

Transformaciones recientes en las formas de gobierno universitario



JORGE DETTMER

1. ANTECEDENTES

Durante los años cincuentas y sesentas los sistemas de educación superior de muchos países se expandieron y diversificaron de manera impresionante.

Este crecimiento de la enseñanza superior fue el resultado de un conjunto de factores diferentes pero estrechamente relacionados, entre los que sobresalen: 1) las elevadas tasas de crecimiento demográfico provocadas por el *baby boom* de la posguerra; 2) la incorporación de nuevos sectores y grupos sociales —particularmente de las mujeres— a las aulas universitarias; 3) la llamada revolución de las “expectativas sociales”, que se manifestó en la búsqueda de ascenso y movilidad sociales a través de los estudios superiores, y 4) las altas tasas de crecimiento económico resultantes de la aplicación de políticas económicas y sociales keynesianas, que permitieron a muchos países canalizar un enorme flujo de recursos financieros a sus sistemas educativos,¹ especialmente a sus universidades.

Como resultado de estos y otros factores, a finales de los años sesentas el número de estudiantes, profesores y establecimientos de educación superior en muchos países se multiplicaron, transformando con ello el perfil de las universidades anteriormente de élite en instituciones de masas.

Vale la pena señalar dentro de este proceso que, paralelamente al acelerado crecimiento del número de estudiantes, profesores y personal de servicio de la educación superior durante los años cincuentas y sesentas, se dio también una

significativa participación de los mismos en los órganos y estructuras de gobierno universitario.²

No obstante lo anterior, la fuerte crisis económica que afectó a la mayoría de los países durante los años setentas y ochentas, así como la adopción de políticas económicas neoliberales instrumentadas para contrarrestarla, han propiciado cada vez más la escasez de recursos públicos destinados a los servicios sociales, particularmente a la educación superior.

En estas condiciones, ante las severas restricciones financieras, las universidades se han visto precisadas a estrechar sus vínculos con las grandes corporaciones, con objeto de alimantar sus insuficientes presupuestos.

Así, en contraste con la enorme disponibilidad de recursos financieros, la descentralización administrativa, la participación colectiva en la toma de decisiones y la idea de servicio público que caracterizaron a las universidades durante los años sesentas, la vida y la cultura universitarias se han transformado en las dos últimas décadas, orientándose hacia la racionalización de los recursos, la restricción financiera, la centralización administrativa y la creación de órganos y ofi-

¹ De acuerdo con R. Dore, “En muchos países, la educación estaba ocupando de 10 a 15% de los gastos del gobierno al iniciarse los años sesenta, y de 20 a 25% a fines de la década. Según la UNESCO, el gasto público para la educación equivalía a 2.4% del PIB en un país normal en vías de desarrollo en 1960, y a 3.4% en 1970”. Cfr. Ronald Dore, *La fiebre de los diplomas*, FCE, México, 1983, p. 24.

² Por ejemplo, según Harold Perkin, a fines de los años sesentas y principios de los setentas, los estudiantes británicos habían logrado una amplia representación en el seno de los órganos de gobierno de la mayor parte de las universidades y politécnicos del Reino Unido, constituyendo de forma general, de 5 a 20% del Senado. Por la misma época, en los Estados Unidos la forma de gobierno constituía ya una responsabilidad compartida entre los profesores, administradores y directivos, siendo el colegialismo el enfoque dominante. En Francia, inmediatamente después de los eventos de mayo y junio de 1968, el recién nombrado ministro de la Educación Nacional, Edgar Faure, puso en operación la *Ley de Orientación* sostenida en tres pilares fundamentales: la autonomía, la participación de los estudiantes y profesores en el gobierno universitario y la pluridisciplinaria. Cfr. Harold Perkin, “La participación estudiantil en el gobierno de la universidad. Caso de estudio: Reino Unido”, en *Deslinde*, núm. 25, UNAM, México, 1972, y Jacques Minot, *Historia de las universidades francesas*, Prensa Universitaria de Francia, París, 1992.

