

GOBERNANZA UNIVERSITARIA

Documento de discusión n°1
rectoriareforma@udistrital.edu.co

Este es el primero de una serie de documentos de discusión que busca aportar al debate sobre los cambios que la Universidad necesita para alcanzar sus objetivos.

En épocas recientes el modelo de desarrollo basado, en la importancia de los procesos de innovación tecnológica ha propiciado una nueva relación con la Universidad que la pone en conflicto con su anterior forma de gobierno.

Partiendo de una discusión sobre los tipos de gobernanza y de financiamiento, se analiza la relación con las formas de gestión, para comprender los desafíos a los que la Universidad se ve confrontada para responder pertinentemente a la formación de ciudadanos, capaces de analizar su realidad para actuar en ella y transformarla.

En la Universidad Distrital se están definiendo desde hace unos 15 años proyectos de reforma donde se han problematizado tres elementos centrales, a saber:

- el tipo de universidad que se quiere (ligado al peso que tiene cada una de las funciones sustantivas);
- el tipo de formación que se quiere incentivar: uno centrado en las disciplinas o más relacionado a enfoques inter-multi o transdisciplinar
- la noción de Autonomía universitaria sujeta a las restricciones de financiamiento (internas y externas) de la Universidad.

Estos debates han sido esenciales y siguen siéndolo para determinar el futuro de la universidad.

La gestión académica y la mejor manera de administrar y planear pasan por un sistema de buen gobierno que desborda las propias decisiones de los miembros de la universidad pero desde el cuál se define su grado de acción y funcionamiento. Esto quiere decir que la Universidad funciona a partir de los intereses internos y de los externos que desde las políticas hasta las necesidades de la sociedad marcan lo que la universidad es; al mismo tiempo la idea de universidad no es un asunto que se defina rápidamente es más bien un proceso de negociación con el entorno y con los grupos de interés al interior de una universidad, en la búsqueda de un consenso que defina el rumbo de la universidad.



Los recientes análisis sobre clases de universidades muestran que los requerimientos para una universidad de alto nivel son cada vez mayores (Hauptman, 2006). Los recursos necesarios para desarrollar los ejes misionales dependerán en gran medida, de las decisiones de los miembros de la universidad para acceder a recursos más amplios si sus necesidades así lo ameritan dado que en épocas actuales, el recurso público siempre será insuficiente para los planes de mejora y expansión de las universidades públicas.

Este documento tiene como objetivo mostrar que dado el modelo de gobernanza imperante en el país, es posible tener un grado de maniobra amplio o bajo dependiendo de las fuentes de financiamiento que se quieran utilizar, los cuáles dependerán del interés de los miembros de la Universidad para aprovechar las diversas fuentes sin perder su norte, el cuál dependerá de la idea de Universidad que se quiera propender.

Frente a la pregunta de cómo se determinan los recursos para los gastos de funcionamiento, se pueden establecer (según Hauptman 2006) los siguientes tipos de asignación:

1. **Asignación histórico-política:** según los insumos consumidos históricamente (basado en el costo de personal y las necesidades de infraestructura).
2. **Fórmulas de fondeo:** teniendo en cuenta las inscripciones, o el costo por estudiante.
3. **Respondiendo a políticas que dirigen los recursos,** es decir una asignación por motivos estratégicos (prioridad a determinados campos de estudio).
4. **Recursos basados en resultados:** respondiendo a los productos, más que a la demanda de insumos (p.e. tasa de graduación)
5. **Recursos asignados en términos de competitividad y categorías,** buscando la calidad y la pertinencia sobre todo en términos empresariales.

De esta manera el tipo de financiamiento dependerá del modelo de gobernanza (externo) y de la manera cómo se realice una buena gestión (interna). Esta gestión dependerá de los juegos de poder que permitan garantizar la autonomía dada las restricciones externas existentes.

Un buen gobierno se define así, por la capacidad de maniobra, dadas las limitaciones externas (modelo de gobernanza) y los grupos de interés al interior y al exterior de la universidad.

Las universidades deben organizarse y ser operadas, tanto internamente (gobierno y gestión), como externamente (relaciones con entidades y actores) con el propósito de asegurar el logro de los objetivos de la educación superior (Brunner, 2011).

Una gobernanza que planteé mayores niveles de maniobra será más proclive al empoderamiento; el nivel de maniobra dependerá de cómo hacer, sin maltratar los grupos de interés, para generar una buena gestión. Al mismo tiempo el apoyo de la gestión no debe convertirse en una carga adicional en el proceso, sino en instrumento que ayude a los grupos de interés y al gobierno universitario a tomar decisiones.

Una gobernanza que delimite unas pocas fuentes de recursos podrá funcionar con criterios más autónomos por los grupos de interés internos, pero restringirá sus procesos de crecimiento; mientras que mayores fuentes de recursos dará mayores oportunidades de expansión pero pondrá en riesgo su autonomía.

GOBIERNO ACADÉMICO

El término gobierno académico nace de la tendencia que las universidades se regulen de acuerdo a los principios de la gestión universitaria al mismo tono con la gestión empresarial.

