sentido, es necesario diferenciar entre el financiamiento de las universidades federales y las estatales.⁸⁹

Los sistemas estatales son variados. São Paulo, el sistema más fuerte y que incluye a tres de las mayores universidades del país (la *Universidade de São Paulo*, la *Universidade de Campinas* e la *Universidade Estadual Paulista*), los recursos provienen de un porcentaje del impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS), representando en la actualidad un 9,53% de recaudación. Los recursos son transferidos, mes a mes, en forma de doceavos como una *slump sum*, sin discriminación de partidas, correspondiendo a las universidades decidir su distribución interna. Los niveles salariales son establecidos por las universidades en conjunto, por medio del *Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas*.

Es muy interesante recordar el origen de este modelo de financiamiento. En 1988, una huelga docente de 57 días para reclamar un aumento salarial paralizó las universidades paulistas. Queriendo "autonomizarse" de las luchas salariales, el gobierno del Estado firmó un decreto en febrero del año siguiente, asignando porcentaje del impuesto mencionado a las universidades ha distribuido entre ellas teniendo en cuenta la media de su presupuesto hasta ese momento.⁹⁰

Respecto al financiamiento de las universidades federales, el Ministerio nunca llevó a la práctica sus propósitos de dotar a las universidades con un presupuesto global plurianual. El 90 % del financiamiento recibido del Estado asignado al personal, y el que en su gran mayoría tiene el estatus de funcionario público, lo que constituye la principal limitación a la autonomía de las instituciones.

Dos son las razones que han impedido hasta ahora que las universidades federales - que pueden ser consideradas en América Latina las que más responden a un modelo de institución con una fuerte actividad de investigación y posgrado, y desde ese punto de vista las mejor financiadas y más consolidadas en términos de potencial académico - gocen de autonomía. La principal de ellas es la negativa del personal académico y administrativo de las universidades de cambiar su actual

⁸⁸ Trindade, H. (2007). *Desafios, Institucionalização e Imagem Pública da CONAES (Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior)*. Ministério da Educação e UNESCO.

⁸⁹ Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). *A Educação Superior no Brasil*. *Op.cit.*, p.55

⁹⁰ Mazon, L. y Moraes, A. (2007). *A conquista da autonomia financeira*. Disponible en: <http://pedagogomgreve.blogspot.com/2007/06/conquista-da-autonomia-financeira.html>

situación laboral. La mayoría son funcionarios públicos contratados bajo el régimen jurídico único, con estabilidad independientemente de su desempeño y con una negociación colectiva de salarios. La segunda razón es que actualmente el 30 % del presupuesto del personal (aproximadamente 1 billón de dólares) corresponde a los funcionarios jubilados y las instituciones no quieren asumir este compromiso sin una transferencia de esta erogación al tesoro público, para evitar los posibles inconvenientes de una fluctuación presupuestaria.⁹¹

De todos modos, Brasil cuenta con el sistema más desarrollado de fundaciones de apoyo a la investigación y de fondos concursables, lo que ofrece múltiples oportunidades de financiamiento adicional para las universidades públicas. Para gestionar estos fondos, las universidades a su vez han creado fundaciones que dan flexibilidad a su administración financiera.

En relación a la forma de organización, la gestión de las universidades públicas es en general bastante uniforme siendo sus características esencialmente colegiadas en lo que se refiere a las decisiones académicas, centralizadas y burocráticas y en lo que se refiere a la gestión administrativo-financiera.

Los rectores son elegidos por lista triple, elaboradas por los colegios electorales internos de las universidades y deben estar conformados por un mínimo del 70% de los docentes. Los sistemas estatales son diversos pero el sistema de lista es mayoritario.⁹²

Costa Rica: contratos plurianuales en un sistema autorregulado.⁹³

En términos absolutos, Costa Rica tiene la inversión más alta en educación superior de América Central. El financiamiento está garantizado por la Constitución en su artículo 85. La severa crisis económica que experimentó el país en la década de los 80 y los elevados índices de inflación impidieron que el gobierno pudiera mantener las transferencias a las universidades en términos reales. Como respuesta a esta situación el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) propuso mecanismos de reajuste automáticos para mantener el Fondo Especial para la Educación Superior Estatal (FEES) en términos reales.

En este marco se han aprobado cuatro convenios de financiamiento que han regido por períodos quinquenales. Gracias a estas negociaciones se logró un crecimiento real en el financiamiento a las instituciones públicas. El cuarto convenio (2004–2009), vigente, cambia la indexación a la inflación por una con respecto al PIB, con una progresividad de un 0,90% del PIB en 2005 a un 1,05% en el 2009.

Los convenios quinquenales de financiamiento han demostrado ser un instrumento valioso para asegurar una perspectiva financiera clara, de mediano plazo para las universidades estatales y ordenar su financiamiento y crecimiento. Las tensiones y negociaciones del pasado con el Poder Ejecutivo, muchas veces anuales y con medidas de presión, por un presupuesto justo, han cedido ante un mecanismo quinquenal de negociación, intenso pero que garantiza una relativa seguridad

⁹¹ Schwartzman, S. (2005). O Anteprojeto da Lei Orgânica da Educação Superior: Uma Visão Crítica (com De Moura Castro, C.) y WORLD BANK (2001). *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*. A World Bank Country Study. Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank Publications, Washington.

⁹² Leal Lobo Silva Filho, R. (2006). A Educação Superior no Brasil. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 47.

⁹³ Toda esta sección se basa en el documento: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 224-227.

financiera. Estos convenios se negocian en el seno de la Comisión de Enlace, órgano mixto del Gobierno y CONARE, integrado por los cuatro rectores (as) de las universidades estatales, los Ministros de Educación Pública, quien preside, de Hacienda, de Planificación y de Ciencia y Tecnología. El Gobierno ha cumplido con todos los compromisos de los convenios.

El criterio que ha prevalecido para la distribución del FEES es fijarlo de acuerdo con el tamaño y las características de cada institución. En tanto cada una de las universidades defiende sus intereses para financiar sus necesidades el Poder Ejecutivo intenta racionalizar el gasto e inversión pública. El porcentaje que ha correspondido a cada universidad ha permanecido casi constante durante el período 1989-2005. Es la universidad de Costa Rica (UCR), la que obtiene un mayor porcentaje del FEES (58%), a esta le sigue la Universidad Nacional (UNA) con un 23%, luego el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) con un 11%, y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) con un 7%. El 1% restante se utiliza para financiar al Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Una cuestión muy interesante de subrayar: cuando la indexación ligada al Producto Interno Bruto produjo, ya en el primer año de aplicación del nuevo convenio, un ingreso suplementario a aquel que se hubiese obtenido usando las fórmulas ligadas a la inflación, las universidades estatales tomaron la decisión de que una parte creciente de estos recursos frescos, hasta llegar a un 50% de los mismos, se dedicaran al financiamiento de proyectos interuniversitarios. Se buscó con esta decisión incrementar la articulación y coordinación entre las universidades estatales, en acciones prioritarias y de mayor impacto en el desarrollo nacional.

Paralelamente a la firma del tercer convenio, se creó, en 1999, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) al que se invita a participar, inicialmente, a cuatro universidades privadas. Este convenio es institucionalizado en el 2002 mediante la Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), Ley 8.256. Se crea como órgano adscrito al Consejo Nacional de Rectores (Universidades del Estado). Actualmente, además de las cuatro universidades estatales son parte también nueve universidades privadas.