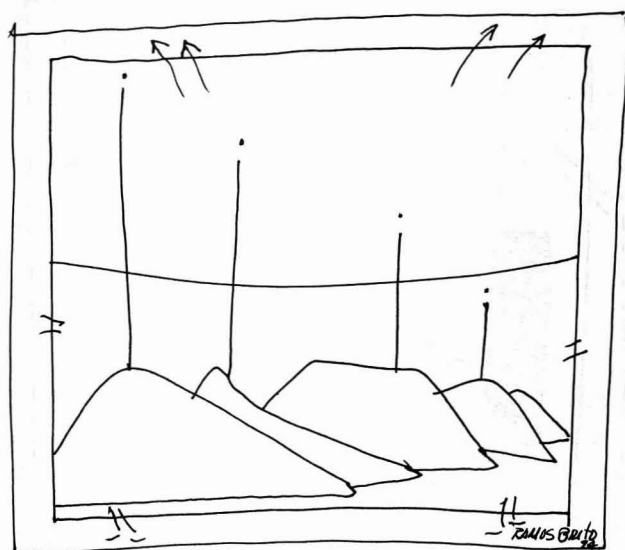
cinas cuyo funcionamiento —según algunos estudiosos— parece definirse más por los intereses económicos de las corporaciones que por las instancias colegiadas.

A la luz de estas consideraciones, analizo enseguida los recientes cambios observados en las estructuras de gobierno de las universidades de varios países para extraer, posteriormente, algunas conclusiones sobre la influencia del vínculo universidad-corporaciones en las formas de gobierno.

2. NUEVAS TENDENCIAS DEL GOBIERNO UNIVERSITARIO

Estados Unidos

De acuerdo con la definición convencional, la educación superior de los Estados Unidos está integrada por los *colleges* (o los *community colleges*) y las universidades, los cuales pue-



den ser públicos o privados. Los centros públicos están a cargo de las autoridades estatales o locales; las instituciones privadas dependen de las organizaciones laicas o confesionales que las han creado.

Mientras que la mayor parte del financiamiento de las instituciones públicas proviene de los gobiernos estatales y locales, los fondos de los centros privados se originan en los pagos de matrículas y las aportaciones de empresas, comercios y fundaciones diversas. Aunque el gobierno federal no ejerce ningún control directo sobre ambos tipos de instituciones, sí desempeña un papel importante en lo que se refiere al financiamiento de las universidades públicas.³

En casi todos los *colleges* y universidades públicos el gobierno estatal nombra un consejo directivo, que es el respon-

sable de esas instituciones. Este consejo puede, a su vez, nombrar al presidente del *college* o universidad, así como a otros funcionarios administrativos importantes, además de que también tiene poder para removerlos en caso necesario.

Debido a los conflictos que se suscitan entre los consejos directivos y las ramas ejecutivas estatales a causa de la asignación del presupuesto, la pérdida de prestigio y calidad en alguna institución o problemas surgidos por la fuerte competencia entre las instituciones, en algunos estados se han establecido consejos de coordinación que tratan de planificar las actividades de los consejos directivos.

Otro recurso ha sido la creación de una sola junta directiva con autoridad reglamentaria para todas las instituciones públicas. Dicha junta sustituye a los consejos directivos en cada institución y elige a los presidentes de los *colleges* y universidades. Algunos estados tienen consejos de coordinación y juntas directivas a la vez. Si, por un lado, la creación de los consejos de coordinación o de juntas directivas reduce la autonomía legal de cada institución en particular, por el otro, también reduce o disminuye el control directo que ejercen los gobernantes y legisladores sobre las instituciones.⁴

Si bien durante los años cincuentas y sesentas los *colleges* y universidades norteamericanos contaron con recursos suficientes para responder a las exigencias de una mayor cantidad de estudiantes, profesores y personal administrativo, así como para crear nuevas carreras y programas de estudio y emprender nuevos proyectos de investigación, entre 1982 y 1992 el gasto federal destinado a la educación superior se redujo en forma significativa. Como resultado de ello, los gobiernos estatales y locales ejercieron fuertes presiones sobre las universidades para que racionalizaran sus recursos y aumentaran su eficiencia.⁵

El insuficiente financiamiento proveniente de los gobiernos federal y estatales obligó a las universidades a mirar hacia el sector privado y los particulares en busca de fuentes alternativas de recursos. Entre otras estrategias, algunas universidades han introducido nuevos programas para atraer estudiantes no tradicionales; otras han establecido contratos con la industria proporcionándole el acceso a sus laboratorios e investigadores a cambio de fondos. Aun algunas universidades privadas han cedido puestos directivos a miembros de las corporaciones a cambio de aportaciones.

