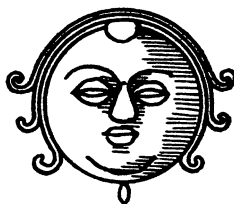


# *Formas contemporáneas de gobierno* y administración universitaria: visión histórica y prospectiva\*

MIGUEL ÁNGEL ESCOTET\*\*



A lo largo de la historia, la universidad se ha movido pendularmente entre el autoritarismo y la participación.

Asimismo, ha acompañado los cambios en las sociedades que las albergan. Se hace un breve recuento de la institución desde la vida monástica, después catedralicia, hasta el surgimiento de las corporaciones académicas, los grados y la vida colegial moderna. Se abordan los modelos inglés, humboldtiano y de Chicago hasta llegar al sujeto mismo de la educación superior. Finalmente, se enumeran los rasgos de la universidad contemporánea, como la evaluación, la gobernabilidad y la toma de decisiones.

*Over the whole history university has experienced a pendulum movement between authoritarianism and participation. University also has accompanied the changes experienced by the societies in which they live. This article presents a short story of this institution from its conventual life and its development around the cathedrals to the emergence of the modern academic corporations, grades an collegial life. The article reviews the English, Humboldt and Chicago models in order to analyze the topic of higher education, and finally enumerates the main features of contemporary university, such as assessment, governability and decision making.*

Educación superior/ Universidad/ Historia/ Educación contemporánea  
*Higher education/ University/ History/ Contemporary education*

Recibido: 1 de junio de 2004

Aprobado: 26 de octubre de 2004

Nada eclipsa la verdad con más fuerza que la autoridad.

León Battista Alberti (1404-1472)  
*Del Príncipe III*

La universidad ha estado sujeta a crisis permanentes durante toda su historia. Reformas y contrarreformas han querido responder a lo largo de los tiempos a esas crisis. La evolución de la universidad ha estado limitada a estructuras, sistemas de gobierno y administración y a una mayor diversificación de los saberes, formas y contenidos.<sup>1</sup> La universidad se ha movido de un extremo al otro del paradigma de participación y autoritarismo.

#### ORÍGENES: DESDE LA CONVIVENCIA HASTA EL AUTORITARISMO

El devenir de la universidad está estrechamente interrelacionado con el liderazgo social y con su convivencia interna. La formación se orientaba a una minoría social que en la Alta Edad Media se agrupaba en torno al medio monástico. Ahí se formaban las personas que se consideraban las más educadas de su época, los hijos de la nobleza y la clase dirigente. Era un tipo de educación para la convivencia, para la ciudadanía. Conformaba

una etapa de residencia en la que se vivía en común para el cultivo del espíritu y de la inteligencia, y era imprescindible para la ocupación de posiciones de liderazgo y dirección en la sociedad. Esa formación para la convivencia tenía un currículo que estaba compuesto por cívica, música y retórica. También incluía estudios para el ejercicio del pensamiento abstracto, tales como gramática, lógica, aritmética y geometría, y estudios en cosmología y astronomía. Todo ello tenía como vértice final el derecho y la teología.

De la cultura monástica se pasó a la cultura catedralicia. En los comienzos del primer milenio, las catedrales se transforman en los centros religiosos y administrativos de Europa. La catedral de Notre Dame es fiel representante de dicha etapa y da pie al desarrollo de algunos de los títulos administrativo-académicos que todavía hoy tenemos, tales como el de canciller o decano, posteriormente asimilados por la Universidad de París en 1264 (Verger, 1973).

Sin embargo, este papel de las catedrales no duró mucho tiempo dado el conflicto que se produjo entre la autoridad eclesiástica y la autoridad docente, aun cuando muchas veces eran parte integrante de una sola función. Uno de los mayores problemas de la época se refería a la persona que merecía el título de *autoritas* y que expedía las licencias para enseñar. Esta disputa fue una de las causas que dieron vida propia a la institución universitaria. El sistema corporativo fue confluyendo en un gremio profesional que se separó del denominado obispo residencial para dar paso a la universidad como sistema interdependiente que se organizó al modo artesanal con sus tres clasificaciones de aprendiz, oficial y maestro.<sup>2</sup> También se separó del control de las

\* Una versión de este trabajo fue presentada como ponencia en el coloquio El Pontificio Ateneo Antoniano: Un centro de estudios universitarios y franciscanos, hoy, llevado a cabo del 26 al 28 de mayo de 2004. La versión electrónica puede consultarse en: [www.antonianum.ofm.org/informazioni/formas.pdf](http://www.antonianum.ofm.org/informazioni/formas.pdf)

\*\* Director del Instituto de Posgrado y Formación Continua de la Universidad de Deusto, Bilbao, España y director de la Cátedra UNESCO/Universidad de Naciones Unidas de Historia y Futuro de la Universidad. Es autor de una treintena de libros y múltiples artículos y trabajos de investigación sobre educación superior, aprendizaje cultural, metodología transcultural y multivariada y educación comparada. Su libro más reciente (2004), *Psychosocial and cultural nature of education*, Boston, Pearson and Allyn & Bacon.

ciudades, y buena prueba de ello es el caso de Cambridge, que se constituyó como universidad a partir de un incidente producido en Oxford en 1209, que motivó la emigración de sus profesores. El idioma académico y la falta de posesiones materiales le daba a la universidad mayor poder y menor control de la ciudad medieval.

Pues bien, a esta nueva agrupación corporativa, *universitas*, se le inviste del derecho al reconocimiento de quienes tengan la capacidad de enseñar y se le da una autonomía protegida por el papa o el rey. Este modelo origina la creación de las universidades de París y Oxford. Sin embargo, la Universidad de Bolonia, previa a estas dos, desarrolla un sistema corporativo no de profesores, sino de estudiantes, modelo que también asumiría Salamanca.