La creación del Sistema Nacional de la Acreditación de la Educación Superior es un hecho que marca el desarrollo de la educación superior en Costa Rica. Si bien el Sistema puede considerarse en sus inicios, el proceso es irreversible, y su institucionalización mediante una Ley de la República le da carácter oficial y permanente. Esta Ley y la organización del SINAES le da independencia de actuación frente al grupo de universidades estatales que lo originaron. El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es el cuerpo directivo del SINAES y está conformado por ocho miembros, cuatro nombrados por las universidades estatales y cuatro representantes de las universidades privadas.

El SINAES es pionero en la región centroamericana en los procesos de acreditación de carreras y programas. El proceso es voluntario y la evaluación abarca aspectos vinculados con el personal académico, el currículum, los estudiantes, la infraestructura, el equipamiento, la administración y el impacto y proyección de la carrera. La acreditación de un plan, carrera o programa tiene una vigencia de cuatro años. Una vez vencido el período se puede solicitar su revisión y reacreditación. El SINAES realiza una revisión anual del cumplimiento de planes de mejoramiento de la carrera acreditada.

El SINAES reporta 35 carreras acreditadas en abril 2006. De estas carreras 10 son a nivel de bachillerato y 25 de licenciatura. Han iniciado formalmente el proceso de acreditación 59 carreras.

La cultura de la calidad se va estableciendo lentamente. Deben confrontarse las 35 carreras acreditadas con el total de 1.263 carreras ofrecidas. En las universidades estatales, las 18 carreras acreditadas representan un 3,8 % del total y un 2,2 % en las privadas. Parece evidente que no todas las carreras se acreditarán en un primer tiempo, pero en el mediano y largo plazo se espera que el conjunto de carreras permanentes se encuentre bajo un sólido sistema de aseguramiento de la calidad.

El proceso de acreditación de los programas de postgrado está en sus inicios, dentro del mismo SINAES y se espera las primeras acreditaciones ocurran a corto plazo.

Es importante señalar la existencia de una iniciativa regional centroamericana de acreditación, el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES), surgido en el 2005 como un acuerdo del Consejo Superior Universitario Centroamericano, consejo que reúne al conjunto de universidades estatales de Centro América. El SICEVAES actúa como un sistema de acreditación de organismos nacionales de acreditación. Paralelamente, y dentro del marco del Sistema de Carreras y Postgrados Regionales (SICAR) del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), se creó la Agencia Centroamericana de Acreditación de Postgrados (ACAP), cuyo Consejo se encuentra en vías de constitución. En años recientes, y dentro del SICAR, se han acreditado diferentes carreras, reconocidas como centros de excelencia y formación por el CSUCA. Actualmente 33 postgrados son considerados por el SICAR como acreditados en el ámbito centroamericano.

El caso de Costa Rica ilustra un punto importante: el tamaño cuenta. La creación de un marco regulatorio basado en un grado importante de autonomía institucional, evaluación de resultados (si bien, como vimos en forma muy insipiente) e incentivos financieros se ve favorecido en gran medida por la escasa complejidad y tamaño del sistema. Tal vez esto explique que sea el único caso de América Latina en el que se haya podido implementar un sistema de contratos plurianuales con metas negociadas entre las partes.

México: en el laberinto de la modernización

Como en todos los restantes países de América Latina, paulatinamente se pasó de un rechazo a los sistemas de evaluación, considerados como una violación de la autonomía de las instituciones públicas, a una aceptación de la "cultura del evaluación". Una de las razones de esta aceptación ha sido que la evaluación y acreditación de programas de estudio ha pasado a ser un requisito para la obtención de recursos adicionales en el sector público (así como una medida de atracción de estudiantes en el sector privado). Debido a la enorme proporción de los recursos fiscales otorgados que se encuentran comprometidos cada año (irreductibles, alrededor del 80 o 90%), los fondos adicionales proveen los recursos con los cuales mejorar la infraestructura, desarrollar programas de innovación y otras acciones.⁹⁴

Los procesos de acreditación se refieren a programas de estudio – de pregrado o postgrado – y no a las instituciones como conjunto. Fueron establecidos sin necesidad de modificar la legislación respectiva.

El sistema no ha cesado de crecer en complejidad debido a que cada administración en general se ha mantenido sin suprimir los programas ya existentes,

⁹⁴ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 27

aunque vaciándolo de recursos. Por esto, la acumulación de programas se ha ido "estratificando", hasta que en el gobierno 2000/2006 las autoridades educativas del sector decidieron agregarlos en Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y en su homólogo para el postgrado: Programa Integral para el Fortalecimiento del Postgrado (PIFOP).

Número de programas de pregrado y postgrado acreditados (situación a mayo 2006)

Programas de pregrado							Programas de posgrado	
Nivel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Nivel	2006
Nivel 1	473	587	800	989	1,213	1,337	AN	212
Nivel 2	578	798	1,052	1,126	1,092	1,058	CNI	32
Nivel 3	237	481	522	520	504	483	Total	244
Total	1,288	1,866	2,374	2,635	2,809	2,878		

Fuente: Gil Antón, M. y Pérez García, M. J. (2006). *Educación Superior en México, para CINDA, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*, p.29

Los programas de pregrado son evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), órganos que asignan "nivel 1" a aquellos programas de calidad comparable internacionalmente; "nivel 2" a los programas que requieren hacer un mayor esfuerzo para mejorar sus estándares y "nivel 3" a los que requieren de una transformación profunda o de su cierre definitivo. Para los programas de postgrado, AN significa "Alto Nivel"; CNI "Competente a Nivel Internacional".

Con la introducción de mecanismos se ha ampliado la influencia de la autoridad educativa en las instituciones. Pero, ¿cuál ha sido el impacto de estas evaluaciones y acreditaciones? Las opiniones están divididas y seguramente esto responde a un impacto diferenciado dependiendo de las instituciones y programas. En algunos casos han tenido efectos reales, como por ejemplo un incremento en la proporción de profesores de tiempo completo con un postgrado en las universidades públicas (porcentaje que hoy llega a 27% cuando hace 12 años era casi nulo). En muchas instituciones, los Programas Integrales han otorgado un grado mayor de racionalidad a sus procesos y más claridad en la rendición de cuentas.