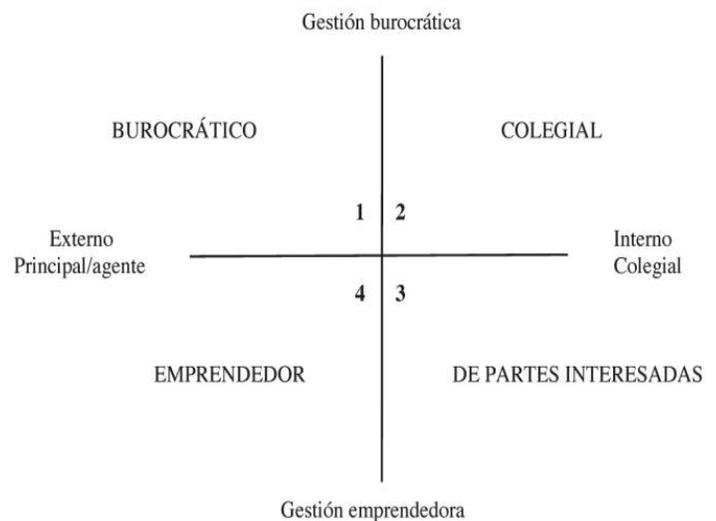
Si bien esto puede generar conflictos porque muchos piensan que la lógica privada no puede trasladarse a lo público, otros consideran que es necesario reorganizar las instituciones para afrontar los nuevos desafíos que presenta no solamente un contexto de globalización e internacionalización, sino también la búsqueda de garantías de fuentes de financiamiento.

Modelo Burocrático: (cuadrante 1) fuerte presencia del Estado como agente externo, quien se encarga de las labores de dirección, coordinación y control a través de funcionarios e instituciones estatales jerárquicas formales. Brunner considera que este tipo de gobernanza corresponde al origen de las Universidades modernas (Siglo XIX), en las que en el marco de un proceso de secularización, racionalización, burocratización y especialización, las universidades eran controladas por el Estado, como en el caso de la Universidad imperial napoleónica y las universidades prusianas. Esta clase de modelo caracterizó a las universidades colombianas antes de la ley 30. Los docentes eran funcionarios públicos e integraban la administración de las instituciones.

Financieramente estas universidades dependían del presupuesto fiscal, siendo supervisadas y controladas por el gobierno, lo que implicaba una pérdida de independencia. Con el aumento de tamaño de las instituciones, la ampliación del número de estudiantes y la complejización de los procesos, algunas actividades administrativas se sistematizan y se convierten en rutinas burocráticas (Brunner, 2011:142)

Las tipologías propuestas por Brunner (2011), nos pueden dar luces de la situación en la que se encuentra la Universidad Distrital, permitiéndonos reflexionar sobre las direcciones de los cambios que la universidad requiere para adaptarse y alcanzar sus objetivos, teniendo en cuenta la relación entre los agentes internos y externos y las nociones de la gestión burocrática y la gestión emprendedora:

Regímenes de gobernanza configurados sobre los ejes de legitimidad y efectividad



Fuente: Brunner (2011), *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*, p.140.

Modelo Colegial: (cuadrante 2) con un agente interno constituido por la comunidad académica cohesionada y moralmente independiente de la acción del Estado. Gozan de una autonomía que les permite establecer sus propias regulaciones respaldadas por mecanismos internos de jurisdicción. En términos administrativos están constituidas por facultades que administran los asuntos académicos bajo la dirección de un decano. Ejemplos de universidades con este tipo de gobernanza son Oxford y Cambridge. En Colombia las Universidades pertenecientes a órdenes religiosas tienen este tipo de modelo en mayor o menor medida.

En el modelo colegio, financieramente existía una autonomía relativa, en la medida que eran financiadas por mecenas que con su apoyo buscaban contribuir a la labor de la universidad como una comunidad moral al servicio exclusivo del bien público, evitando así la interferencia de intereses externos. Sin embargo, en los años ochenta, las políticas económicas replanteando el financiamiento de estas universidades obligándolas a trasladar su tipo de gobernanza al cuadrante 1 o 3.

Modelo stakeholders (partes interesadas): (cuadrante 3) la gobernanza universitaria incorpora la gestión emprendedora, vinculando agentes internos (profesores, estudiantes, personal administrativo) y agentes externos (gobierno nacional, agencias públicas del sector, municipios, egresados, sector productivo, ONG, sociedad civil). Se amplía y complejiza entonces las funciones de las universidades públicas, combinando las tradiciones colegiales y de autogobierno con las demandas de los agentes externos interesados.

Modelo de emprendimiento privado: (cuadrante 4) en oposición a la naturaleza de las universidades públicas, se establece un contrato entre el agente principal externo, propietario de la institución y los agentes encargados de la administración.

Las universidades ubicadas en este modelo de gobernanza, se sitúan en un contexto de mercado pleno de estudiantes, profesores, productos y servicios, e inclusive pueden buscar la obtención de financiamiento público participando en cuasi-mercados.

