

BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES DE GOBIERNO UNIVERSITARIO *

Jamil Salmi

Junto con otras características, las mejores universidades del mundo destacan por su eficiente gobernanza. En este artículo se examina la situación en términos de gestión de las universidades españolas y se repasan las tendencias internacionales que están reformando y modernizando el gobierno de las instituciones de educación superior.

INTRODUCCIÓN

«Si fracasamos en cambiar radicalmente nuestro modelo educativo, lo trágico es que la misma cohorte que estamos tratando de “proteger” podría encontrar su futuro completamente reducido por nuestra timidez».

DAVID PUTTNAM, conferencia en el mit en junio de 2012

Las universidades están entre las instituciones más antiguas y más reconocidas en la historia moderna. Por siglos lograron operar sin mayor transformaciones, como lo ilustra la siguiente cita:

Cerca de ochenta y cinco instituciones en el mundo occidental establecidas en el año 1520 aún existen en su estructura original, con funciones similares y sin mayor cambio en toda su historia, incluyendo la Iglesia católica, los parlamentos de la isla de Man, de Irlanda y de Gran Bretaña, los distritos en Suiza y setenta universidades. Reyes que ordenan, señores feudales con súbditos y élites profesionales en situación de monopolios todos han desaparecido. Sin embargo, estas setenta universidades están aún en el mismo lugar, casi con las mismas edificaciones, con docentes y estudiantes haciendo muchas de las mismas cosas y siguiendo con las mismas características de gobernanza de aquella época.

Clark Kerr, expresidente del sistema universitario del estado de California

Sin embargo la imagen de estabilidad y continuidad asociada al concepto de universidad ha sufrido recientemente un pequeño terremoto. El filósofo francés Paul Valery decía con nostalgia que «el problema con nuestro tiempo es que el futuro no es ahora lo que solía ser antes». Un reciente ensayo publicado en el Reino Unido anunció una próxima «avalancha» para describir los cambios radicales a que se está enfrentando la educación superior en muchas partes del mundo. Es cierto que se puede observar un número creciente de factores de ruptura que transforman radicalmente el entorno en el cual operan las instituciones de educación superior, influyendo directamente en la manera en que realizan sus funciones de enseñanza e investigación. Dentro de

estos factores de ruptura se encuentran innovaciones tecnológicas, como las clases «al revés» (*flipped classroom* —usando las aulas tecnológicas de aprendizaje interactivo— y los MOOCs (*Mass Online Open Courses*), llegando a cientos de miles de estudiantes a través del mundo entero, las nuevas formas de competencia por parte de los nuevos proveedores de educación superior, como las universidades con fines de lucro y las universidades corporativas, que ofrecen cualificaciones enfocadas en el mercado laboral, y las nuevas modalidades de rendición de cuentas como los *rankings* internacionales que proponen medidas cuantitativas para comparar el desempeño de las universidades (Salmi, 2013).

No todos los actores en el mundo de la educación superior acogen estos cambios con brazos abiertos, especialmente cuando se trata de los *rankings* que pretenden representar la calidad de las universidades a través de una jerarquía numérica. Desde la publicación en 2003 del primer *ranking* internacional de Shanghái de las 500 universidades *top*, se ha observado a través del mundo dos grupos claramente divididos entre los que aborrecen y rechazan los *rankings* y los que están interesados o fascinados con los mismos. En mayo de 2010, la Comisión de Educación del Senado francés organizó una sesión sobre los *rankings* con el título «Olvidar Shanghái». Varios países, Rusia y Francia entre ellos, han creado o apoyado el desarrollo de *rankings* alternativos para llegar a un mejor posicionamiento de sus universidades. En mayo de 2012, una conferencia internacional, organizada por la UNAM en México, concluyó con una condena firme de los *rankings*, considerados como totalmente inadecuados para medir la realidad de las

universidades latinoamericanas en su entorno cultural y su misión específicos.