#### DEL ETHOS ACADÉMICO AL ETHOS ADMINISTRATIVO

El *ethos* académico de la universidad ha cambiado poco desde la Edad Media hasta nuestros días. Sin embargo, existe una diferencia muy significativa entre la universidad en sus orígenes como institución social y la universidad contemporánea. Al comienzo, sus estructuras fueron más informales y, al contrario de lo que por lo general se piensa, más flexibles. Eran los estudiantes quienes buscaban a sus profesores en función de su autoridad epistemológica y deontológica. La estructura universitaria giraba alrededor del *studium generale* o *particulare* que era regentado o gobernado por un rector estudiante que, como en el caso de Bolonia, provenía del claustro de *scholars* o congregación de estudiantes. Es decir, las enseñanzas estaban basadas en el sujeto que aprende. La institución se organizaba básicamente alrededor de dicho sujeto: el estudiante.

Las modificaciones posteriores fueron evolucionando hacia las *facultas* o conjunto de personas que tenían la “facultad” de enseñar y la “facultad” de administrar las enseñanzas sobre la base de su propia autoridad epistemológica. Uno de los aspectos más relevantes de la época es la universidad como institución universal eurocéntrica, con idioma común, el latín, y con una cultura coherente —no necesariamente la mejor— estructurada en unos principios aristotélicos cristianizados y orientada a la vertebración de la convivencia social, más de acuerdo con el sistema de principios que con la praxis. Esta cultura medieval marcaba formas de comportamiento mediante la autoridad eclesiástica, pero también mediante la universidad. No olvidemos, por ejemplo, cómo el sacerdote inglés Stephen Langton, canciller de la Universidad de París, discutió la tiranía en su universidad a comienzos del siglo XIII, y a su vez, posteriormente, se opondría radicalmente al propio rey Juan de Inglaterra y sería uno de los artífices de la carta de derechos, la Carta Magna.

A partir del siglo XIV la evolución del Estado soberano y las consecuencias del Cisma de Occidente debilitaron la concepción transnacional de las universidades y dieron origen a modelos más nacionalistas como los de las universidades de Viena, Heidelberg y Praga. Este siglo marca una nueva etapa de la universidad al modificar su estructura con mayor dependencia del Estado y al ir pasando de una educación sobre la especulación de la naturaleza a una educación utilitaria. Pero esta transición fue larga y compleja. Sólo entendamos que la cirugía y el derecho común estuvieron por muchos años fuera del control universitario; que la investigación físico-química y mineralógica, en

gran parte responsable del desarrollo industrial, se produjo fuera de la universidad y se desarrolló en las academias científicas de la época.

La universidad medieval dio paso en los siglos siguientes a modelos cada vez más rígidos que se estructuraron en torno a tres enfoques: el modelo inglés, o sistema universitario residencial de Oxford, el modelo francés de las grandes *écoles* o el denominado sistema napoleónico y el modelo alemán de investigación, derivado de la universidad Humboldt. Después llegarían los modelos mixtos entre los que cabe destacar el modelo de Chicago, con énfasis en el sistema inglés pero con orientación hacia las artes liberales. La universidad de nuestros días se asemeja en mayor o menor medida a uno de esos modelos o a una combinación de los mismos. Entre todos ellos, los *facultades* —los profesores— han conformado el eje de la estructura universitaria y han sido la autoridad colegiada por excelencia. Las facultades, las escuelas, los departamentos, los institutos, las secciones, se organizan básicamente alrededor de los profesores y de los contenidos de las enseñanzas que ellos mismos diseñan, muchas veces de forma individual y aislada. Es decir, la universidad hoy en día se centra en el sujeto que enseña y está dando paso a otro modelo copiado del sistema corporativo privado en donde la educación se centra en el sujeto que administra. Ambos modelos contienen una buena dosis de autoritarismo en perjuicio del propio sujeto que aprende, sea éste estudiante, profesor o administrador. Buena parte de las crisis universitarias tienen como trasfondo estas dicotomías: el conflicto de relación entre el sujeto que enseña y el sujeto que aprende, entre el miembro del *ethos* académico y el miembro del “*ethos* social” y, cómo

no, también, entre el sujeto que enseña y el que administra; entre la universidad y la sociedad. ¿No sería necesario modificar ese *ethos* académico por un *ethos* de aprendizaje y no por un *ethos* administrativo? Si alguien en la sociedad requiere de un aprendizaje permanente, es la comunidad universitaria, y muy especialmente el profesor, dado que sus enseñanzas deben estar supeditadas a su constante proceso de aprendizaje y renovación. He aquí la justificación objetiva al desarrollo de un *ethos* de aprendizaje. Pero el rumbo actual de la universidad, como veremos más adelante, se mueve por senderos distintos.

### CONTROL, AUTONOMÍA O AMBOS

Al mismo tiempo, las reformas universitarias se han caracterizado por cambios parciales del sistema. Rara vez la institución universitaria se ha abocado a una reforma global. Ésta se ha identificado con las modificaciones legislativas del sistema de organización académico-administrativo. Se observa la tendencia a confundir reformas con cambios legales. Paradójicamente, la frecuencia y cantidad de transformaciones legales de la universidad ha supuesto uno de los principales obstáculos para su desarrollo. La excesiva legislación existente es, en cierta medida, el corsé de la universidad y uno de los factores que entorpecen su capacidad de creación e innovación. El sistema legislativo universitario refuerza la rigidez institucional y los programas que administra. Cualquier intención de cambio que se enfrente a los esquemas legales está por lo general condenada al fracaso, pero si se permite seguir adelante con la reforma, el lapso desde la petición hasta la aprobación suele ser tan largo y burocratizado que deja de ser un cambio o se queda por

detrás del mismo cambio social. Los más radicales sugieren que la mejor ley sobre la acción universitaria es aquella cuyos únicos articulados se refieren a las misiones que se le encomienda y a la obligación de su cumplimiento.<sup>3</sup> Es decir, el control es un mecanismo necesario en la medida que su objetivo es enseñar a las instituciones a desarrollar mecanismos de auto-control, de auto-regulación, y en ningún caso para constituirse en sistemas perpetuadores del control mismo o de sistemas de autoridad vertical.

