

Gestión de la calidad en las universidades: ¿Por dónde partir? ¿Cuáles son las dimensiones claves?

Andrés Bernasconi, Ph.D.¹
Universidad Andrés Bello
abernasconi@unab.cl

**Conferencia presentada a las VII JORNADAS UNIVERSITARIAS:
CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES Y FORMACIÓN UNIVERSITARIA:
DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS. Universidad Católica del Uruguay, 24 y 25
de Abril 2009**

Introducción: la universidad como institución

La calidad de una universidad no se puede fijar y medir en términos absolutos. Depende de los objetivos que se haya dado. Usualmente olvidamos esto y juzgamos el desempeño de una universidad contrastándolo con alguna idea universal de la universidad—típicamente en nuestra era moderna, con las ideas de Humboldt, Fichte y otros intelectuales alemanes del idealismo que dieron forma a la Universidad de Berlín a inicios del siglo XIX.

Si la unidad de la investigación y la enseñanza propugnada por los fundadores de la Universidad de Berlín es el concepto central de la idea universal de la universidad contemporánea, existen no obstante variaciones que recogen tradiciones locales. En el ámbito anglosajón, por ejemplo, la idea de la educación liberal, más asociada a la erudición que a la investigación, y al cultivo del saber más que a su creación, forman buena parte del sello de Oxbridge y de los colleges establecidos en las colonias norteamericanas desde el siglo XVII. En América Latina, en cambio, las universidades nacionales creadas después de la independencia se orientaron a la formación profesional de médicos, abogados, químicos, agrimensores, ingenieros y otros letrados para poblar los cargos de la administración pública y dar sustento intelectual y pericia técnica a las nuevas naciones-estado.

Así, entonces, aún a riesgo de simplificar complejos procesos históricos, puede decirse que la investigación científica que ilumina la docencia, la educación de personas cultas y preparadas para intervenir productivamente en los asuntos cívicos, y el entrenamiento de profesionales útiles para el progreso material y espiritual de la comunidad son las funciones de la universidad que recibimos de la tradición. O bien, con mayor precisión, diremos que son las funciones que definen a la universidad como institución.

A las funciones de investigación, cultivo y formación técnica se agregan valores y hábitos de trabajo que completan la institución universitaria. Entre los valores, sin

¹ Vicerrector de Investigación y Postgrado de la Universidad Andrés Bello. Investigador Asociado del Programa CONICYT ANILLO de Investigación en Políticas de Educación Superior. Doctor en Sociología de Organizaciones (Boston University), Master en Políticas Públicas (Harvard University), Licenciado en Derecho (Pontificia Universidad Católica de Chile)

ánimo de ser exhaustivo, se encuentran la libertad de estudio y enseñanza de los profesores, la autonomía—siempre relativa—de la universidad frente al poder político y el interés económico, y el control por los profesores de los asuntos académicos de la corporación². Entre los hábitos de trabajo pueden citarse los diversos formatos de la clase, el seminario, o la conferencia, las dinámicas de colaboración en los laboratorios, o el debate y la colegialidad en la toma de decisiones.

Para un recuento aún más completo de la universidad como institución debieran considerarse, además de funciones, valores y hábitos o rutinas, las normas por las que se rige la universidad—que abarcan desde el uso de citas y referencias para reconocer las ideas de otros en el propio trabajo, la revisión por pares como método de asignación de mérito académico, o la jerarquía basada en el reconocimiento científico—, como asimismo, elementos de estructura: las universidades se organizan según campos del saber, distinguen entre cargos académicos y cargos administrativos aunque una persona pueda ocupar indistintamente unos u otros, jerarquizan a sus profesores en rangos dentro de una carrera académica, etc.

Todo esto, y más, son los atributos históricamente desarrollados que dan significado a la palabra universidad. Es lo que recibimos en herencia de la institución universitaria. En estas funciones, valores, hábitos, normas y estructuras hemos sido socializados como universitarios. No los creamos nosotros, y de hecho se nos imponen “desde fuera”, por así decirlo, para configurar nuestras universidades, muchas veces inadvertidos y casi con independencia de nuestra voluntad. Por esto podemos decir que la universidad es una institución.

¿Dónde empieza la gestión de la calidad en una universidad?

Sin embargo, la universidad no es sólo institución. Es también una organización, y en cuanto organización, las gruesas propiedades que definen la institución no alcanzan a configurarla. En otras palabras, en toda universidad coexiste una identidad que es universal y que deviene de casi mil años de desarrollo, con una identidad particular que especifica para una organización determinada la forma concreta que adopta la institución en esa organización.