Mientras algunos analistas ven en este proceso una tendencia a limitar la participación de estudiantes y profesores en el gobierno universitario, a reducir el poder de los consejos directivos y de los presidentes, a centralizar las funciones administrativas y a sustituir el enfoque de servicio de las universidades por uno empresarial, otros perciben en el

³ Cfr. Serbal/UNESCO, *Estudios superiores. Exposición comparativa de los sistemas de enseñanza y de títulos y diplomas*, Barcelona, 1983, pp. 208-209, y Carlos Muñoz Izquierdo, "La educación superior en los Estados Unidos", en *Foro Universitario*, núm. 73, diciembre, 1986, pp. 28-41.

⁴ Noel F. McGinn, "La forma de gobierno en la educación superior de los Estados Unidos", en *El Cotidiano*, núm. 55, junio, 1993, pp. 47-48.

⁵ Clyde Barrow, "De la multiuniversidad a la flexiuniversidad: la reorganización del trabajo industrial de los académicos", en *El Cotidiano*, núm. 55, junio, 1993, p. 28.

vínculo universidad-corporaciones una de las mejores garantías de la autonomía universitaria, ya que, al diversificar sus fuentes de financiamiento, las universidades cuentan con mejores condiciones para proteger la libertad académica de sus profesores, administradores e investigadores, así como la calidad de su enseñanza y la independencia de su investigación.⁶

Reino Unido

El sistema inglés de educación superior está compuesto por un conjunto de instituciones muy heterogéneas,⁷ con características diferentes y peculiares en lo que se refiere a sus estructuras de gobierno. En un sentido más restringido, sin embargo, el término *Higher Education* alude esencialmente a la educación impartida en las universidades, en los cursos avanzados de los politécnicos y en algunos otros establecimientos que otorgan diplomas y grados académicos.

A diferencia de otros países europeos, en el Reino Unido no existe una legislación general ni un organismo único que tenga a su cargo la dirección de la educación superior. Por lo tanto —al menos en teoría— el Parlamento no ejerce ningún control político sobre ella.

Cada institución tiene su propia normatividad fundamental, la cual se desprende de dos documentos: la Royal Charter y el Act of Parliament. En estos documentos se establece, entre otras cosas, los tipos de órganos que tendrá la universidad, así como sus facultades.

Casi todas las universidades son autónomas, públicas y financiadas por el Estado; se administran a través de un comité cuyos miembros son elegidos por la comunidad universitaria sin la intervención del rector.

Para financiar y planear la educación superior universitaria fue creado el University Grants Committee (UGC) en el año 1919, como órgano asesor del Estado para distribuir los fondos públicos entre las universidades.

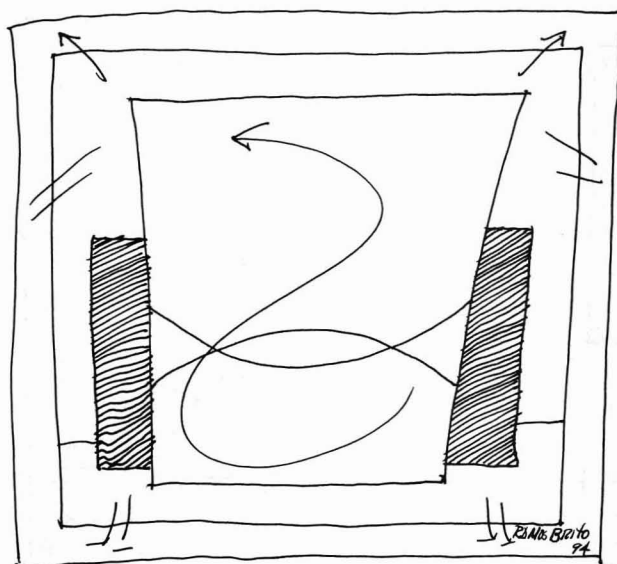
Asimismo, todas las universidades se encuentran representadas en el Committee of Vicechancellors and Principals (Comité de Vicecancilleres y Directores) —creado también en 1919—, que tiene entre sus principales funciones la de reunir a todos los vicencancilleres de las universidades inglesas y del País de Gales para analizar y discutir los asuntos relacionados con estas instituciones.

En 1963, a instancias del UGC, se realizó un diagnóstico del sistema de educación superior universitario. De este informe (conocido con el nombre de Robbins Report) se desprendieron un conjunto de políticas relacionadas con el

acceso, la permanencia y los sistemas institucionales de apoyo a los estudiantes que tuviesen las calificaciones y las habilidades necesarias para cursar la educación superior.

