

Senderos de Innovación: repensando el Gobierno de las universidades en América Latina

Daniel Samoilovich

**Conferencia Regional de Educación Superior
CRES 2008**

IESALC-UNESCO

Cartagena de Indias, Colombia
4 al 6 de junio de 2008

Transformaciones en el gobierno de las universidades de AL

- Esta presentación se basa en el trabajo llevado a cabo para la CRES, una colaboración de Columbus con IESALC y la Universidad de Buenos Aires.
- Continúa un trabajo previo sobre las universidades europeas que constata un evidente aumento de la capacidad de gobierno en los últimos 20 años.
- ¿Qué tendencias podemos percibir en similar período en las universidades de América Latina?
- Para limitar la gran heterogeneidad de situaciones, el análisis se circunscribe a las universidades públicas.

Punto de partida

- El gobierno es un factor clave del desarrollo de las universidades, de su contribución a la sociedad y, por lo tanto, del apoyo que de ella reciben.
 - Depende en gran medida de las políticas públicas (normativa+ incentivos + rendición de cuentas).
 - Aun cuando éstas no sean suficientemente ambiciosas y articuladas, es posible identificar innovaciones significativas para un mejor gobierno de las universidades.
-

A título ilustrativo: 34 reformas en 14 países europeos

- ❑ Entre 1986 y 2004 se introdujeron en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.
- ❑ No incluyen las reformas relacionadas con el Proceso de Bologna.
- ❑ Para encontrar otro período de reformas tan trascendentes es necesario remontarse al período que siguió a la revuelta estudiantil de 1968.

Dos décadas de reforma en las leyes europeas de educación superior

■ 1986- Finlandia-Acta de desarrollo de la Educación Superior ■ 1986-Países Bajos-Acta de Educación Superior, Autonomía y Calidad ■ 1989-Italia- Ley de autonomía estatutaria universitaria ■ 1988-Reino Unido-Acta de la Reforma Educativa ■ 1992-Suecia-Acta de educación superior ■ 1992-Reino Unido-Acta de la Educación Superior y Continua ■ 1992-Países Bajos-Acta de educación superior y la investigación ■ 1993-Austria-Acta federal de la organización universitaria ■ 1993-Dinamarca-Acta universitaria ■ 1993-Suecia-Ordenanza de educación superior ■ 1995-Noruega-Acta universitaria ■ 1993-Italia-Ley de autonomía financiera ■ 1996-Países Bajos-Acta de calidad y practicas universitarias ■ 1997-Países Bajos-Acta de la modernización del gobierno universitario ■ 1997-Austria-Acta universitaria ■ 1997-Irlanda-Acta universitaria ■ 1997-Italia-Ley de Autonomía Didáctica ■ 1997-Finlandia-Acta universitaria ■ 1998-Austria Acta de la organización universitaria de las universidades de arte ■ 1998-Bélgica-Decreto de financiamiento de la educación universitaria ■ 1998-Alemania-Marco legal sobre educación superior ■ 1999-Austria-Legalización de universidades privadas, con un sistema de acreditación (AAC) ■ 2000-Italia-Decreto reglamentario de la autonomía didáctica ■ 2001-Alemania-Ley de asistencia financiera ■ 2001-España-Ley Orgánica de Universidades ■ 2002-Austria Acta de los programas de estudios universitarios ■ 2002-Noruega-Reforma del Acta universitaria ■ 2003-Dinamarca-Acta de universidades ■ 2003-Suecia-Ordenanza de la educación superior ■ 2004-Reino Unido-Proyecto (Bill) de Ley de Educación Superior ■ 2004-Austria-Acta universitaria ■ 2006-España-Ley Orgánica de Universidades ■ 2007-Francia-Ley relativa a las libertades y responsabilidades de las universidades – LRU. ■ 2007-Portugal-Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

Cinco pilares de las nuevas políticas de Estado

- ❑ Aumento de la autonomía universitaria.
- ❑ Metas negociadas entre la universidad y la autoridad educativa.
- ❑ Presupuestos globales.
- ❑ Margen de libertad para la gestión de recursos humanos.
- ❑ Evaluación de resultados vinculada a incentivos.

Impacto en las instituciones (I)

- Incentivadas por nuevos modelos de asignación de recursos, las universidades entran en competencia y diseñan **estrategias de diferenciación**.
- Cambian los **modelos de gobierno y sus diseños organizativos**.
- Se fortalecen las posiciones de autoridad (rectores, decanos, directores de departamento, etc.) con la implantación de **órganos específicos de gobierno ejecutivos dotados de amplios poderes**.
- En ellos aumenta la **participación de miembros externos** y se circunscribe la participación representativa de los colectivos universitarios.

Impacto en las instituciones (II)

- Cambian las **formas de designación** de los órganos unipersonales y **se profesionalizan las funciones ejecutivas**.
- La mayor autonomía **revaloriza la capacidad de intervención de los académicos en los ámbitos que les son propios**.
- Se ensayan formulas de **equilibrio entre la necesaria cohesión y la obligada diferenciación**.
- El éxito en las organizaciones: más que el mejor modelo, **interesa la capacidad de ensamblaje de los distintos elementos entre sí**.

Nuevas políticas en América Latina

Introducidas por los gobiernos desde principios de la década del 90, a fin de estimular un mejor desempeño de las universidades:

- ❑ Cambios en la normativa
- ❑ Introducción de sistemas de evaluación y acreditación
- ❑ Aplicación de nuevos mecanismos de financiamiento

Dos décadas de reforma en las leyes de educación superior en AL

- 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 52° y el párrafo 6° 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”.

Una vocación reformadora de alcance limitado

- En los últimos 20 años, 13 países han modificado su ley de ES; cinco de ellos, en los últimos 10 años.
- La falta de consenso en el parlamento y la presión de las propias universidades, multiplica la cantidad de proyectos y pospone su aprobación.
- Los gobiernos prefieren no abrir un frente de conflicto con sindicatos docentes, estudiantes, etc., que suele tener grandes repercusiones en la opinión pública.

El paradigma subyacente es un “mix” de regulación + incentivos

- En principio, si se otorga a las instituciones un mayor grado de autonomía y se las somete a una evaluación de resultados con incentivos financieros y de otro tipo adecuados, las universidades deberían incrementar su calidad, relevancia y eficiencia.
- Sin embargo, en general:
 - los gobiernos no han jugado a fondo la carta de la autonomía ..., a menudo las universidades tampoco!
 - la implantación de sistemas de evaluación/acreditación es generalizada e irreversible, pero avanza a diferentes velocidades;
 - la introducción de mecanismos financieros alternativos es limitada y, con frecuencia, aleatoria y fluctuante.














Un margen de autonomía *relativamente* amplio

Podemos atribuir el grado de autonomía de las instituciones en un determinado país teniendo en cuenta cinco funciones principales (subdivididas en 10 criterios):

- 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.

