

El gobierno de la Universidad

El concepto “gobierno universitario” plantea algunas dificultades en lo relativo a su alcance y sentido. Si bien algunos autores le dan un sentido instrumental y técnico, las aportaciones de Casanova (2012) tienen una propuesta más amplia, para describirlo en un sentido general, como la conjunción de procesos de organización y dirección en el ámbito educativo superior, la distribución y ejercicio de la autoridad, y la relación entre el conjunto institucional y los niveles de Estado (local y nacional).

En general, “gobierno” se define en la literatura especializada desde múltiples enfoques. Por ejemplo, Harman y Treadgold (2007) toman como referencia a Neave (1998) y asumen que define la manera en la cual los sistemas universitarios e institucionales se organizan y son gestionados. El Ministerio de Educación y Cultura de España, en un informe de 1999, especifica que cuando se habla de gobierno, dirección y gestión, es necesaria una distinción entre gobernar, dirigir y gestionar (Peiró y Pérez, 1999):

Tabla 14

Distinción entre gobernar, dirigir y gestionar

Gobernar	Dirigir	Gestionar
Gobernar es mandar teniendo autoridad para ello, guiar una institución o una cosa. Por tanto, el desarrollo de las funciones del gobierno de una institución requiere poseer capacidad para determinar metas y objetivos.	Dirigir, en cambio, es conducir rectamente hacia la meta u objetivo señalado, de modo que en las tareas de dirección se puede considerar que la meta está fijada.	Gestionar es poner los medios conducentes al logro de un objetivo, de modo que en la gestión no solo se parte de los objetivos dados, sino también de los criterios de la dirección.

Nota. Adaptado de Peiró y Pérez (1999, p. 19).

No es raro, afirmar que en las instituciones de todo tipo se den casos de separación de estas tres responsabilidades en personas u órganos diferenciados, y que también se den casos en los que las tres se entremezclan, creando confusión. En la Universidad esta triple distinción tiene sentido porque el tamaño y complejidad de las instituciones justifican la claridad y separación de las funciones mencionadas. Pero en la práctica esto no siempre sucede:

Es importante precisar que los problemas de gobierno de la Universidad son tanto los referidos a la selección de los fines como de los medios, pues sobre ambos aspectos son competentes los órganos de gobierno. En otras palabras, mientras los directivos y gestores deben aceptar las metas y los objetivos generales como dados, los que gobiernan la Universidad han de fijarlos. Pero, además, el gobierno de las instituciones universitarias exige regirlas mediante la adopción de decisiones que las conduzcan a las metas fijadas. Por tanto, la bondad de la dirección, y la eficacia y eficiencia en la gestión, son instrumentos para el gobierno de los que dependerá el éxito o fracaso del mismo. (p. 19)

La distinción entre gobierno, dirección y gestión, lleva a una estructuración básica de tareas que las instituciones han de desarrollar y que se distinguen jerárquicamente en el siguiente cuadro:

Tabla 15

Esquema jerárquico de tareas

Tareas	Gobierno	Dirección	Gestión	Actuación
Análisis de las necesidades sociales	R*	I***		
Identificación de las necesidades prioritarias	R	I		
Diseño del servicio a ofrecer para atender cada necesidad	C**	R		
Definición de las actuaciones para ofrecer el servicio		R	I	
Conversión de las actuaciones en tareas		C	R	I
Realización de las tareas			C	R

* Responsabilidad. ** Colaboración. *** Aportación de información.

Nota. Tomado de Peiró y Pérez (1999, p. 19).

Una referencia importante de gobierno universitario es la que presenta Martínez (2000) y que abarca, tanto los órganos de gobierno, sus reglas básicas, las modalidades de ejercicio de sus funciones y las respuestas que genera:

Capacidad de sus órganos de gobierno para preservar un sentido de unidad y de misión institucional, de traducirlo en políticas y de transmitirlo a las acciones emprendidas y para motivar, promover y articular comportamientos, logrando a la vez la efectividad y la consolidación de la legitimidad. Es consecuencia de un modo de convivencia y de respeto a reglas de juego establecidas, de visiones compartidas y de mecanismos efectivamente utilizados para la resolución de conflictos. Tiene relación con el poder: quién lo ejerce, cómo se ejerce y cómo se transmite, y con sus efectos y grados de aceptación. (Martínez, 2000, p. 43)

En distintos informes y planes de universidades se enfatizan la importancia de los medios y mecanismos de participación como características del gobierno universitario. Así, el CONEA (2009) subraya que “el Gobierno universitario se orienta a identificar la regularidad de su funcionamiento, los mecanismos sobre los cuales se apoya, la participación docente, discente y de empleados en la toma de decisiones y en el cogobierno” (p. 180).

Si los escenarios sociales obligan a las universidades a repensarse a sí mismas —su misión y funciones— también lo es respecto a su gobierno. El entorno social cambiante fuerza a las IES a rediseñar sus procedimientos de gobierno, con el objetivo de aumentar las capacidades estratégicas frente al medio social, político y cultural, y a los condicionamientos externos (Brunner, 2011). Obliga a las IES a reflexionar sobre las decisiones que deben adoptarse en su reforma en relación con la sociedad del conocimiento y las tecnologías (Castro y Ion, 2011).

Por otra parte, la OCDE (1995) pone de manifiesto que las IES, para cumplir su misión, deben identificar áreas prioritarias y destinar recursos a ellas, pues no pueden ser efectivas y robustas, si les resulta imposible determinar estrategias, fijar prioridades, seleccionar y acometer objetivos

docentes y de investigación, y ajustar sus estructuras y organización para adaptarse a un entorno cambiante. De allí que las modalidades de gobierno sean de importancia decisiva (Santiago *et al.*, 2008).

