

REFLEXIONES
SOBRE

AUTONOMÍA Y GOBERNANZA UNIVERSITARIA



ASESEC
Asamblea del Sistema de Educación Superior

DIAGRAMADO POR: GERENCIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y ASUNTOS PÚBLICOS
Complación y revisión: Emilio Octava Moreno



año 2017

ÍNDICE

Planteamientos del Directorio de ASESEC a los candidatos a la Presidencia del Ecuador	Pág. 5
Sobre Todo, Universidad ¿Para Qué?	Pág. 9
Reflexiones sobre La Autonomía y la relación con la Sociedad	Pág. 20
Desafíos de la Educación Superior en el Siglo XXI	Pág. 30
Universidades de Rango Mundial	Pág. 35
Formas exitosas de Gobierno Universitario en el Mundo	Pág. 41
Autonomía Universitaria en Europa II	Pág. 70

PLANTEAMIENTOS DEL DIRECTORIO DE ASESEC A LOS CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DEL ECUADOR

Esta propuesta resume el texto preparado en la sesión del Directorio de ASESEC del 14 de Enero de 2017. Los planteamientos pueden operar en el actual marco constitucional y buscan crear un entorno adecuado que, desde ahora, permita y estimule cambios claves en el sistema de educación superior con horizonte al año 2035.

Se plantea al nuevo Presidente:

1. Continuar el proceso participativo de preparación de las políticas de educación superior al 2035, y disponer que el plan estratégico de la educación superior 2017-2021 se formule con las recomendaciones surgidas del proceso participativo realizado.
2. Liderar la conformación de una comisión integrada por el Gobierno Central, Asamblea Nacional, Asamblea de Sistema de Educación Superior (ASESEC), sectores productivos y sociedad civil para reformar la arquitectura legal del sistema de educación superior, hacerlo diversificado, flexible, complementario y equitativo, comprometido con la calidad y la pertinencia.
3. Liderar el establecimiento mediante ley de una asignación del 1% de los ingresos generados por petróleo, minería, telecomunicaciones, energía, agricultura y acuicultura de exportación para financiar programas y proyectos de investigación, mediante concursos nacionales, dando preferencia a las propuestas formuladas por redes o consorcios de universidades.

4. Disponer que las IES públicas puedan adquirir de manera directa los bienes y servicios que requieren. El sistema actual aplicado a las IES públicas afecta la gestión, desperdicia recursos, obstruye la investigación y produce retrasos en el flujo de procesos, y requiere de un cambio inmediato y radical.
5. Liderar el mejoramiento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) para ganar en equidad territorial y garantizar la autonomía de las universidades para establecer los criterios y perfiles de admisión que fortalezcan la calidad de la educación superior. La masificación indiscriminada, atentaría contra la calidad de la educación y la equidad social, al tiempo que generaría frustraciones personales y familiares, así como desperdicio de recursos.

Se plantea que el nuevo gobierno:

- Promueva y fortalezca el ejercicio pleno de la autonomía universitaria, evite la sobre-regulación y construya un clima de confianza entre las instituciones del sistema y las entidades que lo rigen y coordinan.
- Establezca polos regionales de desarrollo académico-productivo que en conjunto cubran el territorio del país, que funcionen como ecosistemas de I+D+i que potencien la producción basada en el conocimiento y promuevan empresas de base tecnológica generadoras de empleos de calidad, para mejorar sostenidamente la calidad de la vida y del ambiente desde los territorios.
- Establezca, de acuerdo con la academia y los sectores productivos, líneas y políticas de investigación y los correspondientes fondos para orientar el esfuerzo nacional en I+D+i (Investigación + Desarrollo + innovación) a favor de la innovación y la productividad.
- Establezca, de acuerdo con la academia un fondo para investigación en salud, ambiente, ciencias sociales, arte, entre otras.
- Identifique, en consulta con los actores del desarrollo de cada polo regional las carreras de grado y los programas de postgrado prioritarios, considerando la planificación nacional y las expectativas y necesidades de los territorios, y asigne a las IES públicas los recursos para financiar esas carreras y programas, ofrecidos por redes o consorcios de universidades; y a las universidades privadas cofinanciadas los recursos para financiar becas para maestrías de investigación y programas doctorales.
- Establezca un Programa Universidad-Empresa financiado con un fondo específico en el cual por cada dólar que invierten las empresas para investigación en las universidades, el gobierno invierte entre uno y dos.
- Asegure que las IES no tengan fines de lucro, de modo que todos los excedentes se destinen al desarrollo institucional para el cumplimiento de sus fines y misiones.

-
- Asigne los recursos necesarios para:
 - Ejecutar los planes de excelencia de las IES públicas que acrediten calidad.
 - Financiar un amplio plan de capacitación y formación para los docentes de educación básica y de bachillerato, ofrecido por redes universitarias.
 - Financiar un plan de formación y capacitación de los docentes de los institutos tecnológicos.
 - Becar a los profesores titulares u ocasionales de las universidades ecuatorianas admitidos en las 200 mejores universidades del mundo (según ranking internacional) para estudios doctorales.
 - Atraer a PhD ecuatorianos o extranjeros graduados o que trabajan en las mejores 200 universidades del mundo.
 - Becar a los ecuatorianos admitidos en las maestrías de investigación y en los programas doctorales que ofrecen las 200 mejores universidades del mundo.
 - Financiar becas para maestrías de investigación y doctorados de calidad internacional, ofrecidas en el país por las IES públicas y privadas cofinanciadas.
 - Financiar la contraparte nacional para los programas de investigación y postgrado que ejecutan en redes las universidades nacionales, con universidades reconocidas entre las 200 mejores del mundo.
 - Establecer un aporte gubernamental por un valor equivalente a los fondos no reembolsables que una universidad o los centros públicos de investigación obtienen en el exterior para programas y proyectos de investigación (matching fund).
 - Financiar los programas de las redes universitarias orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y las metas territoriales y nacionales en la reducción de riesgos de desastres.
 - Crear fondos de investigación para programas de las universidades públicas y privadas cofinanciadas que contribuyan de manera significativa a mejorar la productividad en los principales productos ecuatorianos de consumo interno y de exportación, y a reducir las importaciones de bienes industriales.

El país requiere que las IES, en los campos que les corresponden, aseguren una oferta de grado y postgrado competitivas a nivel global, que la acción de sus graduados y la investigación aplicada de las universidades y centros de investigación contribuyan a reducir de manera significativa la brecha tecnológica entre Ecuador y los países latinoamericanos más avanzados y al interior de los territorios del país, que la productividad agrícola e industrial del Ecuador esté sobre la media latinoamericana, fruto de la alianza, la confianza y las capacidades aportadas por los distintos actores.

La universidad ecuatoriana no reclama autonomía en relación con su finalidad sino

para el ejercicio de sus funciones y capacidades para cumplir con responsabilidad sus fines y misión.

En la medida en que los sistemas universitarios del país y del mundo se vuelven más diferenciados y las instituciones desarrollan sus principios y normas de gestión, la necesidad de autonomía crece.

Guayaquil, 14 de Marzo del 2017

M.Sc. Sergio Flores Macías
Presidente ASESEC, Rector ESPOL

Ph.D. Francisco Salgado Arteaga
Vicepresidente, Rector UAzua

M.Sc. Jaime Calderón Segovia
Rector EPN

Ph.D. Pablo Vanegas Peralta
Rector U de Cuenca

Ph.D. Galo Naranjo López
Rector UTA

Ph.D. Mauro Toscanini
Rector UCSG

M.Sc. Ricardo Álvarez Lagos
Representante de los ITS

SOBRE TODO, UNIVERSIDAD ¿PARA QUÉ?

Federico Mayor

Universidad para la formación a escala superior de ciudadanos capaces de actuar eficazmente, eficientemente en los distintos oficios y actividades, aún los más diversos, actuales y especializados; para la formación permanente e intensiva de todos los ciudadanos que lo deseen; para la actualización de conocimientos; para la formación de formadores; para identificar y abordar los grandes problemas nacionales; para contribuir al enfoque y resolución de los grandes temas que afectan y conciernen a todo el planeta; para colaborar con la industria y las empresas de servicio al progreso de la Nación; para forjar actitudes de comprensión y tolerancia; para suministrar a los gobernantes elementos basados en el rigor científico para la toma de decisiones en materias tan importantes como el medio ambiente, en este proceso de progresiva cientificación de la decisión política. Universidad para difundir y popularizar el conocimiento. Universidad, sobre todo para crear, para fomentar la investigación científica, la innovación, la invención. Universidad de calidad y no de títulos con frecuencia huecos. Universidad vigía capaz de anticiparse. Universidad para la crítica objetiva; para la búsqueda de nuevos derroteros de un futuro más iluminado. Universidad de nuevos contenidos para la ciudadanía genuina, participativa, para la pedagogía de la paz. Universidad para la reducción de asimetrías económicas y sociales inaceptables. Universidad para la moderación de lo superfluo. Universidad en suma, para el fortalecimiento de la libertad, de la dignidad y de la democracia.

Una Universidad plenamente situada en el contexto mundial, con sus amenazas sin fronteras, con sus posibilidades inmensas. Una Universidad adaptada al ritmo de la vida de hoy, a las especificidades de cada región, de cada país. Para ello, por todo ello, el cambio institucional y conceptual de la Universidad cons-

tituye una parte esencial del cambio en su conjunto, de la transformación de la sociedad que es exigible e inaplazable en estos albores del próximo milenio.

Para este cambio tenemos que analizar la situación en su conjunto y poner de manifiesto varias contradicciones que desde hace décadas se sitúan en el análisis de la educación superior. La Universidad, como los otros niveles educativos, no puede circunscribirse al periodo normal de las legislaturas políticas; es una cuestión “transgobierno”, es una cuestión de Estado, más allá de los avatares de la política nacional. Debe fortalecerse a través de los pactos de Estado adecuados, la asignación de un porcentaje del Producto Interior Bruto; deben establecerse y fortalecerse los contactos con la industria, con el sector productivo y de servicio en su conjunto; deben establecerse incentivos retributivos, préstamos al honor, especialmente para empresarios jóvenes. En una palabra, debe procederse de tal manera que la Universidad no sea un apéndice de la vida nacional sino que forme parte de las estructuras esenciales del Estado. Este Estado que se considera con frecuencia “Estado-Providencia”, cuando nos hallamos por fortuna en un sistema regido por la libertad de intercambios y de la libre competencia. No puede esperarse todo de la Administración: debemos esperar también de los más favorecidos, que han tenido el mérito o la suerte del acceso a la enseñanza superior y que, por tanto, no sólo deben solicitar un empleo sino que deben crearlo. En los otros niveles, es cierto, la principal tarea consiste en aprender a aprender. En el nivel universitario también, y sobre todo, aprender a emprender, a contribuir a la vida y al progreso de la sociedad, a mantener su ritmo. Y a este respecto nos referimos con excesiva frecuencia a la Universidad, en lugar de hacerlo a los universitarios, a los grandes protagonistas de la vida académica.

Acabo de decir que era “transgobierno” pero debo añadir, acto seguido, que es también “transuniversitaria”, transinstitución. En caso contrario se produce un aislamiento y su endogamia, ambos procesos extraordinariamente peligrosos. Una Universidad capaz de desprenderse de lo mediocre, una Universidad democrática en su funcionamiento pero, quiero resaltarlo, sin aplicar a la vida académica aspectos que son sólo propios de la vida política. La Universidad debe sólo basarse en la calidad y en el conocimiento. Una Universidad capaz de reconocer la complejidad y la globalidad, y respetarlas. Una Universidad que facilite los asentamientos humanos y la calidad de vida en el medio rural. Esta es la Universidad autónoma que se requiere. Autónoma pero formando parte de la sociedad,

Discurso de Federico Mayor, en la inauguración de la Reunión de Reflexión sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior a Nivel Mundial, el Caso de América Latina y el Caribe. Caracas, 2 de mayo de 1991.

Fuente: unesdoc.unesco.org/images/0008/000895/089528So.pdf

rindiéndole cuentas, que se relacione continuamente con ella, que contribuya a su progreso sabiendo evaluarse y demostrar su eficacia y su relevancia, sometándose a los oportunos sistemas de control por parte de la vida parlamentaria, por parte de las instancias de gobierno. Y esto no se consigue, como sucede en muchas universidades todavía, a través de profesorado que accede a posiciones vitalicias prematuramente.

Una Universidad que sea universal en su visión; que sepa tener un punto de referencia planetario; que sepa discernir en cada momento cuál es nuestra posición y nuestra altura, tanto a escala mundial como regional, subregional, nacional, municipal y personal. Que los que más tienen en cada una de estas escalas, tengan conciencia permanente de las disparidades. Que la juventud, sobre todo la juventud más afluente, que tiene casi todo sin saber el valor de casi nada, piense cada día más en los jóvenes como ellos que se afanan únicamente por sobrevivir en condiciones con frecuencia inhumanas.

Una Universidad en fin, con estancias limitadas, con diversificación, con pasarelas entre grados y diplomaturas. Una Universidad democrática, para la consolidación de las libertades públicas en su país.

La UNESCO ha convocado esta Reflexión Mundial sobre los Nuevos Roles de la Educación Superior, porque ésta aparece en todos los escenarios de futuro como clave motora de los grandes procesos creativos e innovadores que es preciso incentivar y poner en marcha para hacer frente a los enormes desafíos que supone el surgimiento, en todos los rincones de la Tierra, de sociedades centradas en el hombre y en donde la justicia, la democracia y la paz sean la expresión más elevada de una vida digna.

Estamos en plena transición, en el umbral del siglo XXI, hacia nuevos tipos de sociedad que requerirán, sin duda alguna, grandes consensos y acuerdos internacionales. A este respecto quiero señalar cuán importante es que la estrategia internacional del desarrollo que acaba de ser aprobada, tan sólo hace unas semanas, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, centre sus objetivos, por primera vez, en dos grandes pilares: aliviar la pobreza extrema y formar recursos humanos.

¿Cuáles son en estos momentos, brevemente, los grandes retos mundiales? La seguridad se halla amenazada por la violencia y la degradación del medio ambiente. El mundo transita en la hora actual por un sinnúmero de nuevos conocimientos que se amplían y perfeccionan sin cesar, alimentados por la carrera veloz de la investigación científica y tecnológica, y las posibilidades, incrementadas cada día, de la comunicación y de la informática. Nunca como hasta el presente fuimos tan interdependientes, tan interrelacionados, ni estuvimos tan preocu-

pados con la gestión del futuro, dados los desequilibrios mundiales y nacionales existentes, conscientes de las complejidades en todos los órdenes, aún los más estratégicos, para el futuro de la humanidad, pero al mismo tiempo conscientes de los extraordinarios recursos que estos mismos conocimientos y progresos ponen en las manos de la humanidad.

Nos hallamos ciertamente ante dificultades de personas muy numerosas: más del 80% de la humanidad vive en situación de pobreza, algunos de ellos de pobreza crítica, de analfabetismo. Y con impactos de desastres ecológicos producidos por primera vez por la mano del hombre, por la actividad humana. Impactos difícilmente reversibles: en algunos casos nos estamos acercando a puntos de no retorno, con lo cual se genera un nuevo concepto de derechos humanos, los derechos humanos intergeneracionales. Es un momento propicio para establecer vínculos mucho más eficaces, para beneficio de todos, entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, porque la mayor parte de las amenazas a las que hacemos frente no reconocen hemisferios, fronteras ni la situación de riqueza relativa de los distintos países.

Todo lo anterior exigirá redoblar esfuerzos para disponer de análisis y estrategias y, especialmente, como decía el Ministro de Educación, actuar de forma más relevante para cada región, para cada subregión, para cada nación y municipio, de tal manera que se rescate la pluralidad en lo universal. Que haga posible que todo lo que nuestras sociedades, por diferentes vías y mecanismos han excluido con frecuencia durante varios años, afectando a buena parte de los pueblos del planeta, sea ahora, precisamente, la fuerza movilizadora hacia un futuro que brinde mayores oportunidades a todos los ciudadanos.

Los modelos económicos, los mecanismos y procedimientos utilizados hasta hoy para la fijación de las políticas a escala regional y nacional, deben revisarse. Es urgente encontrar nuevos remedios a los nuevos problemas de nuestra época. Acabamos de vivir acontecimientos muy importantes en los últimos años, algunos llenos de esperanza, todos, hasta los más recientes, llenos de lecciones. Sabemos que hay recursos humanos, que hay recursos tecnológicos y que hay recursos financieros. Es cierto que tenemos limitaciones importantes en hacer las lecturas adecuadas de una “realidad excepcional”, particularmente opaca, porque no son temas habituales de defensa ni de economía los que se hallan ante el foco de nuestra observación; y por ello, con frecuencia nuestra percepción no corresponde ni se sustenta cabalmente en los logros y pasos agigantados del progreso científico y tecnológico.

La deuda externa, las fluctuaciones excesivas en la justa remuneración de las materias primas, la ausencia de inversiones de nuevos capitales en las actividades

de las que depende finalmente la formación de los recursos humanos; el desempleo, la inseguridad, el narcotráfico, nos exigen marcos conceptuales renovados, el reexamen y la redefinición de estrategias sociopolíticas, y un verdadero reconocimiento de la realidad. Esta realidad en permanente evolución y resultado de una creación incesante, su descripción correcta, su conocimiento, es el requisito para su posible transformación, y por ello, es paso insustituible para alcanzar la emancipación.

Las nuevas dimensiones y la cadencia del cambio requieren una actitud de aprendizaje permanente. Lo más peligroso de todo en el momento actual es que en lugar de ofrecer a la juventud horizontes de superación y de participación, en lugar de ilusiones y disconformidad, les pidamos acepten los hechos como irremediables y nos hagamos cómplices de su desencanto.

Cuando mitigamos rebeldía y discrepancias en la juventud, lo que estamos haciendo es aplazar los momentos en que tengamos que trabajar unidos para alcanzar situaciones más adecuadas a la dignidad del ser humano.