Otra tendencia contemporánea de la universidad se dirige a la eficiencia y eficacia del sistema de la institución. La relación entre los objetivos y los medios y entre los logros internos y externos forma parte del proceso de *accountability*. El desarrollo organizativo, administrativo y gerencial de la institución ha estado sujeto en la segunda mitad de este siglo a diferentes enfoques de gestión y administración de los comportamientos de la organización universitaria. Recientemente se han ido incorporando técnicas de planificación estratégica, evaluación de proyectos, administración por objetivos, gestión por competencias, calidad total y evaluación institucional, en parte, técnicas derivadas de los sistemas organizativos del área empresarial del sector de servicios de la economía.

La adopción de estas técnicas por la universidad, al mismo tiempo que se introducen tecnologías de información y gestión, ha mejorado sus procesos académicos y administrativos. De hecho, una de las necesidades identificadas para las universidades de países en desarrollo o de industrialización intermedia y los países en transición de Europa del Este es la capacitación gerencial de su personal. Sin embargo, no existe la suficiente adapta-

ción de técnicas empresariales a la universidad y la creación de nuevas tecnologías de administración universitaria. La investigación en este dominio es bastante precaria y es obvio que la administración de los procesos de generación y transmisión del conocimiento en el ambiente universitario no puede ser igual al de la administración de empresas de producción o de servicios.<sup>4</sup> Es preocupante observar algunas universidades que empiezan a estar dominadas por administradores provenientes de corporaciones sin experiencia académica, estructuras burocráticas, estructuras de gestión y formas de gerencia que equiparan a una institución difusora y generadora de conocimiento con una empresa productora de detergentes o con una institución multinacional organizadora de viajes.<sup>5</sup>

Deberíamos entender que el nombre de universidad, del latín *universitas litterarum*, contiene en su etimología la idea de que el ser humano está inmerso en la totalidad del cuerpo social y de que todo su universo es el objeto del conocimiento. Pero la búsqueda del conocimiento queda limitada si no existe libertad. Y la libertad está asociada a la propia gobernabilidad y al concepto de autonomía universitaria según la mayoría de los estudios de diagnóstico realizados. Esta autonomía no es de creación o concepción reciente ni se refiere al movimiento de la llamada Reforma de Córdoba iniciada en 1918 y que tanto influyó en el desarrollo del modelo de gobierno universitario latinoamericano. Existen referencias desde el mismo origen de la institución universitaria. La Carta Magna de las universidades europeas (Universidad de Bolonia, 1998) refleja quizá el estatuto legal más antiguo, atribuido a Federico Barbarroja en 1158 en su *Authentica Habita*. Tam-

bién se considera el papel autonómico de la universidad en el conjunto de leyes más antiguas sobre esta institución que aparecen en las Siete Partidas del rey Alfonso X El Sabio (1256-1263), en donde incluso aparece legislación específica sobre la figura del rector, quien hasta 1422 era muchas veces un estudiante, y que poseía autoridad académica, como ocurrió en la misma Bolonia o en Salamanca mediante el denominado maestrescuela.

Pero en cualquier caso, la universidad occidental históricamente ha sido partícipe de una tensión dialéctica entre la búsqueda de independencia por parte de la comunidad universitaria y la presión de las fuerzas sociales, privadas o públicas por controlarla. La autonomía es una necesidad indispensable frente a la dependencia e intervención de cualquier tipo de poder político o social. Sin embargo, el concepto de autonomía universitaria ha sido y es una tendencia con interpretaciones diversas.<sup>6</sup> Por una parte, la genuina autonomía universitaria ha sido suplantada en muchos casos por un sistema de búsqueda de poder como extensión en la universidad del quehacer de los partidos políticos en las sociedades democráticas, o de mutilación directa de la autonomía en sociedades monopartidistas o con gobiernos de fuerza. Paradójicamente, con el pretexto autonómico, estas prácticas han lesionado la propia autonomía universitaria: tanto para que el partido gobernante controle la universidad o para que la oposición la utilice como punta de lanza contra el gobierno. En cualquiera de los casos se produce una forma de intervención ajena al espíritu universitario y una dependencia de factores externos con objetivos distintos.

El caso de la universidad privada puede ser similar. En muchas oportunidades, la

institución privada es reflejo de tensiones políticas semejantes a las públicas o también intercambia estos factores por otros relacionados con los grupos económicos o estrictamente privados, amén del control a que están sujetas del poder estatal o gobierno de la nación, a veces mayor que la propia institución pública. Aquí tendríamos que hacer la salvedad de que a nuestro juicio no existe o al menos no debería existir diferencia intrínseca entre la denominada universidad privada y la universidad pública. Ambos modelos, si son universitarios, son de servicio público. No puede, no debe existir una universidad de servicio privado. ¿Privado, para quién? En cierto modo, el modelo estatista y burocrático de la Francia napoleónica, en un afán de control de la iniciativa personal, creó por defecto la división. En el fondo, de lo que deberíamos hablar es de que existe sólo una universidad con gestiones distintas: una de gestión pública, otra de gestión privada y, por qué no, otra de gestión mixta. La única distinción posible sería entre universidades de calidad y universidades que no merecen llevar ese nombre. Por tanto, la intervención sólo es justificable para constatar si se cumplen los indicadores cualitativos y cuantitativos que esa institución define como de calidad. Es decir, al final se trata de constatar que la universidad mantiene los principios y las prácticas éticas inherentes a su esencia para proteger a la sociedad de cualquier estafa, producto de una posible incongruencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se ofrece académicamente y lo que se otorga. Otro tipo de intervenciones, directas o encubiertas, ponen en peligro los procesos de creación, investigación y búsqueda de la verdad.

Esta coerción de la libertad, cuando así ocurre, ha contribuido de forma significa-

tiva a muchas crisis universitarias. Ha producido un nuevo *ethos* con valores, actitudes y creencias que se apartan de la autonomía académico-administrativa y que ha servido, paradójicamente, para reforzar el alejamiento de la universidad de la sociedad civil nacional e internacional. Esta “politización” universitaria es un síntoma que afecta en mayor o menor medida a las universidades de todo el mundo. La exigencia de las universidades clama por “pactos de Estado” nacionales y transnacionales que superen estas formas de polarización política y de intervencionismo.