Quizás un paralelo con otra institución pueda ilustrar mejor lo anterior: el matrimonio es una institución. Para definirlo, mejor que intentar yo una conceptualización, recurro a la celebrada prosa de Andrés Bello, plasmada en este caso en el art. 102 del Código Civil de Chile de 1857: “el matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen actual e indisolublemente, y por toda la vida, con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarse mutuamente”. Podríamos discutir largamente sobre los méritos y defectos de esta definición, pero ese no es el punto aquí. Lo que interesa es que esta definición, o cualquiera otra que convengamos sobre la institución del matrimonio, no agota la descripción de la enorme variedad de experiencias que caracterizan la vida matrimonial de millones de parejas. Los que vivimos en matrimonio actualizamos mucho de lo que Bello atribuye a esta institución, no porque el Código Civil lo prescriba, sino porque estamos inmersos en una cultura que entiende el matrimonio más

² Ver Geoffrey Boulton y Colin Lucas, 2008, *What are universities for?* Documento de Trabajo de League of European Research Universities (LERU), disponible en www.leru.org.

o menos en los términos en que Bello lo define. Pero mi matrimonio, como el de todos, expresa el párrafo de Bello, y muchas otras cosas, de maneras muy diversas, que responden a la personalidad, idiosincracia, valores, entorno social, condiciones económicas, etc., de la vida de cada pareja. Por otra parte, lo que yo haga en mi vida de casado tendrá un impacto nulo o infinitesimal en la institución del matrimonio, pero un efecto enorme en mi matrimonio y en mi familia. En el extremo, la vida matrimonial puede en concreto exhibir propiedades tales que la hagan inconciliable con la institución, en cuyo caso lo que se tiene deja de ser un matrimonio, pero la institución permanece (a menos que el comportamiento social general sea tan diferente de la institución que ésta pierde vigencia y se modifica para ajustarse a las nuevas costumbres, pero estos procesos se dan siempre en el muy largo plazo y no son mi objeto de interés aquí).

La importancia de distinguir entre lo que la universidad tiene de organización y lo que tiene de institución está, precisamente, en separar aquello que es susceptible de control de aquello que no lo es. Lo que haga una universidad específica tendrá un impacto nulo o infinitesimal en la institución de la universidad, pero un efecto enorme en la universidad como organización. De tal suerte que, volviendo ahora a mi afirmación inicial, lo que cuenta para efectos de establecer criterios de calidad, evaluar su cumplimiento, y programar el mejoramiento continuo, es aquello que distingue a cada universidad como organización y no lo que la define como institución.

Podríamos proclamar, como lo hacen tantas universidades, que los objetivos—o la misión, como se dice habitualmente—de esta Universidad es la creación de nuevo conocimiento, la educación de personas en el acervo de saber de nuestra era, y la capacitación para desempeñar profesiones de bien social. Con ello sólo estaríamos haciendo un homenaje a la universidad como institución, pero no habríamos avanzado nada en definir de qué se trata esta universidad en particular. Sería equivalente a que a uno le preguntaran por su vida matrimonial, y respondiera: “mi matrimonio es un contrato solemne por el cual mi mujer y yo nos unimos actual e indisolublemente, y por toda la vida, con el fin de vivir juntos, de procrear y de auxiliarnos mutuamente”.

Puesto en breve: las organizaciones son objeto de gestión, las instituciones no. En consecuencia, para hacer gestión de la calidad en una universidad el primer paso es definir a la universidad como organización única y particular, especificando para el caso concreto los atributos universales de la institución. Entonces: formación de profesionales, sí, ¿pero para qué? ¿Con qué sello? ¿Basada en disciplinas o en competencias? ¿En qué áreas?, ¿Especializada o generalista?, etc. Las mismas preguntas deben hacerse y responderse para las otras funciones de la universidad, para la forma de concretar sus valores, para articular los hábitos de trabajo en procedimientos y normas, y para darle estructura a la corporación. Por esto se empieza a establecer un sistema de calidad.

Es casi un lugar común en la literatura sobre educación superior que las universidades son “anarquías organizadas” caracterizadas por tener objetivos imprecisos y ambiguos, o en constante disputa y flujo, y que por esta razón son resistentes a la administración racional³. Mucho de este análisis es infundado en cuanto imputa a organizaciones

³ Los más citados exponentes de esta línea de pensamiento son Cohen, M. D., & March, J. G., 1974, *Leadership and ambiguity: The American college president*, New York: McGraw-Hill, y Robert

singulares los objetivos de la institución universal, que como tales, son de hecho vagos e imprecisos, a diferencia de los objetivos de cada una de las organizaciones universitarias en particular, que pueden ser definidos con mayor claridad. Otra cosa es que en efecto sean definidos con precisión, pero ese es precisamente mi punto: no se puede hacer gestión universitaria para sacar a la corporación del estado de anarquía organizada si no se comienza por concretar el discurso universal de la universidad en un conjunto de proposiciones que definan de qué se trata y para qué sirve una universidad en particular. Así, en la universidad en cuanto organización es posible planificar, diseñar e implementar mecanismos para mantener el funcionamiento de la organización razonablemente apegado a lo planificado, y evaluar periódicamente el cumplimiento de los objetivos planteados,