Sin embargo, es improbable que los *rankings* desaparezcan como resultado de la fuerte oposición de algunas universidades y de muchos académicos. Al contrario, su multiplicación en los últimos años —tanto a nivel internacional como con iniciativas nacionales en muchos países— parece responder a un interés creciente de los estudiantes y de sus familias en la selección de instituciones y programas de estudio, de los gobiernos en su búsqueda de criterios objetivos para asignar recursos y de las agencias de financiamiento para guiar el otorgamiento de becas y créditos educativos. Por ejemplo, el nuevo programa del gobierno de Brasil, Ciencias sin Fronteras, que prevé mandar a cien mil estudiantes a destacadas universidades en el extranjero, considera únicamente universidades ubicadas entre las cien mejores en los *rankings*.

Los *rankings* son el primer instrumento que ha permitido identificar a las universidades más sobresalientes del mundo de manera objetiva y analizar los factores que explican sus buenos resultados. Entre otros, han facilitado el reconocimiento de la gobernanza —definida como el conjunto de estructuras, procesos y actividades involucrados en planear y orientar a las instituciones y a los agentes que trabajan en el sistema de educación superior— como uno de los determinantes clave del desempeño de las universidades. En este contexto, este artículo examina la situación en España y documenta las tendencias internacionales recientes en cuanto a reformas del gobierno universitario.

«A veces, es necesario que todo cambie para que todo siga igual».

Di Lampedusa (*El Gatopardo*)

En un reciente artículo sobre los pésimos resultados de las universidades de América Latina en los *rankings* internacionales, el profesor chileno Andrés Bernasconi explica que están debidos en gran parte a la gobernanza populista de estas universidades. Según él, «la mayoría de las universidades de América Latina, especialmente las públicas, no tienen un liderazgo de alta calidad y tampoco una “plataforma política” interna que les permite emprender reformas. Por eso necesitan lograr acuerdos con los gobiernos (como lo hacen cada día más universidades en Europa, Australia y Asia) para encontrar nuevas estrategias y mecanismos para transformarse... En el área de la gestión de las universidades, se requieren reformas para introducir modalidades de toma de decisiones estratégicas para el largo plazo y para limitar el efecto perjudicial de la política partidista en la vida académica».

De la misma manera, un reciente estudio pedido por el gobierno español a un grupo de destacados académicos lamenta la ausencia de universidades de excelencia y la baja producción científica del país. En el último *ranking* de Shanghái (2014), ninguna universidad española aparece entre las primeras 150 universidades del mundo, mientras muchos otros países europeos, grandes como el Reino Unido, Francia o Alemania y pequeños como Bélgica, Dinamarca, Suiza o Suecia, están incluidos. Aunque

las universidades españolas aparecen dentro de las 200 mejores en algunas disciplinas científicas, por ejemplo en el rango 51-75 en química y 76-100 en física, sus resultados globales no son muy competitivos comparados con la mayoría de los países de Europa del oeste. En los últimos cien años las universidades españolas no han producido ni un premio Nobel científico y la producción de patentes por parte de las universidades sigue siendo muy baja.

Además, no solamente las universidades españolas no figuran entre las mejores del mundo sino que tampoco funcionan por encima del promedio de Europa. Al contrario, un análisis del grado de atracción de investigadores y de la productividad de la investigación de las universidades europeas, publicado en 2011, ilustra los resultados mediocres de España comparados con el promedio de las universidades europeas en base al *número de investigadores extranjeros visitando un país* bajo el programa Marie Curie y al número de proyectos de investigación de la Unión Europea (ERC).

Los resultados de una investigación comparativa entre las universidades europeas y las universidades de EE.UU. apoyan estas observaciones. El trabajo del economista de Harvard Philippe Aghion y de sus colegas demuestra que, a parte del financiamiento mayor, la gobernanza favorable es el factor más importante para explicar la mejor posición de las universidades de EE.UU. en los *rankings* internacionales. Comentando sobre el desempeño más bajo de las universidades europeas, Aghion señaló que «sufren de una gobernabilidad deficiente, de una falta de autonomía y, muchas veces, de incentivos perversos».