Así, es importante plantear con claridad que la actuación del gobierno de la Universidad y su valoración no puede hacerse con independencia de los fines que persigue, tanto en el plano general —misión y metas— como en los particulares y concretos —objetivos y medios para alcanzarlos— (OCDE, 1995; Santiago *et al.*, 2008; Peiró y Pérez, 1999; Brunner, 2011). Es, pues, importante tener en cuenta estos aspectos dado que los desacuerdos sobre lo adecuado o no de las políticas desarrolladas por las IES están relacionados con los fines que deben perseguirse.

Por último, el tema de la gobernabilidad universitario, para Benedito (2010), tiene que ver con la dirección cotidiana de la institución. Eso implica la toma de decisiones diarias y, por tanto, ha de estar sometida a un diseño de estructuras de autoridad y de exigencias de responsabilidades. Esto requiere una mayor autonomía universitaria, una exigente rendición de cuentas y la simplificación de estructuras, buscando equipos interdisciplinarios de docencia e investigación, pero siendo conscientes de la complejidad del propósito.

Estructuras y órganos de gobierno

En todas las IES existen instancias de gobierno que, de manera generalizada, se las conoce como *órganos de gobierno unipersonales y colegiados*, cuyas responsabilidades son las de dar dirección a la institución a través de la toma de decisiones. La necesidad de analizar el sistema de gobernabilidad de las IES está en la reflexión de muchos autores que sostienen que se ha generado burocracia y más costos, ya que estas se han ido complejizando por factores como el crecimiento de matrícula, los desafíos a su misión y las funciones básicas de docencia, investigación y vinculación.

En relación con los *cargos unipersonales*, Iglesias *et al.* (2009) sostienen que antiguamente la organización de una Universidad era simple,

con un presidente/rector ayudado por un secretario. Actualmente, cada centro o departamento reproduce esa organización simplista, pero progresivamente va apareciendo una burocracia que, en las universidades más desarrolladas del mundo, es inmensa, llegando a ser hasta de una persona por cada dos estudiantes. Un modelo que es, además, costoso.

Por otra parte, cuando se habla de órganos de gobierno, los límites establecidos entre los diferentes niveles no son estáticos ni rígidos, debido a que las universidades a lo largo del tiempo van modificando sus estructuras directivas; el número creciente de estudiantes y de nuevos modelos de enseñanza hacen que los límites entre las distintas funciones se modifiquen, al igual que ciertas acepciones o conceptos. Términos como “jerarquía” ya no nos sirven ni cuando pensamos en aquellas instituciones que aún poseen un fuerte sentido escolástico en el modo de funcionar, menos para aquellas instituciones que están desarrollando estructuras más abiertas, con menores capas directivas, con más autonomía y responsabilidad personal, con equipos interdisciplinarios y con una dirección consensuada.

En una propuesta de formación para el desarrollo de la gestión académica de los directivos en la educación superior, Partington (1996) identifica cuatro niveles dentro de las universidades:

Tabla 16

Niveles de dirección universitaria y su margen de responsabilidad

Directores institucionales	Responsabilidad de alta dirección: rector, vicerrector, director de admisión, director de secretaría, director administrativo, director financiero, director de personal/servicios/recursos humanos y desarrollo. Ponen más énfasis en los aspectos estratégicos de sus funciones directivas, que en los aspectos funcionales. El énfasis predominante recae a lo largo de toda la institución. Dentro de este grupo se puede incluir también a aquellos que dan servicios a toda la institución: director de la biblioteca, director de comunicaciones, director de servicios informáticos. Todas estas personas desarrollan funciones directivas de su unidad, aparte de sus funciones de ámbito institucional.
----------------------------	--

Directores de unidad	Dirección de una unidad particular y el tamaño de la unidad será variable: decanos, directores de escuelas, directores de funciones de servicio y directores de funciones administrativas. Pueden contribuir activamente en los procedimientos generales de la planificación estratégica. Su mayor responsabilidad recae sobre la estrategia de su unidad.
Directores de equipo	Están aquellos cargos de catedrático, director de curso, director de proyectos de investigación, director de biblioteca y director de secretaría. Se encargan de la dirección operativa: de recursos/financiera, de la dirección de personal y de la dirección de información. Dirigir aspectos funcionales de sus equipos y la interacción con otros equipos o departamentos. Asisten de manera estratégica al director de unidad.
El director individual	Bajo este epígrafe están el personal que no se consideran a sí mismo directores: profesores, bibliotecarios, secretarios, etc. Dirigen un conjunto de operaciones, recursos e información, que recae sobre sí mismos, sobre otros miembros del personal o sobre estudiantes. Ejemplos de lo anterior pueden ser: un profesor que organiza un ciclo de conferencias y para su realización crea métodos de supervisión, gestión del tiempo y uso de recursos; el caso del personal de la biblioteca que necesitan distribuir su tiempo, implicarse en la dirección de la información, encauzar bien la interacción con estudiantes y otras personas de la Universidad; el caso de los secretarios que deben manejar bien el flujo de las comunicaciones, etc.

Nota. Adaptado de Partington (1996, pp. 164-167).

Es importante señalar que estos niveles unipersonales de gobierno requieren de una adecuada dirección y coordinación entre los miembros del equipo, de una correcta planificación y de un sentimiento de comunidad para una mejor calidad de los servicios que ofrece.

En relación con los órganos colegiados de gobierno, los estatutos de las universidades suelen conferir a los *consejos superiores* —como a los directivos— las funciones de formulación de políticas, normativas y gestión para una adecuada conducción de la institución (Cano, 1985; Cox, 1990; Pino, 1997; Pacheco, 2008). Con frecuencia se señala que, en los estatutos de las universidades, los órganos colegiados tienen una preeminencia sobre los órganos unipersonales (Pino, 1997, p. 29).