La comunidad intelectual no puede dejar de lado su papel orientador de la sociedad en su conjunto. De ahí que sea histórica esta cita en la que, como parte de un gran proceso de reflexión y análisis a escala mundial, libremente se reúnen, en esta bella región de esperanza, personalidades de los más distintos orígenes y naturaleza -gobernantes, políticos, académicos, científicos, empresarios, trabajadores y estudiantes- para estudiar y asumir los compromisos que implica el futuro.

El conocimiento, guía indispensable de toda sociedad, debe utilizarse para la acción, para marcar horizontes y nuevos rumbos, además de surgir de una mayor y más ilustrada participación en la vida de la comunidad y, al mismo tiempo, dar lugar a esta participación. Me gusta repetir con frecuencia que la expresión más importante de la ciudadanía, y por tanto de la democracia genuina, es la plena participación en los asuntos públicos. Esta participación que hoy, de hecho, incluso en democracias muy antiguas, está vedada a buena parte de los ciudadanos. "Participo, luego existo". Es la sabiduría la que actúa mediante el conocimiento; no es el conocimiento el que debe dirigir la actuación. Las estrategias que permitirán recuperar el tiempo y el terreno perdidos, se basarán en el largo plazo y la tenacidad, y deben ser el resultado, como antes indicaba, de acuerdos nacionales.

Requerimos una gran movilización, en cada país y en todas las regiones, para elevar el grado de conocimiento y la cualificación, así como la capacidad de comprensión y negociación a escala internacional, incluidas las relaciones eficientes con los grandes centros de producción del conocimiento, sean de financiación pública o privada. Esta movilización implica el fortalecimiento de la ciencia y la

tecnología, con la convicción de que son esenciales para sustentar nuestro futuro. Y sobre todo el dominio de nuestra cultura en tanto que fuente insustituible de inspiración y de creación.

La comunidad académica y científica no puede permanecer silenciosa ante tantas y tan difíciles situaciones nuevas. Es éticamente exigible que todos los que puedan, que los que hoy ya viven -mucho más numerosos que hace tan sólo tres años- en países donde no son silenciados, se unan y levanten su voz, aún a riesgo de no ser escuchados. La comunidad académica debe tener el coraje de decirle a la juventud que las prerrogativas y certezas no forman ya parte del presente: es la incertidumbre en donde está la esperanza, al filo de las sombras y de las luces. Las promesas de seguridad y estabilidad son palabras ligeras en momentos de mutación, en que deben asumirse riesgos con intrepidez, imaginación y creatividad. Pero a la vez, hay que demostrar, también, que tenemos soluciones, que se puede construir un mañana diferente. Es aquí en donde la Universidad está llamada a cumplir un papel angular, en la hora actual, en todas las regiones del mundo.

He afirmado recientemente que para la UNESCO, como organismo rector de la cooperación intelectual internacional, la Universidad es su Alma Mater. Pero ¿cuáles son las claves que permitirían convertir la Universidad actual en la que anhelamos para el futuro? Dos grupos de grandes cuestiones han sido identificados por la UNESCO en sus recientes consultas y análisis, que ahora vamos a proseguir en Asia y el Pacífico, en los países árabes y en África:

Primero, problemas relacionados con la relevancia de la educación superior, su vinculación con la sociedad y el sector productivo, y su responsabilidad en relación con el conjunto del sistema educacional. Segundo, problemas relativos a la calidad de la educación y a las condiciones para garantizar esta calidad (niveles académico-científicos y pedagógicos de los docentes, innovaciones, reformas, gestión y otros).

No tengo, desde luego, la intención de detenerme en los resultados de los esfuerzos en camino, pero creo que es importante señalarles que las soluciones para la educación superior no pasarán en el futuro por la vía de reducir el número de estudiantes, como algunos afirman, o más aún, de disminuir las inversiones en este nivel de la educación y en la investigación. Definitivamente, soy un convencido de que para asegurar las condiciones esenciales de la sobrevivencia de nuestras sociedades, en un mundo competitivo, no hay mejor solución que la de demostrar esta competencia, de tal manera que se animen y fortalezcan las fuerzas creativas que la sociedad debe disponer.

Sin embargo, los centros de educación superior continúan en general (a pesar de esfuerzos muy loables como los que he tenido ocasión de conocer, aquí mismo,

en Caracas, en esta ciudad anfitriona de esta gran reunión) estructurados para el otorgamiento de títulos profesionales. La consecuencia es que la mayoría de las universidades languidecen en sus estructuras y reglamentos ya obsoletos.

Si los centros de educación superior deben constituir realmente los motores de la sociedad, a cuyo trabajo está unida la iluminación de los caminos del futuro, entonces deberán establecerse, en todos los países, unas nuevas prioridades nacionales en las que la educación y la ciencia reciban respaldo social y financiero con el apremio que lo requieren.

La transformación que la Universidad exige es radical. Deberá ofrecer una amplia gama de opciones de formación y actualización y, como ya he indicado antes, tránsitos entre los distintos grados e itinerarios formativos, así como una diversificación eficiente, que asegure puestos de vanguardia para las diversas y complejas demandas de la sociedad y de su aparato productivo.

Al mismo tiempo, deberá investigar y producir conocimientos de calidad: en ello radicará su verdadera estabilidad y poder hacia el futuro. De esta forma, el nuevo edificio universitario deberá estar construido en torno a una preferencia mareante del saber, el conocimiento y la calidad. Así la Universidad podrá abrirse de forma eficiente a la sociedad. No puede ser el camino únicamente de ciertas clases sociales, sino de merecimientos intelectuales. No se puede confundir lo que puede llegar a ser un ideal democrático, la equidad y el igualitarismo, con lo que puede ser un gran riesgo de una democracia mal entendida: la mediocridad.

Buscamos una Universidad inserta en la sociedad, vinculada con las empresas e instituciones financieras, independiente pero relacionada con las instancias del poder, con capacidad creadora, con una amplia oferta curricular, con estudiantes de todas las edades. Una Universidad que favorezca la movilidad de sus profesores y alumnos mediante eficientes acuerdos interinstitucionales y de cooperación, con centros y organismos tanto nacionales como subregionales e internacionales. Aquí, el reconocimiento y validación de los estudios y títulos se convierte en un arma poderosa, que facilitará la integración de las naciones del mundo, a través del conocimiento y de los saberes. Es preciso y urgente modernizar los aspectos normativos y legislativos, flexibilizarlos y abrirse creativamente y sin miedo al mundo de la ilustración y la cultura.

En América Latina y el Caribe, las propuestas de futuro se diseñan con el fin de privilegiar un desarrollo endógeno, exportador de sus productos base, de sus productos transformados, de sus manufacturas, con sustitución selectiva de importaciones que hasta este momento han caracterizado la vida de los intercambios económicos en la región. Debe favorecerse un nuevo crecimiento: crecimiento duradero, crecimiento compatible con la calidad del medio ambiente,

autónomo, al mismo tiempo que se crean alianzas a escala subregional o regional, con el fin de poder hacer frente a las otras asociaciones de mercado o políticas.

Ello supone una apertura racional al exterior, y la eliminación del proteccionismo indiscriminado, como también el rechazo al dilema de sólo crecer hacia adentro o de sólo hacerlo hacia afuera. La capacidad exportadora de la región tendrá que replantearse en la presente década, ya que los procesos en marcha eliminarán muchos rubros de la competencia internacional, que serán sustituidos con nuevas tecnologías. De ahí la importancia del fomento de la integración tecnológica y la innovación, tal como lo impulsa el Programa Bolívar, propuesto a la comunidad Internacional, por el señor Presidente de la República de Venezuela, don Carlos Andrés Pérez en octubre del año 1990.

El medio ambiente y la conservación de los recursos naturales representan, como ya he indicado, uno de los grandes desafíos de esta última década del siglo XX. Los problemas ambientales destacan por su importancia planetaria y, en su contexto, algunos llegan a tener el carácter de símbolo mundial. Me refiero, por ejemplo, al papel de la selva tropical húmeda suramericana, la Amazonia y la Orinoquia.

El Amazonas ocupará una de las mayores atenciones en los próximos años. Los trabajos emprendidos en esta subregión, con proyectos como la Red Amazónica de Universidades, UNAMAZ, pueden ofrecer respuestas satisfactorias, porque son respuestas endógenas, respuestas de capacitación de los propios habitantes de esta región, en todos los países ribereños.

Esta, señoras y señores, queridos colegas, es la mejor preparación que puede hacerse para contribuir a la gran cita internacional que tenemos el año que viene; la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro. En esta gran conferencia de las Naciones Unidas, deberán no sólo establecerse diagnósticos y presentarse informes, sino que deberán tomarse medidas importantes en relación al medio ambiente y en relación al desarrollo, particularmente de los países menos avanzados.

En esta consideración del futuro de América Latina y el Caribe, la educación superior y la Universidad aparecen en el centro de la atención de los gobernantes, de todos los actores sociales y de la misma comunidad internacional.

La expansión del sistema universitario durante los últimos treinta años ha sido, a nivel mundial, muy elevada en relación a cualquier otro periodo de la historia. Se han conseguido progresos cuali-cuantitativos muy considerables. Específicamente en América Latina, a lo largo de las tres últimas décadas el sistema universitario ha visto extender su matrícula con tasas nunca alcanzadas en el pa-

sado y que son superiores, como ustedes saben muy bien, a las de los países más desarrollados que han alcanzado ya cuotas mayores que en el pasado. Pero su situación actual y las condiciones en las que se desenvuelve requieren enfoques prospectivos que posibiliten la creación de estrategias coherentes, y que exigen la búsqueda de acuerdos interuniversitarios, interestatales a escala subregional y regional, tanto en la producción de conocimiento como en la articulación de las diferencias en el acceso al conocimiento científicamente significativo; en la distribución de los recursos; en las concepciones de gratuidad, subvenciones, incentivos; en los mecanismos de regulación que, sin menoscabo de la necesaria y esencial autonomía, hagan posible una evaluación permanente y rendir cuentas a la sociedad, como antes refería; la flexibilización y desburocratización de sus órganos y mecanismos de gestión; la articulación con el sistema productivo, de tal manera que la Universidad pueda beneficiarse de los logros científicos que alcanza; y mejorar la calidad de la docencia, especialmente en el tercer ciclo de la vida universitaria. De este modo, la Universidad proporcionará a la sociedad quienes pueden prestarle los servicios de calidad que requiere.

Dentro del marco de la reflexión global sobre educación superior que la UNESCO ha iniciado a escala mundial -y que esperamos poder finalizar en el plazo de un año a año y medio- pedí al CRESALC, Centro de Enseñanza Superior para América Latina y el Caribe, que desencadenara este movimiento de reflexión y de acción en la Región, de tal forma que se privilegiara un carácter global interdisciplinar y multisectorial en la consulta. Se hacía necesaria una lectura más adecuada y realista de los problemas y obstáculos al desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, debían apoyarse las medidas que se habían adoptado después de diagnósticos muy precisos, para que fuera posible, simultáneamente, mejorar ya la vida de la enseñanza superior en algunos países.

Esta no es una reunión tradicional. Es un encuentro privilegiado para valorar el estado de una situación y las ideas que deberían, a partir de ahora, orientar el quehacer universitario, en un momento en que, por los acontecimientos recientes, no cabe duda de que sólo aquellas instituciones capaces de reexaminar su posición y adoptar nuevas actitudes cara al futuro podrán sobrevivir y ofrecer al pueblo, que es el único destinatario y protagonista de nuestras acciones, egresados preparados en la docencia y en el ejercicio de oficios, destrezas y habilidades; preparados intelectualmente para ofrecer nuevos enfoques, de tal manera que la Universidad pueda jugar el papel decisivo que le corresponde en la construcción

de los mejores futuros posibles.

Esta reunión es también de encuentro, de concertación y negociación de ideas, proyectos pilotos, experiencias y medios de cooperación, muchos de los cuales, estoy persuadido, superarán con creces la agenda de los trabajos que se ha previsto. Es aquí donde debemos encontrar las orientaciones principales para nuestra acción futura. La UNESCO aguarda con impaciencia saber cuáles son sus recomendaciones, porque algunas de ellas podrán, sin duda alguna, inspirar también la acción mundial a este respecto.

Serán días de intenso trabajo, animados por especialistas conocidos por todos, y precedidos de reuniones técnicas en las cuales se discutirán diversos aspectos que no se recogen en el marco más general de la reunión.

La “Agenda de Compromiso”, como ha mencionado el señor Ministro de Educación, permitiría resumir después de un enorme esfuerzo de consultas y síntesis, una serie de principios que orientarían las políticas universitarias de los diversos países de la región de América Latina y del Caribe, y constituirían un instrumento de excepcional valor para la UNESCO en su formulación de estrategias de enseñanza superior. Como Director General de la UNESCO quiero anticiparles que suscribo plenamente esta “Agenda de Compromiso”. Cuéntenme, por mi pasado, como miembro activo de este movimiento académico, científico, empresarial, estudiantil, intelectual, del mundo del trabajo, que busca impulsar y consolidar la Educación superior y los Altos Estudios.

Vivimos, hay que repetirlo cada mañana, un momento de grandes posibilidades. Del Manifiesto de Córdoba en el año 1918, al que puede resultar en esta Agenda de Compromiso, el de Caracas de 1991, han transcurrido muchos años, se han aprendido muchas lecciones y podemos ahora, cuando se van a conmemorar los 500 años del Encuentro de Dos Mundos, establecer las bases para forjar un Nuevo Mundo.

No se trata, quiero repetirlo en mis palabras de conclusión, de un nuevo orden, sino de una “nueva sociedad”, más libre, más culta, más participativa, más equitativa y más pacífica. Lo que significa el “nuevo orden” a escala internacional es el respeto de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos. El “nuevo orden” ya tiene nombre a escala nacional: se llama democracia. No se trata de elaborar todavía un “nuevo orden” para unos cuantos, sino de forjar entre todos un mundo libre, solidario y justo.

No tenemos mucho tiempo. Ha llegado el momento de la acción. Les invito, por tanto, en nombre de la comunidad internacional, a que unamos todos nuestros recursos y esfuerzos, al unísono, con la expresión firme de las voluntades

políticas de los Jefes de Estado de la Región, para procurar en América Latina y el Caribe niveles duraderos de desarrollo humano, acordes con las demandas de los pueblos y de las grandes posibilidades existentes.

REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMÍA Y LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

Carlos Pérez Rasetti*

Quiero agradecer a la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Ecuador por la invitación.

La verdad, es un gusto y un honor estar acá, y espero ser útil también. Ya me ha sido útil a mí todo lo que he escuchado y profundizado en este día y medio sobre la política de educación superior del Ecuador, por la que tengo mucho respeto y admiración, y ahora mucha envidia, porque en Argentina estamos en problemas; así que, como que le siento más cariño a los que todavía pueden seguir haciendo una buena política en estos campos.

Lo que voy a decir tiene que ver con Argentina, algo diré por ahí que pueda ser aplicado en otro país, pero solo para el caso de Argentina me puedo hacer responsable de lo que digo. No voy a decirle a Ecuador lo que tiene que hacer porque no corresponde ni creo que sea la razón de la invitación que me trajo hasta aquí. Voy a tratar de hacer foco en algún problema relativo al gobierno de las universidades y a la relación de ese aspecto, tan importante, con la sociedad y los gobiernos.

Hay un profesor de nuestras universidades, Eduardo Rinesi, que fue rector hasta hace poco de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de Argentina, y que escribió un libro el año pasado, *Filosofía y Política de la Universidad*, en el que desarrolla un concepto que está dando vueltas en Argentina y en Iberoamérica, que es el tema del derecho a la educación superior. El plantea que ese derecho tiene dos aspectos, uno individual y otro colectivo (no es algo tan nuevo pero lo formula y lo

* Versión revisada por el autor. Ponencia presentada en el Seminario Internacional realizado por SENESCYT y ASESEC en ESPOL en noviembre del 2016, dentro de la iniciativa Agenda 2035.

hace de una manera adecuada, así que resulta interesante citarlo).

La perspectiva individual es el derecho de los estudiantes a incorporarse a la educación superior, a aprender y a recibirse en las universidades. La colectiva es el derecho que tiene toda la sociedad a beneficiarse con lo que la universidad hace, y es un derecho entonces que está menos personalizado. Pero, también es cierto que el derecho individual se resuelve colectivamente porque no son los estudiantes los que van cada uno individualmente a decirle a la universidad: yo quiero esta receta porque va con mis expectativas de estudio.

La universidad propone carreras, propone grados, propone titulaciones y los estudiantes optan dentro de esas opciones que la universidad genera colectivamente; es decir, tanto el derecho colectivo a beneficiarse de la universidad, como el derecho individual a tomar opciones, se resuelven colectivamente.

Ese derecho colectivo-individual que se resuelve colectivamente tiene que ver con la sociedad, y entonces surge la pregunta: ¿quién es el que nos dice a nosotros en tanto universidad, qué es lo que la sociedad necesita? Esta es la pregunta sobre la cual quiero hablar.

En Argentina entre las muchas paradojas que tenemos, está la de la autonomía. La evaluación institucional, es decir la evaluación de cada universidad, se hace contra un criterio muy curioso: contra el proyecto que la propia universidad, en el marco de su autonomía ha decidido para sí. Esto porque en los años 90 cuando se aprueba por ley la evaluación se hizo en un contexto de políticas neoliberales que pretendían generar un mercado en el sector de la Educación Superior y la negociación entre los que impulsaban esto y los que lo resistían, que terminó en entronizar la autonomía y dejar de lado la consideración de la función social de la universidad en la evaluación. Esa negociación permitió destrabar ese aspecto de la actual Ley de Educación Superior.

¿Qué significa que una universidad se evalúe contra el proyecto que su propia autonomía decidió? significa que la autonomía es infalible. La evaluación no me dice si el proyecto que la universidad eligió es pertinente, si el proyecto le importa a la sociedad, qué problemas resuelve. Nadie es infalible, o tal vez el Papa que ahora es argentino, sea ahora infalible, je, para algunos. Pero fuera de eso, que tampoco importa, la autonomía no es infalible.