Para esto es necesario leer bien los signos de los tiempos. Las instituciones son resistentes, pero no inmutables. Se dibujan como las capas geológicas en la roca: cada era transcurre dejando un sedimento que se solidifica sobre el anterior y, no obstante incorporarse al todo, es sin embargo distinguible por su contenido y época de incorporación. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué han traído los tiempos actuales a la venerable institución? Mucho se ha estudiado y debatido en los últimos 30 años sobre la universidad como institución. Los autores parecen coincidir en que una de las manifestaciones de la globalización que distingue nuestra era es la creciente homogenización de la institución universitaria, es decir, la disminución del rango de variedad de lo que cabe bajo el manto institucional de la universidad⁴. La posibilidad de definiciones institucionales regionales—la idea latinoamericana de la universidad, o la idea europea, o la asiática—parecen haber cedido espacio al predominio de la idea de la universidad de investigación, generada en Alemania, pero perfeccionada en los EE.UU., de tal suerte que algunos, especialmente en Europa, hablan de la “americanización” de la Universidad, y ven, por ejemplo, el diseño curricular del proceso de Bolonia, la diversificación de fuentes de ingreso exigida por los gobiernos a las universidades, la multiplicación de las actividades empresariales de las universidades, o la expansión de los cuadros administrativos en la gestión de ellas, como manifestaciones de lo anterior. En Asia la adopción del modelo norteamericano tiene ejemplos muy significativos en los esfuerzos que está haciendo Japón para reemplazar las cátedras por centros y departamentos, y en el programa chino destinado a desarrollar universidades de clase mundial basadas en—y con el apoyo de—las universidades de élite de los EE.UU.

De hecho, el concepto de universidades de clase mundial se ha ido expandiendo de la mano de los rankings internacionales de Shangai y Londres, basados, exclusivamente el primero, mayoritariamente el segundo, en mediciones de impacto de la investigación. Los rankings, como sabemos, tienen muchas limitaciones que resultan del intento de condensar enorme complejidad en unas pocas cifras. Con todo, no se puede descartar que esta métrica haya tenido algún efecto, por ejemplo, en las fusiones de universidades en Noruega, o en la Iniciativa para la Excelencia del gobierno alemán, que busca romper

Birnbaum, 1988, *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.

⁴ Ver, por ejemplo: Francisco O. Ramírez, 2006, Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities Between Global Models and National Legacies, en Meyer, Heinz Dieter y Rowan, Brian (eds.) *The New Institutionalism in Education*, Albany: State University of New York Press. También, David J. Frank y Jay Gabler, 2006, *Reconstructing the university: Worldwide shifts in academia in the 20th century*, Stanford: Stanford University Press, así como el documento de trabajo de John W. Meyer, Francisco O. Ramirez, David John Frank y Evan Schofer, 2006, *Higher Education as an Institution*, CDDRL Working Papers N° 57, disponible en <http://cddrl.stanford.edu>.

el patrón de homogeneidad característico de la educación superior alemana para escoger algunas pocas universidades a las cuales dar financiamiento preferencial para competir de mejor forma en el concierto de las universidades más prestigiosas del mundo. Una política similar, vinculada a los resultados de los Ejercicios de Evaluación de la Investigación (*Research Assessment Exercise*), existe desde 1996 en el Reino Unido. Francia, por su parte, acaba de lanzar un plan para desarrollar centros de excelencia reagrupando universidades y centros de investigación. Políticas inspiradas en la idea de concentrar financiamiento estatal en universidades de alto nivel científico, o de agrupar unidades científicas pequeñas y dispersas para que algunas universidades en un país o región alcancen mayores niveles de masa crítica y visibilidad internacional se observan también en Africa, Canadá, Chile, Dinamarca, Japón, Corea, Rusia y Taiwán⁵.

Yo mismo he argumentado⁶ que se encuentra en retirada el modelo latinoamericano de la universidad basado en cátedras, facultades profesionales como centro de poder organizacional, profesores vinculados a tiempo parcial a la universidad sólo para labores docentes, cogobierno triestamental, compromiso político abierto y explícito, gratuidad de los estudios y libre ingreso. A medida que la ideología de Córdoba 1918 o París 1968 pierde relevancia como inspiración de nuevas generaciones de universitarios latinoamericanos, el espacio vacante ha pasado a ser ocupado por la universidad de investigación, ya sea en sus variantes norteamericanas o europeas, según la biografía y preferencia doctrinaria de cada cual. Desde luego, estamos hablando de una tendencia cultural, no de una ley de la naturaleza. Hay ámbitos donde los ideales de Córdoba continúan vigentes, especialmente en los campus de las grandes universidades públicas de la región.

En suma, entonces, para la universidad la globalización significa que los componentes de la institución universitaria no son ya definidos localmente en cada país o región, o reinventados como lo hicimos en América Latina con el “modelo napoleónico” en el siglo XIX, sino que se fraguan a escala global a partir de las funciones, valores, prácticas, estructuras y normas de las universidades de la élite mundial y ejercen su influjo de manera directa e inmediata sobre las universidades de la periferia por medio de la difusión universal de su prestigio, la facilidad y rapidez de las comunicaciones, la influencia de órganos técnico-políticos como la OCDE y el Banco Mundial, y la ilusión de los gobiernos de que universidades de alto desempeño en investigación harán posible una mayor competitividad económica a través de la innovación tecnológica.