Pero al mismo tiempo, la universidad democrática y autónoma exige la creación de un sistema de control y contracontrol que conjugue la libertad de crear, enseñar y aprender con la obligación de rendir cuentas de los objetivos alcanzados o frustrados. En una democracia auténtica, los gobiernos están en el deber de someterse al control permanente de los estamentos de la sociedad y especialmente de sus ciudadanos. La universidad autónoma, insisto, sea de gestión pública o privada, no puede estar exenta del control interno y externo. De ahí la tendencia manifiesta actualmente hacia la evaluación institucional y *accountability*<sup>7</sup>. Este proceso de *accountability* debe insertarse en su práctica normativa sobre supuestos científicos y técnicos pero, en ningún caso, políticos. Ni los gobiernos de turno, ni el partidismo político universitario pueden actuar como interventores del proceso de rendición de cuentas. Éste es patrimonio de la propia comunidad universitaria, mediante la autoevaluación y la sociedad a la que pertenece. La autonomía, por tanto, debe considerar la estrecha relación entre universidad y sociedad y comprometerse a rendir cuentas a los componentes de ésta.

No podemos olvidar que la universidad es parte de un sistema educativo, con sus componentes formales y no formales, y está así en estrecha relación con los demás niveles y componentes de la educación y del mundo productivo. De esta forma, la universidad y el resto del sistema educativo tienen que conjugar sus programas para producir el tránsito de un nivel a otro de forma integrada y flexible. En la misma dirección deben establecerse vasos comunicantes con los diferentes sistemas educativos no formales e informales que operan en la sociedad. De esta manera, la autonomía tiene que estar supeditada a la respuesta obligada de la universidad a las necesidades, demandas, características y transformaciones del sistema social del que forma parte. Hoy, más que nunca, la tendencia universitaria tendría que hacer compatible su propia autonomía con su inevitable interdependencia.

## GOBERNABILIDAD Y LEGISLACIÓN

El cuerpo legislativo y normativo de las universidades, tal como está configurado en el presente, es un obstáculo importante para el proceso de adaptación permanente al que está sometida la universidad. A mayor cantidad de legislación universitaria, mayor dificultad para la flexibilización, diversificación e innovación de sus estructuras. Se da el caso de sistemas universitarios con leyes orgánicas del Estado tan pormenorizadas que el margen de maniobra de la universidad queda reducido a procesos mecánicos de enseñanza-aprendizaje. Existe la contradicción en muchas de estas leyes generales de establecer una autonomía para la universidad mientras se regulan sus estructuras, sus planes, programas y carreras, formas de organización académica, criterios de ad-

misión de estudiantes y profesores, formas de financiamiento e, incluso, se llega al caso de definir los objetivos específicos de la institución y cómo alcanzarlos y, por supuesto, a imponer sus autoridades universitarias. Desde estos puntos extremos, se llega a otros modelos autonómicos en los que si bien la universidad establece su propia legislación, las leyes por las que se rigen son copias al carbón de los modelos de legislación orgánica del Estado o de otras universidades. La única ventaja reside en que si decide cambiar la legislación o el liderazgo, la instancia es la misma universidad. En todo caso, los procesos autoritarios de un Estado en el nombramiento de los dirigentes de las universidades pueden ser semejantes a la elección manipulada de los grupos de presión interna o externa. En otras palabras, la elección de las autoridades universitarias por la propia comunidad no garantiza los procesos genuinamente participativos.

Estos modelos dirigidos o autonómicos son extremos que se juntan. En el fondo, son parte de un problema sociológico y psicológico basado en la falta de responsabilidad en la aplicación de derechos y deberes y en el necesario autocontrol de la persona. Se ha intentado transmitir que la mejor ley orgánica de la universidad es aquella que con un solo artículo la obliga a cambiar sin pausa. Es decir, una ley general que habla de derechos y deberes con la sociedad a la que pertenece y que le deja crear las normas para cumplir con esos objetivos.

Una legislación universitaria debe ser lo más breve posible, totalmente orientadora, flexible, indicadora y realmente incitadora, si pretende reflejar la propia esencia y las bases filosóficas de toda educación y, como consecuencia, de toda creación. Es menester una legislación que

refleje las misiones y políticas de la universidad como horizontes para su desarrollo, pero que aparte de ella todo lo que constituya un obstáculo para alejarse de las trayectorias que le imponen esas misiones. También se requiere un cuerpo normativo para resolver necesidades y satisfacer o guiar expectativas, así como una legislación que evolucione al mismo ritmo que el cambio social y que la mutación de los saberes.<sup>8</sup>

Una legislación flexible lleva aparejada una administración flexible. Una administración ha de existir para facilitar el proceso de enseñanza-aprendizaje y creación de la comunidad universitaria, nunca para obstaculizar o hacer más difícil su labor. Una administración deberá contar con las más modernas técnicas de gestión y gerencia con adaptación de modelos que han demostrado su eficacia en otros campos de la administración empresarial o pública.<sup>9</sup> Una administración tendría que regirse al menos por cuatro criterios en todas sus funciones: el de pertinencia, eficiencia, eficacia y oportunidad. Un sistema de administración compartido por la comunidad académica debe cooperar en aquellos programas de gestión que son parte directa del proceso de enseñanza-aprendizaje o de investigación, tales como la elaboración y evaluación de proyectos, estudios e investigaciones aplicadas, programas de asistencia técnica a empresas, servicios públicos o comunitarios, calendarios académicos, orientación estudiantil y otros en los que el cuerpo docente y administrativo se necesiten mutuamente. Es decir, será una comunidad universitaria de estudiantes, profesores y administradores en constructiva compañía y cooperación.