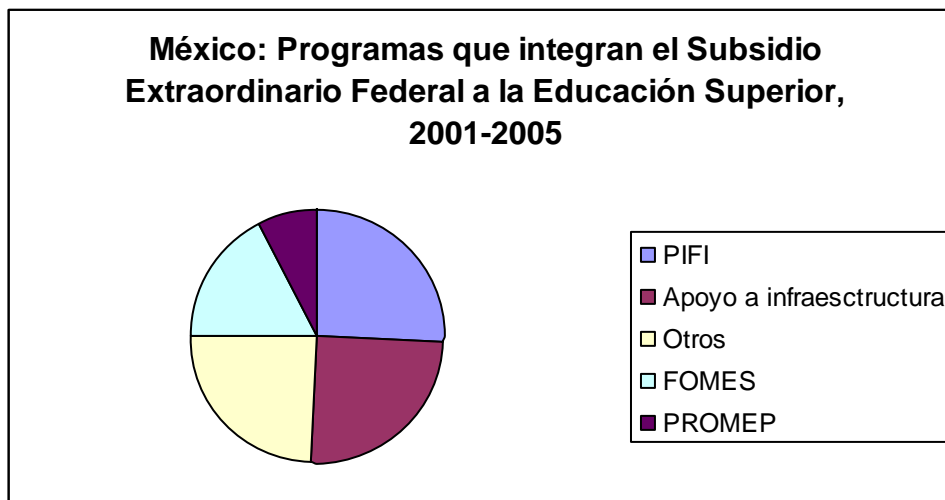
"Sin embargo, en otros casos – o en la mayoría a juicio de ciertos analistas – estos cambios en el rubro de aseguramiento de la calidad han sido sólo aparentes, derivados de la "sed" de dinero adicional. La adaptación a los formatos, afirman, es la regla, y si los formatos cambiaran no habría problema en ajustarse a los nuevos: el dinero es poderoso caballero, pero no suficiente para modificar o generar ambientes académicos consolidados."⁹⁵

Las instituciones públicas obtienen la mayoría de sus recursos de los fondos fiscales. En 2005 el gasto federal en educación superior representó un 0,61% del PIB. El cambio más relevante es el paso de la discrecionalidad prevaleciente durante la época previa a la alternancia política (antes del 2000) a un proceso de negociación y cabildeo con el Congreso, con el fin de obtener más fondos. Este cambio no significa

⁹⁵ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). *Educación Superior en México. Op. cit.*, p. 29

la reducción de dicha discrecionalidad, sino quizás la adopción de formas más complejas, pues el incremento de actores en la arena y sus intereses específicos han dificultado la introducción de esquemas racionales en la distribución de los fondos. Un modelo de asignación de recursos propuesto por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con base en ciertos indicadores y que cuenta con el consenso de las instituciones de educación superior afiliadas, no ha podido ser aplicado.⁹⁶

Desde hace más de 15 años se han establecido programas especiales de naturaleza competitiva, cuyos fondos se incluyen en la categoría del subsidio extraordinario, que tienen una gran importancia para las instituciones dado que el grueso del presupuesto ordinario ya está comprometido en el gasto corriente.



Fuente: Aspectos financieros del Sistema Universitario de Educación Superior, SEP, SESIC, Abril, 2005

Como lo demuestra el gráfico precedente, en el período 2001/2005 los principales programas han sido:

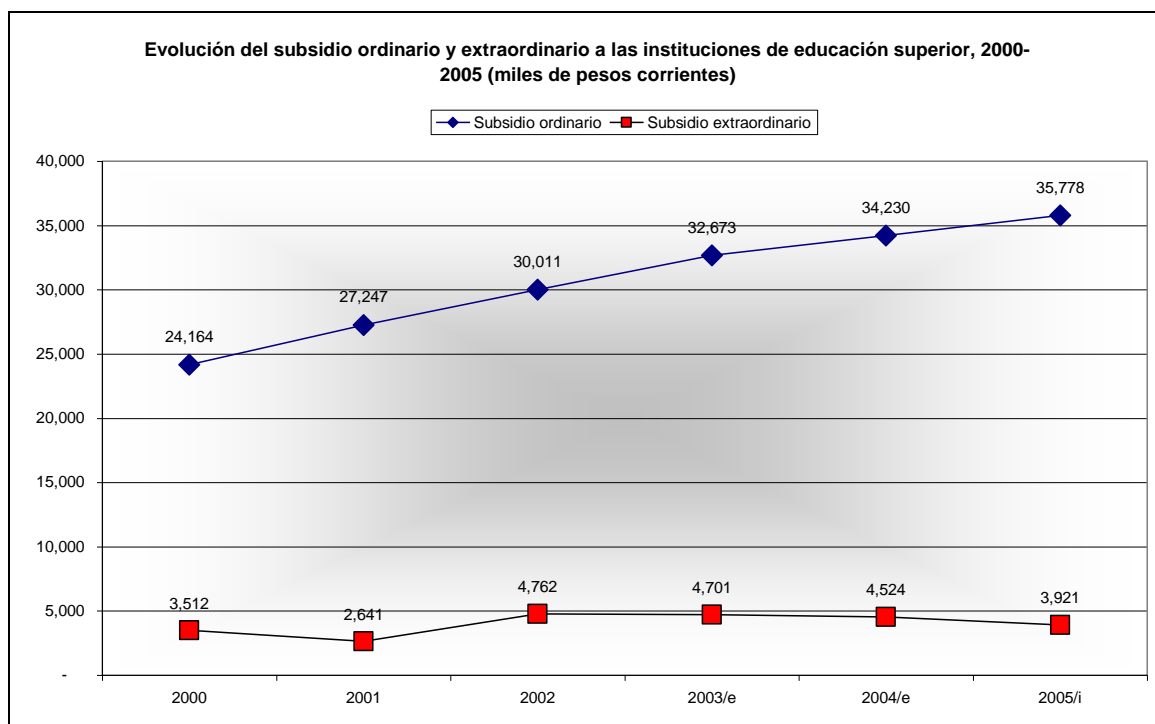
- El Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (*PIFI*), el cual distribuye a las universidades públicas fondos del Gobierno Federal desde el año 2001 con el objetivo de mejorar la calidad de sus programas educativos y de los servicios que ofrecen, así como la calidad de los programas acreditados por organismos especializados o de los procesos de gestión que han sido certificados por las normas correspondientes (Normas ISO-9000). La operación del PIFI persigue dos objetivos generales: 1) la mejora del sistema público de educación superior mediante el fortalecimiento y desarrollo de las IES que lo integran y 2) el logro del reconocimiento social de las IES como resultado de la mejora de sus indicadores de desempeño y la transparencia de su operación.
- El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (*FOMES*), orientado a coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales para el

⁹⁶ Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). Educación Superior en México. *Op. cit*, p. 25

fortalecimiento de las universidades públicas, impulsando la mejora de la calidad de los programas educativos.

- El Programa de Mejoramiento del Profesorado (*PROMEP*), cuyo fin es alcanzar (entre 1996 y 2006) estándares internacionales tanto en la formación como en el desempeño del personal académico de carrera.
- El Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (*FIUPEA*) tiene la finalidad de coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas.
- Otros fondos: Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (*PROADU*), Programa Integral de Fortalecimiento del Postgrado (*PIFOP*), Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (*FAEUP*).

El siguiente gráfico muestra la relación entre el subsidio ordinario y el extraordinario, el que siendo la relación entre ambos en el año 2005 de aproximadamente 1/9. Su impacto resulta muy significativo si se tiene en cuenta su relación con los fondos de libre disponibilidad para inversiones y proyectos.



Fuente Gil Anton, M. y M. J. Pérez García. (2006). *Educación Superior en México*. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*, p. 29

Es importante tener en cuenta que la extensa gama de fondos concursables, a veces superpuestos entre sí, obedece a que las sucesivas administraciones educativas han optado a menudo por crear nuevos mecanismos, los que eran financiados con los recursos de los mecanismos preexistentes, los que por consecuencia eran “vaciados”.

Obedece a la misma lógica la estratificación de mecanismos de evaluación a veces redundantes, ya que los nuevos mecanismos no integraban los precedentes.

