

## **LA GESTIÓN DE LA UNIVERSIDAD**

### *Interrogantes y problemas en busca de respuestas*

WIETSE DE VRIES / EDUARDO IBARRA COLADO

**E**n el número anterior de la *Revista Mexicana de Investigación Educativa* se analizó la gestión de la educación básica. En esta ocasión, abordaremos la gestión de la educación superior, en específico de las instituciones universitarias, a partir de la consideración de algunos de sus aspectos elementales. Si en el caso del nivel básico se trata de un asunto difícil, en el universitario la gestión se presenta como un tema sumamente espinoso y, hasta ahora, poco explorado. Durante décadas, las universidades han sido espacios de disputas sobre cómo se distribuye el poder, cuál debe ser la participación de sus muy diversos actores internos y externos o cómo se deben tomar las decisiones. Sin embargo, hasta la fecha, más que discutir la gestión, los investigadores se han centrado, predominantemente, en la consideración de las formas de gobierno y las estructuras de poder de la universidad. Para plantearlo en otros términos, la reflexión se ha dirigido a esclarecer quién o quiénes deben tener el poder de tomar las decisiones, soslayando el examen específico de los procesos decisorios y de sus efectos proyectados o imprevistos.

Si por gestión entendemos las maneras específicas en las que la universidad se organiza y conduce para lograr sus propósitos esenciales, entonces nos atrevemos a afirmar que se trata, hasta ahora, de un campo problemático casi inexplorado, que ha quedado marginado de los debates en curso sostenidos por los estudiosos y expertos de la universidad. Considerada

---

Wietse de Vries es profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. 4 Sur, núm. 303, Puebla, Pue., CP 72000. CE: wietsedevries@ultranet.com.mx

Eduardo Ibarra Colado es profesor del Área de Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Av. Michoacán y Purísima s/n, Col. Vicentina, CP 09340, México, DF. CE: eic@xanum.uam.mx

erróneamente como una cuestión meramente instrumental, la gestión de la universidad –tanto en el ámbito del sistema nacional como en cada uno de sus establecimientos– fue anotada con cierto desdén en las últimas páginas de las agendas de los funcionarios y políticos, suponiendo que ella está para atender sin estrépito los problemas y requerimientos que aseguren el funcionamiento cotidiano de cada institución. Los discursos sobre la universidad, ocupados en sus juegos retóricos fundados en el “saber decir”, para ubicar los grandes retos y problemas del momento, contrastan con la acción fundada en el “saber hacer” desde el que se conduce a la universidad, asegurando, mediante la operación de muy diversos sistemas y procedimientos, el funcionamiento adecuado que exige el trabajo cotidiano de sus comunidades.

La cuestión se volvió más compleja con la creciente intervención gubernamental en los asuntos universitarios. Hasta los años sesenta, las universidades simplemente parecían funcionar bien, por lo que la gestión no se consideraba como parte de la agenda de problemas que reclamaban una atención más urgente. Sin embargo, la presión hacia la búsqueda de una mayor calidad y la tendencia que perfilaba la restricción de los recursos para la educación superior han ubicado, cada vez con mayor insistencia, a la gestión como un tema central en la agenda.

Esta intervención ha puesto en duda abierta la manera en la que se llevaba a cabo la gestión de las universidades: particularmente, se señalaba cada vez con mayor insistencia, que las públicas habían sido incapaces de organizarse de manera eficaz, es decir, adoptando ciertas prácticas institucionales que favorecieran una buena formación de los estudiantes, una adecuada organización académica o un manejo equilibrado y transparente de sus recursos financieros. Las políticas gubernamentales que se instrumentaron a partir de los años ochenta han tenido la clara intención de modificar la gestión del sistema y de las instituciones, al plantear nuevos objetivos y soluciones para mejorar el desempeño de las universidades. Tales políticas han impulsado dos procesos cruciales para pasar del mero gobierno a la gestión; nos referimos a los esfuerzos, cada vez más sistemáticos, de planeación y evaluación. La operación de estos procesos impuso a cada una de las instituciones la exigencia de clarificar con mayor precisión su misión y sus objetivos, desagregándolos en un conjunto de programas institucionales que pudieran ser revisados periódicamente para determinar su grado de avance.