La administración universitaria debe introducir importantes modificaciones en



su propio comportamiento organizacional para ponerse en sintonía con las demandas de una institución en cambio permanente.<sup>10</sup> Cabe aquí reincidir en la desformalización de las estructuras, en la necesidad de hacer de la administración un medio eficaz e integrado a los demás subsistemas de la universidad. La administración de la institución universitaria no es un estrato aislado dentro de ellas; la gestión de la misma recae también en la comunidad académica, por lo que administrar la universidad es corresponsabilidad de los dos sectores: administrativo y académico. También existe gran necesidad de reducir las macro-facultades o macro-escuelas por unidades de conocimiento más pequeñas y con una orientación que haga compatibles la disciplina con la interdisciplinaria y las relaciones entre áreas básicas y especializadas del conocimiento. Se precisa un sistema de múltiples estructuras funcionales y totalmente intercomunicadas que faciliten el flujo y reflujo de los saberes y de los aprendices.

#### **LA ADOPCIÓN DE DECISIONES: EL EJERCICIO DE LA AUTORIDAD COMPARTIDA**

La autoridad carismática, dictatorial o democrática, ha ido siendo reemplazada por la autoridad competente. Es decir, la formación técnica administrativa y académica es más relevante para dirigir instituciones que el poder de la afectividad o el don del liderazgo innato, sin que estas cualidades dejen de ser importantes. El propio avance del mundo del conocimiento exige dirigentes universitarios que conjuguen la formación general con la capacitación especializada en la gestión de servicios. El ámbito universitario, dominado por una élite del conocimiento, por

múltiples *prima donnas*, por la excesiva lealtad a la propia disciplina académica, ha rechazado fórmulas de coparticipación en la administración. De hecho, todavía existen amplios grupos universitarios que se refieren a lo administrativo de forma peyorativa.

El papel del rector o presidente universitario está asociado al poder político o al poder económico y social, no como en los siglos precedentes, en donde esa figura se relacionaba con el poder académico, cultural o espiritual. Mas aún, todavía la mayoría de los sistemas piramidales del poder y presidencialistas, ya sean democráticos o no, hacen recaer en el rector una responsabilidad casi total sobre la universidad. El poder ejercido por esa figura impide muchas veces saber si el rector depende de su consejo directivo o es el consejo directivo el que depende del rector. Esto es producto de piezas legislativas que refuerzan el poder centralizado y, algunas veces, autocrático. Como contraposición, la exigencia que se hace al rector en el desempeño de sus funciones es claramente un despropósito académico y administrativo. Por eso, en tono jocoso se suele decir que 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! Quizá hoy nos haga falta agregar: la visión empresarial y la capacidad económica de Bill Gates.

Al mismo tiempo, los modelos de gobernabilidad universitaria y las formas de adopción de las decisiones suelen estar estrechamente ligadas al carácter autoritario o democrático de la sociedad. De ahí que el líder universitario esté condicionado por ese hecho, especialmente en sus relaciones con el poder político o de

presión y en la forma como ejerce sus funciones en cuanto a la propia comunidad universitaria. También debe resaltarse que no todos los procesos de gestión del sistema empresarial pueden ser transferidos directamente a la universidad. Los conceptos de productividad, orden, eficacia, etc., tienen interpretaciones muy distintas cuando en vez de producir bloques de cemento se están formando personas. Nada es más frustrante para la comunidad de estudiantes y profesores que tener como autoridad a un profesional poco familiarizado con los problemas universitarios y que trata de darles solución por medio de medidas estrictamente administrativas o políticas. Los problemas académicos, las discusiones científicas, las actitudes críticas hacia el sistema o sociedad son propios de la comunidad universitaria. Siempre existirán y son disipados y arbitrados por una autoridad comprensiva y conciliadora que sea capaz de aceptar las diferentes lealtades de los heterogéneos miembros de esa comunidad académica y que no pretenda un sometimiento sobre los problemas en disputa, porque precisamente disputar sobre ideas y sobre problemas es una de las peculiaridades del quehacer universitario. Por eso, aun en casos más extremos, el uso en forma pacífica de la propia universidad como plataforma crítica social, en función de los tiempos y de la situación social, cultural y económica de la comunidad nacional o mundial, no se puede restringir bajo la imposición de líneas autoritarias o rígidas. Son precisamente esas reflexiones y acciones polémicas lo que impulsa a las sociedades a encontrar consensos reformistas que mejoren la calidad de vida.

Sin embargo, existe una tendencia en las universidades, grandes o pequeñas, a desarrollar sistemas autoritarios de go-

bierno centralizado y vertical o a formar sistemas de anticuerpos académicos. La adopción de decisiones se manifiesta por un sistema jerárquico estrictamente basado en el poder delegado y casi nunca en la autoridad epistemológica. Ciertamente, con un sistema autoritario impuesto o auto-impuesto, es más fácil adoptar decisiones, especialmente en un medio como el universitario en el que cada miembro cree tener su propia *autoritas*. Ese mismo hecho hace que la decisión se adopte pero nunca llega a ejecutarse a plenitud. Por eso siempre insistimos en que cualquier reforma educativa está condenada al fracaso si la mayoría de sus actores no son los protagonistas de esas reformas y no están convencidos de ellas.

El ejercicio de la autoridad en la universidad requiere un diálogo dialéctico que fluye en un plano tridimensional como la vida misma, de abajo arriba, de arriba abajo y de un lado al otro. Es, por tanto, una relación esférica y no circular. Es un sistema de múltiples entradas y salidas que no puede verse únicamente de forma fragmentada, sino gestáltica y que sólo puede medirse con instrumentos capaces de detectar el volumen, y no simplemente la longitud. Es decir, mientras la mayoría de las empresas no educativas se mueve en procesos lineales, newtonianos y de predicción relativa, la "empresa" educativa está totalmente asociada a esquemas de incertidumbre y, por tanto, se mueve en procesos complejos. Es así que los sistemas autoritarios en la universidad suelen ser soluciones de plazo inmediato, lo cual evoca el popular refrán de "pan para hoy y hambre para mañana".