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 Estaduais	P	S	S	V	S	N	S	V	S	S
	 Chile Tradicionales Estatales	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 Estatales	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
	 México Inst. tecnológicas	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

Algunas limitaciones significativas

- Las principales limitaciones se plantean en 5 criterios:
 - la autonomía organizacional;
 - reasignación de recursos;
 - tomar créditos;
 - firmar y rescindir contratos con el personal académico
 - y fijar sus salarios.
- Las universidades con menor grado de autonomía son las federales de Brasil, los institutos tecnológicos de México y las universidades nacionales y territoriales de Colombia.
- La ausencia de autonomía provoca un infantilismo gerencial.

Sistemas de evaluación/acreditación en toda la región

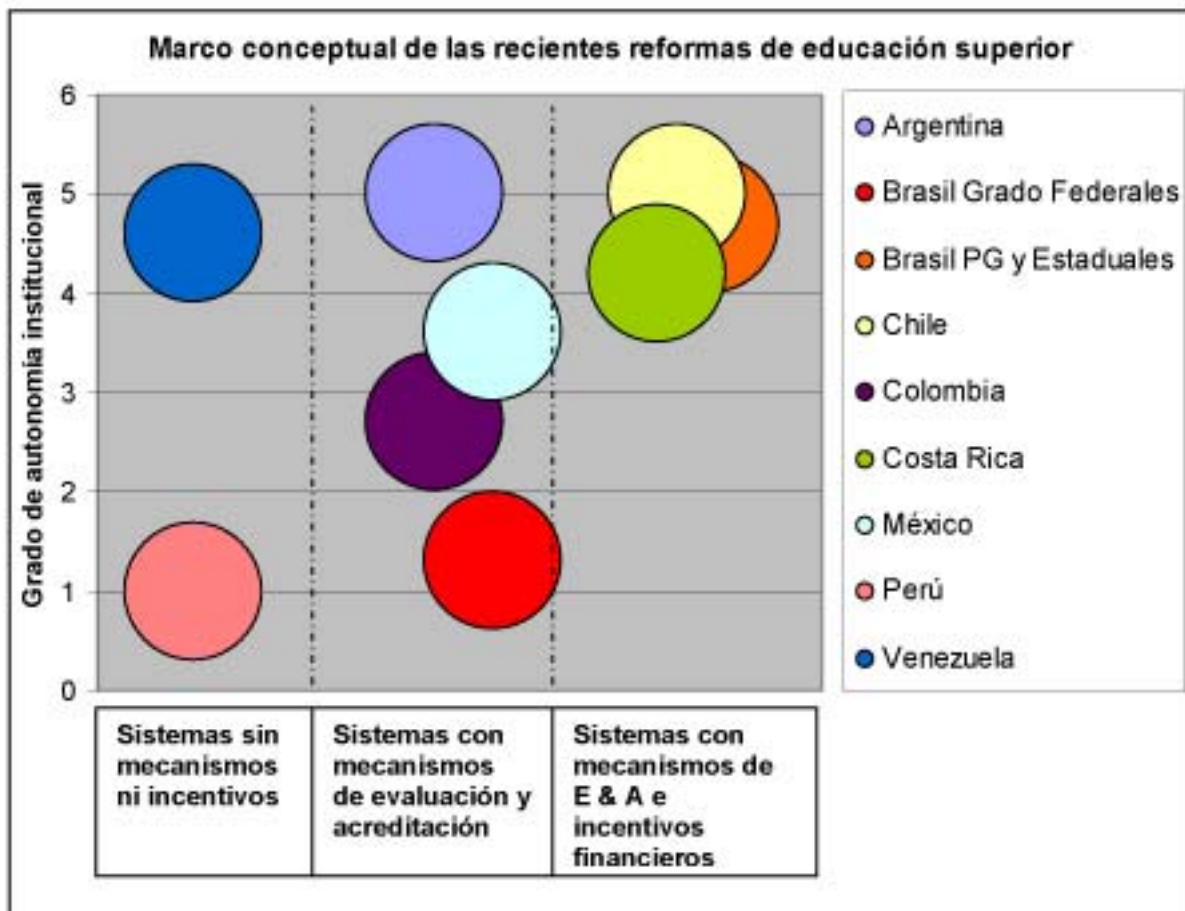
- ❑ Su difusión en un terreno fértil: acelerada expansión de la matrícula, explosivo crecimiento de las instituciones privadas e internacionalización de la ES.
- ❑ A través de ellos se busca estimular el mejoramiento y desempeño de las universidades y garantizar estándares de formación.
- ❑ Los principales avances se dan en la acreditación de grados y postgrados, dependiendo de los países, con menores avances en la evaluación de carreras y en la evaluación institucional.
- ❑ Principales *drivers*: la obligatoriedad, la protección de mercado o el acceso a fondos concursables.

Los financiamientos históricos siguen siendo la práctica habitual

- El financiamiento público de la ES prácticamente se duplicó entre 1995 y 2002, pero la expansión de la matrícula hizo que el promedio de gasto por estudiante se incrementara sólo en un 20% (en 2002: 2381 US\$).
- Los intentos de apartarse de los modelos 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 se han establecido fórmulas financieras más sofisticadas basadas por ejemplo en indicadores de "output" (por ejemplo, número de egresados) o "throughput" (por ejemplo, los exámenes rendidos).

Pero mecanismos de financiamiento alternativos en Brasil, Chile, CR...

- Los gobiernos han optado por apelar a mecanismos de cuasi-mercado, principalmente fondos concursables, eficaces sólo si:
 - representan una cantidad significativa de recursos en relación a los fondos de libre disponibilidad de las universidades;
 - logran mantenerse en el tiempo, más allá de los cambios políticos y de las circunstancias macroeconómicas.
- Principales innovaciones: financiamiento de las universidades paulistas (ICMS); financiamiento del postgrado en Brasil; contratos plurianuales en Costa Rica (el tamaño cuenta) y mecanismos de distribución de los aportes fiscales en Chile.



¿Controlar o inducir?

- ❑ Muchas de las reformas se originan en una desconfianza en la capacidad de gobierno de las universidades.
- ❑ El « baúl de los indicadores»: monitoreo a distancia o marcaje cuerpo a cuerpo.
- ❑ La academia encierra un potencial de innovación y apertura de nuevos caminos.

¿Cuánta agua bajo qué puentes? (I)

- ❑ Con excepciones, la principal limitación a la **autonomía universitaria** no es la norma, sino la capacidad institucional de asumir mayores márgenes de maniobra con responsabilidad.
- ❑ Los **sistemas de evaluación y/o acreditación** llegaron para quedarse, aunque avanzan a paso desigual.
- ❑ Los **financiamientos históricos** siguen siendo la norma y es difícil cambiar el modelo sin un incremento significativo de recursos.
- ❑ Se han implementado **mecanismos de cuasi mercado**, principalmente fondos concursables, con efectos positivos y efectos no deseados.