En cuanto a la distribución de competencias dentro de los órganos de gobierno de la Universidad, ya sean unipersonales o colegiados, García Vázquez *et al.* (2001) afirman que no siempre están suficientemente delimitados:

Existe una tendencia a que estos órganos se configuren, cada vez más, como órganos de control *a priori* —responsabilidad diluida o compartida, o, dicho de otra manera, todos son responsables de todo, pero nadie se responsabiliza de ningún asunto concreto—, que como órganos de dirección o decisión o que, como probablemente debería ser, como órganos de control *a posteriori* que permitiesen mayor agilidad, pero también más responsabilidad en los órganos de gobierno. Sería deseable una revisión de los mecanismos de selección o de designación de los órganos de gobierno, tanto unipersonales como colegiados, porque el actual modelo hace aguas por todas partes. (pp. 78-79)

En la opinión de Pacheco (2008) y Martínez (2000), la atención de estos organismos colegiados suele centrarse más en los aspectos administrativos, quedando en ocasiones en un segundo plano aspectos relacionados con la gestión académica. “Es habitual ver directores de facultades o jefes de departamentos cuya responsabilidad ejecutiva los distancia totalmente de las actividades de enseñanza, investigación y vinculación” (Marcovitch, 2002, p. 92), que son esenciales en la atención del gobierno universitario para generar los cambios e innovaciones.

Loyola (2015) también señala que la gestión de los directivos está absorbida, la mayor parte del tiempo, por procesos rutinarios y burocráticos, cumpliendo con lo que obliga la normativa, a la que se suma la inercia institucional. También Pacheco (2008) pone de manifiesto que el ejercicio del gobierno en las universidades ecuatoriana —en especial en las instancias y niveles de mayor autoridad— se realizan a través del cumplimiento de tareas eminentemente administrativas, quedando en un segundo plano el cumplimiento de tareas dentro de la gestión académica. De allí la importancia de ajustes en la estructura organizativa, el sistema de gobierno y la relación entre los órganos de gobierno y las diferentes instancias al interior de la Universidad.

En este sentido, coordinar es velar para que se realice el trabajo de un determinado número de personas en función de un proyecto y esto exige que las personas en cargos directivos tengan cualidades y preparaciones específicas (Partington, 1996), capaces de hacer ajustes a las estructuras organizativas y directivas para la innovación que demanda la sociedad.

Niveles y formas de autoridad

A partir de los 80, Burton Clark (1983) se ha constituido en un referente obligado para entender los niveles y formas de autoridad en la organización y gobierno universitarios. El análisis que presenta Clark, integra seis niveles y seis formas de autoridad, los cuales conforman al sistema educativo superior:

Tabla 17

Niveles y formas de autoridad en la Universidad

Niveles de autoridad	Gobierno nacional	Formas de autoridad	Disciplina	Personal
				Colegial
	Gobierno local			Corporativa
	Multicampus o conjunto de universidades			Profesional
	Universidad o institución		Institución	Patronatos o comités de supervisión
	Facultad			Burocracia institucional
	Departamento o cátedra		Sistema	Burocracia profesional
				Política

Nota. Adaptado de Clark (1983).

Respecto a las formas de autoridad académica, estas se agrupan en tres grandes ámbitos: la disciplina, la institución y el sistema:

- Autoridad basada en la disciplina:
 - a. Hace referencia al ejercicio de la autoridad personal por parte de los profesores individuales, fundada en el poder personalista de los sistemas basados en las cátedras y que se diferencia de la autoridad colegial, que contempla acuerdos y decisiones entre pares.
 - b. La autoridad colegial que ha permanecido fuertemente arraigada en el devenir histórico de la institución universitaria y que ha dado lugar a la llamada “comunidad de académicos”.
 - c. La autoridad corporativa resulta de una combinación entre la autoridad personal y la colegial. Esta forma de autoridad describe a profesores individuales quienes, ejerciendo un dominio sobre sus subordinados, se configuran en una especie de estrato intermedio de control y sus miembros ostentan la doble cualidad de “colegas” y “autócratas”.
 - d. La autoridad profesional se funda en los principios de la profesión más que en los de la autoridad formal.
- Autoridad basada en la institución:
 - a. La primera, los comités de supervisión o patronatos, originalmente anglosajona, que incluyen los organismos de supervisión de carácter externo y que representan los diversos sectores de la sociedad en la institución.
 - b. La segunda, autoridad burocrática institucional que, representando la antítesis del gobierno personal o del colegiado, incorpora los rasgos típicos de la categoría sociológica weberiana.
- Autoridad basada en el sistema:
 - a. Se refiere a la autoridad burocrática gubernamental y sus características se perciben en las estructuras de coordinación interuniversitaria, así como en los niveles local y nacional del gobierno. Lejos de la neutralidad que les corresponde, se configuran grupos de interés en los que se mezclan elementos burocráticos, corporativos y políticos que se diferencian entre una y otra sociedad.

- b. La autoridad política constituye una de las formas inherentes a los sistemas de educación superior, regulados por el Estado. Todos los sistemas universitarios están condicionados por la autoridad política, que se reflejan en los cuerpos normativos (leyes, reglamentos, acuerdos) y de financiación. Esta forma de autoridad se corresponde con los niveles de legitimidad del Estado.

Las aportaciones de Clark (1983), aunque se han convertido en criterios de referencia para el estudio del gobierno universitario, no han estado exentas de críticas y cuestionamientos. Uno de los críticos más fuertes es Rohades (1992 citado por Casanova, 2012), quien sostiene que el análisis de la estructura simbólica o la construcción social de la legitimidad del sistema es insuficiente, ya que no incluye que las organizaciones formales, así como la organización de la autoridad y del gobierno, son formadas por el ambiente normativo de las instituciones, así como por patrones de autoridad legitimados y sancionados como racionales. Rohades (1992) sostiene que, desde el constructivismo social, se habla de una continua construcción y reconstrucción del contexto organizacional y de las relaciones de autoridad, que no están comprendidas desde la objetividad de posiciones o recursos políticos, sino que es negociada socialmente y creada subjetivamente.

Por tanto, resulta esencial en el análisis las modificaciones que el propio diseño de las políticas y el ejercicio del gobierno va sufriendo en la vida de cada institución, así como las mezclas en una misma institución de diferentes modalidades políticas y de gobierno. Como otros hechos sociales, la problemática universitaria solo es entendible a partir del análisis y la comprensión de su propio contexto social e histórico (Brunner, 1988; Casanova, 2012).