Y voy ahora para atrás. Voy al pensador que escribió, me parece, los primeros textos fuertes, importantes, para la tradición filosófica alemana, sobre la universidad, me refiero a Kant. De alguna manera, el conflicto de las facultades es un texto fundador de la universidad moderna.

Kant, en un texto con el que contesta al emperador que le había censurado unos libros (lo que resultó una buena censura porque dio lugar a un texto realmente muy rico) dice dos cosas muy interesantes: Dice que la universidad no es parte de la natu-

raleza sino un invento racional de los hombres, un invento de la sociedad; es decir, no consideremos que la universidad debe existir porque sí. O cumple su función o no tiene razones para existir: la universidad tiene que validar su existencia.

La otra cosa que dice, y es importante, es que la autonomía de la universidad es para la facultad de filosofía: no para la facultad de teología, ni para la de abogacía, ni para la de medicina, (está hablando del modelo de la época). Es decir, es para el lugar donde los sabios desarrollan el conocimiento siguiendo las leyes de la razón, y no en las demás facultades donde se aprende a ejercer profesiones que deben ajustarse a las reglas del Estado en nombre del cual se practicarán. Para la modernidad el Estado es la sociedad. Es el Estado el que decide cómo deben cumplirse las profesiones que van a estar al servicio de la sociedad, (que es la manera en que en esa época y especialmente con Hegel se entiende el Estado).

¿Qué está diciendo? Nos está hablando de una institución que ya no tiene nada que ver con la universidad medieval.

En la universidad medieval la autonomía no era para pensar. ¿A quién se le puede ocurrir que en la universidad medieval se podía decir, por ejemplo, que la tierra daba vueltas alrededor del sol? Ni siquiera es que estuviera prohibido, solo que a nadie se le ocurriría reclamar una autonomía para pensar fuera de lo pensable. Pero sin embargo la universidad tenía autonomía incluso para juzgar y meter presos a sus miembros, sin injerencia del poder político; es decir, tenía una autonomía corporativa.

La universidad moderna, de la que somos bastante más herederos que de la medieval, es entonces una universidad donde se entendía que el Estado tenía la representación de la sociedad, y la universidad tenía la autonomía para pensar y desarrollar conocimientos sin que el Estado entorpezca ese rol. Pero el Estado sí tenía que ver con la función de la universidad y sus objetivos.

Jacques Derrida, leyendo ese libro de Kant, se plantea algunas cosas. A Derrida, allá por los años 80, le invitaron a dar unas conferencias con ocasión del aniversario de la Universidad del País Vasco. En la primera Derrida propone: Estamos en un aniversario de esta universidad. El aniversario de una universidad es un hecho académico, dice Derrida; pero la creación de una universidad no es un hecho académico, es un hecho político y social. Lo que esto remarca es que una vez creada, la universidad tiene autonomía, que esa autonomía está dada por alguien y ese alguien, ese sujeto dador de la autonomía, es la sociedad a través del Estado, y eso significa que quien entrega la autonomía, interpela a la universidad y le establece una responsabilidad.

Las nuevas preguntas son acerca de las políticas, transformaciones y sistemas de evaluación con que se verifica el cumplimiento de la responsabilidad que la univer-

sidad tiene, que es lo que venimos discutiendo por años, con toda la polémica que eso implica.

Autonomía respecto de quien, se pregunta Derrida, para contestar como decíamos recién, que es autonomía respecto del Estado que crea la universidad.

Si vamos a un momento emblemático, casi diría mítico de la universidad latinoamericana, como fue la Reforma de Córdoba, veremos que el movimiento de Córdoba curiosamente se hace contra la autonomía. No es la autonomía la que genera la revolución que se dio entre los estudiantes y algunos profesores de la Universidad de Córdoba en 1918: La universidad era autónoma antes, sólo que era una autonomía de pocos, que hasta ese momento se identificaban con la sociedad.

En Argentina la primera ley universitaria fue la Ley Avellaneda de fines del siglo XIX. Nicolás Avellaneda, que la impulsó y cuyo nombre terminó identificando a la ley, era en ese momento el rector de la Universidad de Buenos Aires, (una de las dos universidades que existían en ese momento en Argentina, la otra era la Universidad de Córdoba) y era al mismo tiempo Senador de la Nación, y acababa de concluir su mandato como Presidente del país. Como puede verse, había una continuidad evidente entre los miembros de la universidad y los miembros de la elite dirigente de la Nación. Todos pertenecían al mismo grupo.

Aquella era una ley que decía tan pocas cosas que ni siquiera hubo necesidad de cambiarla para que fuera posible implementar las reformas que terminó conquistando el Movimiento de Córdoba de 1918. Era muy simple, es como si aquellos hombres de 1885 hubieran dicho: “No necesitamos regularnos porque finalmente somos nosotros los que gobernamos el Estado, los que gobernamos la sociedad y gobernamos también la universidad”.

La Reforma de 1918 ocurrió después de un cambio políticamente muy importante en Argentina: Los hijos de inmigrantes y los sectores medios y del interior habían accedido efectivamente a sus derechos políticos a través de la ley de voto universal, secreto y obligatorio (universal para los hombres porque para las mujeres vino mucho después). Se había producido un cambio muy importante en la participación política, había otros actores, y la universidad se había quedado atrás. Contra esa falta de adecuación de la universidad a los tiempos de la sociedad reaccionan los estudiantes de Córdoba, contra la autonomía de una camarilla vitalicia y retrógrada. Y para hacer efectiva las reformas que impulsaban tuvieron que hacerse sentir y lograr que el gobierno advirtiera que esas reformas estaban conectadas con las que se estaban produciendo en la sociedad y en el Estado. Finalmente el gobierno, acompañando las demandas de los estudiantes, tuvo que intervenir la Universidad de Córdoba dos veces. La primera vez fracasó, porque si bien se cambiaron los estatutos para habilitar la democratización de la autonomía, cuando fueron a elegir

rector, volvieron a elegir a la camarilla que venía gobernando la universidad desde antes. La segunda intervención fue mucho más drástica en el cambio de las normas pero también descabezó el núcleo duro de la reacción y de ese modo hizo posible la aplicación de los nuevos estatutos y el cambio en la autonomía: se democratizó habilitando a todos los estamentos en la participación.

Surgió una nueva autonomía, más integrada, más integradora. Por supuesto, vista desde hoy parece una democratización insuficiente, pero para ese momento permitió que lo que había pasado en la sociedad y en la política llegara a la universidad y la cambiara, la oxigenara, abriera sus puertas.

La universidad modifica entonces su relación con la sociedad de dos maneras.

Una, porque la sociedad estaba mejor representada en el gobierno colegiado de la universidad. La presencia de los graduados en el gobierno, que no fue inmediata, sino que se fue dando de manera gradual según los estatutos de cada una de las universidades la fue incorporando a partir de 1918, fue una manera de pensar la presencia de la sociedad en la universidad.

Hoy parece una presencia escasa, porque si los que pueden opinar en la universidad en nombre de la sociedad son los que hasta ayer estaban en la universidad y fueron formados por ella, entonces estamos ante una representación muy mezquina. Podríamos pensar que los graduados son enviados de la universidad que regresan con noticias de afuera, más que verdaderos representantes de la sociedad en el gobierno de la universidad. Sin embargo, fue una relación que cambiaba mucho las cosas respecto de lo que se tenía antes en esa cerrada autonomía universitaria.

La otra forma en que la Reforma de 1918 cambió la manera en que la universidad se conectó con la sociedad, fue a través de la extensión universitaria. Todavía era muy difícil pensar un camino de doble vía en el que la sociedad trajera a la universidad sus propias iniciativas, conocimientos, planteos, sin el procesamiento previo realizado por la propia universidad.

Pero estos intentos, si bien dejaron planteada una necesidad y propuesto el desafío de resolverla, nos dejan otra vez en la pregunta ¿quién nos dice qué es lo que necesita la sociedad? ¿Quién le dice a la universidad cuál debe ser su agenda, en orden a su razón de ser, a su función social?

El Estado, podría ser una respuesta. Otra respuesta que se ha dado a esa pregunta es el mercado.

La segunda fue la respuesta de muchos en los años 90, pensando en adoptar las modalidades de países en los que la Educación Superior está sujeta fuertemente, a las leyes del mercado. Y ahora retorna sobre América Latina la presión por otorgar al mercado preponderancia regulatoria sobre la Educación Superior, como el factor que debe definir las políticas de la universidad, que juzga la pertinencia y asegura la

calidad mediante la competencia bajo sus propias reglas. Ese poder se acrecienta si mediante discretas o notorias deserciones gubernamentales se permite que el mercado tenga una injerencia mayor de la que razonablemente tiene cuando el Estado asegura el financiamiento de un sistema de Educación Superior público.

También se propone que sea la sociedad civil, las organizaciones sociales, las que pongan la agenda. Las organizaciones sociales o la sociedad civil podrían venir a responder la gran pregunta que siempre nos hicimos sobre la sociedad, pero a la hora de convocarla para escuchar sus opiniones no sabemos dónde atiende, dónde puedo ir a hablar con ella. La sociedad civil se conforma de una cantidad de actores dispersos con intenciones y objetivos diferentes.

La verdad es que es un sector que existe y tiene, especialmente en los últimos años, un fuerte protagonismo en la sociedad, una mayor presencia activa. En mi país, algunas reformas constitucionales le han dado, por ejemplo, la posibilidad de ser sujeto de derechos directamente y de actuar ante los tribunales en defensa de los intereses de la sociedad, algo que en una democracia representativa hasta ahora sólo lo podía hacer el Congreso, y no sectores organizados dentro de la sociedad. Es un cambio que no es menor y que debe tenerse en cuenta para saber que ese es un sector.

Otros, como el profesor brasilero José Renato, piensan que la universidad tiene que armar una agenda con los actores de la economía social; que ahí es donde tiene sentido la agenda de investigación y la agenda de desarrollo de una universidad, porque es donde puede cambiar cosas, donde puede producir un impacto cierto. Dice este profesor que la universidad no agregará nada si pretende trabajar con empresas que desarrollan su tecnología en los países centrales y no necesitan o no les interesa el aporte que puedan realizar las universidades de los países latinoamericanos, mientras que los actores de la economía social sí pueden alimentarse del trabajo de la universidad, si la universidad escucha qué es lo que necesitan.

Quizás pensar que toda la agenda universitaria tenga que definirse con un solo tipo de actor externo sea demasiado, pero me parece que seguramente es un aspecto al que se debe prestar atención y un sector de la sociedad que puede resultar relevante como interlocutor interesado.

Algunos piensan que la universidad tiene que armar su agenda de acuerdo a la opinión pública, y la opinión pública es en realidad los medios, y los medios también son los rankings. Todos los conceptos o constructos respecto de la calidad tienen una concepción detrás de ese resultado jerarquizado. Los aspectos que predominan en los diarios y resumen pobremente la complejidad de la universidad, tienen la ventaja de ser fáciles de presentar y de generar impacto y, además, tienen el efecto de retroalimentar el sentido común, lo que ya está instalado.

Todos pensamos que Stanford y Harvard son universidades muy buenas, y los rankings dicen: sí, tienes razón, son las mejores universidades, lo garantizamos.

Si uno analiza alguno de esos rankings ve que no hay ningún elemento que diga cómo enseñan esas universidades. En el ranking de Shanghái, por ejemplo, tiene un peso muy importante la cantidad de Premios Nobel que la Universidad logró entre sus profesores o entre sus egresados, aunque la mayor parte de las universidades del mundo no contabilizan ningún premio nobel. Entonces ¿qué me está diciendo ese dato respecto de las universidades del mundo?

En Latinoamérica la ocurrencia de un premio Nobel en sus universidades resulta casi una anomalía, y seguramente eso no dice nada respecto de lo que la universidad latinoamericana puede hacer por las sociedades de los países a los que sirve. Sin embargo la categoría se aplica para todos en este ranking.

Ayer le preguntaban ustedes a Vannina Sztainbok, a partir de su interesante exposición, ¿Cómo se hace para que la calidad dé cuenta también de la equidad? Agregó mi comentario. No es ni tan simple ni tan difícil. Se requiere elaborar un concepto de calidad con indicadores que tengan que ver con aspectos de equidad porque, al fin y al cabo, la calidad es eso: la satisfacción que tenemos respecto de un objeto que se acerca a lo que de ese objeto esperamos. Hay que definir lo que le pedimos al objeto cuando lo definimos, lo cual implica por supuesto un trabajo técnico pero también un modelo conceptual que lo enmarque.

Si para una universidad o un ranking es importante saber cuánto ganan los egresados en los primeros tres años de vida laboral, vamos a tener una medición y un resultado; si lo que importa es saber cuántos de los egresados de esa universidad están comprometidos con proyectos solidarios, con objetivos de bien común o a favor del medio ambiente, vamos a tener otra medición y, por supuesto, otro resultado. Todo depende de qué es lo que nos importa más, y según eso vamos a definir la calidad.

En Argentina se han desarrollado varias propuestas sobre cómo hacer que la sociedad participe en la agenda de las universidades. Se han realizado desde la propia autonomía universitaria que permite definir los estatutos, es decir, dictar la propia normativa.

Bien, nos planteamos cómo hacer para que la sociedad participe en las decisiones de la universidad y lo hemos hecho de tres maneras:

- Una es de autosuficiencia: Los universitarios sabemos lo que la sociedad necesita, no necesitamos hablar con ella. Entonces, la universidad sabe qué es lo que la sociedad necesita y lo que nosotros estamos ofreciéndole, por lo tanto, es lo que la sociedad necesita. Es curioso. En la zona urbana alrededor de Buenos Aires hay dos universidades que están una al lado de la otra; la zona tiene una población de unos tres mi-

llones de habitantes. Las dos universidades tienen alrededor la misma realidad socioeconómico-cultural pero no se parecen en nada: no se parecen en su oferta de carreras, ni en su modelo institucional, ni en el diseño académico, y las dos dicen estar dando respuesta adecuada al medio.

Se puede decir que una de las dos está equivocada o quizás las dos. Pero lo que está claro es que es válido preguntar ¿Por qué tenemos la Universidad General Sarmiento y la de La Matanza o la Tres de Febrero en medios socioeconómicos y culturales que son tan parecidos? ¿Por qué cada una elige su respuesta y ninguna se sienta con las otras a construirlas en conjunto, a pensarse como parte de un sistema que debe dar respuesta a un mismo complejo urbano?

En Argentina tenemos una curiosidad muy especial: cuando se crea una universidad estatal, el gobierno nombra un rector organizador y a ese rector organizador se le otorga autonomía personal para definir el proyecto de la nueva universidad (todavía la universidad no tiene autoridades elegidas por el voto de sus claustros, así que no tiene autonomía institucional). Técnicamente no sería así, pero en la práctica eso es lo que efectivamente se verifica y por eso los proyectos son diferentes y responden a la manera en que cada uno de esos rectores organizadores proyecta su universidad.

- El segundo tipo de respuesta puede llamarse de racionalidad técnica. ¿Qué es esto? Exploramos las necesidades mediante las técnicas que se ofrecen en las disciplinas sociales disponibles, hacemos un estudio de necesidades, un análisis de los problemas de la zona y damos una respuesta técnica; es decir, la sociedad necesita lo que los indicadores nos están mostrando que le hace falta. Así se proyectaron algunas universidades y resultó que la sociedad no tenía claro que esas eran sus necesidades y los alumnos no fueron a estudiar las carreras que se desarrollaron. En el segundo cordón del cono urbano, zona pobre, ofrecimos una carrera que se llama Ecología Urbana, el chico fue, se inscribió en la universidad, volvió a su casa –los padres nunca fueron a la universidad- y el papá le preguntó: Bueno ¿qué vas a estudiar? Ecología Urbana.

¿Por qué no te anotaste en una carrera? Claro, para la gente común, carreras son abogacía, ingeniería, derecho.

Pero el problema es que los municipios de la zona tampoco saben de este plan de estudios. La oferta de la universidad tiene en cuenta sólo el diagnóstico técnico y no considera la cultura de la sociedad.

Quiero decir, no podemos decidir sólo nosotros desde nuestra racionalidad académica, lo que la gente debe desear.

- La tercera respuesta la llamo asimilación simbólica, pero también puede ser

cooptación. ¿Qué es eso? Tomamos a la sociedad, la metemos dentro de la universidad y la procesamos. En muchas universidades de mi país se crearon Consejos Sociales, con distintos nombres, integrados por los actores sociales relevantes que normalmente la universidad define.

Yo mismo soy responsable de esta pretensión en mi propia universidad. Cuando era rector (y fui el primer rector) creamos un Consejo Social que estaría integrado por representantes de todos los organismos, ONG, organizaciones civiles que tuvieran acuerdos con la universidad. El Consejo Social así conformado era un espacio consultivo, pero además, designaría dos de sus miembros para integrar el Consejo Superior con voz y voto.

- ¿Qué pasó? Nunca nadie quiso participar en el Consejo Superior, porque los llamábamos para discutir un plan de estudios, o para discutir si se hacían excepciones a tal o cual reglamento, o alguna equivalencia o cosa por el estilo en larguísimas sesiones del Consejo que, como ustedes imaginarán, son temas que poco le importan a la gente que tiene una relación con la universidad en función de un convenio de cooperación, de una capacitación, de una acción definida y clara, surgida de sus intereses. La representación no sirvió del todo, o casi nada porque suponía una asimilación a lo universitario que no estaba, con razón, en el interés de los convocados.

Esto sucede también en otras universidades argentinas que tienen representantes de sectores externos, en general elegidos por la propia universidad. De alguna manera lo que estamos haciendo es legitimar las decisiones que tomamos con una presencia que no es significativa de los actores sociales.