Sin embargo, la introducción de la administración por objetivos ha enfrentado problemas, particularmente en aquellas instituciones en las que el ejercicio del poder había descansado por largo tiempo en una lógica distinta, basada en la conducción política –autoritaria o carismática– de organizaciones autónomas, una lógica marcadamente alejada de conceptos como el de servidores administrativos que gestionan un servicio público. Por ello, las políticas gubernamentales de planeación y evaluación han implicado un esfuerzo importante de reforma, tanto del gobierno como de la administración universitaria, para sacudir una serie de intereses contrarios a esta lógica de operación, basados en usos y costumbres fuertemente arraigados. Al mismo tiempo que tuvieron que enfrentar esta herencia del pasado, las políticas se toparon con teorías y propuestas acerca de cómo debería funcionar la universidad, producto de una cada vez más abundante literatura sobre la educación superior. Es en este contexto general en el que se ubican los trabajos que integran este número dedicado a la gestión de la universidad. Son tres los temas centrales que se abordan:

- 1) ¿Cómo se organiza la gestión de la universidad?
- 2) ¿En qué medida los factores internos y externos están modificando la gestión universitaria y, consecuentemente, a la institución misma?
- 3) ¿Qué forma de gestión debería adoptar la universidad para enfrentar los nuevos retos del presente?

### **¿Cómo se organiza la gestión de la universidad?**

Durante siglos, las universidades trabajaron, para bien o para mal, sin que muchos se preocuparan por analizar sus formas de gestión o su estructura organizativa. Obviamente, esto no implicaba que funcionaron bien, pero el número de quejas era reducido y manejable, atendiendo en alguna medida a su condición de instituciones de élite. La preocupación por la calidad de la educación superior, a partir de los años sesenta, significó un impulso importante para estudiar el ámbito de la gestión de las instituciones, pues se debían examinar sus formas de organización para comprender por qué no funcionaban adecuadamente. Estos estudios han esclarecido la lógica a partir de la cual operan las universidades, destacando el papel específico de sus estructuras, aunque quedan aún muchos interrogantes abiertos. Las contribuciones reunidas en este número muestran una parte del debate en curso en torno a la gestión de la universidad, reflejando sus avances e insuficiencias.

Si bien los estudios sobre gestión y organización tienen una larga trayectoria, no se trata de un campo de conocimiento integrado por enfoques teóricos únicos ni acabados. Uno de sus puntos cruciales ha girado en torno a la naturaleza de la cooperación, pues ella denota el esfuerzo de un conjunto de actores que se reúnen y organizan alrededor de un objetivo compartido y las maneras para garantizar su realización. En una sociedad que ha encontrado en las organizaciones la clave de su funcionamiento, las formas para garantizar la cooperación en el trabajo han sido el hilo conductor esencial. Este problema estructuró –hace casi un siglo– las reflexiones de Max Weber sobre la burocracia como clave del funcionamiento de la modernidad. Además, dio lugar a los aportes de Frederick W. Taylor, a principios del siglo XX –relacionados con la organización técnica de la producción industrial– y a los de Chester I. Barnard y Elton Mayo sobre la organización social de la empresa.

Desde entonces, el problema de la cooperación se mantiene como eje fundamental de las indagaciones de los estudiosos de las organizaciones, dando lugar a diversos enfoques que abordan el problema, considerando distintos espacios organizacionales en diferentes momentos. La diversidad de corrientes demuestra no sólo el avance de la teoría, como señala Charles Perrow, sino también los cambios experimentados por las organizaciones mismas a lo largo del siglo. En efecto, se puede sostener que los cambios en la teoría han sido resultado de los ocurridos en las organizaciones y sus prácticas a lo largo del tiempo, mostrando las formas de organización y gestión adoptadas para enfrentar las exigencias derivadas de los cambios en la economía, los mercados y la tecnología, en la sociedad, sus culturas y sus creencias o en la política, las formas de gobierno y las modalidades que ha adoptado en distintos momentos el ejercicio del poder.