Nuevos escenarios y el gobierno de la Universidad

El contexto actual, como vimos en el cap. 1, obliga a los académicos y actores que se desempeñan en los ámbitos del gobierno y gestión

universitaria a revisar los procesos de la producción del conocimiento, la innovación y la formación de los profesionales. Ante estos planteamientos del contexto general se señalan tres principios que deben considerar quienes están en el gobierno universitario:

- Tomar en cuenta el desarrollo de redes de cooperación con otras instituciones que garanticen la movilidad académica y la flexibilidad curricular.
- Promover y reorientar el sistema de valores como, la cultura, la paz y la equidad.
- Promover el desarrollo de sistemas de evaluación que garanticen altos niveles de relación entre la pertinencia de la educación, calidad, diseño e instrumentación de modos de gobernar la educación superior, como una forma también de transparencia y de rendición de cuentas.

En las últimas décadas, las crecientes transformaciones sociales y los desafíos para los sistemas de educación superior han puesto de relieve la importancia y alta significación del gobierno universitario. Los cambios acelerados de la sociedad generaron efectos en las universidades y estas han experimentado modificaciones en sus estructuras y procesos de decisión. Dichos aspectos, señalados en el cap. 1 y que corresponden al contexto social, económico y cultural en que se desarrolla la Universidad, condicionan las formas de organización universitaria y su gobierno.

En los últimos años, el tema de la gobernanza ha resultado una noción recurrida en debates sobre la reforma de estructuras internas y procesos universitarios. Si bien la gobernanza es un concepto estudiado en el ámbito de las ciencias políticas para referirse a las políticas públicas —con prácticas descentralizadas, más horizontales en contraposición con aquellas más piramidales o verticales de gobernar— pasó a ser común en los discursos de organismos internacionales cuando se habla de “buen gobierno” o “buena práctica de gobierno”, también en el gobierno universitario.

Mientras la gobernanza de los sistemas está caracterizada por las nuevas relaciones entre las instituciones de educación superior, el Estado o autoridades públicas y la sociedad, la gobernanza de las instituciones universitarias aborda los cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones. A este nivel podemos observar una creciente profesionalización del nivel central —lo que ha sido llamado, entre otras cosas, “la revolución gerencial de la educación superior”—. (Kehm, 2011, p. 41)

Si bien desde los años 90 comienza a definirse y estabilizarse el concepto de gobernanza, a criterio de Kehm (2011), la introducción de reformas inspiradas en la NGP en las universidades tiene como objetivo alcanzar una doble transformación: las universidades están llamadas a evolucionar hacia organizaciones más integradas con el fin de ganar protagonismo y la competencia entre universidades introduce elementos del mercado que se supone mejorarán su rendimiento.

Desde la perspectiva de la OCDE (1995), los aspectos concretos de la NGP giran en torno a ocho características:

- Transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos.
- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad.
- Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección.
- Prestar un servicio abierto a las necesidades de los diferentes públicos o clientes.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Optimizar el uso de la informática o de las TIC.
- Mejorar la calidad de la reglamentación.
- Reforzar las funciones de dirección del nivel central. (OCDE, 1995)

En la misma línea de la NGP, para el caso europeo, Ferlie *et al.* (2008) identifica cinco grandes reformas muy pertinentes para el contexto actual:

- Han florecido las reformas basadas en el mercado para aumentar la competencia entre instituciones, personal, estudiantes y territorios. En muchos casos, el aumento de la competencia va acompañado de valoración económica y el intercambio de bienes y servicios que

hasta entonces no se consideraba que tuviesen valor económico, lo cual genera mercados o cuasimercados.

- Han aumentado las limitaciones presupuestarias a causa de la reducción de financiación o la introducción de nuevos instrumentos presupuestarios basados en controles finales de los resultados, en lugar de los controles iniciales.
- Con frecuencia las reformas presupuestarias obligaban a prestar atención al rendimiento en la investigación y la docencia.
- Existe una concentración de fondos en las IES con mayor rendimiento y una diferenciación vertical más amplia entre estas IES.
- La gobernanza institucional se ha convertido en un elemento crucial. Se espera que los líderes universitarios desarrollen funciones de gestión, se ha potenciado el liderazgo ejecutivo en detrimento del poder colegiado de los organismos deliberativos representativos y la comunidad académica se ha transformado en personal y sometido a la gestión de recursos humanos.

Así, para cerrar este apartado, queremos aportar con una propuesta de instrumentos para la reforma de las estructuras universitarias, a partir de los criterios de la NGP los postulados de Kehm (2011):

Tabla 18

Instrumentos de reforma de estructuras internas

Presupuestos a tanto alzado	Incentivos a la productividad adicional en la docencia. Asignación bajo criterios de rendimiento. Diversificación de fondos.
Introducción de comités	Comités con la participación de agentes externos y que cumplen una doble función: nombrar a los líderes institucionales y aconsejar a los gerentes institucionales sobre decisiones estratégicas, de modo que la Universidad de más respuestas a las demandas externas.
Refuerzo y profesionalización de los niveles centrales de gestión y de los decanatos	Los líderes institucionales y los decanos tienen ahora más autoridad y poder de decisión. Se espera de ellos que usen esa autonomía y responsabilidad para tomar decisiones. En algunos países los rectores y decanos son nombrados, no elegidos. También pueden venir de fuera de la institución. Prioridad del desarrollo organizativo ante los intereses de la profesión académica.