¿Cuánta agua bajo qué puentes? (II)

- ❑ Las nuevas políticas requieren una **mayor capacidad de planificación y gestión de la autoridad educativa** y mejores sistemas de información.
- ❑ Los marcos regulatorios no estimularon innovaciones organizacionales y **no se verifican cambios significativos en los modelos de gobierno.**
- ❑ Pese a un consenso sobre las deficiencias del gobierno de las universidades, las instituciones son **conservadoras a la hora de imaginar nuevas formas.**
- ❑ Se ha incrementado interacción de la universidad con actores externos, pero **la participación de miembros externos en los órganos de gobierno es sumamente limitada** y adquiere un carácter predominantemente representativo.
- ❑ Las dificultades con que se enfrentan las universidades les llevan, en algunos casos, a dar pasos concretos para **profesionalizar su administración.**

Universidades en el laberinto

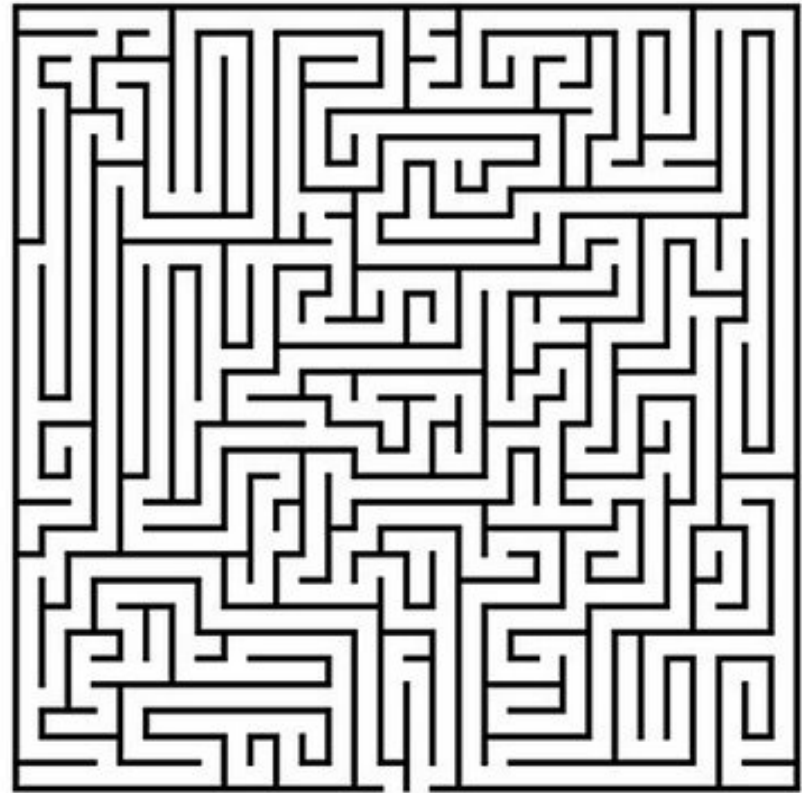
(sobre regulación + endogenia)



Según cuenta Ovidio...

“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**”

Metamorfosis



Dédalo, “el ingenioso” (el universitario?)...

- Arquitecto y escultor, considerado el inventor por antonomasia en la mitología griega. Sócrates se hacía pasar por descendiente de Dédalo. Creó
 - el laberinto del Minotauro,
 - 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 Dédalas en Cerdeña,
 - el santuario de Ptah en Menfis
 - imágenes en madera que movían manos y ojos y sabían hablar
 - ... y unas alas para poder volar.
- Pero, encerrado por el rey Minos, no puede escapar del laberinto que él mismo construyó.
- Del laberinto se sale por arriba: el cambio en las organizaciones complejas, viene de afuera.

El gobierno es un factor clave del desarrollo de las universidades

- La respuesta de las universidades a los requerimientos del entorno depende en gran medida de la capacidad de gobierno de las instituciones.
- Un gobierno eficaz, innovador y responsable ante el Estado y la sociedad permite **preservar la autonomía** de la institución.
- Inversamente, una institución paralizada por las inercias institucionales e intereses creados, legitima medidas de **control e intervención externa**.

La caída de ICARO, *Peter Brueghel, 1558,* *Musées Royaux des Beaux-Arts de Bélgica*





Cuánto le importa a la sociedad la renovación de sus universidades?

- “En la inmensidad del paisaje, Brueghel empequeñece la caída de ICARO hasta la falta absoluta de significación. Nadie toma cuenta de ella. La vida continúa”.

Edwin Mullins



Jacques-Henri Lartigue
The Big Splash, 1911

¿Qué es el buen gobierno?

- Capacidad de articular un proyecto institucional y de llevarlo a la práctica (de la **visión** a los **resultados**).
- Las distintas **formas de gobierno son contingentes**: ninguna forma garantiza el buen gobierno, ni existe una sola forma de alcanzarlo.
- Su mayor o menor grado depende de la **cohesión** de valores entre sus actores clave y la **coherencia** con que su núcleo de gobierno encara sus prioridades institucionales.

Planificación estratégica: ¿clave del buen gobierno?

- ❑ La intención estratégica (Mintzberg) es una parte importante del gobierno o dirección de las organizaciones.
- ❑ Muchos intentos fracasan, no sólo por razones técnicas.
- ❑ A diferencia de lo que sucede en una empresa, las posibilidades de los directivos de afectar recursos y reasignar personal es muy limitada.

La complejidad dificulta también los ejercicios de planificación estratégica

- Las universidades son entidades complejas, en función de su tamaño y el espectro de disciplinas.
 - grupos de profesionales con identidad propia,
 - unidades académicas cada una con su propia historia,
 - programas de enseñanza a distintos niveles,
 - ...

“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 partida.

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, riñendo 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.” [1]

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

Un juego confuso

- ❑ Múltiples actores que interactúan con relativa independencia unos de otros, compitiendo por recursos.
- ❑ Más útil que calificar este tipo de situaciones como absurdas es comprenderlas.
- ❑ Las universidades no son burocracias fallidas, son otro tipo de organización.

Mundos vagamente acoplados

(Karl Weick, 1976)

- Las universidades son organizaciones caracterizadas por un bajo nivel de interacción entre sus partes.
- Sus componentes responden unos a otros, pero preservando su propia identidad.
- Son, al mismo tiempo, abiertas y cerradas, indeterminadas y racionales, espontáneas y deliberadas.

Situaciones familiares

- ❑ Las **mega-universidades**= confederaciones de facultades.
- ❑ La coexistencia de cuatro universidades en las **universidades federales** de Brasil, la de postgrado, la de grado, la de las fundaciones y la de los profesores (Claudio de Moura Castro).
- ❑ Las **fracturas** que existe a menudo entre el Rector y su equipo, por un lado, y los decanos de facultades o directores de departamentos por el otro (ejemplo extremo: situaciones en universidades venezolanas).
- ❑ La **impotencia de los servicios centrales** para obtener información sobre las actividades con terceros que se realizan en las unidades académicas.
- ❑ Una **poderosa facultad** dispuesta a defender su propio sistema de admisión de estudiantes; otra que se opone a centralizar todas las clases en un edificio común.
- ❑ Un Decano de la Facultad de Medicina con **jefes de departamentos semi- autónomos** que controlan sus propios fondos de investigación.
- ❑ La organización fragmentada y poco flexible de los programas académicos, que dificulta la movilidad de los estudiantes ("**túneles especializados**").