Conscientes de esta situación, los miembros de la comisión española de reflexión sobre el futuro de la educación superior insistieron en la importancia de reformar la gobernanza, además de señalar el nivel de financiamiento insuficiente:

De especial importancia en la mejora del sistema universitario público español son el sistema y los órganos de gobierno de las universidades así como el procedimiento de selección de los cargos directivos (rector, decanos, etc.). La realidad es que el actual gobierno de las universidades favorece que los colectivos que las integran, parte interesada y decisoria a la vez, impongan sus intereses inmediatos por encima de la excelencia académica, que es lo que necesita la sociedad [...] con frecuencia los procesos de decisión están teñidos de corporativismo [...] y, siempre, son demasiado largos, complejos y plagados de burocracia e ineficiencias.

Este informe incluyó algunas propuestas para modificar el sistema de gobierno de las universidades respetando la autonomía universitaria. Dichas propuestas enfatizaron especialmente en el elevado nivel académico y científico y el prestigio de quienes deban ocupar los cargos universitarios [...] pues estos tendrán la responsabilidad de diseñar y ejecutar la política de sus universidades [...] Esta comisión resaltó especialmente este punto para el sistema español de universidades públicas, «pues solo una elevada competencia académica puede legitimar la participación en el gobierno de esas universidades que, repetimos, no son patrimonio de sus miembros (estudiantes, profesores, administrativos) sino de

la sociedad que las financia. Por ello, entre otras propuestas, este informe recomendará que la búsqueda de académicos para el cargo de rector no esté circunscrita al ámbito nacional» (Informe de la Comisión, páginas 12 y 13).

De la misma manera, la comisión de expertos conformada en 2011 por el gobierno español para evaluar la ejecución del programa de Campus Internacionales de Excelencia había concluido que las formas tradicionales de gobernanza eran el principal obstáculo al que se enfrentaban las universidades del país:

Las universidades deberían poder gozar de la libertad de ser exitosas o de fracasar. Ser controladas de cerca por el gobierno no permite llegar a la excelencia [...] Hay que encontrar un balance apropiado entre las regulaciones, las orientaciones y la autonomía institucional.

El carácter inadecuado de la gobernanza de las universidades españolas está confirmado por los resultados de un estudio comparativo de la Asociación Europea de Universidades (AEU) sobre el nivel de autonomía en 26 países. Analizando las cuatro dimensiones fundamentales, autonomía de organización, autonomía financiera, autonomía en el manejo de los recursos humanos y autonomía académica, los expertos de la AEU construyeron un índice para cada una de estas dimensiones principales y clasificaron a los países con esta base. El cuadro 1, que presenta los resultados del estudio, muestra de manera clara la posición desfavorable del sistema de educación superior español.

CUADRO 1
Nivel de autonomía en los países europeos

Tipo de autonomía Nivel de autonomía	Autonomía de organización	Autonomía financiera	Autonomía para el manejo de recursos humanos	Autonomía académica
Alto (≥ 80%)	Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suiza	Estonia, Luxemburgo y Reino Unido	Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Reino Unido, Rep. Checa, Suecia y Suiza	Estonia, Finlandia, Islandia, Irlanda, Noruega y Reino Unido
Mediano Alto (61 - 80%)	Austria, Holanda, Italia, Latvia, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal y Rep. Checa	Dinamarca, Eslovaquia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Latvia, Portugal y Suiza	Austria, Holanda, Hungría, Islandia, Noruega y Portugal	Austria, Chipre, Luxemburgo, Polonia, Suecia y Suiza
Mediano Bajo (41 - 60%)	Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Grecia, Hungría, Islandia y Suecia	Austria, España, Finlandia, Francia, Islandia, Lituania, Noruega, Polonia, Rep. Checa, Suecia y Turquía	Chipre, Eslovaquia, España, Francia, Italia y Turquía	Dinamarca, Eslovaquia, España, Holanda, Hungría, Italia, Latvia, Lituania, Portugal, Rep. Checa y Turquía
Bajo (≤ 40%)	Luxemburgo y Turquía	Chipre y Grecia	Grecia	Francia y Grecia

TENDENCIAS INTERNACIONALES DE REFORMAS
 DE LA GOBERNANZA Y BUENAS PRÁCTICAS

«Es cierto que nunca se ha escrito un libro por un mandato o que una buena enseñanza pueda ocurrir bajo el principio de coacción. Sin embargo, aun reconociendo esto, el hecho es que abandonadas totalmente a su propia iniciativa las co-

munidades académicas no son menos propensas que otras organizaciones profesionales a caer inconscientemente en hábitos complacientes, normas de calidad orientadas hacia adentro, y patrones egoístas de comportamiento. Para contrarrestar estas tendencias, siempre habrá una necesidad de involucrar al mundo exterior en un debate crítico y continuo sobre la responsabilidad social de la universidad».