Este modelo no implica que la Universidad no obtenga recursos del Estado, sino que más bien la estructura de asignación de recursos es siempre competitiva.

Frente a estas tipologías se podría pensar que la Universidad Distrital estaría ubicada en el cuadrante 3, correspondiente a un modelo de gobernanza tipo stakeholders, donde participan agentes internos y externos con intereses directos o indirectos y a los cuales la Universidad debe responder según las demandas de estos actores, sin perder de vista su función social.

Según la propuesta de Brunner, bajo un modelo de gobernanza tipo stakeholders la gestión se reorganiza teniendo en cuenta los principios de New Public Management:

- Atención en los resultados y su impacto
- Utilización de estándares e indicadores de desempeño
- Preferencia por organizaciones más livianas, especializadas, planas y autónomas
- Sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos
- Énfasis en la calidad del servicio y orientación hacia el consumidor
- Colaboración público-privada y con el tercer sector
- Prioridad otorgada a los valores de eficiencia e individualismo.

En el caso de la Universidad Distrital, cada uno de los anteriores puntos debe ser analizado a profundidad porque representan al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza dependiendo del enfoque desde el que se aborden. Por ejemplo la utilización de estándares e indicadores de desempeño conlleva a una homogenización, limitando la capacidad de creación e innovación de las universidades, en detrimento de la misión académica. Así mismo, considerar los estudiantes como consumidores, vinculado a la priorización de los valores de eficiencia e individualismo, introduce una visión mercantilista que enmarca la educación como actividad lucrativa, negando su importancia esencial para el desarrollo no solamente económico, sino integral del país.

BUEN GOBIERNO Y SUS INTERRELACIONES

Modelo	Fuente de financiamiento	Modelo de gestión	Clases de Universidades
Burocrático	Asignación histórico política; por costo de estudiantes o estratégicamente por programas o facultades	Neocorporativa: intereses de la élite o las necesidades del Estado-Nación	Universidad Alemana, Napoleónica. Las universidades Colombianas antes de la ley 30
Colegial	Asignación Estratégica y basada en resultados.	Neocorporativismo intereses de los miembros de la comunidad a la que pertenece la institución.	Universidades religiosas y emblemáticas como Oxford y Cambridge antes de las reformas neoliberales.
Grupos de Interés	Asignación estratégica, basada en resultados y competitivos	Gestión Neoliberal o Nueva gestión tecnocrática	Universidades Colombianas después de la ley 30 y en general las universidades europeas y norteamericanas.
Emprendedora	Asignación competitiva	Gestión Neoliberal	Algunas nuevas universidades en el mundo y modelos proclives a esta estrategia como el chileno.

Fuente: elaboración propia a partir de Brunner 2011, Hauptman, 2006 y Deem et al, 2007.

Como se puede apreciar los modelos recientes, el de grupos de interés y el de emprendimiento, tienen maneras de financiamiento y formas de gestión diferentes. El peligro es que desde la estructura de gobernanza basada en grupos de interés se creen formas de gestión y estructuras de financiamiento

similares al modelo de emprendimiento. Como se aprecia en el cuadro anterior, es posible que ello pase, pero también que se den otras formas de gestión y de financiamiento, lo que dependerá del gobierno universitario y sus grupos de interés internos.

La ruta seguida por el sistema universitario puede conducir a que las universidades se vean forzadas a mayores o menores procesos de mercantilización, lo cual dependerá del juego de fuerzas que presionen hacia la burocratización, a la defensa de rentas internas y externas, a las necesidades del mercado por encima de otras necesidades públicas y a la manera como se organicen las comunidades de aprendizaje en el proceso. Esto hace incierto el futuro si las partes no logran articular una perspectiva institucionalizada que garantice desde el suplir las demandas y presiones internas y externas, hasta un gobierno académico donde reine la autonomía universitaria.

El desafío está en conciliar la gestión con la manera como la Universidad consolida sus objetivos y sus propósitos. En este sentido, la gestión es un instrumento y no el fin de la dinámica universitaria. Lo administrativo debe necesariamente estar subordinado a las funciones misionales y si esto último es claro la gestión necesariamente será adecuada y los peligros de un exceso de gestión o de un peso mayor de lo administrativo desaparecerían. Uno de los elementos claves de la gestión es que puede ser utilizada flexiblemente para los propósitos propios de la universidad en su proceso esencial de negociación con los grupos de interés internos y externos.

BIBLIOGRAFÍA:

- Brunner, José Joaquín (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, Universidad Diego Portales. Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE). Chile.
- Deem, Rosemary; Hyllyard, Sam and Reed, Michael (2007), Knowledge, Higher education, and the New Managerialism, Oxford University press.
- Hauptman, Arthur (2006), Higher education finance: trends and issues in international handbook of higher education, Springer editorial.
- Park, Toby (2011). Academic Capitalism and its Impact on the American Professoriate, en The Journal of the Professoriate ISSN 1556-7699, p.84-99.