Debilitamiento del poder de decisión de los colegiados	Con el poder en la toma de decisiones de las direcciones centrales y comités, los órganos colegiados se han debilitado.
Salarios basados en la productividad y en la asignación de presupuestos	Salarios del personal académico están basados en la productividad. Las unidades básicas: departamentos, facultades, institutos, reciben asignación presupuestaria según resultados. Las direcciones centrales definen qué objetivos quieren alcanzar y las prioridades a establecer.
Acuerdos de objetivos	Los acuerdos de objetivos o metas se negocian entre el ministerio responsable y la institución universitaria.
Evaluación y acreditación	Las acreditaciones de instituciones y de programas, la definición de criterios de garantía de calidad en la docencia corre a cargo de agencias de calidad independientes.
Gestión de calidad	Gestión sistemática de la calidad a todos los niveles que sirven para rendir cuentas al público en general.
Implantación de perfiles institucionales	Por asuntos de competitividad y escasez de fondos no todas las universidades deberían seguir ofreciendo un amplio espectro de programas y servicios. Esa diferenciación de perfiles institucionales tiende hacia la investigación intensiva e instituciones dedicadas solamente a la enseñanza.
Pactos universitarios	Pactos con los Estados que aseguran una cierta estabilidad financiera y que exigen a cambio a las universidades requisitos relacionados con resultados de matrícula.
Nuevas profesiones universitarias	Las universidades han creado nuevos puestos de trabajo en el nivel medio de gestión. Son personas altamente cualificadas y llevan tareas relacionadas con la docencia, la investigación y la gestión; hacen gestión de calidad, desarrollo curricular, ofrecen servicios y se desempeñan en puestos que hacen de puente entre las unidades básicas y la dirección central, con el fin de aumentar la eficiencia y la efectividad.
Consecuencias de las competencias y de las clasificaciones	Competencias entre universidades expresadas en los <i>rankings</i> ha provocado mayor estratificación vertical de las universidades. Las consecuencias pueden ser surgimiento de instituciones de alto rango y redes que tienen cierto impacto en la lógica de los sistemas de conjunto.

Nota. Adaptado de Kehm (2011, pp. 42-46).

La gobernabilidad universitaria, una tarea que no es fácil

Ante los escenarios sociales señalados (*cf.* cap. 1), existen planteamientos sobre la Universidad que deben repensarse ya no como una organización inamovible, sino como una que se obliga ahora más que nunca a serle útil a la sociedad (García, 2008). Así, quienes la conducen, deberán elegir su destino, prever su futuro inmediato y planear su camino. Esta es tarea de quienes están en el gobierno de la Universidad. Las respuestas no son sencillas si se consideran aspectos relacionados con la autonomía universitaria, la participación en la toma de decisiones, los modos de gestionar el cambio y las resistencias a los procesos, las competencias que se exigen de los agentes directivos que estén en el gobierno universitario, la continuidad y la alternancia, temas relacionados con las normativas, etc.

La gestión directiva se concibe como un deber ser, que consiste en las directrices políticas e ideológicas; en la capacidad de logro de resultados con los menores recursos; acciones eficaces para acercarse a las metas propuestas; decisiones efectivas impuestas por la realidad, pertinentes y relevantes; creación permanente de condiciones favorables nuevas en el entorno y remoción o neutralización de restricciones. En la función directiva es determinante cuidar los perfiles de los candidatos a puestos de alto nivel de gestión, los que deben exigir, adicionalmente a los méritos académicos, competencias y habilidades administrativas de planeación, conducción y control del recurso humano y financiero (García, 2008).

Otro tema relacionado es el de la continuidad y alternancia. La continuidad o prolongación de los directivos universitarios en la vida institucional no siempre es resultado o signo de una gestión eficiente (Lopera Palacio, 2004). Muchos dirigentes permanecen en los cargos, ajenos a que la Universidad cumpla con las expectativas de la sociedad. El objetivo de la gestión de gobierno de los directivos académicos, trasciende al solo hecho del establecimiento de condiciones que posibiliten

a la comunidad universitaria una participación democrática tranquila. Aunque es importante estar atentos para no caer en la trampa de satisfacer las exigencias de sectores universitarios en la negociación de sus prerrogativas, generalmente, laborales.

Dentro de la responsabilidad de la gestión del gobierno universitario está el tema de la normatividad, que en ocasiones se convierte en un grave condicionante, ya que, en la mayoría de las IES, es incompleta y a veces obsoleta. Sin el apoyo de normas difícilmente se lograrán objetivos. Esa normativa tiene que ayudar a clarificar las funciones de los directivos para el accionar de los miembros de la academia (García, 2008), pero, además, garantizar que estos tengan la suficiente autoridad para tomar decisiones sobre el profesorado, de modo tal que se efectúen cambios, mejoras, compromisos y objetivos para ello en el hacer institucional.

La clave para afrontar con acierto los cambios que precisan el gobierno y la gestión de las universidades, para Michavila y Calvo (2000) está “en el correcto ajuste del ejercicio pleno de la autonomía de los campus universitarios y la capacidad de institución para asumir las nuevas responsabilidades sociales” (p. 115).

Otro de los aspectos más elementales de la cuestión es si la toma de decisiones debe ser centralizada o descentralizada y en qué grado. No existe claridad ni posiciones definitivas al respecto. Cuando se hace referencia la toma de decisiones en el ámbito universitario, frecuentemente se señalan tres modelos ya descritos en el cap. 2, que tienen sus características específicas: el burocrático, el de mercado y el colegial. No obstante, en cada uno de ellos hay un predominio de algunas de las características, pero cada uno de ellos comparte aspectos de los otros, que a la larga van configurando modelos mixtos (Michavila y Calvo, 2000; Bricall, 2000).

La Universidad es una de las organizaciones que necesita replantear ciertas concepciones para ser más eficaz a de las demandas sociales

asignadas, algo que difícilmente logrará si no comienza a estrechar distancias con sus públicos internos y su escasa implicación, motivada por su deficiente participación y débil sentimiento de pertenencia y hasta reconocimiento (Losada, 2001). Uno de los retos para los directivos es considerar a los profesores en la planeación y en la toma de decisiones, ya que su colaboración y participación es decisiva para el mejoramiento de la gestión académica en general. “Cualquier cambio en una organización debe partir de un previo convencimiento de las personas que la forman sobre su pertinencia, de una conciencia sobre las oportunidades de cambio y de la implicación decidida en él” (p. 21).