D. Bok, expresidente de la Universidad Harvard (1990)

Conscientes de la importancia del gobierno universitario para un buen desempeño de su sistema de educación superior, muchos países en distintos lugares del mundo han emprendido significativas reformas para modernizar el marco regulatorio en el cual operan sus instituciones de educación superior. La tendencia general ha sido pasar de un modelo de control a un modelo descentralizado en todos los aspectos de la relación del Estado con sus universidades. Las evaluaciones de 24 sistemas de educación superior, realizadas por la OCDE al inicio de los años 2000 confirman esta conclusión. En la mayoría de los casos, el gobierno ha otorgado más autonomía a las universidades públicas; en algunos países (Austria, Dinamarca, Finlandia y Japón), las universidades han sido transformadas en instituciones con un estatuto legal independiente de la administración pública. En un creciente número de países la autoridad responsable de la educación superior está usando incentivos financieros para orientar el desarrollo de las instituciones.

En el modelo descentralizado, las principales funciones del Estado son: (i) la elaboración de una visión para el futuro de la educación superior; (ii) la formulación de políticas, el establecimiento de las leyes de educación superior que

definan las «reglas de juego» para todas las instituciones de educación superior que operan en el sistema; (iii) la creación de un marco normativo que permita el establecimiento de instituciones de educación superior privadas; (iv) el desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad sólido; y (v) la asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior y a los estudiantes sobre la base de criterios de desempeño transparentes. Este conjunto de actuaciones permite establecer las normas y definir los incentivos que favorecen la autonomía y la rendición de cuentas de las instituciones de enseñanza superior.

A través de estos mecanismos, el Estado genera el contexto apropiado para el desarrollo de la cultura de autonomía de las instituciones de educación superior que se caracteriza, entre otros, por la presencia de una junta directiva independiente de la universidad y del gobierno con miembros externos, el nombramiento del equipo de liderazgo de acuerdo a criterios profesionales, la capacidad de establecer políticas ágiles de manejo de los recursos humanos en torno a la contratación y retención del personal, así como a la determinación de los salarios. Para ilustrar este nuevo modelo de gobernanza, el recuadro 1 presenta la transformación del sistema de gobernanza en Dinamarca, que ha traído resultados muy positivos en el proceso de modernización y mejora de sus universidades.

Un aspecto esencial de estas reformas de gobernanza es la opción de dejar de seleccionar a los rectores en base a un voto universal dentro de la comunidad académica y pasar a un proceso de búsqueda basado en criterios profesionales para reclutar a destacados académicos de otras

universidades del país o incluso de otros países, sin limitar la elegibilidad a académicos de la misma institución como sucede en muchos países de Europa y de América Latina. Siguiendo el ejemplo de Dinamarca, Finlandia ha adoptado un sistema similar para seleccionar a sus rectores bajo el liderazgo de la junta directiva de las universidades. En Portugal también las universidades que han participado voluntariamente para recibir un estatuto de autonomía especial en la reforma de 2007 han iniciado ya un proceso de búsqueda internacional para seleccionar a su rector.

RECUADRO 1

Reforma de la Educación Terciaria en Dinamarca: La Ley de Universidades de 2003

Mediante reformas en cuatro áreas clave —la autonomía institucional, el liderazgo institucional, la garantía de calidad y la internacionalización— Dinamarca ha transformado su sistema universitario en un sector independiente con amplio éxito nacional e internacional debido a que contribuye más productivamente a la investigación de punta y responde más eficazmente al cambiante mercado laboral al que sirve.

Autonomía institucional: A partir de 2003, todas las universidades en Dinamarca son filiales independientes del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los fondos se distribuyen basándose en tasas establecidas para la investigación y en el número de estudiantes inscritos y que finalizan sus estudios, a fin de establecer criterios más objetivos de financiación. A las instituciones se les permite utilizar todas sus subvenciones en la forma que consideren necesario, pueden también buscar fuentes externas de financiación para complementar las contribuciones del Estado y pueden establecer o participar en actividades con fines de lucro. Los contratos de desempeño, introducidos por primera vez en 1999, sirven como un acuerdo entre el gobierno y las instituciones para ayudarlas a aprovechar al máximo sus fortalezas y mejorar en aquellas áreas donde son más competitivas.