Como resultado de estas y otras políticas y de la gran cantidad de recursos financieros concedidos por el UGC, entre 1963 y 1976 el número de estudiantes, profesores y universidades crecieron significativamente en el Reino Unido.

Los cambios promovidos por el Reporte Robbins, especialmente en lo referente al número de universidades —las cuales pasaron de 22 a 44 en esos trece años—, propiciaron que el Comité de Vicecancilleres y Directores fuese autorizado para actuar en nombre de las universidades y fijar posiciones en beneficio de éstas. Sin embargo, a mediados de 1979, con la llegada de los conservadores al poder, la política de expansión y desarrollo de las universidades se modificó sustancialmente.



Las severas restricciones presupuestarias y la reestructuración del sistema de educación superior inglés impuestas por los conservadores durante los años ochentas, ocasionaron que el Comité de Vicecancilleres y Directores se convirtiese en una especie de grupo de presión con carácter corporativo, que promovió la defensa de los intereses de las universidades frente a las políticas del Estado.

No obstante, a partir de la difusión del Reporte Jarrat⁸ (1985), se observó un cambio de posición en el propio Comité de Vicecancilleres y Directores, quienes sugirieron que las universidades inglesas construyeran un nuevo liderazgo mediante la modificación de la figura de los vicecancilleres en algo parecido a un "ejecutivo en jefe", dotado de habilidades para la gestión empresarial, la planeación estratégica y la administración centralizada.

⁶ James A. Perkins, "La educación superior y la comunidad empresarial", en *Universitas 2000*, núm. 4, vol. 14, 1990, p. 45.

⁷ La educación superior se imparte en cinco tipos principales de establecimientos: las universidades, los institutos politécnicos, la *Open University*, las escuelas normales y los *colleges* de música y bellas artes.

⁸ Reporte del *Steering Committee for Efficiency Studies in Universities in the United Kingdom*, citado por Axel Didriksson en "Gobierno universitario y poder", en *Perfiles Educativos*, núm. 64, abril-junio, 1994, p. 21.

Aun cuando esta nueva imagen del vicerrector puede ser vista como un claro intento de modificar la estructura de gobierno de las universidades británicas y acercarlas a las corporaciones privadas, el hecho es que prevalece todavía un amplio poder del personal académico que dificulta este vínculo. Más aún, para muchas corporaciones la cooperación con universidades (especialmente si se trata de las más antiguas y tradicionales) constituye apenas una opción de segunda mano, debido a la carencia de una cultura común y a la diferencia de valores que subyacen entre el personal de ambos tipos de instituciones.

Ciertamente la cooperación entre las corporaciones y las universidades más jóvenes es mucho más intensa en el campo de la investigación pero aun en este caso los acuerdos han sido complicados, debido a que muchas de estas universidades no tienen el monopolio de los centros de investigación ni la experiencia suficiente para llevarla a cabo.

Por lo tanto, al menos en el caso del Reino Unido, la intensidad de los vínculos entre las corporaciones y las universidades no depende exclusivamente del cambio en las estructuras de gobierno universitario sino de la calidad académica de las instituciones, el tipo de carreras ofrecidas y las tradiciones de intercambio entre los miembros destacados del sector académico, los líderes empresariales, las asociaciones profesionales y los organismos gubernamentales.

España

La educación superior universitaria se imparte en diferentes centros educativos.⁹ La mayor parte de ellos son estatales, aunque existen también algunos de carácter privado y, dentro de éstos, varios de tipo confesional.

El Ministerio de Educación y Ciencia asegura la administración y el cuidado de los centros estatales. Los recursos de las universidades públicas provienen de los pagos de colegiaturas, las subvenciones del Estado y la prestación de algunos servicios.

Durante los casi cuarenta años que Franco permaneció en el poder la enseñanza superior española estuvo sometida a un fuerte control de sus actividades.

Aun cuando la Ley General de Educación de 1970 representó un avance en la apertura y liberalización del sistema educativo de España, la estructura y funcionamiento de las instituciones de educación superior permaneció prácticamente inalterada.

En 1983 —a menos de un año de la llegada de los socialistas al poder—, se expidió la Ley de Reforma Universitaria (LRU),¹⁰ a través de la cual se buscaba adaptar la uni-

versidad a los cambios políticos, económicos, sociales y tecnológicos ocurridos en España y en toda Europa.