Dentro del conjunto de las organizaciones, las universidades han sido catalogadas como una forma especial o excepcional. Los campos de estudio han sido tradicionalmente la empresa y el Estado, entidades que experimentaron asombrosos cambios a través de los siglos. En contraste, la universidad, sólo analizada en su condición de organización moderna a partir de los años sesenta, pareciera no haber cambiado sustancialmente desde su concepción en el siglo XI. Uno se podría preguntar si esta larga inmovilidad condujo al desinterés de los estudiosos, o si fue este desinterés el que propició tal inercia. Sea como fuere, las transformaciones registradas a lo largo del último medio siglo –como resultado de los ciclos de

expansión de la matrícula ocurridos en distintos países y de las dificultades asociadas con su financiamiento— ubicaron rápidamente en la agenda el imperativo del cambio y, con éste, el interés por conocer con precisión y detalle las formas más apropiadas de organización y gestión para responder a esas nuevas realidades. Ahora que la universidad ya es plenamente reconocida como parte del campo, enfrentamos dos dilemas. Por un lado, existe una gran cantidad de enfoques para estudiar a las organizaciones, por lo que se nos plantea la dificultad de tener que optar por alguno de ellos o, tarea casi imposible, de trabajar en la anhelada síntesis que nos conduzca a contar con una teoría general. Por el otro, al reconocer las especificidades de la universidad como organización no asimilable a las formas más típicas de la empresa o la burocracia estatal, enfrentamos el problema de dilucidar si requerimos necesariamente de una teoría propia para este tipo de organizaciones o si debiéramos adaptar algunos de los principios explicativos existentes.

#### Estructuras y procesos

El enfoque más clásico en el estudio de las organizaciones ha sido el que se centra en la consideración de sus estructuras y en el reconocimiento de las condiciones del contexto que las influyen o determinan. Para este caso, el trabajo de Burton Clark ha sido en este aspecto muy influyente, pues ofrece un estudio comparativo internacional de diferentes modos de organización, distinguiendo departamentos, facultades, formas de gobierno y relaciones entre administración y academia. Su estudio reafirma la postura de que las universidades son distintas a los aparatos administrativos gubernamentales y a las empresas, pues en ellas el trabajo se encuentra organizado en disciplinas, el poder está en la base y su producto central es el conocimiento.

Una pregunta clave, derivada de la óptica funcionalista, es si las estructuras institucionales asumen estas características porque implican la mejor forma de organización que pueda adoptar la universidad, o si ellas fueron simplemente heredadas, por lo que resultarían insuficientes para garantizar una operación adecuada de la misma.

El tema se continúa debatiendo hasta la fecha. Hay quienes postulan, incluso desde la política gubernamental, que una universidad apropiada es aquella de base pesada, con autonomía y libertad de cátedra, descentralizada, dividida en campos de conocimiento, organizada a partir de

una infinidad de escuelas, facultades, centros e institutos, cada una con sus respectivas líneas de generación y aplicación del conocimiento. Desde esta postura, es esta estructura la que permite que prosperen la creatividad y el conocimiento, además de asegurar la libertad académica y la democracia.

Hay otros que señalan que precisamente allí está el problema, pues la extrema fragmentación asociada con ese primer modelo dificulta cualquier intento de racionalidad o planeación. Además de la racionalidad, las estructuras existentes implican la división de la universidad en parcelas, con propietarios preocupados por evitar a toda costa cualquier injerencia. Esta situación lleva a que los conflictos abunden entre colegas que pertenecen a un mismo cuerpo académico, la autoridad está en permanente disputa y la docencia y la investigación parecen avanzar con muchas dificultades.

El artículo de Luis Porter subraya los dilemas al respecto. Desde su punto de vista, el gobierno federal mexicano ha intentado introducir, durante décadas, un tipo de racionalidad administrativa en el sistema, con instancias de planeación en las esferas estatal, regional y nacional. Este esfuerzo ha conducido, en la actualidad, a que las universidades públicas se vean obligadas a realizar ejercicios complejos de planeación, para obtener recursos financieros adicionales. Sin embargo, esta forma de planear parece contribuir poco al desarrollo adecuado de la docencia y la investigación y choca con las prácticas o las creencias administrativas dentro de las instituciones.