Está pendiente decir la solución y no la tengo, realmente no la tengo. Pero lo que creo es que sí hay que tener en cuenta tres cosas:

Una. La autonomía es importante, muy importante y es una garantía fuerte respecto de la libertad de pensar y la libertad de investigar. También sirve –en muchos momentos sí ha servido en nuestros países- como lugar de resistencia. Sabemos que no es infalible, que se puede equivocar, que muchas veces se ha equivocado y que en el altar de la autonomía hemos hecho sacrificios de muchos tipos, incluso humanos, por lo menos en Argentina. Por ejemplo, sacrificamos muchas generaciones por errores que cometimos en las universidades y que en Argentina llegan a tener 40% de fracaso en el primer año. Ése es un problema que la autonomía no fue capaz de resolver, y peor, durante bastante tiempo no fue capaz de pensar como un problema.

Dos. La autonomía es importante porque es el espacio de negociación. Aun cuando un gobierno pueda no gustarme, la universidad podrá discutir y tendrá que

discutir y negociar con los buenos y los malos gobiernos, dicho de otro modo, con los gobiernos con los que acuerdo y con los que no. Pero este reconocimiento de la importancia que tiene la autonomía para el buen desarrollo de la universidad no puede llevarnos al extremo al que llegamos en la Argentina en los años 80, cuando se llegó a postular que la única política universitaria válida era la propia autonomía. No, el Estado tiene que decir algo y debe hacerlo, además, con el aporte financiero necesario para respaldarlo y haciéndose cargo de garantizar el derecho a la educación superior.

Tres. Tenemos que encontrar la manera de que en la agenda de las universidades participe la sociedad de formas más directas y activas, porque en los últimos años la participación de la sociedad ha variado en muchísimos aspectos y la universidad se ha atrasado en eso de lograr incorporar a la sociedad, de manera efectiva, en la construcción de la agenda universitaria. La universidad sigue estando encerrada. Tenemos una página web de la universidad pero aún requerimos de *password* y usuario; eso parece una metáfora de nuestra dificultad para abrir las puertas. Es decir, no terminamos de estar integrados y disponibles para la sociedad.

Muchas gracias.

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL SIGLO XXI

Jamil Salmi¹

Introducción

Imagine una universidad sin edificios o aulas, e incluso sin biblioteca, o a diez mil kilómetros de distancia de sus estudiantes. Una universidad sin departamentos académicos, sin exigencia de cursos, grados o títulos. Imagine una universidad abierta las 24 horas del día, siete días a la semana, 365 días al año, que otorga grados en Estudios Profesionales o Estudios Interdisciplinarios con un catálogo de más de 4,000 materias diferentes. Imagine una universidad dispuesta a reembolsar los gastos a sus estudiantes si no encuentran un trabajo adecuado dentro de seis meses después de su graduación. Un sistema de educación superior en el cual las instituciones no son clasificadas por la calidad de sus profesores, sino por la intensidad de sus conexiones electrónicas y de Internet. Un país en el cual el mayor número de divisas proviene de la exportación de servicios de educación superior. Un país socialista que cobra pagos de matrícula según las tarifas de un mercado común para recuperar el costo completo de la educación superior.

¿Estamos en la esfera de la ciencia ficción o ante historias de la vida real sobre la revolución en el mundo de la educación superior en la víspera del siglo veintiuno?

En los últimos años, muchos países han sido testigos de grandes transformaciones y reformas en sus sistemas de educación superior, incluyendo el surgimiento de nuevos tipos de instituciones, cambios en los patrones de financiamiento y gobierno, el establecimiento de mecanismos para la evaluación y acreditación, reformas de currículum, e innovaciones tecnológicas.

Los Nuevos Retos

Hay tres retos principales y relacionados que tienen mucho que ver con el papel y las funciones de la educación superior: (i) la globalización económica, (ii) la importancia, cada día mayor, de tener conocimientos que sirven como conductores para el desarrollo, y (iii) la revolución de información y comunicación.

La globalización

La globalización es la integración compleja de capital, tecnología e información a través de las fronteras nacionales en tal forma que se crea un mercado mundial cada vez más integrado, con la consecuencia inmediata de que más y más países y compañías no tienen más opción que competir en una economía global.

Insistir en la globalización como una importante tendencia económica no implica un juicio, ni positivo ni negativo. Muchas personas perciben esta evolución como una gran fuente de oportunidades, mientras que los críticos lamentan los peligros de la interdependencia y alta volatilidad, tal como el riesgo de transferir crisis financieras de un país al otro. Pero la globalización está sucediendo, nos guste o no, y cada país en el mundo, cada compañía, cada trabajador, está afectado por ella y muy probablemente es parte de ella.

La creciente importancia del conocimiento

La segunda dimensión del cambio es la creciente importancia del conocimiento. El desarrollo económico está cada vez más ligado a la habilidad de una nación para adquirir y aplicar conocimientos técnicos y socioeconómicos, y el proceso de la globalización está acelerando esta tendencia. Las ventajas comparativas cada día provienen menos de la abundancia de recursos naturales o de mano de obra barata, y cada día más de innovaciones tecnológicas y del uso competitivo del conocimiento. Hoy día, el desarrollo económico es tanto un proceso de acumulación de conocimientos, como de acumulación de capital.

Se estima que las compañías dedican un tercio de sus inversiones a intangibles basados en conocimiento, como capacitación, investigación y desarrollo, patentes, licencias, diseño y mercadería.

La revolución de la información y la comunicación

La tercera dimensión del cambio es la revolución de la información y la comunicación. La llegada de la imprenta en el siglo XV trajo la primera transformación

¹ Documento preparado para el Encuentro Nacional realizado en el marco de la iniciativa AGENDA 2035 convocada por ASESEC y SENESCYT. Jamil Salmi es un reconocido experto internacional en educación superior con experiencia en más de 30 países.

radical de la forma en que los conocimientos se guardan y comparten. Hoy día, las innovaciones tecnológicas revolucionan de nuevo la capacidad de acumular, transmitir y usar información. El rápido progreso en las áreas de electrónica, telecomunicaciones y tecnologías de satélites permiten una alta capacidad de transmisión de información a bajo costo, y han resultado en la casi eliminación de la distancia física.

Hace 60 años una llamada de Nueva York a Londres costaba unos US\$300 por minuto, hoy esa misma llamada cuesta sólo cinco centavos por minuto. En 1985, el costo de mandar 45 millones de “bits” de información por segundo por un kilómetro de fibra óptica costaba casi US\$100; en 1997, era posible mandar 45,000 millones de “bits” por segundo a un costo de solo cinco centavos.¹

Implicaciones para la Educación Superior

Se pueden mencionar esencialmente tres: (i) cambios radicales en las necesidades de capacitación, (ii) nuevas formas de competencia, y (iii) nuevas configuraciones y modos de operación para las instituciones de educación superior.

Cambios en capacitación y necesidades

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o con economías en desarrollo más avanzadas se observa una tendencia hacia habilidades más sofisticadas y variadas. En todas las economías impulsadas por conocimientos, aumenta sostenidamente el nivel necesario de habilidades para cada vez más trabajadores y empleados.

Las necesidades de educación y capacitación demandan de educación continua, necesaria para actualizar la información y habilidades, dada la corta vida de la primera. La evolución de las necesidades de capacitación significa que, a mediano plazo, la clientela principal de las universidades no serán ya los jóvenes bachilleres. Las universidades deben organizarse para acomodar las necesidades de aprendizaje y capacitación de una clientela muy diversa.

Por otro lado la aceleración del progreso científico y tecnológico llevará a una disminución del énfasis en programas de educación terciaria sobre el aprendizaje de hechos e información básica en sí. Aumenta la importancia de lo que se puede llamar conocimientos metodológicos y habilidades, es decir, la habilidad de aprender en una forma autónoma. Hoy día, en muchas disciplinas, los conocimientos factuales que son enseñados en el primer año de estudios son ya obsoletos antes de la graduación. Finalmente, en una economía global donde las empresas producen para mercados extranjeros y compiten con empresas extranjeras, hay un aumento en la demanda de calificaciones reconocidas internacionalmente, especialmente en campos relacionados a la gerencia.

Nuevas formas de competencia

La importancia decreciente de la distancia física significa que las mejores universidades de cualquier país pueden abrir una sucursal en cualquier parte del mundo o atravesar fronteras usando el Internet o los enlaces de comunicación vía satélite, compitiendo efectivamente con cualquier universidad local en su propio territorio. Los ejemplos de universidades que establecen sedes en otros países o que ofrecen educación virtual son múltiples.

Las universidades de empresas son otra forma de competencia con que tendrán que enfrentarse las universidades tradicionales, especialmente en el área de educación continua. Se estima que hay cerca de 1,600 instituciones en el mundo que funcionan como universidades de empresas, comparadas con un total de 400 diez años atrás. Dos ejemplos significativos de universidades de empresas exitosas son las de Motorola e IBM.

Otra forma de competencia no convencional viene de los nuevos “agentes académicos”, empresarios virtuales que se especializan en unir a proveedores y consumidores de servicios educacionales. Algunos ejemplos se pueden mencionar para ilustrar esta tendencia: Compañías como Connect Education, Inc., y Electronic University Network construyen, arriendan y administran centros de estudio, producen software educacional multimedia, y proveen asesoramiento para capacitación de los clientes corporativos a través del mundo.

Cambios en estructuras y modos de operación

Ante las nuevas necesidades de capacitación y nuevos retos de competencia, muchas universidades necesitan iniciar drásticas transformaciones gubernamentales en las estructuras de organización y modos de operación. Un aspecto clave será la capacidad de las universidades para organizar disciplinas tradicionales de forma diferente, teniendo en cuenta el surgimiento de nuevos campos científicos y tecnológicos.

Los nuevos patrones de creación de conocimientos no implican solamente una reconfiguración de departamentos hacia un mapa institucional diferente sino, más importante, la reorganización de la investigación y capacitación a través de la búsqueda de soluciones a problemas complejos, más que las prácticas analíticas de las disciplinas académicas tradicionales. Esta evolución lleva al surgimiento de lo que los expertos llaman “transdisciplinariedad”, con distintas estructuras teóricas y métodos de investigación

El uso de tecnología moderna empieza a revolucionar el modo de enseñar y aprender. La utilización concurrente de multimedia y computadoras permite

el desarrollo de nuevos enfoques pedagógicos incluyendo el aprendizaje activo e interactivo. Sin embargo, la tecnología moderna no es una panacea. Para crear un ambiente de aprendizaje más activo e interactivo, los profesores deben tener una visión clara de los propósitos de las nuevas tecnologías y de la forma más efectiva de integrarlas en el diseño y presentación del programa.

Conclusión

La educación superior está enfrentando retos sin precedentes a inicios del siglo XXI bajo el impacto de la globalización, el crecimiento económico basado en conocimientos, y la revolución de la información y comunicación. Estos cambios trascendentales en el ambiente están expandiendo las fronteras tradicionales de la educación superior. La dimensión del tiempo se ve alterada por la necesidad de aprendizaje continuo, mientras que la nueva tecnología está eliminando por completo las barreras de espacio.

Estos retos se pueden ver como grandes amenazas o como tremendas oportunidades para el mundo de la educación superior. Algunos han llegado a predecir el fin de la universidad tradicional como la conocemos hoy, considerando a las universidades abiertas y online como la única alternativa eficaz en función de los costos al reto de masificación enfrentado por muchos países. Está por verse si en realidad seremos testigos de la desaparición total de las universidades clásicas a medida que la educación a distancia reemplaza progresivamente la enseñanza y el aprendizaje en centros físicos de estudio.

Definitivamente la hegemonía de las universidades tradicionales ha sido puesta en tela de juicio y las diferenciaciones institucionales están destinadas a acelerarse, lo que tendrá como resultado una mayor variedad de configuraciones y modelos organizacionales con el surgimiento de múltiples alianzas, conexiones y asociaciones dentro las instituciones de educación superior y más allá del sector de educación superior.

Los países y las instituciones de educación superior dispuestos a aprovechar estas nuevas oportunidades no pueden darse el lujo de permanecer pasivos, más aún, deben ser proactivos al emprender reformas e innovaciones significativas.

Aunque no hay un modelo fijo para todos los países e instituciones, un requisito común puede ser la necesidad de formular una visión clara de cómo el sistema de educación superior puede contribuir más efectivamente al desarrollo de una economía basada en conocimientos, cómo decide cada institución evolucionar dentro de ese sistema, y bajo qué condiciones se puede aprovechar la nueva tecnología para hacer más efectiva y pertinente la experiencia de aprendizaje.

UNIVERSIDADES DE RANGO MUNDIAL

Jamil Salmi ¹

Introducción

El ranking de universidades del mundo publicado en septiembre de 2005 por el Suplemento de Educación Superior del Times Higher Education Supplement (THES por sus siglas en inglés) creó una gran controversia en Malasia, ya que mostró que las dos principales universidades del país habían bajado casi 100 lugares, en comparación con el año anterior. A pesar del hecho de que esta considerable caída había sido principalmente el resultado de un cambio en la metodología del ranking -que fue un hecho poco conocido pero igualmente de poco consuelo- la noticia fue tan traumática que hubo muchas peticiones para establecer una comisión real a fin de investigar el asunto. Unas semanas más tarde, el Vicerrector de la Universidad de Malaya dimitió.

Esta fuerte reacción no era de extrañar en una nación cuyo Noveno Plan de Desarrollo tenía como objetivo guiar la transformación del país hacia una economía basada en el conocimiento, con especial énfasis en la importante contribución del sector universitario. Y aunque parezca exagerada, esta reacción es frecuente en los sistemas universitarios de todo el mundo.

La preocupación sobre el ranking de las universidades refleja el reconocimiento general de que el crecimiento económico y la competitividad global son impulsados cada vez más por el conocimiento y que las universidades desempe-

¹ Documento preparado para el Encuentro Nacional realizado en el marco de la iniciativa AGENDA 2035 convocada por ASESEC y SENESCYT. Jamil Salmi es un reconocido experto internacional en educación superior con experiencia en más de 30 países.

ñan un papel clave en ese contexto.

La aplicación del conocimiento da lugar a formas más eficientes de producir bienes y servicios, y de suministrarlos de una manera más eficaz, a un menor costo y a un mayor número de personas. En efecto, los rápidos avances de la ciencia y la tecnología en una amplia gama de áreas —desde las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a la biotecnología y a los nuevos materiales— ofrecen una gran oportunidad para que los países puedan acelerar y fortalecer su desarrollo económico.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/99: Conocimiento para el Desarrollo propuso un marco analítico que hace hincapié en el papel complementario de cuatro dimensiones estratégicas para orientar a los países en su transición a una economía basada en el conocimiento: un apropiado régimen económico e institucional, una fuerte base de talento humano, una dinámica infraestructura de información y un eficiente sistema nacional de innovación (Banco Mundial 1999). La educación de tercer nivel es fundamental para los cuatro pilares de este marco, pero su papel es especialmente importante en apoyar la creación de una fuerte base de talento humano y en contribuir a un eficaz sistema nacional de innovación.

La educación de tercer nivel ayuda a los países a crear economías competitivas a nivel mundial mediante el desarrollo de una mano de obra calificada, productiva y flexible, y mediante la creación, aplicación y difusión de nuevas ideas y tecnologías. De acuerdo con el último informe de la política del Banco Mundial sobre la contribución de la educación de tercer nivel al desarrollo económico sostenible Construir Sociedades de Conocimiento (Banco Mundial 2002), los sistemas de enseñanza de tercer nivel de alto rendimiento abarcan una amplia gama de modelos institucionales -no sólo universidades de investigación, sino también institutos politécnicos, escuelas de humanidades, community colleges, universidades abiertas, etc- que en conjunto producen la variedad profesional que el mercado laboral necesita.

Hay muchas preguntas importantes sobre el deseo, tan generalizado hoy día, de alcanzar la categoría de rango mundial para las universidades en todo el mundo, por ejemplo:

- ¿Por qué el “rango mundial” es el estándar al que debe aspirar una nación para, por lo menos, una parte del sistema de educación terciaria?
- ¿No sería mejor para muchos países desarrollar un sistema pertinente a las necesidades locales, sin preocuparse por sus méritos en el contexto de una comparación global?

-
- ¿Son sólo las universidades de investigación las que deben aspirar a la categoría de rango mundial, o pueden también aspirar a estar entre las mejores de su género en una perspectiva internacional otros tipos de instituciones (por ejemplo, universidades centradas en la docencia, institutos politécnicos, community colleges, universidades abiertas)?
 - ¿Es la definición de “rango mundial” sinónimo de “élite occidental” y, por consiguiente, va en contra de las tradiciones culturales de la educación terciaria en los países no occidentales?

Este documento no profundiza en un análisis de la gran variedad de importantes preguntas (los por qué) que se acaban de mencionar. Si bien reconoce que las universidades de rango mundial son parte de los sistemas nacionales de educación de tercer nivel y deben funcionar dentro de estos sistemas, el objetivo principal es ilustrar cómo las instituciones llegan a ser de primera categoría en su liga, a fin de orientar a los líderes de países y universidades en su esfuerzo por lograr la categoría de rango mundial.

¿Qué significa ser una Universidad de rango mundial?

En la última década, el término “universidad de rango mundial” se ha convertido en una frase de moda, no sólo para mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación en la educación terciaria, sino también y más importante, para desarrollar la capacidad que se necesita para competir en el mercado mundial de la educación de tercer nivel mediante la adquisición y creación de conocimientos avanzados. Sin embargo, la paradoja de la universidad de rango mundial, como ha observado Altbach de manera sucinta y precisa, es que “todo el mundo quiere una, nadie sabe lo que es, y nadie sabe cómo obtenerla” (Altbach 2004).

Convertirse en un miembro del grupo de universidades de rango mundial no resulta de una declaración por cuenta propia. Al contrario, la condición de élite es conferida por el mundo exterior basándose en el reconocimiento internacional.

Los pocos académicos que han tratado de definir qué es lo que tienen las universidades de rango mundial que el resto de universidades no tienen han identificado una serie de características básicas, tales como profesores altamente calificados, excelencia en la investigación, calidad de la enseñanza, fuentes considerables de financiación gubernamental y no gubernamental, estudiantes sobresalientes y estudiantes internacionales, libertad académica, estructuras autónomas de gobernabilidad bien definidas e instalaciones bien equipadas para la enseñanza, la investigación, la administración, y (en muchos casos) para la vida estudiantil (Altbach 2004; Khoon et al. 2005; Niland 2000, 2007).