Entonces, del ambiente institucional recogemos que, para ser respetada internacionalmente, una universidad debe tener un desempeño destacado en investigación, especialmente en aquella clase de ciencia que es medida en los rankings internacionales.

Pero, nuevamente cuando pasamos de la esfera institucional a la organizacional debemos preguntarnos: ¿investigación de qué clase?, ¿Bajo qué condiciones? ¿En qué áreas?, ¿Con qué objetivos?, ¿Con qué relación con el pregrado?, Con qué relación con el postgrado?, y otras cuestiones que como éstas ayudan a definir el tipo de objetivos organizacionales sobre los cuales se erige un sistema de monitoreo de la calidad.

⁵ Para una completa revisión de estas políticas, ver: Jamil Salmi, 2009, *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, Washington, D.C: The World Bank.

⁶ Bernasconi, Andrés, 2008, Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review* 52(1), pp. 27-52.

Recapitulando: ¿por dónde partir para establecer un sistema de gestión de la calidad de la universidad? Por fijar tan pormenorizadamente como sea posible los objetivos de la organización que, tomando como base “lo que está en el aire” en el campo institucional—que, según se ha postulado aquí, parece ser un campo global, antes que regional o nacional—defina lo que para esta universidad significa investigación, formación, entrenamiento profesional, libertad de cátedra, autonomía institucional, evaluación por pares, colegialidad, jerarquía académica, etc.

Un ejercicio de planificación estratégica es una buena técnica para lograr estas definiciones fundamentales. Lo que resulte de este ejercicio deberá ser una amalgama del entorno institucional, la trayectoria histórica singular de cada universidad, y las apreciaciones informadas que sus miembros hagan de los escenarios venideros.

Paso ahora a la segunda parte de mi exposición: las dimensiones críticas de la calidad de la universidad.

Dimensiones clave de la calidad de la universidad como organización

La formación de estudiantes es el proceso central de las universidades: es el más generalizado (en el sentido que si bien no todas las universidades hacen investigación, todas educan de una forma u otra); es el que ocupa más tiempo de profesores y administradores; es el que consume más de otros activos además de los recursos humanos, como infraestructura, por ejemplo; es el que de mejor forma permite dar un sello a una universidad; es el que más intensamente vincula a los profesores con otros actores de la universidad; es, en fin, el que genera más tensiones de todo tipo al interior de la organización.

Su importancia es, por estas y otras razones, innegable, pero no me referiré a la docencia, sino a otras dimensiones del quehacer de la universidad como organización que me parecen también relevantes a la hora de pensar en la calidad y que usualmente reciben menos atención de la enseñanza. Mi catálogo no será exhaustivo, ni pretendo para cada dimensión listar todas las cuestiones a que se debe atender. Más bien, repararé en lo que me parecen son las grandes condicionantes de la calidad, es decir, los aspectos de la organización que tienen mayor impacto en su desempeño, y sobre cada una de ellos identificaré algunas cuestiones que a mi juicio merecen análisis, con el ánimo de dejar delineadas algunas bases para el debate.

Gobierno universitario

El gobierno de la universidad es un aspecto crucial de su capacidad de funcionar con calidad. Hay dos tendencias que se observan en la institución-universidad—ambas son, en consonancia con lo que acabamos de advertir acerca del impacto de la globalización en la universidad, novedades de alcance mundial— que requieren ser procesadas al interior de la organización-universidad para dilucidar si son válidas o no, o en qué forma lo son, para el caso particular de una universidad que se encuentre revisando su estructura de gobierno para ajustarla mejor al imperativo de la calidad.

La primera es la formación de juntas directivas fiduciarias con participación mayoritaria de miembros externos a la universidad, que fijan el curso estratégico de la corporación, toman las grandes decisiones de largo plazo y supervisan su implementación. El rector o presidente responde a ellas, ya sea porque es un funcionario de la confianza de la junta, o porque siendo elegido “desde abajo” puede ser removido por la junta. Esta figura, típica de las universidades tanto públicas como privadas de los EE.UU (aunque no procede de Oxbridge, donde el gobierno ha estado tradicionalmente firmemente en manos de los profesores), existe también en las universidades privadas a lo ancho del mundo, y comienza a aparecer en universidades públicas de Europa, por ejemplo, en Alemania y Dinamarca. Con las juntas se busca acercar la universidad al medio social y económico en que se desenvuelve, allegarle respaldo político y económico, y permitir algún nivel de rendición de cuentas de los ejecutivos superiores de la universidad a alguna instancia externa con más independencia de juicio que los estamentos que componen la universidad. Los consejos asesores, es decir, juntas no resolutorias, pueden satisfacer los dos primeros roles, pero no el último.