El artículo de Carlos Mario Lopera adopta un enfoque distinto, al reflexionar sobre lo que tendrían que hacer las universidades –o su administración– para adaptarse a los nuevos tiempos. Señala que hay importantes tareas para mejorar la gestión y posibilitar el desarrollo de una nueva cultura sustentada en la gobernabilidad, posibilitando así el cumplimiento más adecuado de sus funciones sustantivas. Sin embargo, señala, la tarea no es sencilla, pues se presentan un sinnúmero de obstáculos que dificultan el cambio dentro de las instituciones, producto de las estructuras existentes.

### Toma de decisiones

Si bien el modelo de Clark parte de la consideración de las estructuras y procesos de organización, se aprecia también el surgimiento en ese momento de otros enfoques. En la época posterior a la segunda Guerra Mundial,

varios autores del campo de organizaciones reafirmaron que las estructuras formales y el comportamiento racional no lo explican todo.

Un nuevo enfoque consistió en revisar cómo se tomaban las decisiones, dando forma a estas estructuras, pero entendidas ahora como sistemas integrados de información que vinculaban espacios distintos de la organización. Herbert A. Simon, el recientemente fallecido premio Nóbel de Economía de 1978, afirmaba que hay organizaciones que toman decisiones y otras que las evitan. La toma de decisiones no dependía del manual de operación, sino de factores muy distintos, como la presión, el poder y la interacción entre actores.

Resulta significativo apreciar que esta crítica a los enfoques formales previos, centrados en la consideración de las empresas y la operación de la burocracia estatal, tuvo su origen en estudios acerca de los problemas de organización de las universidades. Surgieron así aportes muy significativos como el modelo del “cesto de basura” y la teoría de las “anarquías organizadas” propuestas realizadas por Cohen, March y Olsen y de la muy influyente formulación de Karl Weick en torno a los “sistemas flojamente acoplados”.

Nuevamente debemos preguntarnos si tales formas organizativas responden a una condición estructural de las universidades, facilitando su funcionamiento adecuado o si se trata de formas heredadas que se mantienen por costumbre o por inercia. El balance que surge del análisis de las organizaciones conduce nuevamente a dos posibilidades. Están quienes afirman que esta modalidad organizativa se encuentra relacionada con las universidades exitosas en el mundo, que son aquellas que operan a partir de procesos complejos, estructurados alrededor de comisiones, academias, y consejos, apoyados por oficinas administrativas. En tales espacios colectivos, se sostiene, la discusión entre pares conduciría a una toma de decisiones reflexiva sustentada en la participación. Sin embargo, otros afirman que esta misma forma de organización podría conducir a la no-decisión, es decir, a la obstrucción efectiva de decisiones para ganar peso político o a la elaboración de carpetas extensas de propuestas de reforma, que pocas veces conducen a resultados.

### Gestión y liderazgo

Nadie duda que a las universidades les cueste mucho tiempo y trabajo tomar decisiones. El hecho de que éstas se integren con grupos académi-

cos de alta preparación no conduce automáticamente a que la toma de decisiones sea más ágil e informada. Las teorías y análisis sobre la educación superior subrayan que las decisiones clave dependen de los académicos, ya que ellos realizan el trabajo más importante relacionado con la docencia y la investigación. Las estructuras de gobierno de las universidades consideran, por lo tanto, una participación importante de los académicos en los órganos colegiados. No obstante, el problema de la gestión no se agota en la consideración de las estructuras y procesos, o en las características de sus actores. Como lo muestran con agudeza los artículos de Galaz y Viloría y de Parra, incluidos en este número, los académicos en México o en Venezuela parecen, en los hechos, participar poco en la toma de decisiones.

Esta realidad sorprendente abre varios interrogantes. En primer lugar, debemos preguntarnos si la participación de los académicos ha disminuido en los últimos años como resultado de la introducción de nuevas formas de gobierno y gestión. En la literatura internacional se documenta que las políticas gubernamentales han promovido nuevas formas de gestión, fortaleciendo y profesionalizando la administración universitaria en detrimento de los órganos colegiados. Pero, al mismo tiempo, existe una amplia literatura que sostiene que las universidades latinoamericanas nunca se asemejaron a las “de base pesada” de las que habla Clark, por lo que la administración universitaria parece haber tenido tradicionalmente un peso más fuerte en las instituciones de la región.