La autoridad de gobernar se gana gracias a la existencia de grados de participación y cooperación en la adopción de las decisiones, pero también exige de sus

miembros alto grado de competencia en el ejercicio de sus funciones y compartir una educación para la participación, o al menos, el “consenso jerarquizado”, como denomina Levy (1993) al proceso que hace a la libertad consistente con el ejercicio democrático. De este modo, no tiene sentido disertar en la universidad acerca de los comportamientos democráticos si no se ejerce en su seno una cultura democrática, ni estudiar tratados éticos si se gobierna con un sentido únicamente utilitario y personal, ni hacer demostraciones sobre las exigencias de la empresa moderna para trabajar participativamente y en equipo si en la propia universidad se practica el individualismo y las decisiones autoritarias. Estas discrepancias están en contraposición con lo que se pretende transmitir. Es el primer eslabón para producir disonancias cognoscitivas en los estudiantes, al inducir unas enseñanzas teóricas que en nada se relacionan con la práctica de la propia institución.

Por todo ello, es indispensable para los líderes o gestores universitarios, sean éstos rectores, decanos, directores o cuerpos colegiados, tener la convicción de que el modo de gobernar una universidad es mediante la búsqueda del consenso, antes que de la imposición. El consenso en la administración universitaria está basado en el principio de que quien preside es *primus inter pares*. Esto se debe a que en materia académica, la mayoría no siempre tiene la razón. Al respecto, Russell nos hace reflexionar cuando expresa, más o menos, que el hecho de que una idea sea compartida por la mayoría no quiere decir que sea verdadera, y en vista de lo neciamente que se comporta muchas veces la mayor parte de la humanidad, una idea de la mayoría tiene más probabilidades de ser falsa que de ser verdadera.

Así, el consenso es una práctica que, si bien tiene límites lógicos, es un medio para las decisiones de desarrollo universitario de enorme valor, pues acepta el hecho de que tanto las mayorías como las minorías pueden tener razón o ambas pueden estar equivocadas. Borrero (1993, p. 65) realza el consenso como forma legítima y necesaria en la toma de decisiones universitarias y expresa que investigaciones al respecto demuestran que la práctica del consenso tiende a unificar, mientras que el triunfo de la mayoría sobre la minoría crea confrontaciones que hacen la ejecución mucho más difícil.

Los profesionales de la gestión conocen suficientemente técnicas que buscan el consenso y saben cuándo continuar un diálogo y cuándo terminarlo. No cabe duda que el consenso es un sistema de adopción de decisiones mucho más complejo que otras formas de participación, pero la gobernabilidad de la universidad se construye negociando y convenciendo, aceptando en suma la naturaleza de una institución de personas, no de objetos, donde se cultivan la luz y las sombras de la condición humana y que es, en sí, un curso más del programa académico que los estudiantes —y los profesores, como aprendices permanentes— incorporan a su educación, así como lamentablemente se incorporan las actitudes y hábitos autoritarios como resultado de una convivencia sin diálogo y tolerancia.

En definitiva, es necesario construir una nueva cultura universitaria que rompa con los esquemas de centrar su misión en satisfacer los apetitos corporativistas del profesor o autoritarios del administrador, dejando al verdadero protagonista, el sujeto que aprende, al margen de la esencia de la misma universidad. Se ha dicho hasta la saciedad que el estudiante

es el principal actor del aprendizaje. Se ha practicado hasta la saciedad todo lo contrario. Es hora de pasar de los planteamientos demagógicos a los planteamientos pedagógicos.

La universidad requiere profesionales de la dirección universitaria que ejerzan estos principios de participación: tolerancia, eficacia y eficiencia. Esto no se adquiere por generación espontánea, como no se adquieren gratuitamente las habilidades y destrezas de un cirujano. Existen dos modelos de formación de los administradores universitarios. Uno está orientado a reconvertir académicos en ejercicio y otro, a formar administradores netos de la cosa universitaria. El primero tiene la virtud de haber experimentado y comprendido la naturaleza universitaria pero a costa de tener que renunciar a su carrera académica, y el segundo tiene el inconveniente de ser un profesional aséptico en la difícil conducción de *primus inter pares*. No hay porqué aceptar uno de los modelos; los dos se complementan. Pero, aún más, habría que regresar a formas de gestión universitaria de siglos pasados y a algunos modelos contemporáneos anglosajones para quizá reestructurar los órganos de gobierno, creando dos papeles distintos de dirección. La dirección político-administrativa en la figura de un canciller, o posición similar, y la del rector como representante de la gestión académica. Esta distinción, no separación, de poderes estructurados en forma colegiada podría permitir la combinación de dos esferas que no están necesariamente concentradas en una sola persona o un solo cuerpo. Todo ello habrá de ir combinado con estructuras colectivas en las que estén representadas la sociedad a la que sirven, ya sea mediante formas como consejos de gobierno, consejos sociales, consejos de

regentes, fideicomisarios, fiduciarios o síndicos. Hay experiencias que sería interesante replicar para ensayar nuevas formas de gobierno que integren la eficacia con la excelencia, unido a programas de formación que hagan de la administración universitaria un auténtico ejercicio profesional aplicado a sistemas de generación y transmisión del conocimiento. Y sobra que decir de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En general se puede observar que los esquemas actuales de la administración de las universidades siguen siendo en su mayoría formas autoritarias del ejercicio de poder que está reñido con la esencia de las prácticas universitarias que exigen mayores niveles de participación. El propio desarrollo universitario y las reformas espasmódicas son un reflejo de los caprichos, a veces con decisiones atinadas, de muchos de sus dirigentes. Reformas y contrarreformas responden casi siempre a la llegada de un nuevo rector o decano y no a la continuidad de la razón y al ejercicio del sentido común.

## GOBIERNO PARA EL CAMBIO PERMANENTE

Reformar, por consiguiente, no es un acto coyuntural ni una actividad intermitente; es un proceso continuo, sin final. Para estar siempre en el mismo lugar no se puede parar el movimiento, por cuanto uno se quedaría atrás. Esta función dinámica de la vida requiere de organizaciones sociales que no se queden rezagadas. La universidad debería estar en vanguardia; debería desarrollar la capacidad de anticipación para corresponder a la confianza y a los privilegios que le ha otorgado la sociedad, como vigía y brúju-

la de su progreso y bienestar. Una universidad quiere contar con visión de largo alcance, incubadora de innovaciones e instigadora de la creatividad. Este tipo de universidad no necesitaría parar su marcha para reformarse ni tener un nuevo líder académico, pues reforma e innovación serían procesos naturales a su misma esencia.