La segunda es el fortalecimiento de los poderes de los cuadros administrativos en desmedro de las atribuciones de gobierno y administración de los profesores. Este fenómeno es resultado de la creciente complejidad de la labor de gestión en la universidad, y tiene, a su vez, dos expresiones: por un lado, hay atribuciones que pasan de consejos o comités académicos a direcciones unipersonales, típicamente ubicadas en el nivel central de la organización, pero a veces también en las unidades académicas; por otro lado, la gestión se profesionaliza y va siendo menos habitual que académicos sin experiencia de administración sean puestos a cargo de funciones que requieren de esa experiencia. Así, posiciones que antes eran elegidas por los académicos pasan a ser de resorte de la designación del rector o de otra autoridad universitaria.

Cabe plantearse, entonces, cuál es, para cada universidad, el balance correcto entre el poder que se ejerce de abajo hacia arriba, desde los académicos a la administración, por medio de elecciones y consejos, con el que se ejerce de la administración hacia abajo, mediante nombramientos de funcionarios especialistas. ¿Debe ser el rector elegido o designado? ¿Debe responder a un consejo directivo, además de ser responsable ante los académicos? ¿Cuál es el perfil deseado para los directivos superiores: funcionarios especializados o académicos que transitoriamente ejercen funciones de gestión? ¿Cómo se proveen los cargos directivos de las unidades académicas? ¿Debieran los consejos de académicos cumplir labores ejecutivas, legislativas, o puramente asesoras? Hay buenas razones para fundar en cada caso una u otra opción: la elección de académicos por académicos en cargos de gestión privilegia la legitimidad por sobre la idoneidad técnica para el cargo, mientras que lo inverso se asocia con el nombramiento ejecutivo de especialistas. Mi experiencia en el concierto latinoamericano, así como la de otros observadores⁷, sugiere que la elección de autoridades ejecutivas por los profesores, y el asambleísmo como método de deliberación de las decisiones, ambos característicos de las universidades públicas de la región, son muchas veces fuente de parálisis y anquilosamiento, además de politización y clientelismo.

⁷ Ver Claudio Castro y Daniel Levy, 2000, *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Estructura de las unidades académicas

La institución universitaria se estructura en unidades mayores que abarcan áreas completas del conocimiento o profesiones (facultades, en la tradición europea continental, *colleges* y *schools*, en la anglosajona), y éstas en unidades más pequeñas que corresponden a divisiones disciplinarias. Hasta aquí lo que la institución nos entrega. Las estructuras concretas de las universidades configuran a las facultades, *colleges*, departamentos, institutos, centros o escuelas, jerárquica o transversalmente, en paletas de prácticamente ilimitada variedad cromática.

No tengo una prescripción para la estructuración de la academia en unidades. Sólo quiero traer al análisis la admonición de Thomas Hammond⁸: el diseño que se escoja afectará la toma de decisiones de las autoridades centrales de tres maneras: de la estructuración de las unidades académicas dependerá a) el tipo de información que fluye (o no) de las unidades académicas al nivel central, lo que incide en qué problemas son detectados y en cómo son definidos; b) quiénes van a ser oídos a la hora de resolver qué hacer frente a un problema; y c) quiénes serán las partes en los conflictos que sean elevados a la decisión de un superior. Vale la pena tener esto presente al momento de dibujar el organigrama de la universidad, porque del análisis de Hammond se sigue que el organigrama académico debe ser mirado no como un ejercicio en epistemología para colocar dentro de un casillero a las disciplinas o profesiones afines. El organigrama debe ser enfrentado como un instrumento de gestión porque de su dibujo depende el proceso de toma de decisiones en la universidad.

Financiamiento

No obstante el caso de laboratorio que se pueda invocar en contrario, las universidades de clase mundial no pueden sostenerse sólo con fondos privados, sean de los estudiantes que pagan aranceles, o de filántropos que aportan de su patrimonio. Tampoco debieran financiarse sólo privadamente, aunque ello fuese posible, porque una característica distintiva de las mejores universidades es que producen abundantes bienes públicos, los que, según enseña la teoría económica, deben ser subsidiados por el estado para su óptima provisión. Las universidades privadamente financiadas que quieran progresar no pueden, entonces, cejar en su esfuerzo de persuadir a sus gobiernos de que contribuyan al esfuerzo. En algunos países tomará años y décadas conseguir apoyo estatal a las universidades privadas, pero no hay alternativa al *lobby* constante y persistente.