Un factor externo adicional que impulsó la reforma universitaria española fue el proceso de integración de España a la Comunidad Económica Europea, el cual implicó en lo educativo hacer compatible el sistema de educación superior de este país con los del resto de Europa.

Entre otros aspectos, la expedición de la LRU dio lugar al otorgamiento de la autonomía universitaria, a la organización académica centrada en los departamentos (considerados éstos como el eje de la vida universitaria) y a la ampliación significativa de los sistemas de representación y distribución del poder entre los diversos sectores universitarios.

Especialmente en lo que se refiere al gobierno universitario, éste quedó organizado en dos sectores: primero, el gobierno general de la universidad compuesto por los siguientes órganos colegiados o personas: a) el Consejo Social, b) el Claustro Universitario (que incluye la representación de profesores, alumnos y personal de administración y servicios, y c) la Junta de Gobierno. El segundo corresponde al gobierno institucional de los centros que componen la universidad, tales como: a) las juntas de centros, b) los consejos de departamentos y de institutos universitarios, y c) los decanos de las facultades universitarias y los directores de escuelas técnicas superiores, de escuelas universitarias, de departamentos y de institutos universitarios.

Adicionalmente, para lograr la armonización del sistema universitario, la LRU creó el Consejo de Universidades, cuya función es la de coordinar, planear y asesorar las actividades de las instituciones universitarias en toda la nación.

Debido al enorme flujo de recursos financieros canalizados por el gobierno central español a las universidades, entre 1983 y 1991 el número de universidades establecidas aumentó a 39, la matrícula universitaria a un millón y el número de profesores a 51 mil, de los cuales la mitad se situaban en la categoría de funcionarios del Estado.¹¹

A pesar de estos logros, la LRU fue duramente cuestionada¹² porque establecía: 1) gran dependencia financiera de las universidades respecto a las comunidades autónomas; 2) excesivas atribuciones del Estado, a través del Consejo de Universidades, en asuntos propiamente académicos (tales como la regulación del acceso a la universidad, la selección de los alumnos, la aprobación de los planes y programas de estudio, etcétera), y 3) la constitución de los Consejos Sociales como máximo órgano de gobierno económico-administrativo de la universidad, con facultades incluso superiores a las del rector y la Junta de Gobierno, sobre todo en lo que se refiere a la creación de facultades, institutos y escuelas, la aprobación del presupuesto, el control de las actividades

⁹ Estos centros son: las facultades universitarias, las escuelas técnicas superiores, las escuelas universitarias, los colegios universitarios y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

¹⁰ La Ley de Reforma Universitaria se promulgó el 25 de agosto de 1983.

¹¹ Cfr. Carlos Pallán Figueroa, "Reformas a la educación superior europea: los casos de España y Portugal", en *Universidades*, núm. 2, año XLI, julio-diciembre, 1991.

¹² Cfr. Salustiano Del Campo, "La universidad hoy y mañana", en Carlos Lerena (ed.), *Educación y sociología en España*, núm. 83, AKAL/Universitaria, Madrid, 1987, pp. 356 y ss.

económicas, la regulación de la permanencia de los alumnos, la modificación de la plantilla del personal docente y otras.

De esta forma, a los ojos de muchos miembros de la comunidad universitaria, si bien el Estado cedió el poder en lo que se refiere al control de las universidades, no lo entregó a ellas sino a las Comunidades Autónomas y a los Consejos Sociales, que al estar integradas en tres de sus cinco partes por representantes de sindicatos y asociaciones empresariales tienden a regular el funcionamiento institucional a partir de intereses particulares e incluso ajenos a la propia universidad.

Aunque, efectivamente, las universidades españolas se han descentralizado y han sometido sus presupuestos a votación en los consejos regionales —compuestos principalmente por personas que no pertenecen al medio universitario—, la gestión académica y administrativa sigue dependiendo más de pactos y arreglos de pasillo entre los distintos sectores universitarios, ligados a partidos de diverso signo, que del funcionamiento eficiente de los órganos de gobierno, cuyas funciones parecen incluso haberse desvirtuado.¹³

Nuevamente, pues, el simple cambio de las estructuras de gobierno de las universidades que incorporan miembros e intereses de grupos sociales y privados, no parece suficiente para estrechar los vínculos entre las instituciones de enseñanza superior y el sector empresarial.