Una colaboración entre las universidades del Reino Unido y China para es-

tudiar este tema (Alden y Lin 2004) ha resultado en una lista aún más larga de principales atributos, que incluyen la contribución de la universidad a la sociedad, muy difícil de medir de manera objetiva.

En un intento por proponer una definición más manejable de las universidades de rango mundial, el presente documento sostiene que los resultados superiores en las mejores universidades (estudiantes graduados muy solicitados, investigaciones de vanguardia y transferencias de tecnología) pueden atribuirse fundamentalmente a tres grupos complementarios de factores en juego: (a) alta concentración de talento (profesores y estudiantes), (b) abundantes recursos para ofrecer un fértil ambiente de aprendizaje y para llevar a cabo investigaciones avanzadas y (c) características favorables de gobernabilidad que fomenten una visión estratégica, innovación y flexibilidad, y que permitan que las instituciones tomen decisiones y administren sus recursos sin ser obstaculizadas por la burocracia.

Caminos hacia la transformación

Existen dos perspectivas complementarias que deben ser consideradas para examinar la forma de establecer nuevas universidades de rango mundial. La primera dimensión, de carácter externo, se refiere a la función del gobierno en el plano nacional, estatal y provincial y a los recursos que puedan ponerse a disposición para aumentar la categoría de las instituciones. La segunda dimensión es interna. Tiene que ver con cada institución en particular y con la evolución necesaria y los pasos que debe seguir para transformarse en instituciones de rango mundial.

El Papel del Gobierno

En el pasado, el papel del gobierno en fomentar el crecimiento de las universidades de rango mundial no era un factor crítico. Hoy día, sin embargo, es poco probable que una universidad de rango mundial pueda establecerse rápidamente sin un entorno político favorable y sin iniciativa y apoyo públicos, debido sobre todo a los altos costos involucrados en la creación de capacidades e instalaciones de investigación avanzadas.

La experiencia internacional muestra tres estrategias gubernamentales básicas para establecer universidades de rango mundial:

- Mejorar un pequeño número de universidades existentes que posean el potencial de sobresalir (seleccionar a los ganadores).
- Crear nuevas universidades a partir de cero (enfoque de *tabula rasa*).
- Estimular a una serie de instituciones existentes a que se combinen y se transformen en una nueva universidad que pueda alcanzar el tipo de

sinergias que corresponde a una institución de rango mundial (fórmula híbrida).

Estrategias a nivel institucional

Antes de emprender el camino hacia universidades de rango mundial es necesario que los actores tanto a nivel de gobierno como institucional, se planteen una serie de preguntas, entre las más importantes:

- ¿Por qué necesita el país una universidad de rango mundial? ¿Cuál es la justificación económica y el valor agregado esperado en comparación con la contribución de las instituciones existentes?
- ¿Cuántas universidades de rango mundial son deseables y asequibles como inversión del sector público?
- ¿Cuáles son las disposiciones de gobernabilidad que hay que implantar para facilitar esta transformación y apoyar prácticas de gestión adecuadas? ¿Qué nivel de autonomía y formas de rendición de cuentas deben ser los adecuados?
- ¿Cuál será el papel del gobierno en este proceso?
- ¿En qué nicho, o nichos, buscará la excelencia en la enseñanza y la investigación?
- ¿Cuál es la población estudiantil que se quiere conseguir?
- ¿Cuál es el costo probable del aumento de categoría propuesto, y cómo va a ser financiado?
- ¿Cómo se va a medir el éxito? ¿Qué sistemas de control, indicadores de resultados y mecanismos de rendición de cuentas se utilizarán?

Las universidades que aspiran a mejores resultados se comprometen a evaluar de una manera objetiva sus puntos fuertes y las áreas que necesitan mejorar, a establecer nuevos objetivos, y a diseñar y poner en práctica un plan de renovación que pueda conducir a un mejor desempeño de su misión. Si una institución se siente satisfecha con sus perspectivas, carece de una ambiciosa visión para un futuro mejor, y continúa funcionando como lo han hecho en el pasado, probablemente acabará con una creciente brecha en su rendimiento comparado con el de sus competidoras nacionales o internacionales.

Lograr una posición de rango mundial requiere una visión audaz de la misión y objetivos de la institución, un fuerte liderazgo, y un plan estratégico claramente articulado a fin de traducir la visión en programas y objetivos concretos.

Conclusión

Las universidades de rango mundial son las que hacen importantes contribuciones al progreso del conocimiento mediante la investigación, las que enseñan con los programas de estudio y métodos pedagógicos más innovadores y en las condiciones más propicias, y las que hacen de la investigación un componente integral de la enseñanza de pregrado y producen profesionales que se destacan debido a su éxito en ámbitos altamente competitivos durante su educación, y (más importante) después de su graduación.

La transformación del sistema universitario no tiene lugar de forma aislada. Los contextos nacionales y los modelos institucionales son muy diferentes de un país a otro y por lo tanto, cada país debe elegir, de entre las diversas soluciones posibles, la estrategia que potencie sus puntos fuertes y sus recursos. La experiencia internacional ofrece varias lecciones con respecto a las características principales de esas universidades de rango mundial -alta concentración de talento, abundancia de recursos, modos de gobernar muy flexibles- y también con respecto a cómo avanzar con éxito en esa dirección (desde la mejora o la fusión de instituciones existentes hasta la creación de instituciones completamente nuevas).

Una visión a largo plazo para la creación de universidades de rango mundial -y para su puesta en marcha- debe estar estrechamente articulada con: (a) la estrategia económica y el desarrollo social del país, (b) los cambios que estén en curso y las reformas previstas en los niveles inferiores del sistema de educación, y (c) los planes para el desarrollo de otros tipos de instituciones de educación terciaria a fin de construir un sistema integrado de enseñanza, de investigación y de instituciones orientadas hacia la tecnología.

Por último, las crecientes presiones y las razones que se dan para justificar el esfuerzo por conseguir universidades de rango mundial deben ser examinadas en un contexto adecuado a fin de evitar la sobreestimación del valor y la importancia de las instituciones de rango mundial, e impedir las distorsiones en la manera de asignar recursos dentro de los sistemas nacionales de educación superior.

No hay ninguna receta universal o fórmula mágica para hacer una universidad de rango mundial.

FORMAS EXITOSAS DE GOBIERNO UNIVERSITARIO EN EL MUNDO*

Jamil Salmi

1. Introducción

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

David Puttnam, conferencia en el MIT en junio de 2012

Un ensayo reciente publicado en el Reino Unido anunció una próxima “avalancha” para describir los cambios radicales que está enfrentando la educación superior en muchas partes del mundo (Barber, Donnelly y Rizvi, 2013). Se puede observar un número creciente de factores de ruptura que transforman radicalmente el entorno en el que operan las instituciones de educación superior, y que influyen directamente en la manera en que desempeñan sus funciones de enseñanza e investigación.

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

* Reproducción autorizada por el autor. Versión original publicada por la Fundación CYD, 2013. <http://tertiaryeducation.org/wp-content/uploads/2013/09/CV.pdf>

No todos los actores en el mundo de la educación superior acogen estos cambios con los brazos abiertos, especialmente cuando se trata de los rankings que pretenden traducir la calidad de las universidades a través de una jerarquía numérica, como bien lo capturó el título del artículo “Una línea delgada entre el odio y el amor” (Jennings, 2004). Desde la publicación en 2003 del primer ranking internacional de Shanghái de las 500 universidades top, se han observado en todo el mundo dos grupos claramente divididos: los que aborrecen y rechazan los rankings y los que están interesados o fascinados con los mismos.

En mayo de 2010, la Comisión de Educación del Senado francés organizó una sesión sobre los rankings con el título “Olvidar Shanghái”. Varios países –Rusia y Francia entre ellos– han creado o apoyado el desarrollo de rankings alternativos para alcanzar un mejor posicionamiento de sus universidades.

En mayo de 2012, una conferencia internacional organizada por la UNAM en México concluyó con una condena firme de los rankings, considerados como totalmente inadecuados para medir la realidad de las universidades latinoamericanas en su entorno cultural y su misión específica.¹

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

Los rankings son el primer instrumento que ha permitido identificar a las universidades más sobresalientes el mundo de manera objetiva y analizar los factores que explican sus buenos resultados. Han facilitado el reconocimiento de la gobernanza –definida como el conjunto de estructuras, procesos y actividades involucrados en planear y orientar a las instituciones y a los agentes que trabajan en el sistema de educación superior (Fielden, 2008)– como uno de los determinantes claves del desempeño de las universidades.

En este contexto, el presente informe documenta las tendencias inter-

¹ La Declaración Final de la Conferencia se puede leer en <http://www.encuentro-rankings.unam.mx/Documentos/Finaldeclaration-spanish2.pdf>

nacionales recientes en cuanto a reformas del gobierno universitario. Luego estudia la situación de España y de los países de América Latina y finalmente, explora la relación entre buena gobernanza y alto desempeño.

2. Tendencias internacionales en la reforma de la gobernanza

Es cierto que nunca se ha escrito un libro por un mandato o que una buena enseñanza puede ocurrir bajo el principio de coacción. Sin embargo, aun reconociendo esto, el hecho es que, abandonadas totalmente a su propia iniciativa, las comunidades académicas no son menos propensas que otras organizaciones profesionales a caer inconscientemente en hábitos complacientes, normas de calidad orientadas hacia adentro y patrones egoístas de comportamiento. Para contrarrestar estas tendencias, siempre habrá una necesidad de involucrar al mundo exterior en un debate crítico y continuo sobre la responsabilidad social de la universidad.

D. Bok, ex presidente de la Universidad de Harvard (1990).

Neave y Van Vught (1994) identificaron varios modelos de relación entre el Estado y las instituciones de educación superior, que describen un continuo que va desde el “modelo de control estatal” en un extremo, en que el gobierno trata de controlar a sus universidades de cerca y el “modelo de Estado-supervisor” en el otro extremo, en el que el gobierno las regula a distancia.

Conscientes de la importancia del gobierno universitario para un buen desempeño de su sistema de educación superior, muchos países en todo el mundo han emprendido significativas reformas para modernizar el marco regulatorio en el que operan sus instituciones de educación superior. Según el análisis de Fielden (2008), la principal tendencia mundial ha sido el pasaje del modelo de control al modelo de supervisión en todos los aspectos de la relación del Estado con sus universidades, como resultado del crecimiento de la demanda de educación terciaria y la imposibilidad de ofrecer una gestión eficaz de las operaciones del día a día de las universidades desde el gobierno central. En la medida en que los sistemas se vuelven más diferenciados y las instituciones adoptan principios de gestión más modernos, la necesidad de autonomía crece.

“Los sistemas de educación superior son [...] cada vez más complejos debido al crecimiento del número de instituciones públicas y privadas, por lo que la tarea de administrar y supervisar el sector es cada vez más especializada y exigente. Como resultado, el viejo modelo de control total por parte de un ministerio central de la educación está resultando insostenible a largo plazo y está siendo remplazado por otros modelos (más descentralizados). Esto altera el modo de intervención del gobierno, de uno enfocado en controlarlo todo al detalle a uno

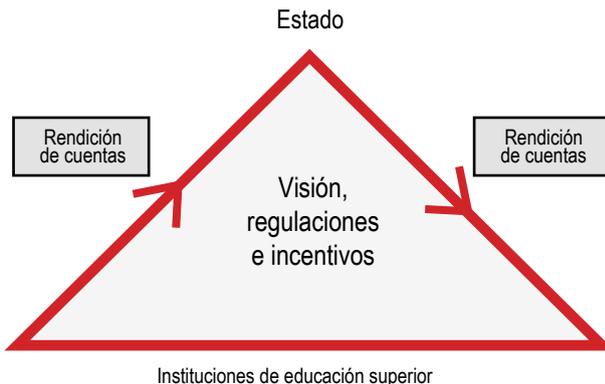
estratégico basado en formas más sofisticadas de monitoreo y evaluación del desempeño.” (Fielden, 2008, p. 6)

Las evaluaciones de 24 sistemas de educación superior realizadas por la OCDE al inicio de los años 2000 confirman esta conclusión (Santiago et al., 2008). En muchos casos, el gobierno ha otorgado más autonomía a las universidades públicas; en algunos países (Austria, Dinamarca, Finlandia, Japón), las universidades han sido transformadas en instituciones con un estatuto legal independiente de la administración pública. En un creciente número de países, la autoridad responsable de la educación superior está usando incentivos financieros para orientar el desarrollo de las instituciones.

La misma tendencia se observa en muchos países de Asia Oriental. Una evaluación de las recientes reformas en los países de Asia oriental confirma la tendencia hacia el modelo “Estado supervisor” de la gobernabilidad, en el que se concede a las instituciones de educación superior más autonomía para gestionar sus operaciones de forma independiente (Reza, 2010). Esta evolución empezó en la República de Corea en los años 90, seguida por Indonesia y Tailandia al final de la década. Una segunda ola de reformas sucedió a mediados de los años 2000, cuando Japón y Singapur ampliaron la autonomía de sus instituciones públicas de educación superior.

La siguiente figura puede ayudar a visualizar los elementos dinámicos de gobernanza que influyen en el desempeño del sistema de educación superior como un todo y en los resultados de las instituciones que operan dentro del mismo sistema (Figura 1).

Figura 1. Gobernanza de la educación superior



Fuente: Elaborado por J. Fielden y J. Salmi.

En el modelo de Estado supervisor, las principales funciones son la elaboración de una visión para el futuro de la educación superior, la formulación de políticas, el establecimiento de una ley de educación superior que establece las reglas de juego para todas las instituciones de educación superior que operan en el sistema, la creación de un marco normativo favorable para las instituciones de educación superior privadas, el desarrollo de un sistema de garantía de la calidad sólido, y la asignación de recursos públicos a las instituciones de educación superior y a los estudiantes sobre la base de criterios de desempeño transparentes. Esto permite establecer las normas y definir los incentivos que favorecen la autonomía y la rendición de cuentas en las instituciones de enseñanza superior.

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

Un aspecto esencial de estas reformas de gobernanza es la opción de dejar de seleccionar a los rectores sobre la base de un voto popular dentro de la comunidad académica y de pasar a un proceso de búsqueda basado en criterios profesionales para reclutar a destacados académicos de otras universidades del país e incluso de otros países, sin limitar la elegibilidad de académicos de la misma institución, como sucede en muchos países de Europa y de América Latina. Siguiendo el ejemplo de Dinamarca, Finlandia ha adoptado un sistema similar para seleccionar a sus rectores bajo el liderazgo de la junta directiva de las universidades. En Portugal también: las universidades que han sido voluntarias para recibir un estatuto de autonomía especial en la reforma de 2007 emprenden ahora una búsqueda internacional para seleccionar a su rector, tal y como lo ilustra el **Recuadro 2**.

A la vez que las instituciones de educación superior reciben más autonomía por parte del Estado, deben rendir más cuentas por el uso de los recursos públicos, la alineación de sus operaciones con los objetivos de política pública y su desempeño de manera general. En las palabras de John Millett, exvicepresidente de la Academia para el Desarrollo Educativo en los EE.UU. (Academy for Education

**Recuadro 1. La reforma de la educación terciaria en Dinamarca:
Ley de Universidades de 2003**

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

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

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

Fuente: Salmi, 2009.

Development): “La rendición de cuentas es la responsabilidad de demostrar que la educación superior conlleva resultados específicos y cuidadosamente definidos y que estos resultados tienen un valor proporcional con lo que cuestan”, (Mohe, 2008).

Para las universidades y sus dirigentes, la rendición de cuentas representa la obligación ética y de buena gerencia de informar sobre sus actividades y resultados, explicar su desempeño y asumir la responsabilidad por las expectativas no cumplidas. Como mínimo, todas las instituciones de educación superior deben estar legalmente obligadas a cumplir con los dos principios básicos de rendición de cuentas siguientes: (i) integridad en la prestación de servicios de educación, y (ii) honestidad en el uso de los recursos financieros. Además, todos los actores interesados tienen un derecho legítimo a esperar un uso eficiente de los recursos disponibles y la mejor calidad y pertinencia de los programas y cursos que ofrecen estas instituciones de educación superior (Salmi, 2007). De manera concreta, las instituciones de educación superior mantienen sus responsabilidades específicas a través de sus mecanismos internos de aseguramiento de la cali-

dad, informes periódicos sobre los resultados académicos y la pertinencia de los programas, auditorías financieras, y mediante los instrumentos adecuados para prevenir y castigar el fraude académico y la corrupción.

Una publicación conjunta entre de la Academia Internacional de Educación y el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, (An-

Recuadro 2. Aviso de reclutamiento internacional del rector de una universidad portuguesa pública



• U C •

UNIVERSITY OF COIMBRA

PUBLIC NOTICE

FOR THE POST OF RECTOR OF THE UNIVERSITY OF COIMBRA

PUBLIC NOTICE

FOR THE POST OF RECTOR OF THE UNIVERSITY OF COIMBRA

In accordance with article 86 of Law n.º 62/2007 of the 10th September, article 45 of the University of Coimbra Statutes, and the Regulations approved by the General Council of the University, public notice is hereby given to start the process of application for the post of Rector.