La participación es una dimensión que establece la representación de los diferentes colectivos, sean estos sociales o académicos, así como de los diversos estamentos: docentes, estudiantes, personal administrativo y de servicios de la institución universitaria. Al respecto, Quintanilla (1988) enfatiza que la democracia estatutaria y organizacional precisa incorporar técnicas directivo-participativas, entre otras cosas, para no perder su significado y principios programáticos. Insiste en la necesidad de incorporar las direcciones participativas en las organizaciones estatutariamente democráticas y cuyo funcionamiento estructural pretende una igualación del poder.

Sobre la importancia de potenciar la gestión participativa y colaborativa en las instituciones educativas, existe en la literatura especializada abundante tratamiento (Antúnez, 2000; Gairín, 1996; Cano, 1998; Martín Moreno, 2000; Michavila, 2008):

Participar en un centro es la acción de intervenir en los procesos de planificación, ejecución o evaluación de determinadas tareas que se desarrollan en él. La participación de los miembros de la comunidad escolar en la gestión del centro es un hecho sobradamente reconocido que se manifiesta en cualquier sociedad democrática [...]. La participación es, a la vez, un instrumento eficaz para tratar de garantizar el desarrollo del derecho fundamental a la educación. (Antúnez, 1997, p. 65)

Es importante subrayar la participación no únicamente como estrategia de trabajo, sino como finalidad en la mejora del conjunto de la organización, de allí que una condición importante es garantizar la cultura de la gestión y un cambio de actitudes (Cano, 1998). Cuando se habla de participación en la gestión, también se hace referencia a unos niveles de participación. Según Sashkin (1982 citado en Quintanilla, 1998), existen cuatro ámbitos o niveles de participación: la participación en el establecimiento de metas, la participación en la toma de decisiones, la participación en la solución de problemas y la participación en el desarrollo o implantación de cambios.

Relacionado con la participación y el éxito del cambio organizacional, están los valores que conviven en la institución. Díaz (2005), determina cinco valores organizacionales, cada uno de ellos como condiciones para la consecución del cambio: delegación de la autoridad, apertura y comunicación, participación, colaboración y aprendizaje continuo. Díaz relaciona la participación con el concepto de “calidad de vida laboral”, definido como el ámbito laboral que estimula el espíritu humano, inspira el crecimiento y logra resultados para la organización. En ese sentido, este valor presenta cuatro indicadores:

- Toma de decisiones, es decir, oportunidad de influir sobre las decisiones que afectan sus tareas.
- Resolución de problemas o posibilidad de hacer aportes para resolver situaciones.
- Información compartida, entendida como el suministro continuo de información acerca de las razones que motivaron las decisiones gerenciales.
- Retroalimentación positiva, definida como gratificación por un trabajo bien hecho (Díaz, 2005).

En relación con los procesos de reestructuración y colaboración, Hargreaves (2005) expresa que, la colaboración ha llegado a convertirse en un metaparadigma del cambio educativo y de la organización en la era posmoderna:

Tabla 19*Aspectos positivos y problemáticos de la colaboración*

Principios positivos de la colaboración	Significados problemáticos de la colaboración
Apoyo moral, aumento y mejora de la eficiencia. Reducción de los excesos de trabajo, perspectivas temporales sincronizadas. Certezas situadas, asertividad política. Mayor capacidad de reflexión, capacidad de respuesta en la organización. Oportunidades para aprender, perfeccionamiento continuo.	Cómoda y complaciente (la colaboración puede quedar confinada a aquellas áreas de trabajo donde se sienten más seguros). Conformista (cosificación del grupo). Colegialidad artificial (puede convertirse en un instrumento de control administrativo). Cooptativa.

Nota. Adaptado de Hargreaves (2005, pp. 269-271).

Finalmente, no se ha de perder de vista el cómo se percibe y afecta a los sujetos el cambio deseado. El exceso de innovaciones educativas se impone, en ocasiones, de forma descoordinada y “casi nunca nos paramos a pensar qué significa para las personas que nos rodean y que podrían estar en situaciones de cambio. El quid del cambio es cómo asumen los individuos esta realidad” (Fullan, 2002, p. 61). De ahí la importancia de la participación y el involucramiento de las personas en la comprensión de los cambios y la claridad de los porqués.

Los enfoques para dirigir el cambio se basan en la combinación y equilibrio de factores aparentemente incompatibles: simplicidad y complejidad, flexibilidad y rigidez, una participación significativa del liderazgo (un esfuerzo simultáneo desde la base y las instituciones), la fidelidad junto con la capacidad de adaptación y la evaluación-no evaluación. (p. 99)

No se puede perder de vista que los cambios no son solo estructurales, externos, de organigramas... para Morin (1998), una reforma universitaria suscita una paradoja: “No se puede reformar la institución (las estructuras universitarias) si no se han reformado previamente los espíritus, y no se pueden reformar los espíritus si previamente no se ha reformado la institución” (p. 24).

Sin una adecuada comprensión del cambio, en la práctica se generarán resistencias, no por falta de disponibilidad a la innovación, sino por falta de claridad sobre el cómo, es decir, del método, de las estrategias, de las etapas, instrumentos y personas para promover el cambio. Letelier (1993) afirma que con frecuencia se constata que la coherencia formal entre los proyectos innovativos no garantiza su aplicación en el ámbito académico. Señala que las instituciones académicas en el empeño por hacer innovaciones deben tener en cuenta dos cosas: la primera, lograr una adecuada claridad conceptual sobre los aspectos de la labor académica, de los métodos, de las estrategias que necesitan cambiarse, para las correspondientes innovaciones; la segunda, no pueden ignorar las fuerzas de resistencia a la innovación en la actividad universitaria.

En las organizaciones humanas, sugiere Letelier (1993), la resistencia a la innovación obedece por lo menos a dos mecanismos diferentes: resistencia por inercia y resistencia por oposición. La primera está más relacionada con las estructuras o condiciones institucionales, mientras que la segunda hace referencia más a las actitudes de las personas frente al cambio. Ambos tipos de resistencia son importantes de considerarlos en la Universidad.