Las universidades públicas, por su parte, han aprendido en los últimos 30 años que las platas del gobierno no alcanzan. Con la educación superior está pasando lo que ha ocurrido con la salud: la calidad es cada vez más cara. Si en salud este fenómeno aparece relacionado con el desarrollo tecnológico de las terapias, el aumento en la expectativa de vida, y la mayor educación de las personas que las hace consumidores más frecuentes y exigentes de prestaciones de salud, en educación superior la máquina inflacionaria es la especialización: cada vez más profesores se necesitan para cubrir, aún mínimamente, campos de conocimiento en permanente expansión y fragmentación. Una universidad alemana en el siglo XVI subsistía con una veintena de profesores, cuatro o

⁸ Thomas Hammond, 2004, *Herding Cats in University Hierarchies: Formal Structure and Policy Choice in American Research Universities*, en Ronald G. Ehrenberg (Ed.) *Governing Academia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

cinco por facultad. El *college* americano típico del siglo XVIII se las batía con no más de una docena de profesores para enseñar todas las ciencias y artes, humanas y divinas. Hoy día esos números corresponden a la dotación de un departamento pequeño correspondiente a una sub-especialidad (ingeniería matemática, digamos, o historia antigua), en una universidad de investigación mediana. Al efecto expansivo de la especialización se suma el del aumento de la cobertura. Los posibles efectos de escala en el aumento de alumnos quedan neutralizados o revertidos por el menor capital cultural de los nuevos entrantes a la universidad, que requiere más trabajo para educarlos, y por el hecho que los estudiantes no se distribuyen por parejo entre todos los campos del saber, con lo cual sus preferencias vocacionales no necesariamente se ajustan a los patrones de dotación de las unidades académicas.

Así las cosas, muchos gobiernos están cada vez menos dispuestos a pagar por sí solos la cuenta. Aunque subsisten aún algunos países, especialmente en Escandinavia, donde toda la educación superior es pública y financiada íntegramente por el estado, se multiplican las instancias de co-financiamiento en el mundo (América Latina incluida), ya sea a través de educación superior privada, algunos derechos que pagan los estudiantes en universidades estatales, o de aportes de empresas privadas que contratan de la universidad la prestación de servicios tecnológicos, o de donaciones con incentivo tributario, entre otras posibilidades.

En suma: las universidades de calidad se preocupan de diversificar sus fuentes de financiamiento, y aún cuando éste sea un proyecto a muy largo plazo, lo persiguen incansablemente.

Información

Sin información de calidad sobre sus procesos y sobre el entorno, la gestión de la universidad es ciega, o lo que es casi lo mismo, queda librada a la intuición. Los datos no aseguran adoptar la decisión correcta, pero reducen la incertidumbre y acotan el repertorio de decisiones razonablemente posibles, con lo que aumenta la probabilidad de acertar.

La generación de información y su presentación a las autoridades para la toma de decisiones se ha institucionalizado—siguiendo, era que no, el patrón de los EE.UU.—en unidades especializadas usualmente llamadas “Análisis Institucional”, designación que recoge, adaptándolo, el nombre de “*Institutional Research*” que reciben en Norteamérica estas oficinas. La designación en inglés, sin embargo, tiene la virtud de destacar que lo que se hace en estas unidades es tratar a la propia universidad como objeto de investigación, con los métodos de estudio rigurosos propios de la mejor ciencia social.

Estas unidades tienen como función central recolectar, procesar y analizar datos que describan el espectro completo de las funciones de la universidad, poniendo los resultados a disposición de las autoridades para la toma de decisiones. Esto incluye recopilar los datos que se puedan extraer de la normal operación de los sistemas de administración académica, administrativa o financiera (como las encuestas de evaluación docente, o la programación de uso de salas, por ejemplo), como asimismo, adaptar esos sistemas de modo que rindan más y mejor información de gestión.

También se encargan de crear o adquirir e implementar nuevos instrumentos de recolección de datos—encuestas, cuestionarios, software de análisis, etc., de procesar los datos de modo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones, de generar informes regulares de los procesos de la institución, de elaborar informes ad-hoc a solicitud de las autoridades, y de presentar datos institucionales a agencias externas, tales como ministerios, agencias de acreditación, o *rankings*.

La observación del medio externo se hace con los datos de las fuentes públicas disponibles, o realizando estudios especiales para levantar datos que no están en el dominio público. Una fértil estrategia para conseguir datos que permitan comparaciones es asociarse con universidades similares en atributos relevantes pero que no sean competidoras directas, con el objeto de compartir datos no disponibles públicamente sobre el desempeño de cada una. Estas sociedades permiten *benchmarking* en áreas de otra universidad usualmente difíciles de conocer sistemáticamente, como por ejemplo, los sueldos de los académicos, las tasas de deserción de alumnos, o los estándares de biblioteca.

¿Evaluar lo que podemos medir o medir lo que queremos evaluar?

En parte, el auge de las comparaciones de universidades basadas en indicadores científicos se debe a que la ciencia, desde la invención del *Science Citation Index* por Eugene Garfield en 1955, admite mediciones objetivas de cantidad e impacto. Esas mediciones y los indicadores que ellas hacen posible han tenido un desarrollo enorme como resultado del aumento en la capacidad computacional y de la aparición de la web. No hay otra función de la universidad que sea tan fácil de medir, no sólo por la existencia de instrumentos de agregación y búsqueda de resultados de investigación y de citas, sino por el alto grado de estandarización de los modos de validación y comunicación de la ciencia en nuestra era, que permite que los indicadores que aparecen relevantes para los científicos de Boston lo sean igualmente para los de San Pablo, Munich o Beijing.