Todas las crisis universitarias, todos los actos de reforma política y todas las modificaciones que se han generado desde el gobierno o desde las instancias del poder universitario han sido cambios superficiales. Tales actos se han traducido en términos de largas y complicadas leyes y reglamentos que han ayudado a reforzar la rigidez de las estructuras y procesos de la universidad, aun cuando la intencionalidad hubiera sido lo contrario. La tendencia universal ha consistido en equiparar las reformas universitarias con la promulgación de piezas legislativas, con más énfasis en las formas que en los contenidos. La excesiva reglamentación que tiene la universidad contemporánea es una de las principales causas para que no cambie. Pero también le corresponde a la comunidad universitaria crear el sentimiento de cambio, el sentido de la autocrítica constructiva, la capacidad de rectificar a tiempo. Reforma e innovación permanentes exigen un cuerpo normativo abierto y flexible y una voluntad de cambio impresa en las conciencias de los miembros de la comunidad universitaria. Mientras estas dos condiciones no estén en acción, todo intento de cambio será una oportunidad perdida o, en el mejor de los casos, un avance que ampliará la brecha que nos separa del cambio mismo. Por el contrario, si se cumplen esas dos condiciones, o al menos se intenta apro-

ximarse a ellas, las reformas dejarían de existir, pues la universidad por sí misma se reformaría permanentemente. Aquí radica el eje de toda misión universitaria, como ya tantas veces he expresado: “formar al ser humano para el cambio permanente y aun para la eventual crisis producto de la transición” (Escotet, 1992b). Es necesaria una universidad enraizada en el cambio y la innovación, una universidad con el sentido ético y ciudadano o cívico (Bringle 1999).

Los dogmatismos no forman parte de la cultura de la universidad. La rigidez de pensamiento choca con los principios de búsqueda de la verdad y con la amplitud inabarcable del conocimiento. Así como la diversidad es la instigadora de la creatividad, la flexibilidad es la promotora del cambio. Sin flexibilidad las cosas quedan como están. El dogmatismo y la rigidez son las fuentes para la intolerancia, el autoritarismo y el conflicto. Al mismo tiempo, flexibilidad no es sinónimo de debilidad; por el contrario, es un símbolo de fortaleza de espíritu que se agranda cuando rectifica errores y cuando descubre su ignorancia. La expansión del conocimiento y el grado de certeza están en relación inversa. A medida que la persona se educa, cuanto más conoce, cuanto más descubre, más se cerciora de su ignorancia acerca del universo, lo que le incita a seguir aprendiendo. Por eso, la vanidad intelectual no es un atributo del que conoce hasta donde sus límites le han permitido. Es característico de los que aparentan saber para ocultar que no saben. El conocimiento no admite la vanidad, como tampoco admite el egoísmo. La participación es opuesta al autoritarismo y conocer para compartir, para dar, es una de las manifestaciones que engrandecen al ser humano.

## NOTAS

1. Para una información ampliada, véanse las obras de Borrero (1993), Tünnermann (1997), el excelente trabajo de síntesis de Harold Perkin (1991), *History of universities*, en el primer volumen de Altbach (1991a); Helene Wieruszowski (1966), A. Cobban (1975), y las obras clásicas de H. Rashdall (1895) y Charles H. Haskins (1965).
2. Reeves (1969), *The European university from Medieval times* p. 64.
3. Miguel A. Escotet (1992a, 1996). Véase también, Altbach (1991a, 1991); Tünnermann (1992), UNESCO (1992, 1991), y una síntesis sobre la reforma educativa en general, de Juan Carlos Tedesco (1993).
4. Un estudio que abarca múltiples facetas y áreas de investigación institucional para las universidades de países en desarrollo es el realizado por la UNESCO y la Universidad de Pittsburgh (1991). Véase, también, la obra de Lewis y Smith (1994).
5. Véase el artículo de Escotet (1998a) que incide en estos puntos corporativistas.
6. Uno de los autores que ha dedicado mayor profundidad al estudio de la autonomía universitaria es Carlos Tünnermann. A su clásica obra (1979), se unen varios libros y artículos, y sus obras recientes (2002, 1997, 1993 y 1992). También conviene consultar los trabajos de Orlando Albornoz (1991); Edward Shils (1991), F. Mayor (1992), y obra de Alfonso Borrero (1993).
7. El término *accountability* es una expresión restringida de la evaluación institucional. La necesidad del control social de las universidades ha dado pie a la creación de este concepto que se intenta definir como modernista e innovativo. Sin embargo, su objetivo está muy limitado y constituye una de las fases de la evaluación institucional. La "rendición de cuentas" está mucho mejor definida por la evaluación interna y externa de la institución que estudia tanto los efectos específicos como los globales en relación con el sistema de objetivos, procesos

- y resultados de la práctica universitaria. Véase, M.A. Escotet (1990), Borrero, *op. cit.*; Klaus Hüfner (1991); H.R. Kells (1992); Carl Loder (1990), y Bikas Sanyal (1992). Véase también, Vessuri (1993).
8. Cambio y legislación universitarias son temas que detallamos ampliamente en nuestro estudio sobre tradición y cambio en la universidad, ya mencionado, 1992a.
9. La gestión y administración universitaria forma parte de un sistema que denominan de calidad total Lewis y Smith (1994). A las necesidades de mejorar la eficiencia y eficacia de la universidad en términos de *accountability* se unen las restricciones financieras y, por tanto, la urgencia de optimizar los escasos recursos. La evaluación institucional como práctica permanente y el mejoramiento de los procesos de gestión y organización son esenciales para el presente y el futuro de la universidad. Una gran cantidad de obras y estudios han hecho aparición ante este desafío de modernización de la administración universitaria. Cabe destacar, especialmente, en referencia a los países en desarrollo, los trabajos realizados en este dominio por Bikas Sanyal, algunos de los cuales se incluyen en la bibliografía, y los esfuerzos de formación y entrenamiento que realiza el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de UNESCO.
10. Las organizaciones complejas, tal como son las universidades, tienen particularidades que pueden limitar la innovación de las mismas. Son ya clásicos los siete factores de cambio organizacional analizados por J. Hage y M. Aiken. Sostienen que cuanto mayor es la formalización de estructuras y reglamentos, mayor es la centralización; mayor es la estratificación disponible entre incentivos y salarios y el volumen de producción cuantitativa en detrimento de la calidad, y mayor es el énfasis en eficiencia en detrimento de eficacia y pertinencia; es menor la velocidad y ajuste del cambio organizacional. Por el contrario, a mayor grado de complejidad (interdisciplinariedad, por ejemplo), diversidad e interacción de la organización y de satisfacción en el trabajo, mayor velocidad de cambio organizacional.