Concluimos expresando que, para producir la mejora en la gestión académica, es importante considerar que el cambio y la resistencia van juntos, cada una de ellas es natural; la resistencia no es evitable, ni mala; es un hecho en la vida organizacional y como tal, debe ser administrada, no evitada. Las reflexiones suscitadas en las líneas anteriores, exigen asumir que no supone un ejercicio fácil en las funciones del gobierno, sin embargo, todo proceso de cambio necesita ser liderado en las organizaciones educativas. Y, por ello, el papel y liderazgo de sus directivos será siempre una dimensión importante sobre la que hay que profundizar. Quienes están al frente de las organizaciones tienen que ser conscientes de estos aspectos y se dispongan a gestionar también la resistencia al cambio. A continuación, abordaremos de manera breve la importancia del liderazgo y los roles que se exigen de los directivos.

Liderazgo y nuevos roles para los directivos en la Universidad

Dentro de la organización es importante el papel del directivo para trabajar de manera conjunta con los demás miembros de la organización. Ser estratégico y tener la iniciativa para involucrar en el trabajo a los demás miembros de la organización es clave para generar cambios, reformas o innovaciones. “El directivo es el único responsable pues es quien determina las prioridades de la marcha de la institución, es quien prioriza las actuaciones que se han de tomar en la organización” (Poster, 1981, p. 8).

El planteamiento anterior sugiere que el directivo ha de tener una visión amplia y a largo plazo, a fin de lograr una estabilidad y consistencia en la organización. Rodríguez (2002b, p. 85) señala que el liderazgo en la academia requiere más de un profesionalismo, pues es necesario aunar en la acción la clásica doble perspectiva del académico y del gestor y hace tres consideraciones:

- No es posible una mejora de la calidad universitaria sin un gobierno de la institución que integre las dimensiones administrativas y académico-profesionales.
- Por tanto, el liderazgo universitario requiere el ejercicio de la doble dimensión de gobierno y administración: dirección política y regulación de los procedimientos y función ejecutiva en el ámbito económico.
- No ha de olvidarse que el liderazgo universitario tiene diversos niveles de responsabilidad y se ejerce en ámbitos diversos.

Sin embargo, hay que tener presente que los directivos están también condicionados por la estructura organizativa y el sistema de relaciones, lo mismo que por las metas establecidas (Gairín, 1996). Refiriéndose al papel de los directivos, Gimeno *et al.* (1995) señalan que es más aconsejable referirse al papel o papeles en los que se ve inmerso el directivo y señalan dos formas básicas de asumir la función: trabajar sobre los aspectos estructurales y trabajar sobre las personas.

Cuando se habla del liderazgo de los directivos no hay que olvidar que cada persona imprime un estilo propio, por lo cual no es fácil de comprender o caracterizar el estilo de un directivo, porque este se encuentra sujeto a percepciones e interpretaciones sociales y de contextos específicos. Hay autores que señalan que el estilo es “un proceso activo, a diferencia de una teoría o filosofía del liderazgo, es su modo de poner en práctica el liderazgo dentro de la realidad social cotidiana” (Ball, 1989, p. 94) y que es, además, “el modo habitual que tiene el directivo de proceder en su trabajo y en sus relaciones con los demás, el perseguir los resultados deseados” (Isaacs, 1995, p. 213).

El estilo del liderazgo no es un conjunto de deberes, funciones o responsabilidades abstractas, sino un proceso de acción conjunta y participativa, entre todos los integrantes de una organización que no tiene la finalidad única de involucrar a las personas en la gestión o en la toma de decisiones que son clave dentro de una institución, sino la búsqueda de una mayor identidad, sentido de pertenencia y generar un cambio de actitudes (Cano, 1998). En un estudio sobre cultura y liderazgo, Ion (2008) enfatiza la importancia de la visión política y estratégica del liderazgo, porque influye de manera decisiva en la configuración de una cultura organizada y señala: “Una de las funciones de los líderes es incentivar la coordinación y la colaboración colectiva, aunque se puede decir que la colaboración se da mayoritariamente en grupos pequeños y afines” (p. 241).

En el contexto institucional, se puede hablar también de “lenguaje común” o “sentido de identidad y pertenencia”, porque conociendo la misión y los objetivos institucionales, le permiten participar en los diferentes niveles estratégicos y de gestión institucional. La alineación dentro de la organización, será clave en el mejoramiento de la gestión, como componente esencial para crear una “visión compartida” con las personas en una misma línea de actuación. En referencia al alineamiento institucional, Blumer (1971, p. 22), afirma que puede producirse por muchas razones, entre otras, para alcanzar respectivos fines, porque es lo más sensato o por pura necesidad. En cualquier caso, el estilo que

proyecte un directivo es decisivo para generar un trabajo participativo con el resto de miembros de la institución. Si su estilo es aceptado por el resto de personal y se logra una definición común, la acción conjunta se desarrolla con serenidad, regularidad y estabilidad; de lo contrario, se manifestará en una fuente de conflictos, de relaciones tensas y ausencia de colaboración y adhesión personal (Ball, 1989).

Para ello es necesario formar un equipo de líderes con personas clave, representar diferentes miradas, con credibilidad y con capacidad de liderazgo para impulsar y gestionar la dinámica de un proceso de cambio. Una manera de favorecer procesos de alineamiento institucional y mejorar la gestión académica, es contar con un proyecto institucional, un proyecto educativo, como un elemento esencial en la organización educativa, no obstante, es esencial saber cómo se ha construido ese proceso.

Así, para reinventar la Universidad y lograr su autorreforma permanente “es necesario tener voluntad política de cambio, un proyecto institucional sólido, una amplia información de la Universidad en las distintas regiones y países, y conocimiento acerca de experiencias relevantes de transformación universitaria” (López, 2006, p. 62). Los cambios organizativos de las instituciones universitarias son importantes, pero, si no están bien definidos, chocan de nuevo con las inercias que se querían superar. Si no hay voluntad política y la suficiente convicción y comprensión de los actores implicados en el cambio, este no será posible abordar.