Cinco rasgos del *identikit* de una organización vagamente acoplada

- ❑ **Vínculos acotados** con efectos recíprocos débiles y lentos en producirse.
- ❑ Las **fuerzas de especialización** son más importantes que las fuerzas de integración (preocupación por el conjunto).
- ❑ La **autonomía de cada una de las partes** puede ser mayor que la autonomía del conjunto.
- ❑ La **estructura no determina los procesos** de la organización (difícil comprender cómo funciona simplemente a la vista de un organigrama).
- ❑ Los **cambios y las reformas** deben siempre vencer intereses dispuestos a neutralizarlos y **requieren una importante inversión de tiempo y recursos.**

Orientar, compensar, integrar ...

- El buen funcionamiento de la organización requiere desarrollar mecanismos de compensación y procesos de integración.
- Así, se pueden maximizar sus ventajas y aprovechar las oportunidades
 - de experimentación
 - de adaptación al entorno
 - ...

Un obstáculo importante: tipos de autoridad intrínsecamente débiles

- ❑ Los directivos tienen escaso poder para ejercer el margen de autonomía otorgado por la norma (y les hace reacios a asumir mayores grados de autonomía).
- ❑ Su autoridad deriva en gran medida de sus componentes, quienes al mismo tiempo dependen de la autoridad central.
- ❑ No es un problema de liderazgo, aunque un equipo de gobierno consolidado es un factor clave.

Funciones conmutables

□ Flujo de poder en la cinta de Moebius

El laberinto "no tiene ni anverso y reverso" y en él "rectas galerías se curvan en círculos secretos al cabo de los años.

Jorge Luis Borges



¿Quién manda en la universidad?

- Una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores en el ejercicio de las respectivas responsabilidades, sobre todo en periodos electorales.
- El sistema funciona porque cada quien conoce a cada cual y sabe más o menos “de qué se trata”.

"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" (Claudio de Moura Castro).

Un sistema de relaciones que es, *a la vez*, inestable e inercial

- La perspectiva que cada uno de los componentes de la organización tiene del *core business* es dispar.
- Por lo tanto, las metas fijadas por los directivos suelen ser ambiguas y genéricas.
- 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.

Directivos no desprovistos de poder y celosos de él

- El carácter intrínsecamente débil de la autoridad lo que hace anhelar es liderazgos fuertes.
- La fluidez misma de las estructuras que dirige así como su posición central en el interior de ellas le otorga su margen de maniobra.
- Su poder es, en gran medida, informal y tiene dos fuentes principales.
 - Es un mediador en los conflictos entre las unidades académicas, tratando, de establecer una línea de acción posible.
 - Es el principal interlocutor frente a la autoridad educativa, principal proveedor de fondos.

¿En qué emplean su tiempo –su principal recurso- los directivos?

- ❑ **Negociar acuerdos** con los distintos niveles de la organización (una suerte de construcción permanente de la realidad social).
 - ❑ **Atender** cotidianamente un cúmulo de **solicitudes e iniciativas**, (sobrecarga de los sistemas de decisión).
 - ❑ **Negociar con las autoridades** educativas, para defender presupuestos históricos u obtener nuevos recursos.
 - ❑ **Dirigir los órganos colegiados.**
 - ❑ **Arbitrar** en caso de conflictos internos o con la autoridad externa (“bomberos”).
- ☞ Lo urgente termina desplazando lo importante!

Órganos de gobierno: ¿máxima autoridad o "aduana institucional"?

- ¿Son un ámbito de decisiones estratégicas o –en contextos prebendarios - arena para intercambio de favores?
- Su modo de funcionamiento, ¿permite analizar y resolver sobre de los asuntos más importantes o legaliza decisiones "cocinadas" en otros ámbitos?
- Criterios de análisis:
 - composición de los órganos de gobierno;
 - quién los designa o elige;
 - su tamaño;
 - su relación con otras instancias, en particular el rector (¿elección o nombramiento?).
 - su mandato, responsabilidades y funciones;

El dilema es contar con órganos, a la vez, representativos y eficientes

- Son dos intereses igualmente atendibles.
- Participación de la comunidad académica en las decisiones (la imposición no funciona).
- La forma colegial facilita una mayor democracia y un elevado nivel de consenso interno...
- ...pero dificulta la gestión de la institución:
 - los **procesos de decisión** se hacen, a menudo, pesados y lentos;
 - los **intereses corporativos** de los distintos estamentos 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**;
 - la responsabilidad por las decisiones tomadas 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 a **llenar de contenido político** procesos de toma de decisiones que, en realidad, sólo deberían tener un carácter técnico.























Los órganos de gobierno: ¿gobiernan o gestionan?

- Los miembros no pueden ni deben examinar grandes volúmenes de información (David Fletcher).
 - 6 funciones habituales:
 - reglamentarias;
 - definición de políticas y líneas de acción;
 - distribución presupuestaria;
 - designación de personal;
 - control de la gestión;
 - tribunal de apelación.
 - Otras menos habituales:
 - designación del rector y de otros directivos propuestos por él;
 - interfase con la sociedad;
 - supervisión de riesgos y responsabilidades;
 - autorregulación.
 - Para no entorpecer el funcionamiento, las funciones ejecutivas deberían corresponder a los órganos unipersonales o a instancias más reducidas.
-