## REFERENCIAS

- ALBORNOZ, Orlando (1991), "Autonomy and accountability in higher education", en: *Prospects*, vol. XXI, núm. 2, 78, pp. 204-213.
- ALFONSO X EL SABIO (1256-1263), *Las siete partidas* (cotejadas con varios códices antiguos por la Real Academia de la Historia y glosadas por Gregorio López G.) (1843), París, Lacoite y Lasserre.
- ALTBACH, Philip G. (ed.) (1991a), *International higher education: An encyclopedia*, vols. 1 y 2, Nueva York, Garland Publishing.
- (1991), "University reform", en: Philip Altbach (ed.), *International higher education: An encyclopedia*, vol. 1, Nueva York, Garland Publishing, pp. 261-274.
- BORRERO, Alfonso (1993), *The university as an institution today*, París, Unesco Publishing/IDRC de Otawa.

- BRINGLE, R., R. Games y E. Malloy (1999), *Colleges and universities as citizens*, Needham Heights, MA, Allyn & Bacon.
- COBBAN, A. (1975), *The medieval universities*, Londres, Methuen.
- ESCOTET, Miguel A. (1998a), "Wanted: A new deal for the universities", en: *The UNESCO Courier* (París), septiembre, pp. 24-27
- (1996), *Universidad y devenir: entre la certeza y la incertidumbre*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- (1992a), "A look at the 21st Century universities: Dialectic of the mission of universities in an era of change", en: Gustavo López (ed.), *Challenges & options: Specific proposals*, Caracas, UNESCO-CRESALC, pp. 269-288.
- (1992b), *Aprender para el futuro*, Madrid, Alianza.
- (1990), *Evaluación institucional universitaria*, Buenos Aires, Lozada.

- HAGE, J. y M. Aiken (1970), *Social change in complex organizations*, Nueva York, Random House.
- HASKINS, Charles H. (1965), *The rise of universities*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- HÜFNER, Klaus (1991), "Accountability", en: Philip Altbach (ed.), *International higher education: An encyclopedia*, vol. 1, Nueva York, Garland Publishing, pp. 47-58.
- HUSÉN, Torsten (1991), "The idea of the university: Changing roles, current crisis and future challenges", en: *Prospects*, vol. XXI, núm. 2, 78, pp. 171-188.
- KELLS, H.R. (1992), *Performance indicators for higher education: A critical review with policy recommendations*, Washington, The World Bank.
- LEVY, Daniel C. (1993), "El gobierno de los sistemas de educación superior", en: *Pensamiento Universitario*, vol. 1, núm. 1, pp. 3-20.
- LEWIS, R.G. y D.H. Smith (1994), *Total quality in higher education*, Delray Beach, FL, St. Lucie Press.
- LODER, Carl (1990), *Quality assurance and accountability in higher education*, Londres, Kogan Page.
- MAYOR, Federico (1992), "Address given at the opening of the International Conference on Academic Freedom and University Autonomy", Sinaia (Rumania), 5 de mayo, DG/92/16.
- PERKIN, Harold (1991), "History of the universities", en: Philip Altbach (ed.) (1991), *International higher education: An encyclopedia*, vol. 1, Nueva York, Garland Publishing.
- RASHDALL, H. (1895), *The universities of Europe in the Middle Ages*, Oxford, Oxford University Press.
- REEVES (1969), "The European university from medieval times", en: W.R. Niblett (ed.), *Higher education: Demand and response*, Londres, Tavistock Publications.
- SANYAL, Bikas (1992), "Excellence and evaluation in higher education: some international perspectives", en *IIEP Contributions* núm 11, París, IIEP.
- SHILS, Edward (1991), "Academic freedom", en: Philip Altbach (ed.), *International higher education: An encyclopedia*, vol. 1, Nueva York, Garland Publishing, pp. 1-22.
- TEDESCO, Juan Carlos (1993), "Current trends in educational reform", UNESCO-International Commission on Education for the Twenty-first Century, 2-4 de marzo.
- TÜNNERMANN, Carlos (2002), *Tendencias contemporáneas en la transformación de la educación superior*, Managua, UPOLI.
- (1997), *Aproximación histórica a la universidad y su problemática actual*, Bogotá, Universidad de los Andes-MAES.
- (1992), *Universidad: historia y reforma*, Managua, Editorial UCA.
- (1979), *60 años de la Reforma Universitaria de Córdoba*, Caracas, FEDES.
- UNESCO (1992), "L'enseignement supérieur en Afrique: tendances et enjeux pour le XXI<sup>e</sup> siècle", Dakar, UNESCO.
- (1991), "Trends and issues facing higher education in Asia and the Pacific", Bangkok, UNESCO/PROAP.
- Universidad de Bolonia (1988), *Magna Charta delle Università Europee*, Bolonia, 18 de septiembre (publicada con motivo de los 900 años de creación de la Universidad de Bolonia).
- VERGER, J. (1973), *Les universités au moyen age*, París, Press Universitaires de France.
- VESSURI, Hebe (ed.) (1993), *La evaluación académica: enfoques y experiencias* (2 vols.), París, UNESCO-CRE.
- WIERUSZOWSKI, Helene (1966), *The medieval university*, Princeton, NJ, Van Nostrand.