No ocurre lo mismo con las otras funciones de la universidad, especialmente no con la docencia. Tengo la impresión de que no se trata de que no hayan instrumentos confiables de medición de la calidad de la enseñanza o del aprendizaje. La industria de la medición educativa ha desarrollado en los últimos años una amplísima batería de tests y protocolos para medir aptitudes, inclinaciones vocacionales, conocimientos, y destrezas. Más bien el problema parece estar en que no todos los educadores reconocen validez a las mismas estrategias de medición, por un lado, y por el otro, al costo que tiene medir. En cambio, hoy día la medición bibliométrica está esencialmente automatizada y es continua—lo que se publica por ese sólo hecho se registra y se procesa para actualizar las bases de datos que alimentan los indicadores—lo que reduce costos significativamente, mientras que la medición educacional se produce en eventos discretos, requiere ser desplegada intencionalmente cada vez, y debe procesarse también cada vez, aunque se usen interfaces computacionales para recoger los datos y generar resultados. Además, las mediciones están aún muy lejos de admitir una estandarización que permita comparaciones internacionales de eficacia o eficiencia en la enseñanza.

Con todo, nada de lo dicho implica que se deba aceptar sin más que sólo se puede evaluar lo que se puede medir más fácilmente, o que se deba abandonar la idea de medir

aquello que a la universidad le importa evaluar. Nuevamente aquí son importantes los objetivos distintivos de cada universidad. Ellos no sólo definen lo que la universidad quiere lograr, sino que sugieren los modos de evaluación que les son apropiados. Desde este punto de vista es irrelevante que las mediciones que use una universidad no tengan validez universal o comparabilidad general. Sólo importa que tengan validez y legitimidad para la comunidad que se guía por ellas. Y respecto al costo, como todo, es una cuestión de prioridades. La voluntad de invertir en el monitoreo de los objetivos trazados viene a ser un test de la seriedad con que la universidad asume dichos objetivos.

Aquí, además, se puede recurrir a la estrategia del *benchmarking* con universidades amigas, dentro o fuera del país, que mencioné a propósito de las técnicas de recolección de información. Asociarse con otros permite no sólo cotejar datos, sino bajar los costos del desarrollo o adquisición de instrumentos de medición.

Profesores

No obstante el énfasis de las últimas décadas en el desarrollo de la función científica y la visibilidad que ella confiere hoy a las universidades en el ámbito internacional, como decía antes la enseñanza es la función central de la institución universitaria. Las universidades medievales fueron escuela antes que academia, y la universidad moderna sólo empezó a hacerse cargo de lo que hoy entendemos por investigación hacia fines del siglo XIX, y no en todas partes. Las universidades que sólo se dedican a la docencia son la vasta mayoría de las organizaciones que hoy llevan el nombre de universidad. Incluso en las universidades de investigación de los países desarrollados la enseñanza mantiene su importancia, desde luego en el postgrado, pero también en los estudios del primer ciclo superior.

Esto no debe llevarnos a perder de vista, sin embargo, que a la universidad la hacen sus profesores, y que la calidad de la universidad depende, en primer lugar, de la calidad de sus profesores.

Dado que los académicos son el principal activo de una universidad, es inevitable que la profesionalización de la gestión universitaria traiga consigo una mayor preocupación de la administración por hacer gestión del cuerpo académico. Es decir, por estructurar el trabajo de los profesores de modo de asegurar que rinda el máximo fruto posible, para lo cual debe atenderse, con adecuadas normas y políticas, a todo el ciclo de vida de un académico: la búsqueda y selección, la forma de contratación, las garantías de estabilidad en el empleo, la promoción en la carrera académica, la fijación y control de la carga de trabajo, la evaluación del desempeño, la estructura de las remuneraciones, y la participación en el gobierno. Así como hoy generalmente se acepta que la rendición de cuentas que hace una universidad a través, por ejemplo, de la acreditación, no se opone a su autonomía, crecientemente la institución universitaria entiende que la gestión del profesorado no es contraria a la libertad académica.

En una investigación que acabo de terminar sobre las políticas y regulaciones de gestión del cuerpo académico en las universidades chilenas encontré que la noción que guía la gestión del profesorado es que el prestigio académico es una combinación de logros de investigación y de la eficacia en la enseñanza, ambos dependientes del desempeño de

los académicos. Para mejorar esto último, la administración busca contrarrestar las tendencias centrífugas de la academia con medidas de control centralizado dirigidas a orientar la autonomía del profesorado y sus unidades hacia los objetivos de la universidad. En los casos analizados puede observarse a directivos universitarios desplegando instrumentos regulatorios, condicionando a la productividad del profesor su estabilidad en el cargo, y ofreciendo incentivos monetarios por buen desempeño.