Gobierno y dirección: dos funciones relacionadas pero diferenciadas

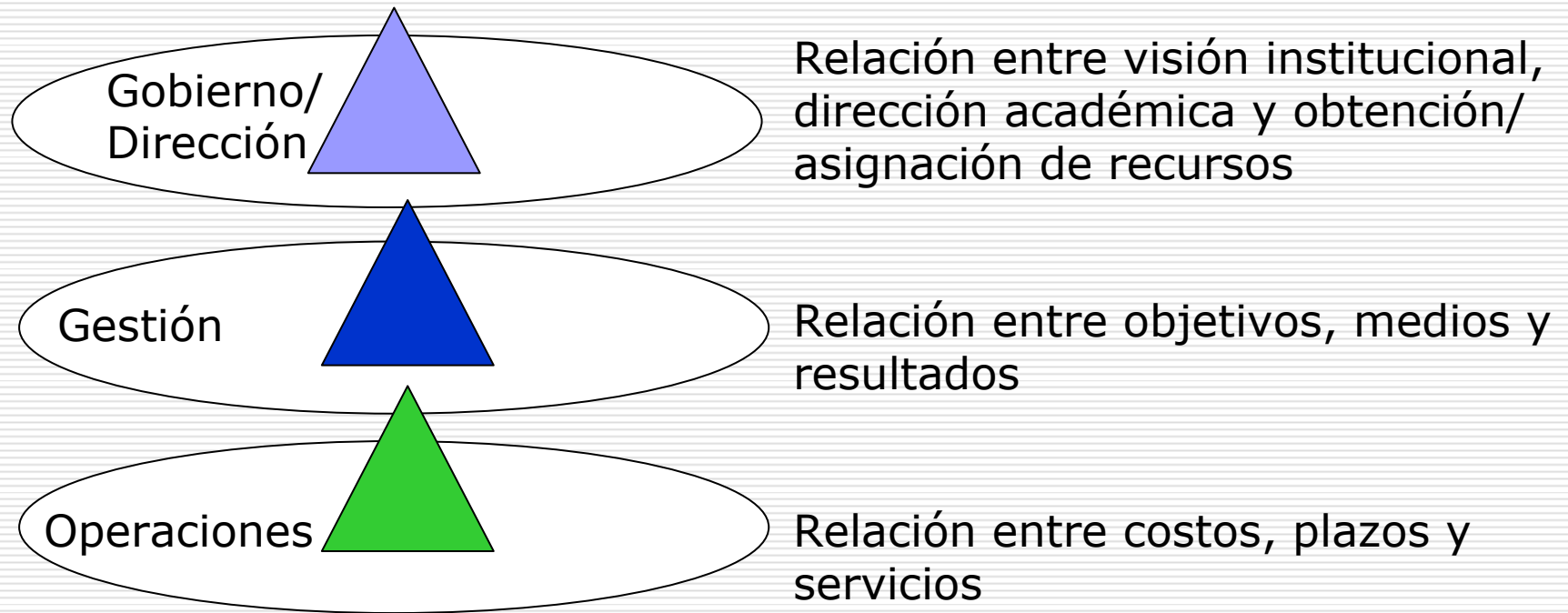
- ❑ Es necesaria una separación clara de responsabilidades y niveles de decisión.
 - ❑ La gobernanza se refiere fundamentalmente a los procesos políticos de decisión a cargo del máximo órgano de gobierno.
 - ❑ La dirección es una de las tres funciones del management (+ gestión, + operaciones) y es responsabilidad del rector y su equipo.
 - ❑ Dos aspectos clave de la dirección:
 - Capacidad de decisión (a través de un equipo de dirección fuerte y/o de mecanismos de planificación y control).
 - Construcción de una cadena de responsabilidades (coherencia del núcleo de dirección a distintos niveles).
- ☞ El tamaño y la complejidad de la universidad son dos factores que condicionan el funcionamiento apropiado de los modelos de gobierno.
-

Esquema para el análisis de modelos de gobierno en universidades públicas

Criterio de análisis	Modalidad	Variantes
<p>Modo de integración de los órganos de gobierno (Consejos Superiores, Junta de gobierno, etc.)</p>	<p>Participación de Representantes de </p> <ul style="list-style-type: none"> ● Académicos (siempre), ¿% mínimos de representación docente?, ¿estudiantes?, ¿no doc.?.  ● Autoridades (en caso afirmativo)  ● Actores sociales (en caso afirmativo)   	<p>Elección</p> <p>Designación</p> <p>Representación</p> <p>Cooptación   Convalidación de la autoridad Automática</p>
<p>Funciones del órgano de gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● De Gobierno, ejecutivas y de administración.  ● De gobierno y control   	<p>Directamente, organizado en cámaras</p> <p>Dirección a cargo del equipo rectoral</p> <p>Dirección a cargo de un Consejo de Administración</p>
<p>Designación del Rector</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Elección de la comunidad académica   ● Por parte de la Junta de Gobierno   ● Por parte de la Autoridad Educativa   	<p>Directa</p> <p>Indirecta</p> <p>Directa</p> <p>Previa consulta</p> <p>De una terna propuesta por la comunidad académica</p> <p>Directa (institución no autónoma)</p>
<p>Nominación de Decanos/ Directores de unidades académicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Elección de la comunidad académica   ● Designación de la Junta de Gobierno   ● Designación del Rector   	<p>Directa</p> <p>Indirecta</p> <p>Directa</p> <p>Previa consulta</p> <p>Directa</p> <p>Previa consulta</p>

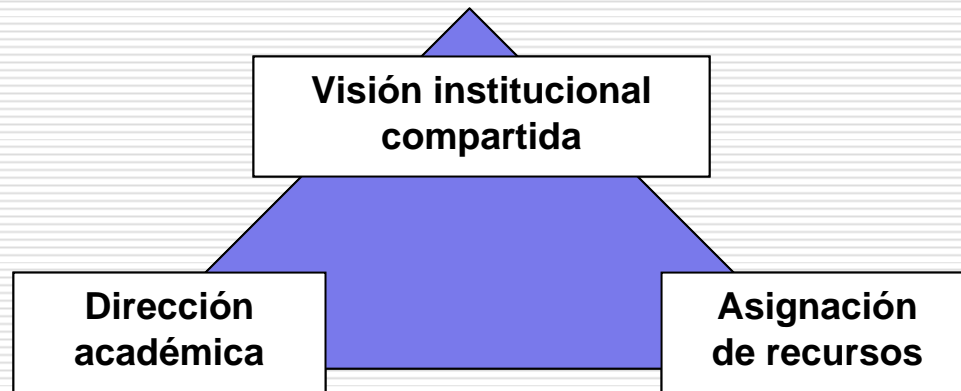
Problemas clave a distintos niveles de la organización

Tres niveles de análisis interconectados(*)



(*) Esquema desarrollado con el Prof. Michel Fiol, HEC Paris

Gobierno y dirección: un triángulo virtuoso



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. Tiene una dimensión política (¿a dónde vamos?) y una dimensión técnica (¿cómo vamos?). Requiere la organización de una cadena de responsabilidades.
- **Obstáculos:**
 - la politización, la no cohesión de los valores, la intervención de fuerzas políticas externas.
 - De la politización se deriva la utilización prebendaria de los recursos.
 - 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; las agendas sobrecargadas y no jerarquizadas
 - La no separación y el desequilibrio entre las funciones de orientación estratégica, ejecución y administración en los órganos de gobierno; las competencias a menudo redundantes de cada órganos de autoridad.
 - La falta de instrumentos para monitorear el cumplimiento de planes y proyectos.

Dirección académica

- 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.