Un segundo interrogante que podemos establecer se refiere a si la ausencia de los académicos en la toma de decisiones mejora efectivamente la gestión. Para plantearlo en otros términos, en qué medida la toma de decisiones, como atribución exclusiva de los funcionarios, aseguraría un mejor desempeño institucional. Si revisamos esta cuestión a la luz de los artículos de Porter y Lopera, no está claro que los funcionarios efectivamente tomen decisiones y, mucho menos, que éstas sean las adecuadas.

### **¿Ha cambiado la gestión de las universidades?**

El cambio en la actitud del gobierno frente a la educación superior buscó, sin duda, reformar la gestión de las universidades. Se instrumentaron infinidad de ejercicios de planeación y evaluación asociados con un nuevo lenguaje y su abundante nomenclatura en siglas, tal como lo documentan Porter y Lopera. Pero se produjo también –como señalan Galaz y Viloría

y Parra— un cambio en los actores, desplazando la responsabilidad de toma de decisiones de los órganos colegiados hacia las instancias ejecutivas de las universidades.

Una de las cuestiones cruciales que surge en los cuatro artículos comentados es si estos cambios implican una mejora en el funcionamiento de la universidad. Según Porter, bajo el nuevo esquema, las universidades tienen que dedicarse, crecientemente, a realizar complejos ejercicios de planeación que, más que mejorar su desempeño, han derivado en nuevos obstáculos al trabajo de los académicos. En una dirección similar, Galaz y Vilorio señalan que los académicos han sido, en el mejor de los casos, espectadores de las políticas o, inclusive, rehenes de las mismas, sin que se logre hasta el momento modificar sustancialmente el trabajo cotidiano.

Las conclusiones de Porter y de Galaz y Vilorio conducen a una pregunta inevitable y fundamental: ¿qué ha cambiado realmente en la universidad, después de tres lustros de políticas que alientan un nuevo modo de gestión basado en la planeación y la evaluación? Sin duda, estas instituciones cuentan ahora con aparatos administrativos más extensos y costosos. Pero, ¿acaso este cambio ha conducido a mejoras en la docencia y la investigación? Porque, si no se reflejan en un cumplimiento cabal de las funciones sustantivas de la universidad, cabe preguntarse por la pertinencia de las políticas en curso y de esas nuevas formas de organización y gestión que prometieron una mayor eficiencia y una mejora sustancial en la calidad.

### **¿Cómo debe estar organizada la gestión universitaria?**

Estos interrogantes llevan a un último punto: ¿qué sistema de gestión sería el apropiado para organizaciones tan peculiares como las universidades? Los autores de los textos de esta sección temática responden de distintas maneras a esta cuestión. El artículo de Porter señala que el esquema actual de planeación de la educación superior, impulsado por el gobierno federal, no es el adecuado. Sin embargo, no responde si las universidades pueden planificar de alguna manera, es decir, si existe alguna forma de planificación capaz de conjugar una multiplicidad de intereses hacia fines comunes. Igualmente, el texto de Lopera plantea varios desafíos para la gestión universitaria, pero no queda claro si con ello se mejora el trabajo en el aula o el desempeño sustantivo de la universidad. A su vez, los trabajos de Galaz y Vilorio y de Parra indican que la participación de los académicos ha sido

limitada, pero no esclarecen si con una mayor participación se mejorarían las decisiones adoptadas.

En suma, de la lectura de los cuatro artículos surge la duda de si las universidades son organizaciones complejas por el tipo de producto que elaboran –el conocimiento– o si se han vuelto complejas por la infinidad de intereses fragmentados que se incuban dentro de ellas y a su alrededor. Como señala Porter, en ocasiones pareciera que la complejidad existente frena la producción del conocimiento. Frente a este problema, la solución más lógica sería reformar la gestión, tal como plantea Lopera. Pero si estas reformas implican la exclusión de los académicos, como señalan Galaz y Vilorio y Parra, es previsible que las modificaciones reales sean menores o distintas de las proyectadas.

La pregunta clave que se mantiene en el aire se refiere a si los cambios en las formas de gestión implican realmente una mejora relevante para la educación superior. No tenemos aún una respuesta a la mano pero, como señalan Galaz y Vilorio, es menester mantener la esperanza de que la transformación es posible.