Según el estudio de CINDA:

El sector público la tendencia predominante en el periodo es la adopción de gobiernos institucionales no plebiscitarios, que se contraponen a una trayectoria previa —en la cual, por ejemplo, la elección del Rector o de los Directores ocurría mediante procesos de elección directa y secreta de los estudiantes, trabajadores administrativos y académicos—. En los últimos años, a través de nuevas leyes orgánicas, la gran mayoría de las universidades públicas han adoptado formas de gobierno en las que juntas directivas, o cuerpos colegiados con participación mayoritaria de académicos, asumen estas funciones.⁹⁷

Puede resultar ilustrativo contrastar estos marcos regulatorios con los ejemplos de Perú y Venezuela, sin cambios significativos en las políticas públicas en las últimas dos décadas.

Perú: sin autonomía ni recursos

Sólo en 2006 ha sido aprobada la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. Por esto, con excepción de la acreditación de carreras de Medicina, no existen organizaciones ni universidades acreditadas por el organismo nacional.⁹⁸

En Perú, el financiamiento de la educación superior en las universidades públicas es uno de los más bajos de la región: 0,55 % del PIB en 2002. Se lleva a cabo básicamente con las asignaciones del Tesoro Público. Una parte de los estos recursos, muy pequeña en términos relativos al total del presupuesto, provienen del Canon y Sobrecanon petrolero. Los ingresos por canon minero ingresan como transferencias que hacen los gobiernos regionales a las universidades públicas y que por ley deben utilizarse exclusivamente en programas de investigación y desarrollo. Desde el año 2000 hasta el 2005, de los recursos asignados por el Estado a las universidades públicas, se han mantenido en un porcentaje constante y está prácticamente circunscrito a financiar gastos corrientes.

Las universidades públicas se rigen por la Ley Universitaria N° 23733, que establece un sistema de gobierno por elección, tercios entre autoridades, docentes y alumnos determinando los órganos de gobierno y su constitución. Los Consejos Universitarios y de Facultad para las universidades públicas tienen una representación similar de tercios y de miembros.

Este marco regulatorio ha perjudicado las universidades públicas del Perú, las que para subsistir han debido recurrir a diversificar sus ingresos apelando, a veces, a fuentes tan poco ortodoxas como comercializar los cursos para la presentación al examen de ingreso a la universidad. Con un nivel de financiamiento tan reducido, no

⁹⁷ CINDA. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. *Op.cit.*, p. 272.

⁹⁸ CONSORCIO DE UNIVERSIDADES, Conformado por: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima (2006). Informe de Perú. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, pp. 23-25

es sorprendente que los ingresos propios de las instituciones públicas totalizan en 2006 un 34%, porcentaje sólo superado en la región por Chile.

Venezuela: autonomía sin incentivos

Tiene el porcentaje del PIB dedicado a la educación superior más alto de la región, un 2,5%. Junto con Brasil, es el país en el que históricamente se asigna a la educación superior la proporción más alta del gasto educativo, un 42 % en 2002, sin que el país tenga un sistema de postgrado comparable al de Brasil. Como en Brasil, en el presupuesto de las instituciones de educación superior de Venezuela, están incluidos los pasivos y la proporción de presupuesto para los jubilados aumentó de un 20% en 1999 a 31% en el 2004.⁹⁹

La asignación del aporte del Ejecutivo Nacional se realiza a través del Consejo Nacional de Universidades. Tomando como base un estudio que hace la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), que toma en cuenta para su propuesta las hechas por las distintas instituciones, adoptando como criterios de distribución indicadores tales como: cantidad de estudiantes y graduados, personal a dedicación exclusiva, profesores adscritos al Programa de Promoción del Investigador (PPI), programas de postgrado y producción científica cuantificable. En los hechos, el 95% del presupuesto universitario se ha venido distribuyendo de acuerdo al comportamiento histórico de cada institución y sólo un 5% se distribuye entre aquellas instituciones que demuestran un mejor desempeño.¹⁰⁰

A nivel de las instituciones, particularmente en las universidades, se realiza un proceso semejante, en el cual la repartición del presupuesto para el año siguiente entre las diferentes dependencias se hace con base en una propuesta del Vicerrectorado Administrativo u organismo equivalente y la aprobación final que es dada por el Consejo Universitario u órgano equivalente, quien la remite a la OPSU para su revisión técnica y posterior envío a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE).

En los procesos de formulación de los presupuestos de los años 2001, 2004 y 2005 la OPSU pudo instrumentar algunas modificaciones en la asignación con miras a establecer criterios de asignación presupuestaria basados, por un lado, en incentivar y premiar el desempeño académico y administrativo en la gestión universitaria y por otro lado, en reducir las desigualdades en la distribución de los recursos. Sin embargo, para los años 2002 y 2003 no fue posible realizar el mismo procedimiento, debido a la agudización de los conflictos políticos que repercutieron negativamente en la economía del país, por lo que no se pudieron otorgar la totalidad de los recursos aprobados para el año 2002 y se redujo en 11% el presupuesto aprobado para el año 2003. Por otra parte, el programa de la OPSU quedó en suspenso, al ser desplazado su equipo de dirección a finales del 2004.

La tendencia actual es la de un estancamiento del financiamiento a universidades establecidas y un crecimiento del financiamiento para el sector de las nuevas universidades bolivarianas, acompañado de una centralización de los recursos financieros a través del nuevo Ministerio de Educación Superior como ejecutor directo de las políticas públicas.

⁹⁹ García Guadilla, C.(2006). Informe de Venezuela. En: CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p.70.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.67.

En relación con los sistemas de aseguramiento de la calidad, luego de múltiples intentos, en el año 2001 se crea el Sistema de Evaluación y Acreditación (SEA), por resolución del CNU. Se desconoce la situación actual de esta iniciativa.

La política pública de este último período ha estado dirigida, fundamentalmente, a aumentar el acceso a través de la creación de instituciones paralelas a las convencionales, sin ningún interés por la evaluación, ni de las instituciones establecidas ni de las nuevas instituciones creadas dentro del esquema de municipalización.¹⁰¹

El gobierno de las universidades (públicas y privadas, autónomas y experimentales) se rige fundamentalmente por la Ley de Universidades vigente desde 1958 y modificada en 1970. En esta se establece que la autoridad suprema de cada universidad (pública o privada) es el Consejo Universitario, el cual está compuesto por el Rector (quien lo preside), los Vice-Rectores (Académico y Administrativo), el Secretario, los Decanos de las Facultades, cinco representantes de los profesores, tres representantes de los estudiantes, un representante de los egresados y un delegado del Ministerio de Educación. Una particularidad venezolana es que, en las universidades autónomas, es común que sean elegidos rectores y vicerrectores de diferentes sectores políticos o “planchas”, lo que obliga a una cohabitación, no siempre sencilla.

Las universidades nacionales experimentales fueron creadas con el propósito de ensayar nuevas formas de gobierno, organización y funcionamiento. A diferencia de las universidades autónomas, las propias instituciones son las que proponen ternas de candidatos al Ejecutivo a través de un proceso interno de votaciones en el que participan miembros del profesorado y del cuerpo estudiantil. Casi todas las universidades experimentales están organizadas por departamentos y programas, en contraposición con la estructura tradicional de facultades y escuelas que caracterizan a la universidad autónoma y generalmente tienen un Consejo Superior asesor, además de un Consejo Directivo de carácter ejecutivo, en el cual participan representantes de sectores externos a la universidad. Ese cuerpo tiene como función la formulación de políticas de desarrollo, la supervisión general y la evaluación de la institución.