Obtención y asignación de recursos

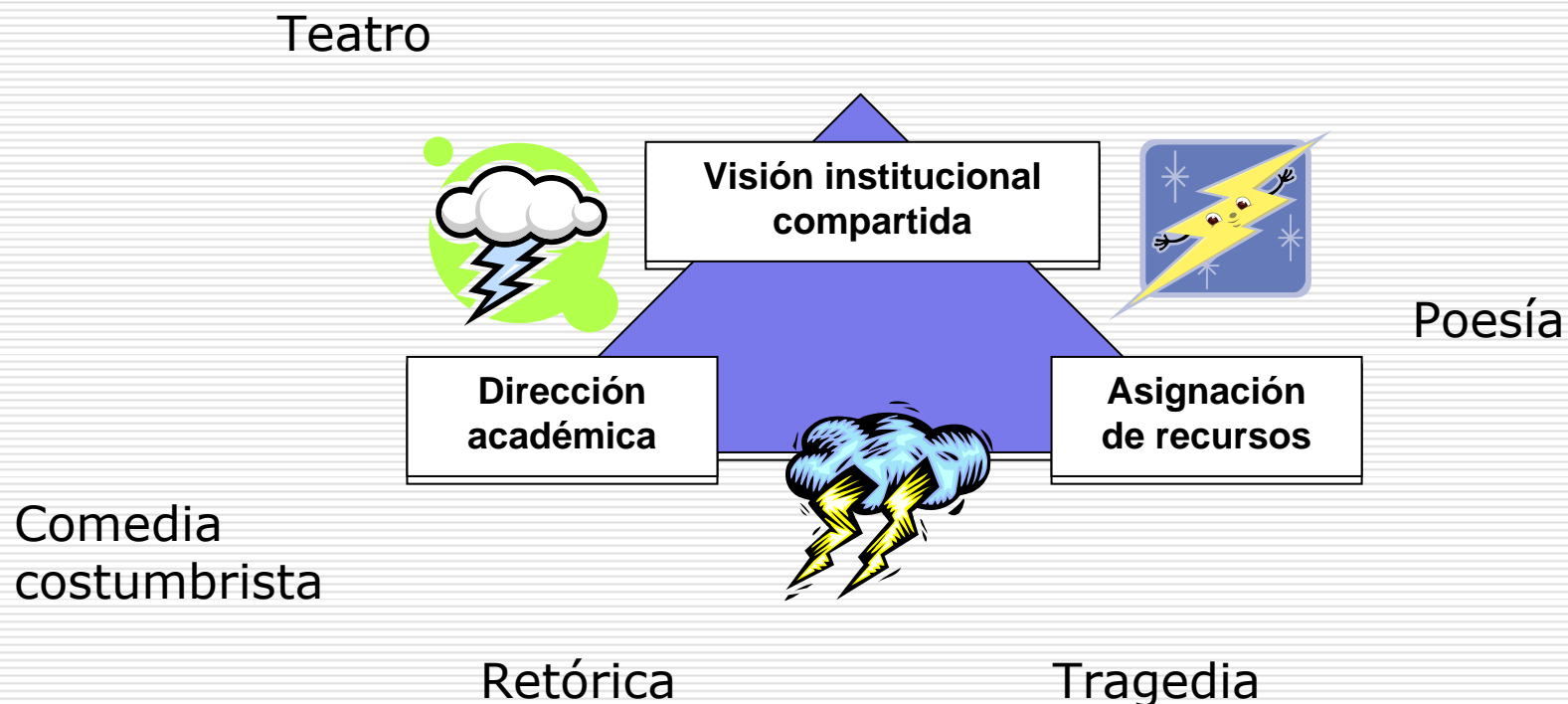
- El proceso de preparación y aprobación del presupuesto es crítico: la captación de recursos; su asignación y su congruencia con las prioridades institucionales; las unidades académicas como centros de costos; los mecanismos de reequilibrio; la captación de fondos propios.

- **Obstáculos:**
 - autonomía financiera limitada,
 - financiamiento insuficiente,
 - proporción elevada del presupuesto comprometida en gastos de personal o gastos corrientes, poco margen de maniobra
 - incongruencia entre la unidad que recibe los recursos y la que los ejecuta,
 - falta de análisis de los costos reales de las operaciones,
 - en situaciones de reducción de recursos, todo intento de cambiar prioridades es considerado como destructivo, y la ecuanimidad de los directivos, no su capacidad de orientar la institución, tiende a ser su principal virtud.

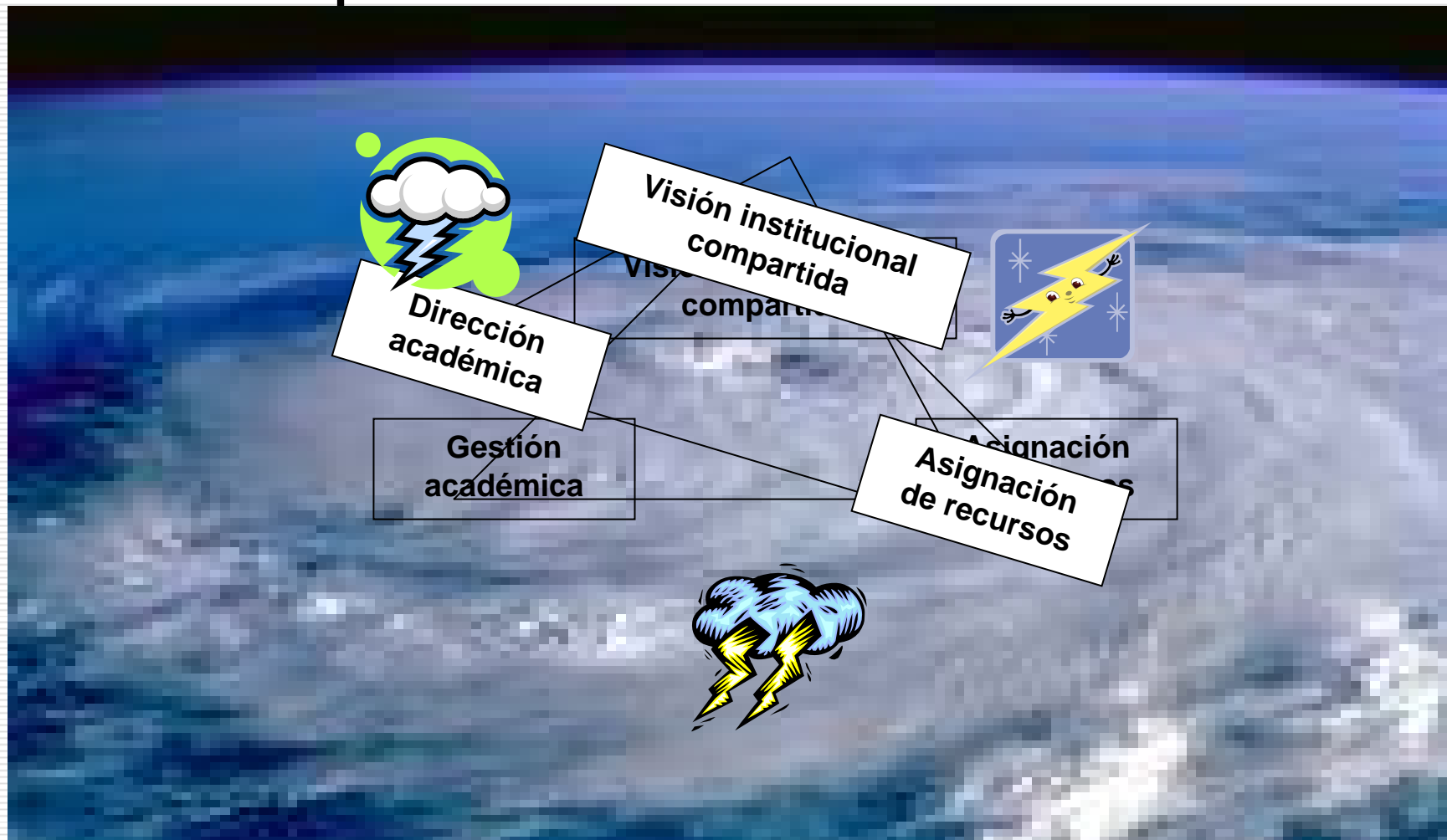
Atar, vincular y relacionar los tres procesos entre sí