Por otro lado, frente a la función de liderazgo que están llamados a ejercer quienes están en el gobierno universitario, existen autores que plantean nuevos roles en el liderazgo de los directivos (López, 2006; López Yáñez, 2009; Loyola, 2015), entre los que se señalan la capacidad intelectual de análisis para comprender el contexto social de su acción directiva, la capacidad de hacer uso de los instrumentos de la planificación estratégica, la necesidad de formación, etc. También hay quienes sugieren que en el ejercicio del gobierno universitario se han incrementado los niveles de eficiencia en la gestión directiva y los procesos académicos, gracias a la introducción de herramientas concebidas dentro de lo que se conoce

como “planificación estratégica”; aunque algunos reclaman la poca preparación para la dirección y gestión, lo cual son ejercicios realizados por académicos buenos que han aprendido en la experiencia.

La formación a los directivos —técnica y administrativamente— es más necesaria hoy para dirigir las IES que el don carismático o el don innato, sin que se le reste a este último su importancia. En el rector recae la responsabilidad prácticamente total de una universidad, tanto en los sistemas democráticos como en los autoritarios. Es él junto, a los dirigentes universitarios, quien debe construir el consenso académico en un ámbito dominado por una elite del conocimiento. Se suele decir en tono metafórico, sugerente y desafiante, cuáles han de ser las cualidades de un rector:

Las cualidades esenciales de un rector son las de poseer la sabiduría de Salomón, la fuerza de Hércules, la astucia de Maquiavelo, la paciencia de Job y la psicología de Freud. ¡Casi nada! Y quizá hoy nos haga falta agregar, la visión empresarial y la capacidad económica de Bill Gates. (Escotet, 2005, p. 142)

Es indispensable para líderes universitarios (rectores, vicerrectores, decanos, directores) estar convencidos de que el modo de gobernar una universidad es a través de la participación y no de la imposición. La gobernabilidad de la Universidad se construye mediante la negociación y el convencimiento. La participación supone que toda la comunidad universitaria es consultada y se siente escuchada y entendida, y que se respeta el hecho de que quien toma las decisiones es la persona o el órgano que la misma comunidad ha elegido para ello (Escotet, 2005). En el ámbito de las decisiones, para Parcerisa (2010) es importante dar no solo la sensación, sino los espacios de participación mínimos en las decisiones que afectan al carácter general de la institución:

Los gestores de Universidad deben transformar sus sueños en objetivos y sus utopías en metas. Existen centenares de obstáculos que pueden llevar al gestor al pesimismo y a la parálisis, pero debe enfrentarse a ellos. El futuro debe ser escrito por quien tiene la responsabilidad del rumbo de las instituciones y sabe ejercerla. Cuando un gestor asume un deber insti-

tucional, al mismo tiempo, asume el papel de inspirar, a través de sueños y utopías, los cambios que van a mejorar el mañana. Es evidente que el presente es consecuencia del pasado, pero no hay ninguna predeterminación fatalista sobre el futuro, que se construye a través del esfuerzo de los líderes. La responsabilidad principal del gestor es la de ser sensible a las expectativas de la comunidad interna y de la externa, e imaginar un proyecto que sea una verdadera síntesis de las propuestas formuladas a su alrededor (Marcovitch, 2002, p. 99).

Según especialistas del BM y UNESCO (2000), los principios clave para la buena gestión de las IES son: libertad académica, gobierno compartido, claros derechos y responsabilidades, selección meritocrática, estabilidad financiera, rendición de cuentas, comprobaciones periódicas de los indicadores de calidad y cooperación estrecha entre los distintos niveles de la administración institucional. Esto implica romper, por parte de los directivos, con esa práctica en donde la Universidad es una organización que asume un rango de microestado (Marcovitch, 2002). Es necesario cambiar esta situación, pues la Universidad debe ser un ejemplo de renovación garantizando la continuidad de todo lo positivo de cada gestión (Marcovitch, 2002). Esto implica que los rectores tengan la capacidad de consultar a antiguos rectores, que tiene que ser algo muy común, sin embargo, sostiene que se realiza como una práctica muy discreta, porque la cultura externa le impide hacerlo de forma explícita.

Así, queremos cerrar este apartado con una lista de algunas de las características y atributos que debe tener el nuevo directivo universitario:

Un directivo capaz de decodificar en clave universitaria la realidad social imperante a nivel global, regional y local porque la Universidad tiene la responsabilidad de incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida humana.

Poseer la sensibilidad y habilidad para identificar lo sustantivo en cuanto a expectativas externas como internas que se aspiran de la Universidad.

Identificar y liderar un modelo de gestión que se limite a mantener la Universidad no solo “supervisando” en el vendaval de la demanda social,

sino ante todo posea un modelo de gestión proactivo de desarrollo con acciones creativas, es decir, respuestas nuevas a problemas nuevos.

Poseer la flexibilidad y adaptabilidad para asumir roles según Mintzberg: interpersonales, informativos y decisorios.

Un dominio equilibrado del poder, es decir, no llegar al extremo del abuso u olvido de sí mismo.

Poseer un adecuado dominio de una auténtica comunicación, es decir, escuchar y expresarse con sus interlocutores.

La complejidad de la gestión universitaria requiere de la delegación con la respectiva autoridad para gestionar específicas y temporales responsabilidades.

Propender a una gestión cooperativa y de significativa participación de los distintos actores de la vida universitaria, con carácter multi y transdisciplinar con jerarquías menos piramidales y más planas.

Liderar una gestión que sea ágil y eficiente en la cadena de definir, comprometer y apoyar de manera sostenida en calidad y tiempo.

Promover una tendencia hacia una gestión flexible y de rápida adaptación, que neutralice los factores e incidencias inesperadas y rápidas que inciden en las actividades contempladas cambiando los parámetros de factibilidad. (Loyola, 2015, pp. 21-22)