1. The Rector is the highest body of University governance and external representation. H/she has a four year mandate that must be served on a full time basis.
2. The application process for the post of Rector of the University of Coimbra is open to professors and researchers of the University of Coimbra and of other national and foreign universities or research institutions, provided that they hold a doctorate and are not yet retired or otherwise made ineligible by the provisions of the law.
3. Applications, in print and digital form, should be submitted by the applicants themselves and addressed to the President of the General Council along with the following documents:
 - a) a cover letter giving the applicant's personal data and contact information, including an email address or fax number for the sole purpose of being notified on matters pertaining to the electoral process;
 - b) a detailed, signed and dated curriculum vitae and any other documents deemed relevant to the application;
 - c) a declaration by the applicant stating, on his/her honour, that s/he is not ineligible under the provisions of the law;
 - d) an action programme, written in Portuguese, for the four year mandate.
4. Applications may be submitted by email to conselho geral@uc.pt. Only complete applications actually received before 5:30 PM on 10th January 2011 will be considered.
5. Further information pertaining to the electoral process – specifically the date, time and place of the public hearing for presenting and discussing the action programmes before the General Council and the election date – can be obtained by following the link below: http://www.uc.pt/reitoria/governo/cons_geral/eleicao reitor

Coimbra, 26th November 2010
The President of the University of Coimbra's General Council
(Artur Santos Silva)

Tabla. Rendición de cuentas en la educación superior

Tipo de rendición de cuentas	Rendición de cuentas ¿sobre qué?	Rendición de cuentas ¿a quién?
Conformidad	Respeto a la Ley de Educación Superior, Cumplimiento con los reglamentos y Procesos del Estado	Gobierno, Congreso
Estándares profesionales	Adhesión a las normas a los estándares del sistema de aseguramiento de la calidad	Agencias de aseguramiento de la calidad, Gobierno
Resultados	Calidad, Pertinencia, Equidad, Producción de la investigación científica, Transferencia de conocimientos y tecnologías, Valores transmitidos por las instituciones	Gobierno, Estudiantes, Familias, Empleadores, Comunidad

Fuente: Adaptado por el autor.

derson, 2005) propuso tres dimensiones de rendición de cuentas en la educación - conformidad, estándares profesionales, y resultados - que requieren estar bien alineadas para lograr niveles altos de desempeño. La **Tabla 1** ilustra cómo estos tres aspectos complementarios entre sí, funcionarían en el caso de la rendición de cuentas en la educación superior.

La **Tabla 2** traduce estos elementos en instrumentos concretos que se pueden usar para cumplir las exigencias de rendición de cuentas. El cuadro demuestra la necesidad de adoptar una batería de instrumentos complementarios para atender los múltiples objetivos de las instituciones de educación superior.

El único inconveniente del desarrollo de sistemas complejos de rendición de cuentas es el riesgo de que se impongan a las universidades demasiadas exigencias administrativas de monitoreo y preparación de informes. En los últimos años, las quejas acerca de los excesivos requisitos de rendición de cuentas y sus consecuencias negativas han surgido de muchos países. En el Reino Unido y Australia, por ejemplo, las universidades se han quejado de estar sobrecargadas por los indicadores de rendimiento, haciendo hincapié en el exceso de energía y tiempo que se gasta en el análisis y la presentación de los datos monitoreados por sus respectivos gobiernos (Salmi, 2007). Un informe reciente de la Agencia australiana de Evaluación de la Calidad (TEQSA) reconoce la urgencia de “disminuir los trámites excesivamente burocráticos que ahorcan a las universidades”, considerando los múltiples informes exigidos por el Parlamento y numerosos ministerios tanto a nivel del gobierno federal

Tabla 2. Instrumentos de rendición de cuentas

Dimensiones Instrumentos	Integridad académica	Integridad fiscal	Uso eficiente de los recursos	Calidad y pertinencia	Equidad
Plan estratégico				X	X
Indicadores de desempeño (KPIs)			X	X	X
Presupuesto			X		
Auditoría financiera		X	X		
Informes de rendición de cuentas al público			X	X	X
Licencia para operar	X				
Acreditación/evaluación	X			X	
Observatorios del mercado laboral				X	
Rankings/benchmarking				X	

Fuente: Adaptado por el autor.

como de los gobiernos estatales (Maslen, 2013).

De forma similar, en los EE.UU., las instituciones de educación superior han expresado su gran preocupación por la voluminosa información de rendición de cuentas que deben producir constantemente en respuesta a las solicitudes de las asociaciones regionales y especializadas de acreditación, el Ministerio Federal de Educación, los congresos estatales y las secretarías estatales de educación superior. El Informe 2005 de la Comisión Nacional de los EE.UU. para la Rendición de Cuentas en Educación Superior reconoció que...

“...la rendición de cuentas para obtener mejores resultados, es imprescindible, pero más rendición de cuentas de la forma en que se practica generalmente no ayudará a mejorar el desempeño. Nuestro sistema actual de rendición de cuentas se puede describir más bien como engorroso, sobrediseñado, confuso e ineficiente. No es capaz de responder a las preguntas claves, sobrecarga a los responsables políticos con un exceso de datos erróneos, y sobrecarga a las instituciones al exigirles que les informen”.

NCAHE, (2005)

3. Formas tradicionales de gobernanza en el mundo iberoamericano

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

Di Lampedusa (El Gatopardo)

En gran contraste con las tendencias internacionales de reforma de la gobernanza de las universidades presentadas en la parte precedente, el mundo iberoamericano no sobresale en esta área. Al contrario, sus universidades parecen sufrir limitaciones importantes debido a sus características de gobierno universitario, tal y como se puede percibir tanto en América Latina como en España.

En un artículo reciente, el profesor chileno Andrés Bernasconi se propone explicar los pésimos resultados de las universidades de América Latina en los rankings internacionales (Bernasconi, 2013). Su punto de partida es la observación de que ninguna universidad de América Latina aparece dentro de las cien mejores del mundo, ni en el ranking del Times Higher Education (THS), ni el de Shanghái. El primero incluye solamente cuatro universidades de la región, y en el ranking de Shanghái se encuentran únicamente 10 universidades latinoamericanas. Aunque América Central y América del Sur tienen el 8,5% de la población del mundo y producen el 8,7% del PIB mundial, las universidades de la región representan solamente el 2,2% de las 500 universidades en el ranking de Shanghái, menos del 1,5% de las 400 universidades del ranking del THE, y el 2,6% de las 500 universidades en el ranking bibliométrico de Leiden. Bernasconi contrasta, en particular, los malos resultados de Brasil y México —respectivamente sexta y decimocuarta economías del mundo— con los impresionantes logros de pequeños países como Israel, con tres universidades entre las mejores cien del mundo según el ranking de Shanghái, o de Holanda, con dos universidades.

Mientras que muchos rectores de América Latina descartan estas comparaciones y las catalogan como inapropiadas, usando el argumento de que los rankings tienen un sesgo anglosajón y, por lo tanto, no son adecuados para medir la contribución única y específica de sus universidades — como lo indica la Declaración Final del encuentro organizado en mayo de 2012 por la Universidad Autónoma de México²—, Bernasconi atribuye los débiles resultados de las universidades de América Latina a la escasez de investigadores cualificados y a la gobernanza populista de las mismas. Según él, “la mayoría de las universidades de América Latina, especialmente las públicas, no tienen un liderazgo de alta calidad y tampoco una plataforma política interna que les permita emprender reformas. Por ello necesitan lograr acuerdos con los gobiernos (como lo hacen cada día más universidades en Europa, Australia y Asia) para encontrar nuevas estrategias y mecanismos para transformarse [...] En el área de la gestión de las

universidades, se requieren reformas para introducir modalidades de toma de decisión estratégica para el largo plazo y para limitar el efecto perjudicial de la política partidista en la vida académica.”

En gran parte, la situación en América Latina refleja estrechamente el modelo tradicional de gobernanza que sigue operando en España. De hecho, un estudio reciente solicitado por el gobierno español a un grupo de destacados académicos lamenta la ausencia de universidades de excelencia y la baja producción científica del país.³ En el último ranking de Shanghai (2013), ninguna universidad española aparece entre las primeras 200 universidades del mundo, mientras que muchos otros países europeos —como el Reino Unido, Francia o Alemania y pequeños como Suiza, Dinamarca o Suecia— están incluidos. La **Tabla 3** muestra el número de universidades europeas entre las 200 top en el orden del ranking de la primera universidad de cada país. Aunque las universidades españolas aparecen dentro de las 200 mejores en algunas disciplinas científicas, por ejemplo en el rango 51-75 en química y en el 76-100 en física, sus resultados globales no son muy competitivos comparados con la mayoría de los países de Europa del Oeste.

En los últimos cien años las universidades españolas no han producido ningún premio Nobel científico y la producción de patentes por parte de las universidades sigue siendo muy baja.

Además, las universidades españolas no solamente no figuran entre las mejores del mundo sino que tampoco funcionan por encima del promedio de Europa. Al contrario, el análisis del grado de atracción de investigadores y de la productividad de la investigación presentado en un libro sobre las universidades europeas publicado en 2011 ilustra los mediocres resultados de España comparados con el promedio de las universidades europeas (**Figura 2**). El índice calculado para cada país es una síntesis del número de publicaciones científicas, del número de

Tabla 3. Universidades europeas entre las 200 mejores del mundo

Países	Número de universidades
Reino Unido	19
Suiza	6
Francia	8
Dinamarca	3
Suecia	5
Alemania	14
Holanda	8
Noruega	1
Finlandia	1
Bélgica	4
Italia	4
Austria	1

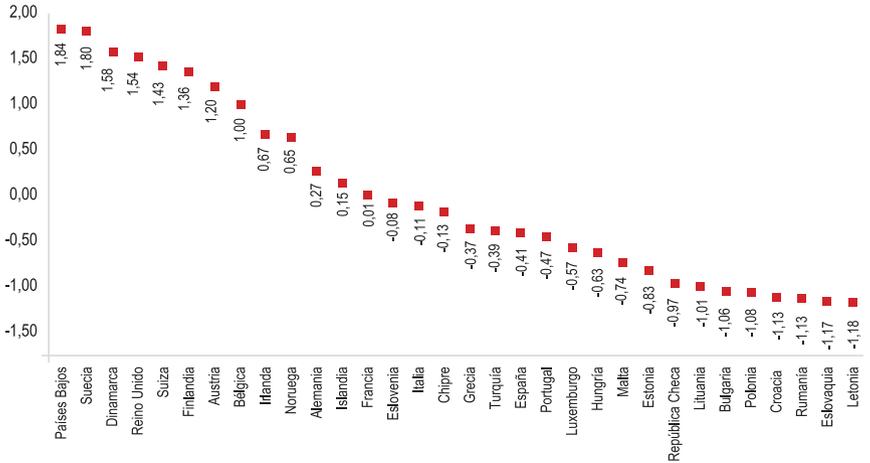
Fuente: ARWU 2013, Universidad Shanghai Jiatong
<http://www.shanghairanking.com/ARWU2013.html>

² <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120530142927343>

³ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español. Entregado al Ministro de Educación el 12 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/sistemauniversitario/propuestas-reforma.pdf>

universidades en el ranking de Shanghái relativo a la población de cada país, el número de investigadores extranjeros visitando un país bajo el programa Marie Curie, y el número de proyectos de investigación de la Unión Europea (ERC).

Figura 2. Grado de atraktividad y productividad de la investigación



Fuente: Hoareau et al, 2012

Además de señalar el nivel de financiamiento insuficiente, los miembros de la Comisión insistieron en la importancia de reformar la gobernanza de las universidades españolas, donde se observan los mismos desafíos que los afrontados por las universidades de América Latina.

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

Este informe incluyó algunas propuestas para modificar el sistema de gobierno de las universidades respetando la autonomía universitaria. Dichas propuestas enfatizaron especialmente “el elevado nivel académico y científico y el prestigio de quienes deban ocupar los cargos universitarios [...] pues estos tendrán la res-

ponsabilidad de diseñar y ejecutar la política de sus universidades. [...]” Esta Comisión resaltó especialmente este punto para el sistema español de universidades públicas, “pues solo una elevada competencia académica puede legitimar la participación en el gobierno de esas universidades que, repetimos, no son patrimonio de sus miembros (estudiantes, profesores, administrativos) sino de la sociedad que las financia. Por ello, entre otras propuestas, este informe recomendará que la búsqueda de académicos para el cargo de rector no esté circunscrita al ámbito nacional” (Informe de la Comisión, páginas 12 y 13).

El carácter inadecuado de la gobernanza de las universidades españolas está confirmado por los resultados de un estudio comparativo de la Asociación Europea de Universidades (AEU) sobre el nivel de autonomía en 26 países. Analizando las cuatro dimensiones fundamentales —autonomía organizacional, autonomía financiera, autonomía en el manejo de los recursos humanos y autonomía académica— los expertos de la AEU construyeron un índice para cada una de estas dimensiones principales y clasificaron a los países sobre esta base. La **Tabla 4**, que presenta los resultados del estudio, muestra de manera clara la posición desfavorable del sistema de educación superior español.

4. Importancia e impacto del gobierno universitario en las universidades de rango mundial

— *A mí personalmente me gusta mucho la universidad. Nos daban recursos e infraestructura, y no teníamos que producir nada.*

— *Tú nunca has estado fuera de la universidad. No te das cuenta de cómo son las cosas allá afuera. Yo sí trabajé en el sector privado. Nos exigen resultados.*

Dan Aykroyd hablando con Bill Murray en la película “Ghostbusters”, después de que ambos hubieran perdido su trabajo como investigadores en la universidad (citado en Penn, 2007).

Muchos países, incluso España con la iniciativa de Campus Internacionales de Excelencia, han mostrado interés en tener algunas universidades reconocidas como de “rango mundial”. Por ello se analizan en esta sección las características de las universidades de rango mundial, los factores de aceleración para mejorar las universidades y la importancia del ecosistema de la educación superior, entre las cuales el gobierno universitario es un aspecto crucial.

Características de las universidades de rango mundial

Sin desconocer las limitaciones metodológicas de cualquier tipo de ranking (**Recuadro 3**), los rankings internacionales identifican a las universidades top a nivel mundial como las que contribuyen de manera significativa a los avances

en el conocimiento a través de sus labores de investigación puntera, ofrecen una enseñanza de alta calidad con un currículo y métodos pedagógicos innovadores, integran la investigación en la enseñanza en los estudios de pregrado, y forman a egresados que destacan de manera excepcional tanto en el mercado laboral nacional como internacional. Estos eminentes logros y la reputación internacional que los acompaña son la esencia de las universidades de rango mundial.

¿Cómo se define una universidad de rango mundial (URM)? ¿Qué papel juega el gobierno universitario en este contexto? Este informe se basa en un marco analítico que destaca tres aspectos complementarios para analizar las URM y los factores que explican su desarrollo: (i) convergencia de las características internas fundamentales de las URM, (ii) presencia de factores favorables de aceleración, y

Recuadro 3. Entender y usar los “rankings” con cuidado

Así como el prestigio y tener acceso a “todo lo mejor” caracteriza cada vez más la compra de bienes de consumo (automóviles, bolsos y jeans, por ejemplo), los usuarios de la educación superior también buscan indicadores que mejoren su capacidad para identificar y acceder a las mejores universidades. En esta carrera por una educación de alto prestigio, muchos países están tratando de establecer “universidades de rango mundial” que encabezen el desarrollo de una economía basada en el conocimiento. Debido al poder de los rankings, las instituciones están tendiendo a buscar innovación e inversión a la luz de las metodologías de ranking, tal vez a costo de sus verdaderos puntos fuertes, posibilidades financieras y capacidad institucional.

A pesar de su carácter controvertido y deficiencias metodológicas, los de las universidades se han generalizado y es muy dudable que desaparezcan. Dado que ellos definen el concepto de “rango mundial” para una amplia audiencia, no pueden ser ignorados por todos los que estén interesados en evaluar el funcionamiento de las instituciones de educación superior. Las siguientes recomendaciones de carácter general, derivadas de un reciente análisis de varios de los rankings, tal vez puedan ayudar a los políticos, administradores y usuarios de la educación superior a determinar el valor real de las oportunidades educativas que ofrece una institución:

- Asegurarse de qué es exactamente lo que el ranking mide en realidad.
- Utilizar una gama de indicadores y medidas múltiples, en lugar de un único ranking ponderado.
- Ser consciente de la necesidad de comparar instituciones o programas similares.
- Las instituciones pueden utilizar los rankings para llevar a cabo planes estratégicos y mejorar la calidad.
- Los gobiernos pueden utilizar los rankings para fomentar una cultura de la excelencia.
- Los usuarios de los datos de los rankings los pueden utilizar como uno de los instrumentos disponibles para ofrecer información a los estudiantes, a las familias y a los empresarios, y para estimular debates públicos.

Fuentes: Salmi y Saroyan (2007); Rauhvargers (2011 y 2013).

(iii) alineamiento del ecosistema de educación superior.

Las URM son reconocidas esencialmente por la superioridad de sus resultados: producen egresados excepcionalmente cualificados y con alta demanda en el mercado laboral —no solamente nacional sino también internacional—; llevan a cabo investigación de vanguardia con publicaciones en las principales revistas científicas internacionales; y en el caso de instituciones orientadas hacia la ciencia y la tecnología, contribuyen a innovaciones tecnológicas a través de patentes y licencias. Este destacado desempeño puede atribuirse fundamentalmente a tres grupos complementarios de factores en juego en las mejores universidades: (a) una alta concentración de talento (profesores y estudiantes), (b) abundantes recursos para ofrecer un fértil ambiente de aprendizaje y para llevar a cabo investigaciones avanzadas y (c) una gobernabilidad favorable que fomente una visión estratégica, innovación y flexibilidad, y que permita que las instituciones tomen

Figura 3. Características de las URM. Alineación de factores claves



Fuente: Elaborado por Jamil Salmi.

decisiones y administren sus recursos sin ser obstaculizadas por reglas burocráticas. La interacción dinámica entre estos tres grupos de factores constituye la característica distintiva de las URM (**Figura 3**).

El primero, y tal vez el más importante, determinante de la excelencia es la presencia de una masa crítica de estudiantes excelentes y de profesores sobresalientes.

tes. Las URM seleccionan a los mejores estudiantes y atraen a los profesores e investigadores más cualificados, no solamente del país donde están ubicadas sino también del mundo entero.

La abundancia y el efectivo uso de los recursos es el segundo elemento que caracteriza a la mayoría de las URM, como respuesta a los enormes costos asociados con el funcionamiento de una compleja universidad dedicada a la investigación. Estas universidades tienen cuatro fuentes principales de financiamiento: los fondos provenientes del presupuesto del gobierno para gastos de funcionamiento y de investigación, los contratos de investigación de organizaciones públicas y empresas privadas, los recursos financieros generados por fondos de donaciones (*endowments*) y los derechos de matrícula.