¿Cuánta agua bajo qué puentes?

Una parte importante de la literatura sobre las reformas en las políticas de educación superior en América Latina expresa una confrontación entre dos puntos de vista diametralmente opuestos: mercados versus bien público, emprendedorismo versus valores académicos, etc. Así, mientras algunos textos consideran algunos ejemplos aislados como preanuncio de una tendencia irreversible, otros denuncian lo que temen que ocurra. Dentro de los límites de este trabajo, esta sección procuró describir las formas concretas en que se produjeron innovaciones importantes en las políticas educativas y en qué contexto ello ocurrió. Hay un vínculo, complejo, no unívoco entre la planificación “contextual” y la gobernabilidad de las instituciones, objeto de este trabajo.

¿Qué es lo que podemos concluir de este breve recorrido?

¹⁰¹ CINDA. *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, p. 314.

Implantación paulatina e irreversible de los mecanismos de evaluación y acreditación.

La evaluación y la acreditación llegaron para quedarse. En principio, estos mecanismos han tenido algún impacto, directo o indirecto sobre las instituciones, como por ejemplo:

- Sanciones directas o potenciales de los entes evaluadores (discontinuidad de un programa o requerimiento de medidas correctivas).
- Sanciones indirectas a través del mercado ocasionadas por la publicación de resultados negativos de una evaluación.
- Estímulos financieros para mejora de los aspectos identificados como críticos.
- Cambios relacionados con una necesaria mejora de los indicadores en términos comparativos con los de otras instituciones similares.
- Acceso a fondos concursables que requieren como condición haber completado un proceso de evaluación o 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. Sea por temor a los compromisos de los gobiernos, por crisis económicas, o simplemente por defensa de los “derechos adquiridos” no ha sido posible establecer fórmulas financieras más sofisticadas basadas por ejemplo en indicadores de “*output*” (por ejemplo, número de egresados) o “*throughput*” (por ejemplo, los exámenes rendidos). Ante esta resistencia de las instituciones, los gobiernos han optado por apelar a mecanismos de cuasi-mercado, siendo los más difundidos los fondos concursables. Sin embargo, han demostrado ser eficaces sólo cuando han logrado movilizar una cantidad significativa de recursos en relación a los fondos de libre disponibilidad de las universidades y cuando han logrado mantenerse en el tiempo, más allá de los cambios políticos y de las circunstancias macroeconómicas.

Los marcos regulatorios no han estimulado suficientemente una innovación en las organizaciones

Esto se verifica en los procedimientos de elección o designación de los órganos unipersonales, en la composición de los órganos colegiales y en la creación de un cuerpo de funcionarios administrativos con cargos de responsabilidad. Aún en los casos en que la norma alienta a la incorporación de personalidades externas en los órganos de gobierno, llama la atención las dificultades para institucionalizar su participación en los procesos de decisión. Este es un aspecto en el que cualquier cambio debiera ser inducido, ya que cualquier imposición de la norma sería un contrasentido para la autonomía organizacional.

Las nuevas políticas requieren una mayor capacidad de planificación y gestión de la autoridad educativa...

Las reformas descritas representan un desafío para las instituciones, pero también lo es y no en menor medida para las propias instituciones educativas, 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. El “control a distancia” no significa una renuncia a las responsabilidades de la autoridad educativa, pero sí requiere de reglas de juego transparentes y aceptadas por todas las partes.

... y mejores sistemas de información.

Algunos gobiernos han desarrollado sistemas de información más fiables y completos, utilizándolos a veces como fuente de información pública. Este es el caso de las bases de datos del Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), del sistema de información del SIU y del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) en Colombia.

¿Controlar o inducir?

Es evidente que muchas de las reformas en las políticas educativas se originan en una desconfianza en la capacidad de gobierno de las instituciones. Esta desconfianza puede llevar a inducir un comportamiento diferente de las instituciones. Los colegas mexicanos parecen particularmente sensibles a los límites de intervención gubernamental. Cuando la autoridad educativa saca a relucir "el baúl de los indicadores", es posible que el monitoreo a distancia se convierta, en los hechos, en un marcaje cuerpo a cuerpo. "¿Quieres más dinero? a llenar el formulario y pronto, que se vence el plazo". La rendición de cuentas-valor indispensable se transforma en un *rendirse* de las instituciones ante las *cuentas* que los formularios y señales incentivan porque, los académicos se dividen entre "indicadofílicos" e "indicadofóbicos".¹⁰²

“La desconfianza hacia académicos y estudiantes es la premisa no expresada que recorre el paradigma modernizador. No es la que necesitamos para mejorar. No estoy apelando a una supuesta bondad innata de profesores y estudiantes en contra de la supuesta maldad de los funcionarios: la academia puede ser tanto o más miserable en sus

¹⁰² Acosta Silva, A. (2006). *Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México*, pp. 81-22. Gil Anton, M. (2006). Out entre primera y segunda en *Revista de la educación superior*, Vol. 35, No. 139, p. 93-96. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219242>,

prácticas internas como cualquier otro sector social. Sin embargo, la academia también encierra el potencial de innovar, explorar y abrir nuevos caminos¹⁰³”.

4. Senderos de innovación: una hoja de ruta

1. Hemos definido a la gobernabilidad como la capacidad de articular una visión institucional compartida y de ponerla en práctica (lo que equivale a la racionalidad de fines y racionalidad de medios en Max Weber).