- Es lo que más dificultades plantea a la universidad, por falta de dirección o disociación con la gestión.
- Las evaluaciones institucionales constatan a menudo una falta de coordinación entre los niveles institucional, académico, presupuestario, científico, de extensión, etc..
- Como consecuencia, *“universities are overadministrated and undermanaged”* (Peter Drucker) y se pueden observar diversas patologías.

Cinco patologías del gobierno y la dirección, como géneros literarios



El ojo del huracán no es un lugar cómodo para estar



Muchas innovaciones radican en el detalle (*forget the grand plan*)

- Debemos analizar el detalle de procesos clave, a nivel del gobierno, la dirección y la gestión.

- “*Organizational pathways*” (Burton Clark) ► “*Pathways*” = senderos/ 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 encimas, mediante la cual una sustancia se convierte en otra.

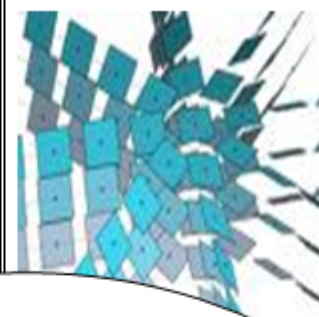
- Cada uno de los procesos descritos a continuación puede estimular la transmisión de un “impulso nervioso” o “la transformación de una sustancia en otra”.

Cinco vectores de innovación

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

D. Estimular el corazón Académico

- 11. Sistemas de atracción, selección y retención de personal académico
- 12. Mainstreaming de la educación continua y la investigación por contrato
- 13. Los usos de los resultados de la evaluación y acreditación



A. Fortalecer el núcleo de dirección

- 1. Sistemas de elección de los directivos
- 2. Diferenciación de funciones y creación de órganos más operativos
- 3. Participación de stakeholders

- B. Integrar la organización**
- 4. Creación de instancias de integración
 - 5. Sistemas de información
 - 6. Gestión de la carga académica
 - 7. Revisión de los sistemas internos de asignación de recursos



C. Profesionalizar la administración

- 8. Fortalecer las funciones administrativas
- 9. Mejorar la gestión financiera
- 10. Mejorar la calidad de los servicios



Desarrollar la cultura emprendedora

- 14. Estimular la cooperación con actores externos a todos los niveles
- 15. Diversificar las fuentes de financiamiento
- 16. Proyectos especiales ECO-EGO

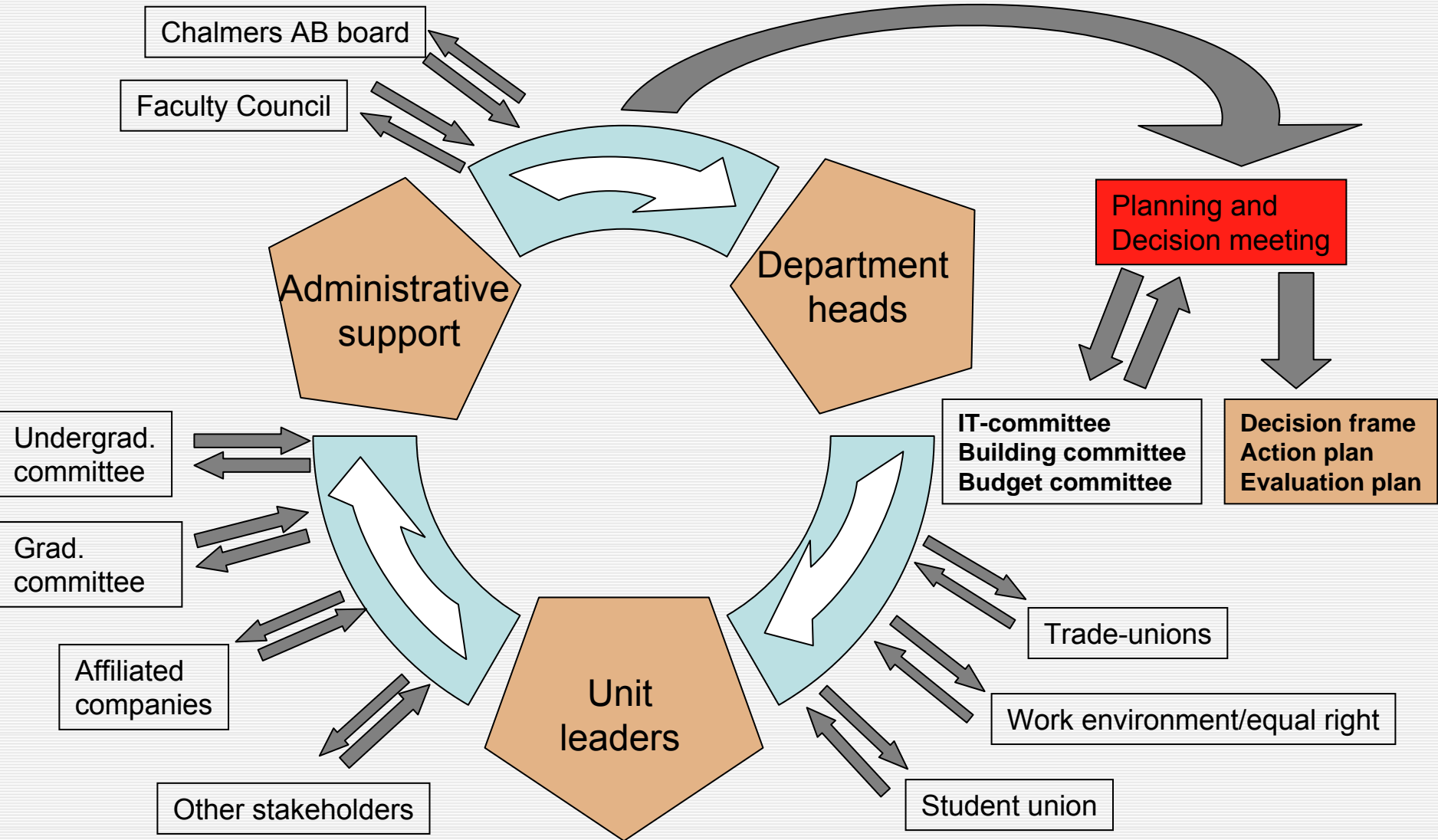
A. Fortalecer el núcleo de dirección

- **Sistemas de elección de los directivos** ¿Cómo influyen en la formación del liderazgo? 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. Combinación entre elección y designaciones en la construcción de una cadena de responsabilidades. Liderazgos fuertes y el síndrome de la "fatiga institucional".
- **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.
- **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. ¿representantes o personas designadas por sus cualidades personales?