Liderazgo institucional: La gobernabilidad de la institución recae, fundamentalmente, dentro de la competencia de una junta directiva mayoritariamente externa, cuyos miembros son elegidos dentro de la misma junta, no designados, e incluye representantes de dentro y fuera de la universidad, incluyendo académicos, personal técnico y administrativo y estudiantes. El rector de la universidad está reclutado directamente por la junta directiva en base a una búsqueda internacional y trabaja bajo la autoridad de la junta directiva. Los decanos son contratados y supervisados por el rector y, a su vez, contratan y supervisan a los jefes de departamento.

Mientras que a las instituciones de educación superior se les da más autonomía por parte del Estado, a su vez deben rendir más cuentas por el uso de los recursos públicos, la alineación de sus operaciones con los objetivos de política pública y su desempeño de manera general. En las palabras de John Millett, exvicepresidente de la Academia para el Desarrollo Educativo en EE.UU. (Academy for Education Development), «la rendición de cuentas es la responsabilidad de demostrar que la educación superior trae resultados específicos y cuidadosamente definidos y que estos resultados tienen un valor proporcional con lo que cuestan».

Para las universidades y sus dirigentes, la rendición de cuentas representa la obligación ética y de buena gerencia de informar sobre sus actividades y resultados, explicar su desempeño y asumir la responsabilidad por las expectativas no cumplidas. Como mínimo, todas las instituciones de educación superior deben estar legalmente obligadas a cumplir con los siguientes dos principios básicos de rendición de cuentas: (i) efectividad en la prestación de servicios de educación, y (ii) honestidad en el uso de los recursos financieros. Además, todos los actores interesados tienen un derecho legítimo a esperar un uso eficiente de los recursos disponibles y la mejor calidad y pertinencia de los programas y cursos que ofrecen estas instituciones de educación superior. De manera concreta, las instituciones de educación superior mantienen sus responsabilidades específicas a través de sus mecanismos internos de aseguramiento de la calidad, informes periódicos sobre los resultados académicos, la pertinencia de los programas y la producción científica, auditorías financieras, y mediante los instrumen-

tos adecuados para prevenir y castigar el fraude académico y la corrupción, cumpliendo con las tres dimensiones de rendición de cuentas presentadas en el cuadro 2.

CUADRO 2
Rendición de cuentas en la Educación Superior

Tipo de rendición de cuentas	Rendición de cuentas ¿sobre qué?	Rendición de cuentas ¿a quién?
Conformidad	Respeto de la Ley de Educación Superior, cumplimiento con los reglamentos y procesos del Estado	Gobierno y/o Congreso
Estándares profesionales	Adhesión a las normas y los estándares del sistema de aseguramiento de la calidad	Agencias de Aseguramiento de la Calidad y Gobierno
Resultados	Calidad, pertinencia, equidad, producción de la investigación científica, transferencia de conocimientos y tecnologías, y valores transmitidos por las instituciones	Gobierno, estudiantes, familias, empleadores y comunidad

El mayor inconveniente para el desarrollo de sistemas complejos de rendición de cuentas es el riesgo de que se les impongan a las universidades demasiadas exigencias administrativas de monitoreo y preparación de informes. En los últimos años, las quejas acerca de los excesivos requisitos de rendición de cuentas y sus consecuencias negativas han venido de muchos países. En el Reino Unido y Australia, por ejemplo, las universidades han reportado estar sobrecargadas por las actividades relacionadas con los indicadores de rendimiento, haciendo hincapié en el exceso de energía y tiempo que se gasta en el análisis y la presentación de los datos monitoreados por sus respectivos gobiernos. Un informe reciente de la Agencia australiana de Evaluación

de la Calidad (TESCA) reconoce la urgencia de «disminuir los trámites excesivamente burocráticas que asfixian a las universidades», considerando los múltiples informes exigidos por el Parlamento y numerosos ministerios tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales.