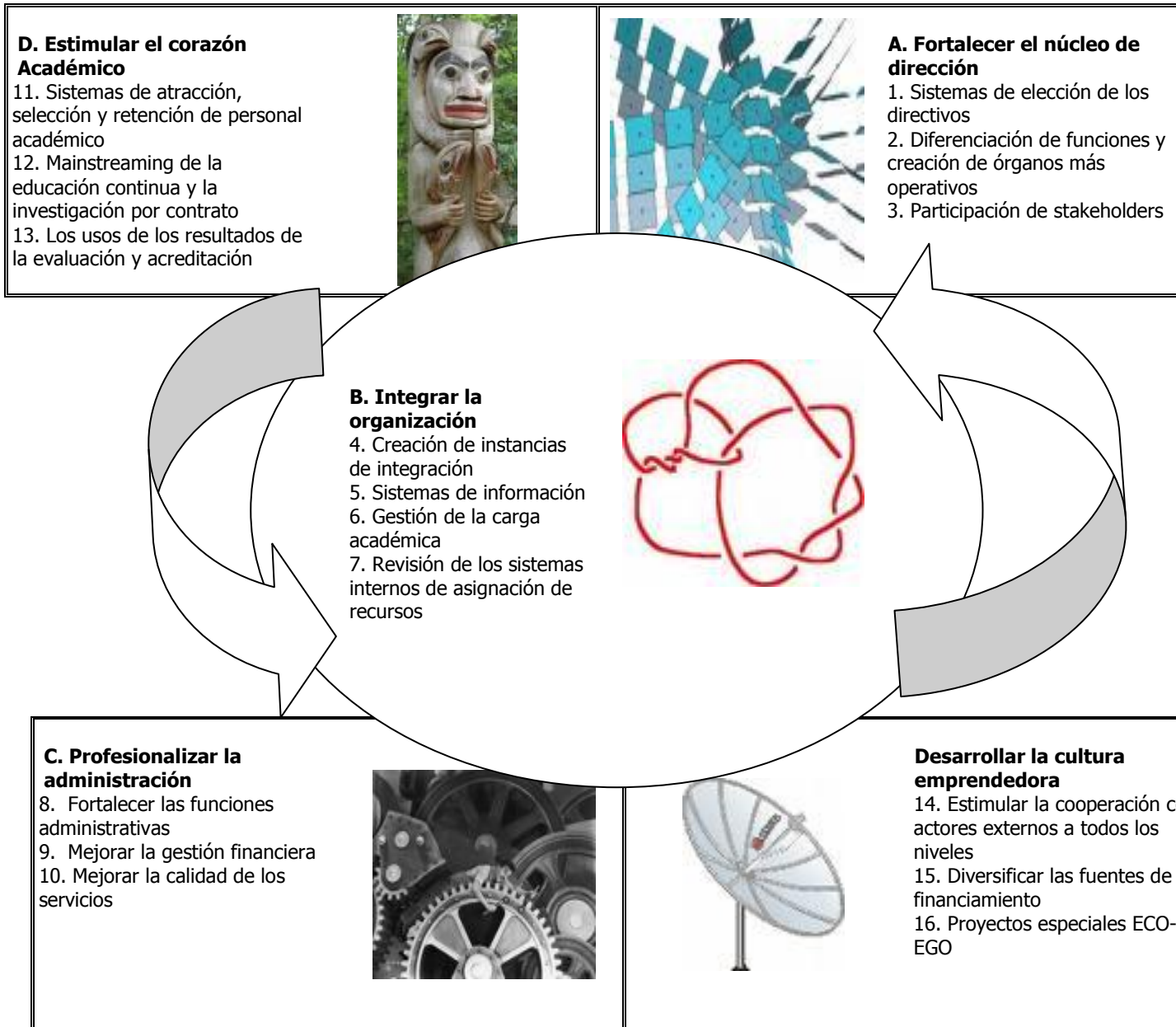
2. La hipótesis es que, no obstante que los gobiernos sólo hayan podido implementar parcialmente nuevas políticas públicas, se están produciendo innovaciones claves en el gobierno de las instituciones.

3. Identificar las innovaciones supone analizar en detalle ciertos procesos en instituciones en términos de gobernabilidad. En palabras de George Keller: “Forget the Grand Plan ...concentrate on details”. Esta sección constituye un mapa conceptual, una hoja de ruta con dos propósitos:

- Inspirar a los líderes institucionales en los tipos de procesos que deberían ser mejorados o impulsados en sus universidades.
- Orientar la investigación empírica sobre los procesos de gobernabilidad.

4. A continuación se identifican 16 procesos con un impacto sobre la gobernabilidad de acuerdo con observaciones en universidades bien gobernadas. No constituyen acciones aisladas. Suelen relacionarse para producir una secuencia de cambios. Debemos a Burton Clark el concepto de “*organizational pathways*”. “*Pathways*” puede ser traducido como senderos, es decir el camino a recorrer, pero también como procesos neurológicos o metabólicos. Los procesos neurológicos son redes de neuronas interconectadas a través de las cuales viaja un impulso nervioso. Los procesos metabólicos se refieren a una secuencia de reacciones catalizadas por encima, mediante la cual una sustancia se convierte en otra. La metáfora es útil para intuir y comprender el proceso que se da en las organizaciones. Cada uno de los procesos descritos a continuación puede estimular la transmisión de un “impulso nervioso” o la transformación de una sustancia en otra. Impulso y sustancia pueden considerarse útiles para la vida de la organización.

¹⁰³ Kent Serna, R. (2007). *La educación superior: Falacias y problemas*. Op. Cit., p. 5



5. Los procesos se presentan agrupados en cinco categorías que se inspiran en gran medida en las categorías desarrolladas por Burton Clark, en “*Creating Entrepreneurial Universities*” (1998) con ligeras modificaciones. Las cinco categorías propuestas son:

- A. Fortalecer el núcleo de dirección.
- B. Integrar la organización.
- C. Profesionalizar la administración.
- D. Estimular el corazón académico.
- E. Desarrollar una cultura emprendedora.

A. Fortalecer el núcleo de dirección

1. **Sistemas de elección de los directivos** ¿Cómo influyen en la formación del liderazgo? “El *sine qua non* de la innovación es la controversia”. El surgimiento y elección de un líder es uno de los aspectos más importantes de la vida de una universidad y es un indicador de su calidad institucional. El Rector es el principal articulador entre los intereses institucionales y el poder de los ministerios. Combinación entre elección y designaciones. Liderazgos fuertes y el síndrome de la “fatiga institucional”.
2. **Creación de órganos colegiados de gobierno más operativos.** Diferenciación y equilibrio entre las funciones de orientación estratégica, ejecución y administración en los órganos de gobierno para evitar un exceso de administración y un déficit de gestión.
3. **La participación de stakeholders en los órganos colegiados.** Mecanismos formales e informales para favorecer su participación en el desarrollo de estrategias y de la oferta académica y de servicios. La internalización de las presiones externas.

B. Integrar la organización

4. **Creación de instancias de integración** para lograr una coherencia en los objetivos institucionales en los distintos niveles de la organización (≠ cohesión de valores): estructuras académicas matriciales, órganos no estatutarios para compensar la baja efectividad de los órganos colegiados. (*Comités Conjuntos para las Grandes Decisiones*)¹⁰⁴, otros mecanismos para compensar la diferenciación habitual en los colectivos académicos.

¹⁰⁴ Seis criterios para analizar los CCGD (Comités Conjuntos de las Grandes Decisiones):

- ¿Composición: directivos, académicos influyentes, funcionarios de la administración?
- ¿Quién lo preside?
- Frecuencia de las reuniones
- Principales tareas
- Actas públicas o secretas
- ¿Qué ocurrió con sus principales decisiones?

5. **La Información cuenta!** impacto de los programas para mejorar la calidad de la información, de los programas de evaluación y acreditación y de los fondos concursables en la información disponible para la toma de decisiones (\neq datos y noticias favorables / montañas de información). Información sobre graduados, deserción de estudiantes, costos, etc. Características de la información útil: selectividad, tiempo útil, fiable. Rol de las redes informales.
6. **La gestión de la carga académica.** Normas para la determinación de la carga académica y su distribución, consolidación por unidades académicas, márgenes de desarrollo estratégico, control de gestión.
7. **Revisión de los mecanismos internos de asignación de recursos:** transparentes y con indicadores de seguimiento. Vincular la gestión académica con la gestión financiera: procesos de preparación y aprobación del presupuesto. Modelos de asignación de recursos al interior de la universidad. Reglas de juego para el establecimiento de proyectos o inversiones prioritarias. Las unidades académicas como centros de costos. El control de gestión: mecanismos de seguimiento.