B. Integrar la organización (I)

- **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.
- **Creación de instancias de integración** para lograr una coherencia en los objetivos institucionales en los distintos niveles de la organización: estructuras académicas matriciales, órganos no estatutarios para compensar la baja efectividad de los órganos colegiados. (*Comités Conjuntos para las Grandes Decisiones*), otros mecanismos cíclicos de planificación. *Systematic governance flows.*

Systematic Governance Flow en Chalmers



B. Integrar la organización (II)

- **La gestión de la carga académica.** Palanca de las orientaciones estratégicas de la universidad e instrumento contractual entre el profesor y la institución. Normas para la determinación de la carga académica y su distribución, consolidación por unidades académicas, márgenes de desarrollo estratégico, control de gestión.
- **La Información cuenta!** impacto de los programas para mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones (\neq datos y noticias favorables / montañas de información). Características de la información útil: selectividad, tiempo útil, fiable. Rol de las redes informales.

¿Cuales son los 10 súper indicadores de desempeño?

- Sostenibilidad institucional
- Perfil académico y posicionamiento
- Experiencia de aprendizaje de los estudiantes
- Investigación
- Transferencia de conocimientos y relaciones
- Salud financiera
- Inmuebles e infraestructura
- Desarrollo de recursos humanos y del personal
- Gobernabilidad, dirección y gestión
- Proyectos institucionales

Criterios de selección:

- Son críticos para el éxito de la institución;
- De interés estratégicos;
- Validos para todas las instituciones:
- Cubren las áreas de riesgo.

(adaptado de
CUC Governance Project)

C. Profesionalizar la administración

- **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).
- **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 estratagema 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 facultades
- **La mejora de la calidad de los servicios:** Prácticas habituales. Racionalización de procesos.

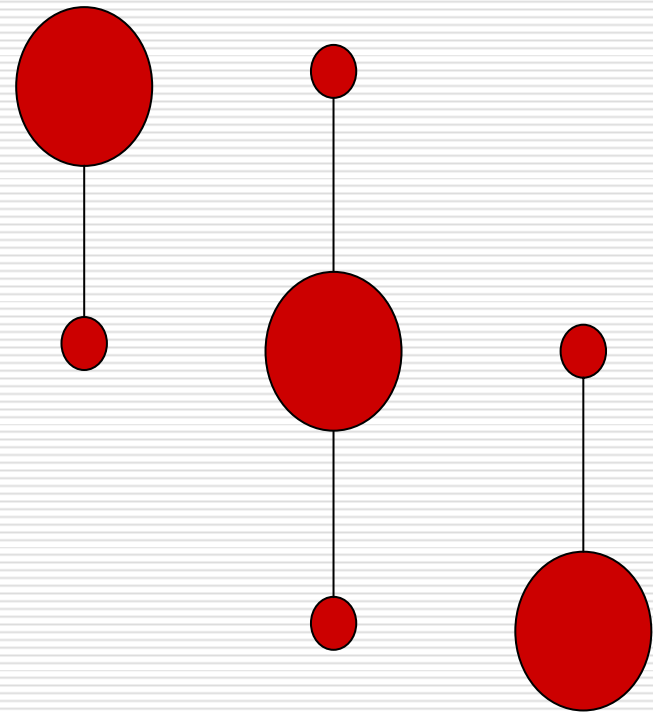
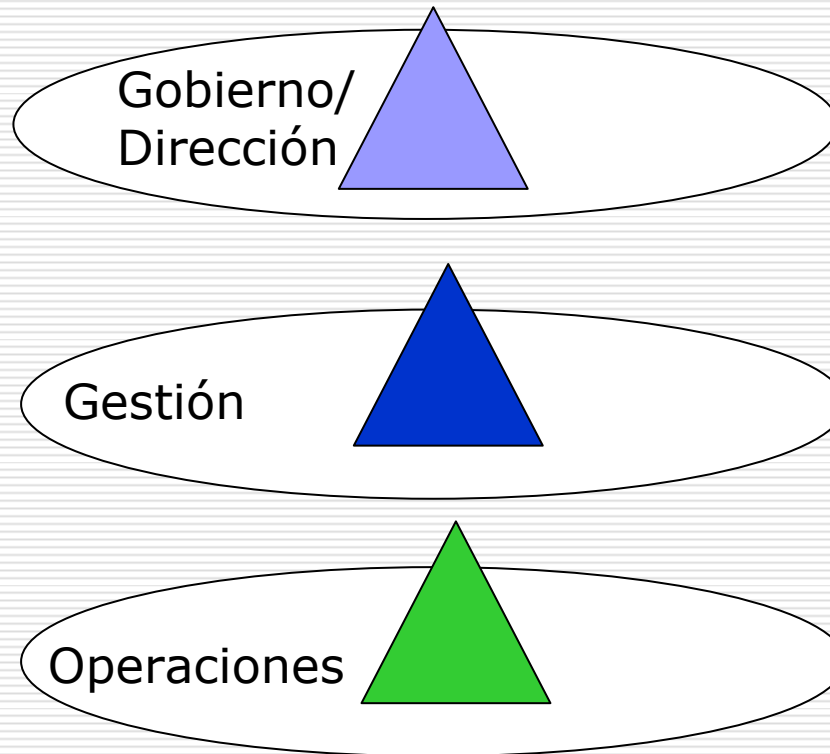
D. Estimular el corazón académico

- **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.
- ***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.
- **La utilización de los resultados de la evaluación y la acreditación.** Los usos de la adversidad.

E. Desarrollar una cultura emprendedora

- ❑ **Estimular la cooperación con actores externos a todos los niveles.**
- ❑ **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.
- ❑ **Proyectos especiales ECO (*outward looking*) – EGO (construcción de una identidad):** la tensión entre identidad institucional y apertura al entorno.

Un encadenamiento de responsabilidades



“Otra especie ridícula es que yo, Asterión, soy un prisionero...”

¿Repetiré que no hay una puerta cerrada, añadiré que no hay una cerradura? ... La casa es del tamaño del mundo; mejor dicho, es el mundo”. *La Casa de Asterión, Jorge Luis Borges*



“¿Repetiré que no hay una puerta cerrada, añadiré que no hay una cerradura? ...”



Muchas Gracias!

Daniel Samoilovich
ds.Columbus@unesco.org