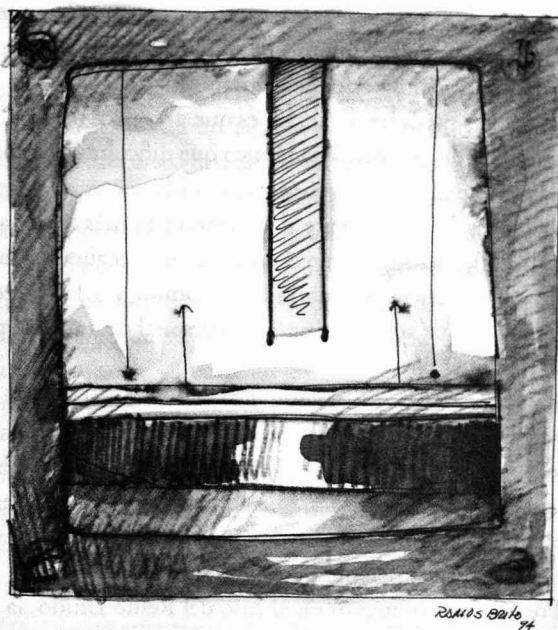
3. CONCLUSIONES

He expuesto brevemente los cambios experimentados en las formas de gobierno universitario de algunos países en las dos últimas décadas.

A la luz de esta revisión intenté sugerir que las transformaciones observadas en la estructura de gobierno de muchas universidades no deben ser vistas como causa o consecuencia de la penetración de las corporaciones privadas en aquéllas.

En mi opinión, la fortaleza o debilidad del vínculo universidad-corporaciones no depende tanto de la estructura de gobierno de las primeras sino de su calidad académica, el tipo de oferta educativa y las tradiciones y experiencia de intercambio (exitosas o no) entre los miembros de la comunidad académica y los líderes empresariales.

Dada la diversidad de estrategias y patrones de vinculación desarrollados entre universidades y corporaciones, existen siempre riesgos pero también oportunidades de beneficio mutuo para ambos tipos de instituciones. Por ello, ni las relaciones universidad-empresa implican necesariamente la subordinación de la enseñanza y la investigación a los intereses privados, ni constituyen de por sí —y en todos los casos— una panacea para resolver la insuficiencia financiera y preservar la autonomía de los centros de educación superior. Entre



ambos extremos caben muchas posibilidades. En todas ellas, sin embargo, hay que tomar en cuenta el poder de negociación de los estudiantes, profesores, empleados y administradores que, aunque debilitados en sus organizaciones, continúan definiendo en mucho el carácter y la orientación del gobierno universitario. ♦

Bibliografía

- Didriksson, Axel, "Gobierno universitario y poder", en *Perfiles Educativos*, núm. 64, abril-junio, 1994.
- Barrow, Clyde, "De la multiuniversidad a la flexiuniversidad: la reorganización del trabajo industrial de los académicos", en *El Cotidiano*, núm. 55, junio de 1993.
- Del Campo, Salustiano, "La universidad hoy y mañana", en Carlos Lerena (ed.), *Educación y sociología en España*, núm. 83, AKAL/Universitaria, Madrid, 1987.
- Dore, Ronald, *La fiebre de los diplomas*, FCE, México, 1983.
- McGinn, Noel F., "La forma de gobierno en la educación superior en Estados Unidos", en *El Cotidiano*, núm. 55, junio de 1993.
- Minot, Jacques, *Historia de las universidades francesas*, Prensa Universitaria de Francia, París, 1992.
- Muñoz Izquierdo, Carlos, "La educación superior en los Estados Unidos", en *Foro Universitario*, núm. 73, diciembre, 1986.
- Oliveros Alonso, Ángel, "La universidad española en la transición democrática", en Manuel Barquín y Carlos Ornelas (comps.), *Superación académica y reforma universitaria*, UNAM, México, 1989.
- Pallán Figueroa, Carlos, "Reformas a la educación superior europea: los casos de España y Portugal", en *Universidades*, núm. 2, año XLI, julio-diciembre, 1991.
- Perkins, James A., "La educación superior y la comunidad empresarial", en *Universitas 2000*, núm. 4, vol. 14, 1990.
- Serbal/UNESCO, *Estudios Superiores. Exposición comparativa de los sistemas de enseñanza y de títulos y diplomas*, Barcelona, 1983.

¹³ Véase Ángel Oliveros Alonso, "La universidad española en la transición democrática", en Manuel Barquín y Carlos Ornelas (comps.), *Superación académica y reforma universitaria*, UNAM, México, 1989, p. 164.