La tercera dimensión tiene que ver con el marco regulador general, el entorno competitivo y el grado de autonomía académica y administrativa de que gozan las universidades. Las URM operan en un ambiente que favorece la competitividad, la investigación científica sin restricciones, el pensamiento crítico, la innovación y la creatividad. Es más, las instituciones que tienen una completa autonomía son también más flexibles, ya que no están limitadas por engorrosas burocracias y por normas impuestas desde el exterior, aún con los legítimos y exigentes mecanismos de rendición de cuentas a los que deben responder. Como resultado, pueden administrar sus recursos con agilidad y responder con prontitud a las exigencias de un mercado mundial que cambia rápidamente. Estos elementos de autonomía son necesarios, aunque no suficientes, para establecer y mantener universidades de rango mundial. Otras características fundamentales de gobernabilidad son necesarias también, tales como líderes capaces de inspirar y ser persistentes, una fuerte visión estratégica de los objetivos de la institución, una filosofía de la excelencia, y una cultura de reflexión, cambio y aprendizaje de la organización constantes.

Factores de aceleración

Un libro reciente compuesto de estudios de caso de algunas universidades europeas, asiáticas y latinoamericanas que han conocido un desarrollo rápido ha identificado una serie de “factores de aceleración” que pueden contribuir de manera positiva en la búsqueda de la excelencia (Altbach y Salmi, 2011). El primer factor consiste en aprovechar extensivamente la diáspora a la hora de crear una nueva universidad o de tratar de mejorar una institución existente. Tal y como lo ilustran las experiencias de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Pohang (POSTECH), en Corea del Sur y de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Hong Kong, la estrategia de atraer a destacados académicos que trabajan en buenas universidades en el extranjero para regresar a su país de origen es una manera

muy eficiente de fortalecer una institución académica de manera rápida.

El segundo factor es el uso del idioma inglés como lengua principal de enseñanza e investigación. Ello permite atraer a académicos y estudiantes extranjeros altamente cualificados, tal y como lo han logrado algunas universidades asiáticas —por ejemplo, la Universidad Nacional de Singapur, POSTECH y varias universidades chinas—, universidades escandinavas y universidades holandesas. Hasta la Universidad Politécnica de Milán, de trayectoria reconocida, que en mayo de 2012 anunció su intención de pasar todos sus programas de posgrado al inglés.

La tercera manera es concentrarse en programas focalizados (*niche programs*, en inglés), como las disciplinas de ciencias e ingeniería o la economía, lo que permite lograr una masa crítica más rápidamente, como lo ejemplifican los casos de la HKUST, la Escuela Superior de Economía en Moscú (HSE) y POSTECH.

La cuarta manera se apoya en un proceso de *benchmarking* para orientar los esfuerzos de mejora de las instituciones. La Universidad Shanghai Jiao Tong, por ejemplo, basó su trabajo de planeamiento estratégico en cuidadosas comparaciones con otras universidades chinas al inicio, y luego con algunas universidades extranjeras bien seleccionadas como modelo.

El quinto factor, y uno de los más importantes, tiene que ver con las innovaciones curriculares y pedagógicas que introducen estas universidades. HKUST fue la primera universidad con una organización académica y un currículo del estilo de las universidades estadounidenses en Hong Kong, lo que la hizo muy diferente de las universidades existentes que operaban bajo el modelo académico británico. En Moscú, la Escuela Superior de Economía fue una de las primeras instituciones de educación superior en Rusia en ofrecer programas que integran la enseñanza y la investigación, rompiendo con el modelo tradicional de separación entre docencia (en las universidades) e investigación (en los institutos de la academia científica). Este tipo de innovación —parte de la ventaja de los que entran tarde en un mercado (*latecomer advantage*)— es importante para lograr atraer a estudiantes que se arriesgan a matricularse en una nueva universidad desconocida en lugar de las instituciones más prestigiosas del lugar.

El último aspecto que merece ser mencionado es la necesidad, para seguir siendo una institución universitaria exitosa, de hacer esfuerzos continuos y mantener un sentido de la urgencia para evitar cualquier forma de complacencia. Esto implica tener un buen sistema de monitoreo y de autoevaluación para identificar puntos de disfunción, tensiones y amenazas, reaccionar rápidamente para superarlos y siempre buscar áreas para mejorar.

Importancia del ecosistema de la educación superior

Las mejores universidades del mundo no operan en el vacío. No basta con analizar lo que sucede dentro de las universidades de un país específico para entender y evaluar bien la dinámica existente detrás de sus logros, de sus dificultades o de sus fracasos. No se puede lograr una evaluación completa sin tener en cuenta algunos factores externos importantes de lo que se podría llamar el “ecosistema” de la educación superior. Estos factores pueden tener un efecto positivo o limitante, dependiendo de las circunstancias de cada país. Tal y como lo ilustra la **Figura 4**, las principales dimensiones del ecosistema incluyen los siguientes elementos:

- Entorno a nivel macro: la situación política y económica del país, junto con el nivel de legalidad y respeto de las libertades fundamentales de quienes influyen, en particular, en la gobernanza de las instituciones de educación superior (selección de los líderes universitarios), su nivel de financiamiento, la libertad académica y la seguridad para los individuos;
- Liderazgo al nivel nacional: visión y plan estratégico para configurar y orientar el futuro de la educación superior, y capacidad política y técnica para ejecutar las reformas necesarias;

Figura 4. Ecosistema de la educación superior



Determinantes del desempeño de las universidades

Fuente: Elaborado por Jamil Salmi.

Recuadro 4. Boston: la mayor concentración de premios Nobel en una misma ciudad

Subirse a la línea roja del metro de Boston, que va desde el centro hasta la Universidad de Harvard y al Massachusetts Institute of Technology (MIT), no tiene demasiada gracia. Vagones correctos para los estándares americanos y muy cutres para los europeos que se abarrotan en hora punta como en todas partes, y donde la gente viaja reconcentrada en sus asuntos como en todas partes. Solo una cosa cambia: los anuncios. Para empezar, las empresas todavía quieren contratar a gente y, por lo que piden, no parecen muy interesadas en el currículo ni en las cartas de recomendación del candidato. Veamos: "Si eres capaz de resolver esta ecuación, llámanos", dice un cartel que muestra una fórmula infinita y de resolución imposible para buena parte del género humano. "Si puedes mejorar esta línea de código, llámanos. Te contratamos", reza otro. También hay otro tipo de anuncios: "Si crees que tienes una depresión, te pagamos 200 dólares para que participes como voluntario en los ensayos clínicos de un nuevo fármaco". "Aquí se podría vivir solo de participar en experimentos de todo tipo", asegura Vicky Puig, neurocientífica, que lleva casi seis años y medio trabajando en el Picower Institute for Learn and Memory, uno de los mejores centros de neurociencia del mundo, situado en el corazón del MIT.

El metro se dirige a una zona geográfica con una altísima concentración de premios Nobel por metro cuadrado. En el MIT, 78; en Harvard University, 44; en Boston University, 5. Si estudias en el *Boston Area* (que incluye el centro de Boston y Cambridge), lo más normal es que tengas un profesor galardonado con un premio Nobel. La logística combinada con "una política migratoria inteligente", que consiste en captar a los mejores allá donde estén y becarlos, acaba de redondear la fórmula. Si en Harvard las matrículas cuestan una fortuna y el ambiente es elitista, en el MIT más del 50% de los estudiantes son hijos de personas que nunca han pisado la universidad (el 61% de los estudiantes de pregrado recibió una beca en 2013). Si en Harvard se reciben muchas donaciones de los exalumnos, en el MIT se recibe mucho dinero del Gobierno para financiar centros de investigación que sirven a la NASA y al Ejército. "Si llega un chico indio avalado como el mejor en matemáticas de su promoción, el MIT lo beca sin pensarlo dos veces. Se lo pagan todo. Es como un fichaje en el fútbol, que luego se va a amortizar".

Aquí nadie habla de vender empresas, dar el pelotazo y retirarse antes de los 30. Un científico de élite nunca se plantearía jubilarse. Los premios Nobel que hay aquí no se jubilan nunca. Aunque sean multimillonarios, no les pasa por la cabeza irse. Trabajan hasta que se mueren. Hay gente de 80 años en activo que son muy ricos. La ciencia te engancha, y eso no se cura.

Fuente: Karelía Vásquez. El País, 5 de mayo de 2013

http://elpais.com/elpais/2013/05/01/eps/1367419412_106866.html Fuente: Salmi, 2009.

- **Gobernanza y marco regulatorio:** estructuras y procesos de gobernanza a nivel nacional e institucional que determinan el nivel de autonomía del que disfrutaban las instituciones de educación superior así como los mecanismos de rendición de cuentas que tienen que seguir. Este aspecto es particularmente importante desde el punto de vista de las políticas de gestión de recursos humanos que permiten a las universidades de investigación emergentes atraer y retener a académicos destacados.
- **Sistema de aseguramiento de la calidad:** el marco institucional y los instrumentos para evaluar y fomentar la calidad de la investigación, de la enseñanza y del aprendizaje;

- Recursos e incentivos financieros: el volumen total de recursos disponibles para financiar la educación superior (movilización de recursos públicos y privados) y los mecanismos para la asignación de estos recursos entre las instituciones de educación superior.
- Ubicación: la calidad de las características económicas, sociales y culturales y de las infraestructuras disponibles en el lugar geográfico de las instituciones de educación superior del área geográfica de influencia, en particular, que permita atraer a académicos de alto nivel y a estudiantes talentosos. Dentro de estos aspectos están los servicios públicos, la infraestructura de ocio, la vivienda, el transporte y la calidad del medio ambiente; y finalmente,
- Infraestructura digital y de telecomunicaciones: la disponibilidad de conexión de banda ancha y soporte de conectividad que den apoyo, de manera eficiente, confiable y económica, a los servicios educativos, de investigación y administrativos ofrecidos por las instituciones de educación superior.

El tema de la ubicación, en particular, es muy importante para las universidades de más alto nivel, tal y como lo ilustra el recuadro 4 sobre la riqueza intelectual de la ciudad de Boston en los EE.UU.

Impacto del gobierno universitario

En 2006, la revista británica *The Economist* caracterizó el sistema de educación superior de los Estados Unidos como “el mejor del mundo”, atribuyendo sus resultados excepcionales no solo a la riqueza del país sino también a la relativa independencia de las universidades respecto al Estado, al espíritu competitivo que abarca todos los aspectos de su funcionamiento, y a su capacidad para conseguir que el trabajo académico sea pertinente y útil para la sociedad. El artículo observó que el ambiente en el cual funcionaban las universidades de los EE.UU. favorecía la competitividad, la investigación científica sin restricciones, el pensamiento crítico, la innovación y la creatividad (*The Economist*, 2006).

Los resultados de una investigación científica comparativa entre las universidades europeas y las universidades de los EE.UU. apoyan estas observaciones. El trabajo del economista de Harvard, Philippe Aghion y de sus colegas demuestra que, aparte de un mayor financiamiento, la gobernanza favorable es el factor más importante para explicar la mejor posición de las universidades de los EE.UU. en los rankings internacionales. En un comentario sobre el inferior desempeño de las universidades europeas, Aghion escribió que “...sufren una gobernabilidad deficiente, una falta de autonomía y, muchas veces, incentivos perversos.” (Aghion et al., 2007, p. 1).

Otro estudio que presentó los resultados de una encuesta sobre las universidades europeas de investigación indicó que el rendimiento en la producción científica estaba relacionado de manera positiva con el grado de autonomía de las universidades en la muestra de la encuesta, especialmente en cuanto a la capacidad de contratar a profesores y a la libertad para fijar los salarios que permiten atraer a destacados académicos (Aghion et al., 2009). Con respecto a la composición de los directorios de las universidades, el mismo informe concluye que “tener una importante representación externa en el consejo parece ser una condición necesaria para garantizar la posibilidad de emprender reformas dinámicas que tengan en cuenta los intereses institucionales de largo plazo sin demora”.

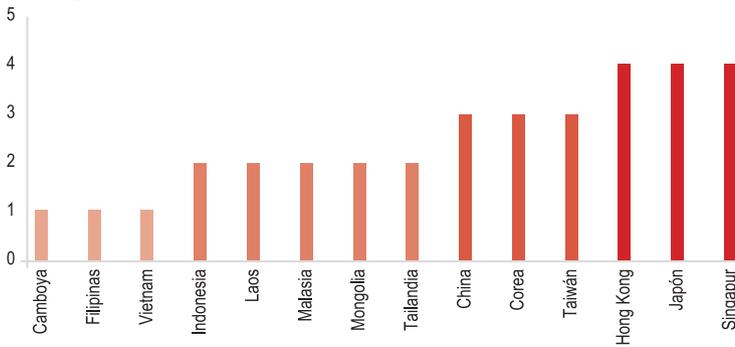
En su reciente libro —*A Chance for European Universities*—, el exministro de Educación de Holanda y hasta hace poco rector de la Universidad de Maastricht, Jo Ritzen, concluye que para ser más exitosas, las universidades europeas tienen que dejar de ser instituciones burocráticas y transformarse en universidades innovadoras (Ritzen, 2011).

Lo que revela la comparación entre las universidades europeas y las de los Estados Unidos se observa también en otras partes del mundo. Según los resultados de una serie de recientes estudios de caso sobre universidades jóvenes de investigación en Rusia, Chile, México, India, Corea del Sur, Hong Kong, China, Singapur y Malasia, las instituciones con más autonomía no están limitadas por regulaciones externas que impiden su flexibilidad. Como consecuencia, logran manejar sus recursos —financieros y humanos— con más agilidad para responder a los rápidos cambios en el entorno global de la educación y competir mejor (Altbach y Salmi, 2011). Las conclusiones más impactantes provienen de la comparación entre la Universidad Nacional de Singapur (NUS) y la Universidad de Malaya, dado su idéntico patrimonio cultural y sus orígenes coloniales comunes. La Universidad de Malaya fue fundada con dos campus, uno en Kuala Lumpur y el otro en Singapur. Después de la independencia de Malasia y la separación de Singapur, el primer campus evolucionó convirtiéndose en la Universidad de Malaya, la mejor universidad del país, mientras que el otro campus se transformó en la Universidad Nacional de Singapur. De acuerdo con los rankings internacionales, la NUS está hoy en día dentro de las mejores universidades del mundo (grupo de las primeras 101 a 150 universidades en el ranking de Shanghái de 2013), mientras que la Universidad de Malaya se esfuerza a duras penas para sobrevivir como una universidad de investigación de segunda categoría (grupo 401 a 500 en el ranking de Shanghái de 2013).

Dentro de los diferentes factores que explican la brecha de desempeño entre las dos universidades, el estudio de caso muestra claramente el rol trascendental

del modo de gobierno universitario. La Universidad de Malaya opera bajo las normas rígidas del servicio público que le hacen difícil, si no imposible, proporcionar paquetes de compensación competitivos para atraer a los profesores e investigadores más sobresalientes, especialmente si son extranjeros. En cambio, la NUS no está limitada por restricciones burocráticas similares. A comienzos de la década de 2000 el proyecto PS21 de reforma del servicio público de Singapur tenía como objetivo promover una cultura de excelencia e innovación en todas las instituciones públicas, incluidas las dos universidades del Estado de Singapur.

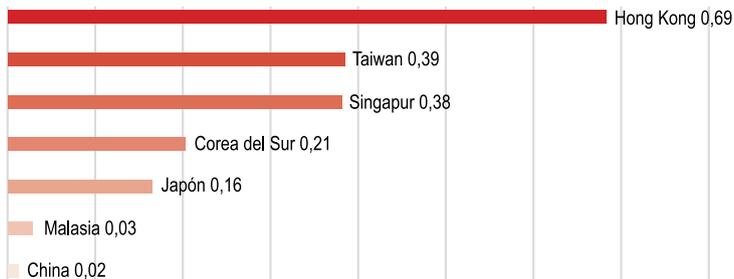
Figura 5. Grado de autonomía de las universidades públicas en Asia del este



Fuente: Raza, 2010

Como consecuencia, la NUS es capaz de atraer a investigadores y profesores de todo el mundo, pagarles un salario competitivo en el mercado global y ofrecer incentivos para estimular la productividad y retener a los mejores. Irónicamente, un buen número de los más importantes investigadores de Malasia han sido reclutados por la NUS.

Figura 6. Número de universidades en el ranking de Shanghai por millón de habitantes (2013)

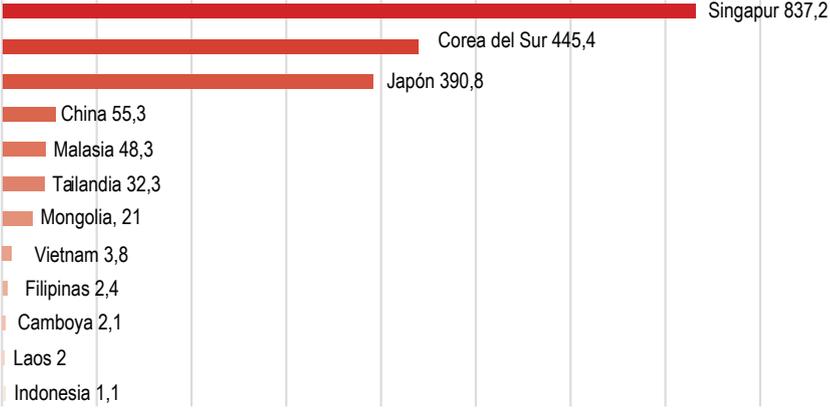


Fuente: ARWU, 2013.

Adicionalmente, los criterios de selección del rector de la NUS son estrictamente profesionales mientras que, hasta 2008, el rector de la Universidad de Malaya era nombrado por el Gobierno en base a consideraciones esencialmente políticas y los rectores de las demás universidades de Malasia siguen siendo designados directamente por el Gobierno (Altbach y Salmi, 2011).