C. Profesionalizar la administración

8. **Fortalecer las funciones administrativas:** experiencias de emergencia de carreras de administrador universitario: secretarios generales, gerentes (vs. *spoils systems* como expresión de influencia de la politización y clientelismo en los procesos electorales).
9. **Mejorar la gestión financiera:**
 - Monitorear de manera continua los flujos de ingreso;
 - desarrollar políticas de precios;
 - compartir los ingresos obtenidos y los excedentes generados entre la universidad a nivel central y sus departamentos;
 - mantener la confianza de los académicos en el proceso de obtención de recursos en el mercado, evitando que esta actividad sea visto como una estrategia que choca con los valores académicos o perjudica las funciones centrales de la universidad;
 - desarrollar capacidades y profesionalizar la gestión de estos procesos comerciales tanto a nivel central como de departamentos y facultades¹⁰⁵
10. **La mejora de la calidad de los servicios:** Prácticas habituales. Racionalización de procesos.

D. Estimular el corazón académico

¹⁰⁵ Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*.

11. **Sistemas de atracción, selección y retención de personal académico:** el rol del postgrado y la investigación, incentivos; mecanismos de promoción; planificación de la renovación del plantel académico.
12. **Mainstreaming de la educación continua y la investigación por contrato para la innovación de las funciones centrales de la institución.** Remontar la corriente. Consecuencias institucionales de la captación de recursos y la venta de servicios. Organizaciones periféricas (*Extended periferias*: Burton Clark vs. privatización de espacios) Estímulos al emprendedorismo académico.
13. **La utilización de los resultados de la evaluación y la acreditación.** Los usos de la adversidad.

E. Desarrollar una cultura emprendedora

14. **Estimular la cooperación con actores externos a todos los niveles.**
15. **La diversificación de las fuentes de financiamiento:** captación de recursos para proyectos estratégicos, constitución de una cartera de proyectos para la captación de recursos públicos o privados, círculos virtuosos de financiamiento: obtención de resultados – credibilidad institucional – nuevos recursos, el rol del rector.
16. **Proyectos especiales ECO (*outward looking*) – EGO (construcción de una identidad):** la tensión entre identidad institucional y apertura al entorno.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Andion Gambia, M. (2006). Políticas públicas de educación superior. En : *Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios*. Revista de Investigación Educativa, mayo, No. 045. Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/340/34004513.pdf>

Arriaza, R. (2003). Reformas y tendencias de cambio en la educación superior y sus instituciones en Centroamérica. Informe para el Programa Observatorio de la Educación superior en América Latina y el Caribe. *Las reformas en la educación superior en la última década en América Latina y el Caribe*. IESALC/UNESCO. Disponible en : http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/centroamerica/ref_centroamericana_final.pdf.

Balan, J. (2006). Reforming Higher Education in Latin America: Policy and Practice. *Latin American Research Review* - Volume 41, Number 2, 2006, pp. 228-246.

Becerra, M., Cetrangolo, O., Curcio, J. y Jimenez, J. P. (2003). *El gasto público universitario en la Argentina*. Documento de trabajo N.8/03. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). *Principales innovaciones en la educación superior chilena: 1987-2002*. Santiago de Chile. Preparado para IESALC/UNESCO. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/chile/Reformas%20en%20la%20ES%20Chilena.PDF>

Bernasconi, A. y Gamboa Valenzuela, M. (2002). Evolución de la Educación Superior en Chile. Informe preparado para IESALC/UNESCO, Proyecto *Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/legislacion/nacionales/chile/leg_cl.pdf

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Preparado para IESALC/UNESCO. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

Bricall, J. M. (2005). *Gobierno y administración de las universidades*. Entrevista para “Conversando con Directivos universitarios”, Uniersia y COLUMBUS. Disponible en: <http://www.columbus-web.com>

Broto, A. y Macchi, J. (2002-2003). El financiamiento universitario. En: *Políticas de estado para la universidad argentina: balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, p. 166-170, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Buenos Aires.

Brunner, j. j. (2002). nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en américa latina. En *Políticas públicas: demandas sociales y gestión del conocimiento*. CINDA. Santiago de Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/DemandasES_versionDEF.pdf

Brunner, J. J. y Tillett, A. (2005). *Universities: Conditions for changing organizational culture*. Santiago de Chile. Disponible en: http://mt.educarchile.cl/archives/Dubrovnik_def.pdf

Brunner, J. J. (2006). *Mercados Universitarios, Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión*. Proyecto FONDECYT: Educación Superior Universitaria 1990-2004: Mercado y Regulaciones. Santiago de Chile. Disponible en: <http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/Imprimir.pdf>

Clark, B. R (1988). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. IAU Press. Issues in Higher Education. Pergamon. Paris, France.

Del Bello, J. C. (2003). *La Agenda de la Política Universitaria para la Primera Década del Milenio*. Documento preparado para el Banco Mundial. Buenos Aires.

Del Bello, J. C. (2007). *Gobernanza de los Institutos Públicos de Investigación en América Latina y el Caribe*. Primera Reunión Hemisférica de CTI.

Dias, C. L., Horiguela, M. de L. M. and Marchelli, P. S. (2006). Policies for the assessment of higher education in Brazil: a critical review. *Educ. Pesqui.*, Sept./Dec. 2006, vol.32, no.3, p.435-464. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v32n3/a02v32n3.pdf>

Didriksson, A. (1994). Gobierno universitario y poder. Una visión global de las formas de gobierno y la elección de autoridades en los actuales sistemas

universitarios, en *Perfiles Educativos*. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13206403>

Espinoza, O. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in the Chilean higher education system, 1981-1998*. Doctoral dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.

Fauvet, J.-C. (1995). *La Sociodynamique. Concepts et méthodes*. Editions d'Organisation, Paris.

Fielden, J. (2006). *Global Trends in University Governance*. Informe y Apéndices no publicados / revisados.

Fortes, M. y Malo, S. (2004). An Assessment of Peer Review Evaluation of Academic Programmes in Mexico. En: *Tertiary Education and Management*, Volumen 10, Número 4, pp. 307-317. Springer Netherlands.

García de Fanelli, A. M. (2001). *La gestión universitaria en tiempos de restricción fiscal y crecientes demandas sociales: Universidad de Belgrano. Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/documentosinteres/argentina/La%20gesti%C3%B3n%20universitaria%20en%20tiempos%20de%20restricci%C3%B3n%20fiscal.pdf>

García de Fanelli, A.M. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos*. Buenos Aires, Fundación OSDE.

García de Fanelli, A. M. (2005). *Acceso, abandono y graduación en la educación superior argentina. SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina)*. DEBATE 5: Educación superior. Acceso, permanencia y perfil social de los graduados comparados con los egresados de la educación media. IESALC-UNESCO, IPE, OEI.

García de Fanelli, A. M. (2006). Los contratos-programa en las universidades: Lecciones de la comparación internacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 14(11). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v14n11/>

García-Sicilia, F. y Moreno Castaño, B. (coords) (2006). Compilación de documentos presentados durante la 1era Reunión de la IAUGB (International Association of University Governing Bodies). *La sociedad se encuentra con la universidad*. Granada. Colección Madrid .

Gil Anton, M. (2006). Out entre primera y segunda. En *Revista de la educación superior*, Vol. 35, No. 139. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219242>,

Gornitzka, Å., Kogan, M., Amaral, A. (eds). (2005). *Reform and Change in Higher Education: Analysing Policy Implementation*. Consortium on Higher Education Researchers (CHER), Springer, University of Twente, The Netherlands.

Gumport, P. J. y Sporn, B. (1999). *Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration*. National Center for Postsecondary Improvement. Stanford University.

Gurria, M. y Wolff, L. (2005). *Money Counts: Projecting Education Expenditures in Latin America and the Caribbean to the year 2015*. UNESCO Institute for Statistics, Montreal.