En materia de búsqueda y selección de profesores, por ejemplo, varias universidades en Chile están comenzando a exigir la aprobación de la autoridad central para los nuevos nombramientos propuestos por las unidades académicas, de modo que asegurar que las contrataciones en cada unidad académica se ajusten a las líneas de desarrollo de la universidad. Otras universidades han creado programas para contratar investigadores fuera de la planta de las facultades y departamentos para evitar las rigideces de la estructura formal y lograr un mayor nivel de supervisión de su trabajo.

Por otra parte, la estabilidad en el cargo garantizada a todo evento tiende a debilitarse, incluso en universidades estatales. En Chile crecientemente la permanencia de los profesores en sus cargos está sujeta a evaluaciones periódicas del desempeño, o a periodos iniciales de prueba en que el académico está sujeto a contrato de plazo fijo, a cuyo vencimiento se evalúa si se lo recontrata o no.

Si bien hasta hace poco los académicos eran soberanos para definir a qué dedicarían su tiempo, se multiplican entre los casos estudiados por mí los ejemplos de requisitos de dedicación mínima a ciertas funciones que los profesores deben cumplir, por ejemplo, en la docencia de pregrado. Las tareas de los profesores se clasifican, cuantifican y registran al inicio de cada año, y luego de doce meses, se evalúa su cumplimiento.

La promoción en la carrera académica, que hasta hace una generación era una función más o menos lineal de la antigüedad en el cargo, hoy día depende de logros de investigación, mientras el doctorado comienza a aparecer en los reglamentos como requisito de ingreso a la carrera académica o de progreso en ella. Para asegurar la consistencia en las decisiones de promoción a lo largo de todas las facultades, es común encontrar comisiones centrales de categorización y promoción, así como el uso de plantillas de atributos y productos predefinidos que el académico debe lograr para ascender.

En casi todas las universidades en mi estudio el sueldo base del profesor refleja diferencias en el mercado académico de distintas especialidades y disciplinas—es decir, no todos los profesores de la misma jerarquía ganan lo mismo—a lo cual se suman esquemas de incentivos a la productividad, especialmente en investigación, que pueden representar entre 50 y 100 por ciento del sueldo base.

A través de instrumentos de gestión como los reseñados precedentemente, las universidades procuran asegurar que sus cuerpos académicos estén plenamente alineados con los objetivos que la organización se ha fijado.

Visión del liderazgo

Recapitulando: la gestión de la calidad comienza con la explicitación de lo que una universidad tiene como identidad, misión y proyecto de futuro. En esta definición, la universidad debe dilucidar si va a encarar su gobierno y su administración como la suma de labores de coordinación de las iniciativas “de abajo hacia arriba” de las unidades académicas, o si fortalecerá los poderes y capacidades de sus órganos de gobierno y gestión para que estos puedan imprimirle una dirección común a la entidad. Una de las dimensiones fundamentales de una gestión profesional son las finanzas, y en particular, la diversificación de los ingresos, que se suma al control de costos para lograr una gestión financiera responsable y sostenible. Otra área es la de la información para la gestión, que alimenta la toma de decisiones apoyando una cultura de administración basada en evidencia. Muchas veces la información está disponible en los sistemas de la organización y sólo es cuestión de ordenarla para explotarla. En otros casos es necesario generarla, para lo cual es necesario medir procesos y resultados. Medir no es sólo una cuestión de instrumentos, sino ante todo, de resolver qué se quiere medir y para qué. Nuevamente, los objetivos de la organización son cruciales para responder estas preguntas. Finalmente, no debe perderse de vista que todos estos afanes no son medios, no un fin. Son un conjunto de medios para perfeccionar continuamente la universidad, labor en la cual el profesorado es, según he argumentado, el principal activo.

No hay nivel de sofisticación del aparato de gestión de la calidad que pueda hacer superflua la visión de futuro que debe aportar el líder de la organización. El líder debe articular y proponer una narrativa estilizada y embellecida—“saga organizacional”, le ha llamado Burton Clark⁹—que dé cuenta de la historia de la universidad, su misión, y sus valores, así como una visión del futuro, que permitan a los miembros de la comunidad adherir a un proyecto común y entender que su trabajo trasciende del interés personal y del resultado inmediato.

Una vez pregunté a un ex rector que había tenido una larga y fructífera labor a cargo de una de las principales universidades del país cuál era el “secreto” del éxito. Dos cosas, me dijo. Primero, nombrar a las personas apropiadas en los cargos, aunque tome tiempo encontrarlas, y darles luego pleno respaldo para que hagan su trabajo, aunque no siempre se compartan sus determinaciones. Y segundo: “hacer muchos discursos”. No discursos vacíos, protocolares, por cumplir. Sino discursos que expongan, una y otra vez, de diferentes formas, ante cada estamento de la universidad, para qué existe esta universidad en el mundo.

⁹ Burton R. Clark, 1971, “Belief and Loyalty in College Organization”, *Journal of Higher Education* 42: 499-515.