CONCLUSIÓN

«De hecho, el tema genérico de esta nueva era es que está ocurriendo una profunda mudanza en la distribución del poder. Los académicos y las instituciones se encuentran frente a solo dos opciones extremas: innovar o resistir».

Sitio Educause.com (2 mayo 2013)

En 2006, la revista británica *The Economist* calificó el sistema de educación superior de Estados Unidos como «el mejor del mundo», atribuyendo sus resultados excepcionales no solo a la riqueza del país sino también a la relativa independencia de las universidades del Estado, al espíritu competitivo que abarca todos los aspectos de su funcionamiento y a su capacidad para conseguir que el trabajo académico sea pertinente y útil para la sociedad.

Como lo observó recientemente el primer ministro de la provincia canadiense de Ontario: «En el largo plazo la fuente principal de ventaja comparativa para el progreso económico de los países no será tanto el acceso al capital o la disponibilidad de recursos naturales sino el talento de su población». Esta convicción se refleja claramente en la prioridad que las naciones de Asia del este y los países escandinavos le han dado al desarrollo de su sistema de educación en todos niveles. En cambio, España todavía no

ha logrado poner los recursos humanos en el centro de sus esfuerzos de crecimiento económico y de transformación social. La presente crisis económica y financiera hace aún más difícil la mirada hacia el largo plazo que requiere la inversión en la educación superior.

Las comparaciones entre universidades a través del mundo revelan grandes diferencias de desempeño, aun con niveles de financiamiento iguales. Dentro de los más importantes factores que influyen en los resultados de las instituciones de educación superior, el gobierno universitario ha sido identificado como una dimensión determinante. De hecho, los modelos flexibles de gobierno y los marcos regulatorios favorables que se encuentran en los países que han reformado la gobernanza del sistema de educación superior ofrecen condiciones propicias al desarrollo dinámico e innovador de las universidades. Constituyen, en particular, una plataforma apropiada para el desarrollo de universidades de rango mundial conducidas por líderes inspirados por una exigencia de excelencia académica basada en esfuerzos permanentes de autorreflexión crítica y de transformación.

Sin embargo, se observa una profunda divergencia entre las tendencias en muchas partes del mundo y las formas tradicionales de gobierno de las universidades españolas. Frente a estas dos visiones divergentes, el principal reto para el Estado español es encontrar un camino medio que permita incentivar a su sistema de educación superior para ser más innovador y más ágil sin sacrificar los aspectos claves de bien público y libertad académica.

Emprender verdaderas reformas en España será posible solamente si se logra construir un consenso nacional

sobre la urgencia de modernizar la gobernanza para darle un salto cuantitativo y cualitativo al sistema de educación superior. En un reciente artículo, la revista británica *The Economist* planteó el concepto de «emprender reformas a la danesa» («*let's go Denmark*») para describir la cultura de transigencias negociadas y el modo de cambio político equilibrado, audaz y consensuado al mismo tiempo, que ha permitido la transformación exitosa de los países de Europa del norte en economías dinámicas basadas en el conocimiento sin perder su carácter de sociedad armónica y solidaria con un alto grado de cohesión e inclusión social. Así que, quizás, el desafío más grande para España sea emprender una reforma de fondo de la educación superior concebida y aceptada como política del Estado a largo plazo, no preparada e identificada como la reforma de un gobierno en particular limitada por el horizonte electoral clásico de corto plazo. Únicamente de esta manera puede España aspirar a un desempeño mayor de su sistema de educación superior y un impacto fuerte en el desarrollo económico y social, al igual que los demás países europeos que han apostado por el desarrollo basado en el conocimiento. ■

* Este artículo está adaptado de un estudio publicado en 2013: J. Salmi, *Formas exitosas de gobierno universitario en el mundo*. Fundación CYD Estudio # 03/2013. El autor es un experto internacional en educación superior. Sus más recientes publicaciones son *El desafío de establecer universidades de rango mundial* (2009) y *El camino hacia la excelencia académica: Creación de universidades de investigación de rango mundial* (2011), coeditado con el profesor Philip Altbach del Boston College. jsalmi@tertiaryeducation.org - www.tertiaryeducation.org