Holm-Nielsen, L., Jeppesen, J. S. y Thorn, K. (2004). *Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education: Identifying Finance Reform Options for Chile*. Department for Human Development, Latin American and Caribbean Region, World Bank.

Holm-Nielsen, L.B. y Thorn, C. (2005). *Higher Education in Latin America - A Regional Overview*. Banco Mundial. Consultado en agosto, 2007. Disponible en: http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/LAC-TE_Colombia_021705.pdf

Ibarra Colado, E. y Rondero López, N. (2001). La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad. En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, Volumen III (2), abril-junio, ANUIES. Disponible en: http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/index.html

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. Disponible en: http://www.educ.ar/educar/site/educar/kbee:/educar/content/portal-content/taxonomia-recursos/recurso/f28b0ed3-bf31-4a29-8e63-cdc9a898421e.recurso/a960a26a-ef5e-4432-aa19-30b686021ac5/estudio_sobre_el_impacto_de_la_coneau.pdf

Kandel, V. (2005). Algunas reflexiones en torno al gobierno, la representación y la democracia en la universidad argentina. En: *Revista de la educación superior* N° 125, México.

Kent Serna, R. (2007). *Institutional Reform in Mexican Higher Education: Conflict and Renewal in Three Public Universities; 02/98, EDU-102*. Paper produced as an outcome of the Latin American Fellows Program on Higher Education at the Harvard Graduate School of Education, Spring 1996. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/edu-102e.pdf>

Kent Serna, R. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. En: *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIV (2), No. 134, Abril-Junio de 2005. Disponible en: http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/134/03.html

Lardera, S. y Quinio, B. (1996). *Information et décision stratégique. Accordons les instruments. Stratégies et Systèmes d'information*. Masson, Paris.

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.

Martínez, E. y Vessuri H. (1997). Reformas recientes en el sistema de educación superior venezolano. En: Mugaray, Valenti G. y A. (coords.) *Políticas públicas y educación superior*, ANUIES, México

Mundet, E. (2003). *Innovaciones y reformas en el sistema de educación superior de Argentina, sus antecedentes, implementación y resultados*. Trabajo encomendado por el IESALC para su Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Argentina. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/argentina/ref_ar_mundet.pdf

Palomo, I. F., Veloso, C. G. y Schmal, R. F. (2007). Sistema de Gestión de la Investigación en la Universidad de Talca, Chile. En: *Información Tecnológica*, vol.18, no.1, p.97-106. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07642007000100014&script=sci_abstract&tlng=en

Plank, D. N. y Verhine, R. E. (2003). Corporativismo, Estancamiento político y decadencia institucional en las universidades federales de Brasil. En: *Revista latinoamericana de estudios educativos*. 1er trimestre, Año/Vol. XXXIII, No. 001, pp. 99-136. Centro de Estudios Educativos, México. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/270/27033103.pdf>

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.

Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series, N° 4, Banco Mundial.

Salmi, J. (2007). Autonomy from the State vs. Responsiveness to Markets. In: *Higher Education Policy*, Volumen 20, Editor: Jeroen Huisman, University of Bath. Palgrave Macmillan Publisher, UK.

Sánchez Martínez, E. (ed.) (1999). *La Educación Superior en Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos*. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Schwartzman, S. (1996). *América Latina: Universidades en Transición. Organización de Los Estados Americanos*. Washington. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/oea_esp/oea_esp.htm#indice#indice

Schwartzman, S. (2000). A Revolução Silenciosa do Ensino Superior. Presentación al seminario *O Sistema de Ensino Superior brasileiro em Transformação*. São Paulo, NUPES/USP. Publicado en Eunice Ribero Dirham y Helena Sampaio, *O Ensino Superior em Transformação*, São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES/USP).

Schwartzman, S. (2000). Propuesta de una agenda de investigación sobre la educación superior. Presentación al seminario. *Luego de la evaluación - los desafíos de la universidad latinoamericana*. Departamento de sociología, Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Azcapotzalco, México. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/luego_eval.htm

Schwartzman, S. (2004). Educação: a nova geração de reformas. Publicado em Fábio Giambiagi, Guilherme Reis, J. e Urani A. (orgs), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, pp. 481-504. Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/reformas.pdf>

Schwartzman, S. (2005). *O enigma do ENADE*. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/>

Schwartzman, S. (2005). A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias. Publicado em *Estudos - Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Brasília, v. 23, n. 35, p. 9-18. (com Cláudio de Moura Castro).

Schwartzman, S. (2005). As razões da Reforma Universitária. Publicado em *Ciência Hoje*, vol. 36, pp. 18-22.

Schwartzman, S. (2006). *Education Institutions and the new requirements for the preparation of high-level human resources in Latin America*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Brasil. Disponible en: http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_ibercop.pdf

Schwartzman, S. (2007). *The National Assessment of Courses in Brazil*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS, Brasil. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/provao2.pdf>

Sota Nadal, J. (coord.) (2002). *Diagnóstico de la Universidad Peruana: razones para una nueva reforma universitaria*. Informe preparado por la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (CNSRU), creada por Resolución Suprema 305-2001-ED y presidida por el Arq. Sota Nadal. Lima, Perú.

Toscano, A. R. (2005). Análisis exploratorio de los efectos del FOMECA Y la CONEAU en las universidades argentinas: ¿erosión de la frontera entre lo público y lo privado?. En Gentili, P. y Levy, B.. *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Estudios sobre Políticas universitarias. CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lbecas/espacio/Toscano.pdf>

Trindade, H. (2003). O discurso da crise e a reforma universitaria necessária da universidade brasileira. En: *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero*. Marcela Mollis. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://168.96.200.17/ar/libros/mollis/trindade.pdf>

Vanossi, J. R. (1979). *Balance de 70 años de reforma universitaria*. FFyL, Buenos Aires.

Velasquez Silva, D. (2005). *Gobierno de las Universidades de América Latina. Derecho universitario comparado*. Documento de trabajo No. 11. Comisión de coordinación de Reforma Universitaria. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

Velilla, M. A. (2003) *Informe sobre las Reformas Universitarias en Colombia*. Estudios Nacionales realizados por el IESALC-UNESCO. (En colaboración con: Gomez, R., Romero, Y. y Moreno, J. C. Moreno). Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/colombia/Informe%20Reforma%20Colombia%20-%20final%20-%20Velilla.pdf>

De Vries, W. (2001). Gobernabilidad, cambio organizacional y políticas públicas. En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, Volumen III (2), abril-junio, ANUIES. Disponible en: http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/index.html

Weick, K.E. (1974). Middle range theories of social systems. En: *Behavioural Science*, vol. 19, pp. 357-367.

Westphal, J. D. and Zajac, E. (1998). The symbolic Management of Stockholders: Corporate Governance Reforms and Shareholder Reactions. In: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 43, No 1 (Mar., 1998), pp. 127-153.

World Bank (2001). *Higher Education in Brazil: Challenges and Options*. A World Bank Country Study. Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank Publications, Washington. Disponible en: http://www.tfhe.net/resources/higher_edu_brazil.htm

World Bank (2003). *Tertiary Education in Colombia: Paving the Way for Reform*. A World Bank Country Study. The World Bank Publications, Washington. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihec/regions/WorldBank_Colombia.pdf