De forma general, los estudios de caso en el libro editado por Altbach y Salmi (2011) destacan la importancia del ecosistema para la educación superior, incluso el marco regulatorio favorable, que permiten aprovechar los factores de acelera-

Figura 7. Número de universidades en el ranking de Shanghái por millón de habitantes (2013)



Fuente: National Science Foundation, EEUU.

ción descritos en la primera parte de esta sección. Este resultado está confirmado por una encuesta sobre el nivel de autonomía de las universidades públicas en Asia del Este, basada en una consulta con expertos en los países considerados (figura 5).

Los tres países asiáticos con el más alto grado de autonomía —Singapur, Japón y Hong Kong— están también dentro de los países con el mayor resultado en el desempeño de su sistema de educación superior, medido tanto por los rankings internacionales como por su producción científica. Para ilustrar estos logros, la **Figura 6** presenta el número de universidades de países asiáticos que aparecen en el ranking de Shanghái en relación con la población del país. Con el mismo propósito, la **Figura 7** muestra el número de publicaciones científicas por mil habitantes en los principales países de Asia del Este.

Finalmente, conviene enfatizar que, aunque la abundancia de recursos finan-

cieros es un importante factor de desempeño, no sirve mucho en ausencia de una gobernanza favorable. Quizás uno de los ejemplos más ilustrativos sea el caso de la Universidad de São Paulo (USP), la mejor universidad de Brasil. ¿Cómo es posible que la USP, la principal universidad de un gran país que tiene la quinta población y la sexta economía del mundo, no esté entre las cien mejores universidades en las clasificaciones internacionales, a pesar de tener algunas de las características de las universidades de rango mundial? Cuando se creó en 1934, los fundadores y primeros dirigentes de la USP se aseguraron de contratar solo a profesores destacados de toda Europa (Schwartzman, 2005). Hoy día, es la institución más selectiva de Brasil, tiene el mayor número de prestigiosos programas de posgrado, y cada año produce más doctores que cualquier universidad de los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, su habilidad para administrar sus recursos se ve limitada por las rígidas normas de la Administración pública, a pesar de ser la universidad más rica no solamente en Brasil sino en toda América Latina. A esto se añade el hecho de que, en la USP al igual que en otras universidades brasileñas, el espíritu de democracia se ha traducido en múltiples órganos representativos (asambleas), que impiden la toma de decisiones ágil y la ejecución de cualquier reforma con visión de futuro. La USP tiene muy pocos vínculos con la comunidad investigadora internacional, y solo el 3% de sus estudiantes son de fuera de Brasil. La universidad está muy concentrada en sí misma: la mayoría de los estudiantes proceden del estado de São Paulo, y la mayor parte de los profesores son graduados de la USP —esta última característica de endogamia es también una característica típica de las universidades del sur de Europa— (Salmi, 2009). Según el experto más reconocido en educación superior brasileña, Simon Schwartzman (2005), la barrera más importante es la ausencia de una visión de excelencia que desafíe el statu quo e intente transformar la universidad. Se puede observar la falta de una ambiciosa visión estratégica tanto a nivel nacional como a nivel estatal y entre los dirigentes universitarios.

A finales de 2009, un grupo minoritario de profesores de la USP publicaron unas cartas y crearon un sitio web para expresar su gran preocupación por el estado y las perspectivas de desarrollo de la Universidad. Los extractos siguientes confirman el análisis del profesor Schwartzman:

Los firmantes de este documento comparten con otros colegas que han expresado en la prensa la profunda convicción de que la USP hoy en día se enfrenta a una importante crisis, cuyas características y límites aún no están bien definidos. Esta crisis es visible en el malestar que se ha acumulado en la comunidad académica en los últimos años y puede poner en peligro el mantenimiento de la posición de la Universidad en el panorama nacional e internacional.

Las raíces de la crisis actual parecen residir en la dificultad para la Universidad de adaptarse a los cambios que están teniendo lugar en el mundo, y que afectan a la Universidad de manera profunda.

El primer paso en el diagnóstico es reconocer que la USP está lejos de ser una universidad de rango mundial... Un mínimo de honestidad intelectual nos serviría incluso a nivel nacional, ya que, mientras que varias universidades y centros de investigación en Brasil han logrado avances considerables en los últimos años (es cierto que muchas veces desde niveles más modestos), la USP parece estar parada o incluso haciendo marcha atrás.

De hecho, el aumento de la pobreza intelectual de los líderes académicos, la osificación de las obsoletas estructuras burocrático-académicas, el anarcosindicalista carnaval de cada año, la balcanización de las relaciones interdepartamentales, la total ausencia de mecanismos de control y evaluación y la atomización de la actividad individual de investigación, hacen aumentar nuestro pesimismo, y en muchos casos conducen a un progresivo distanciamiento de los mejores investigadores, que prefieren aislarse por completo, protegiéndose de tener que vivir en una situación de malestar crónica sobre la cual no tienen control o influencia ⁴.

Hasta los grandes aportes de recursos adicionales, como está sucediendo en los países europeos y asiáticos que han lanzado iniciativas de excelencia, con mucha dificultad pueden lograr sus objetivos de mejora de la calidad académica si no se apoyan en condiciones óptimas de gobernanza.

En Alemania, por ejemplo, donde las universidades funcionan como organismos públicos regidos por las reglas de la administración pública de cada Estado, las universidades beneficiarias de la *Iniciativa de Excelencia* establecieron estructuras innovadoras para montar sus nuevos programas de doctorados y sus centros de investigación multidisciplinarios. Pero se ha presentado el gran riesgo de crear islas de excelencia en el medio de universidades que continúan operando de manera tradicional con las limitaciones del sector público, lo que significa que dos estructuras paralelas coexisten en la misma institución. El resultado es que el marco regulatorio no favorable con el que las universidades alemanes tienen que funcionar les impide aprovechar plenamente los recursos adicionales que aporta la *Iniciativa de Excelencia*. La institucionalización de las innovaciones requeriría la integración de los nuevos centros de investigación en la estructura normal de las universidades, pero esto no se podría hacer sin el compromiso de las antiguas facultades de asignar recur-

4 <http://www.usp.br/nupps/unidebate>, 5 Entrevistas del autor con académicos franceses en julio de 2012.

sos suficientes, dentro del presupuesto normal, para ofrecer puestos permanentes a destacados académicos reclutados por cinco años con los recursos de la *Iniciativa de Excelencia*. Por esta razón, a las universidades no les será fácil sostener los cambios positivos que han introducido sin modernizar el gobierno universitario.

En España, la Comisión de Expertos conformada en 2011 para evaluar la ejecución del programa de Campus Internacionales de Excelencia concluyó que las formas tradicionales de gobernanza eran el principal obstáculo afrontado por las universidades del país.

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

(Tarrach et al., 2011, p. 4).

Un libro reciente sobre las universidades rusas, país cuyo Gobierno acaba de anunciar una nueva *Iniciativa de Excelencia* en julio de 2013, concluye que a pesar del financiamiento adicional otorgado, las universidades seleccionadas están muy limitadas por la falta de autonomía y que, por lo tanto, les será difícil competir de manera efectiva a nivel internacional (Kastouéva-Jean, 2013).

Una situación similar se encuentra en Taiwán, donde una evaluación de la reciente *Iniciativa de Excelencia* observó que la estructura de salarios muy rígida que las universidades públicas tienen que respetar no les permitía atraer y retener a investigadores extranjeros top como parte de su estrategia de búsqueda de la excelencia académica (Hou y Chiang, 2012). Incluso en Francia, donde a pesar de la reforma de la gobernanza puesta en marcha en 2009 las universidades siguen sufriendo serias rigideces que les impiden crear puestos de manera autónoma y hacen imposible ofrecer salarios atractivos a los académicos más reconocidos, especialmente si se trata de investigadores extranjeros. Tampoco se puede invitar a profesores visitantes si tienen más de 65 años, debido a las reglas de la Administración pública francesa⁵.

5. Conclusión

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

Sitio web Educause.com (2 de mayo 2013)

Tal y como recientemente observó el Primer Ministro de la provincia canadiense de Ontario, en el largo plazo la fuente principal de ventaja comparativa para el progreso económico de los países no será tanto el acceso al capital o la disponibilidad de recursos naturales sino el talento de su población. Esta convicción se refleja claramente en la prioridad que las naciones de Asia del Este y los países escandinavos han dado al desarrollo de su sistema de educación a todos los niveles. En cambio, España, como casi todos los países de América Latina, todavía no ha logrado poner los recursos humanos en el centro de sus esfuerzos de crecimiento económico y de transformación social. La presente crisis económica y financiera hace aun más difícil la mirada hacia el largo plazo que requiere la inversión en la educación superior.

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

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

En todos los países iberoamericanos, emprender verdaderas reformas será posible solamente si se logra construir un consenso nacional sobre la urgencia de emprender reformas y sobre los aspectos prioritarios de gobernanza para darle un salto cuantitativo y cualitativo al sistema de educación superior. En un artículo reciente, la revista británica *The Economist* planteó el concepto de “emprender reformas a la danesa” (“*let’s go Denmark*”) para describir la cultura de transigencias negociadas y el modo de cambio político equilibrado, audaz y consensuado al mismo tiempo, que ha permitido la transformación exitosa de los países de Europa del norte en economías dinámicas basadas en el conocimiento sin perder su carácter de sociedad armónica y solidaria con un alto grado de cohesión e inclusión social. Así que quizás el desafío más grande para España y los países de América Latina sea em-

prender una reforma a fondo de la educación superior concebida y aceptada como política del Estado a largo plazo, no preparada e identificada como la reforma de un gobierno en particular limitada por el horizonte electoral clásico de corto plazo. Únicamente de esta manera pueden estos países aspirar a un mayor desempeño de su sistema de educación superior y a un fuerte impacto en el desarrollo económico y social, al igual que los países en otras partes del mundo que han apostado por el desarrollo basado en el conocimiento.

Referencias

- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2009). “The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the US.” Working Paper 14851. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A.; Sapir, A. (2007). “Why Reform Europe’s Universities?”. Policy Brief 2007/04. Brujas y Bruselas: Lisbon Institute.
- Altbach, P.; Salmi, J. (2012). “International advisors – A valuable asset or an added expense?” University World News. Issue No. 217, 15 April 2012. <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20120411172913611>
- Altbach, P. Salmi, J. (eds.) (2011). The Road to Academic Excellence: the Making of World - Class Research Universities. Washington DC: The World Bank. Directions in Development. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/09/28/000333038_20110928021346/Rendered/PDF/646680PUB0acad00Box361543B00PUBLIC0.pdf
- Barber, M.; Donnelly, K.; Rizvi, S. (2013). An Avalanche is Coming: Higher Education and the Revolution Ahead. Londres: IPPR. [http://med.stanford.edu/smili/support/FINAL%20Avalanche%20Paper%20110313%20\(2\).pdf](http://med.stanford.edu/smili/support/FINAL%20Avalanche%20Paper%20110313%20(2).pdf)
- Bernasconi, A. (2013). “Rankings expose weaknesses in research and governance.” University World News. Issue No. 275, 8 June 2013.
- Bernasconi, A. (2007). “Are There Research Universities in Chile?” En Philip G. Altbach y Jorge Balán (eds.) (2007). World Class Worldwide. Transforming Research Universities in Asia and Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 234-259
- Bok, D. (1990). Universities and the Future of America. Durham, NC: Duke University Press. Citado en R. C. Richardson, Jr.; K.R. Bracco; P.M. Callan;

J.E. Finney (1998). *Higher Education Governance: Balancing Institutional and Market Influences* (San Jose, CA: National Center for Public Policy and Higher Education), 13.

- Eastermann, T.; Nokkala, T.; and M. Steinel (2011). *University Autonomy in Europe II: the Scorecard*. Brussels: European University Association. http://www.eua.be/Libraries/Publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx

- Hoareau, C., Ritzen, J.; Marconi, G. (2012). *The State of University Policy for Progress in Europe*. United Nations University. <https://mail.google.com/mail/ca/u/0/?ui=2&ik=6e65630a5d&view=att&th=140bee01ab69ef55&attid=0.1&disp=safe&zw>

- Hou, A.; Ince, M.; Chiang, C.L. (2012). "A reassessment of Asian pacific excellence programs in higher education: the Taiwan experience". *Scientometrics*. Volume 92, Number 1, April 2012.

- Kastouéva-Jean, T. (2013). *Les universités russes sont-elles compétitives?* Paris: CNRS Editions.

- Jennings, M.V. (2004). "A thin line between love and hate: Institution rankings are here to stay". *Currents*, pp. 22-25.

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EUROPA II¹

INTRODUCCIÓN

La gobernanza en las universidades y la relación entre el Estado y las instituciones de educación superior han generado un intenso debate en los últimos años, puesto que son vistos como condiciones importantes para la modernización de las universidades europeas. La Asociación Europea de Universidades (AEU) ha monitoreado y analizado el desarrollo e impacto de la autonomía y otras reformas relacionadas a través de un amplio número de estudios, así como mediante debates con los grupos de interés, conferencias y su Programa de Evaluación Institucional.

La importancia de la autonomía para las universidades de la AEU se aprecia en los hallazgos del Reporte de Tendencias del 2010 de la AEU en el cual el 43% de las universidades encuestadas vieron la reforma de la autonomía como uno de los desarrollos institucionales más importantes de la década pasada (Sursock & Smidt 2010:18). Otros estudios demuestran también los efectos positivos de la autonomía institucional (Aghion et al. 2008:5; Reichert & Tauch 2005:7; Estermann & Bennetot Pruvot 2011).

La Autonomía en las Universidades de Europa I (Estermann & Nokkala 2009) provee información sobre la autonomía institucional. El estudio busca que los encargados de las universidades y los reformadores de políticas puedan comparar de forma más efectiva los sistemas en Europa. El proyecto representa un paso adelante en este proceso ya que muestra el estado de los asuntos de la autonomía en las universidades y clasifica los sistemas de educación superior de acuerdo a su grado de autonomía.

Desarrollar una metodología que mide y clasifica los diferentes niveles de autonomía universitaria en los sistemas de educación superior es entrar en un te-

territorio nuevo. Su objetivo es comprometer a todos los actores claves en un debate más profundo sobre la autonomía y ayudar a mejorar los sistemas de educación superior. Al involucrar al sector universitario, representado por los rectores de las conferencias europeas nacionales, logra una perspectiva institucional sobre autonomía universitaria en todos los niveles.

Políticas de la AEU

La Declaración de Salamanca, 2001, cuyo lema es autonomía con rendición de cuentas, manifiesta:

“Las instituciones europeas de educación superior aceptan los desafíos de operar en un ambiente nacional, europeo y mundial más competitivo, pero para hacerlo necesitan de libertad gerencial, marcos regulatorios claros y que ofrezcan apoyo y financiamiento justo; caso contrario estarán en desventaja para cooperar y competir. Las dinámicas necesarias para desarrollar el Área de la Educación Superior en Europa permanecerán incompletas o no serán competitivas, si se mantiene el sistema actual de control administrativo y financiero, y de sobre regulación existente en varios países”.

La Declaración Graz (2003) expresa:

“Los gobiernos deben empoderar a las instituciones y fortalecer su autonomía proveyéndolas de entornos legales y de financiamiento estables. Las universidades deben aceptar la conveniencia de rendir cuentas y asumir la responsabilidad de implementar reformas en cercana cooperación con sus estudiantes y grupos de interés, mejorando su gerencia estratégica y la calidad institucional”.

“Los gobiernos deben empoderar a las instituciones y fortalecer su autonomía proveyéndolas de entornos legales y de financiamiento estables. Las universidades deben aceptar la conveniencia de rendir cuentas y asumir la responsabilidad de implementar reformas en cercana cooperación con sus estudiantes y grupos de interés, mejorando su gerencia estratégica y la calidad institucional”.

La Declaración de Lisboa (2007) enuncia las cuatro dimensiones básicas en la autonomía:

1. Autonomía académica (decidir sobre las carreras a ofrecer, el currículo y métodos de enseñanza; decidir las áreas, métodos y alcance de la investigación);

¹ Este texto resume la publicación: University Autonomy in Europe II, The Scorecard, Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Stein, 2011. Copyright ©2011 European University Association. Traducción: Ing. Rosa Matilde Ochoa Reyes, Fuente: http://www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=2

2. Autonomía financiera (recaudar y distribuir fondos, decidir las tarifas de las matrículas a cobrar, retener fondos públicos no usados);
3. Autonomía organizacional (establecer la estructura y los estatutos de la universidad, hacer contratos, elegir los órganos/personas responsables de la toma de decisiones);
4. Autonomía sobre el personal (responsabilidad sobre reclutamiento, salarios y promociones).

La Declaración de Praga (2009) propone 10 factores de éxito de las universidades europeas para la siguiente década, uno de los cuales es la autonomía:

“Las universidades necesitan fortalecer su autonomía para servir mejor a la sociedad y, específicamente, para asegurar marcos regulatorios favorables que permitan a los líderes universitarios diseñar eficientemente sus estructuras internas, seleccionar y entrenar su personal, dar forma a los programas académicos, y usar los recursos financieros. Todo esto alineado con el perfil y misión institucional particular de cada universidad”.

La Comisión Europea y un número significativo de gobiernos europeos también han reconocido la necesidad de desarrollar la autonomía en las universidades. En su comunicado *Delivering on the Modernization Agenda for Universities: Education, Research and Innovation* (Mayo 2006), la Comisión Europea marcó como prioridad la creación de nuevos marcos para las universidades, caracterizados por una autonomía mejorada y por la rendición de cuentas. El Consejo de la Unión Europea (2007) confirmó dicho enfoque y destacó de modo explícito el enlace entre la autonomía y la habilidad de las universidades de responder a las expectativas de la sociedad.

La autonomía de las universidades no es solo crucial para alcanzar los objetivos europeos de educación superior, sino que es también un factor determinante para alcanzar los objetivos de investigación europea, declarados en el European Commission's Green paper “The European Research Area: New Perspectives” (Abril 2007).

La iniciativa “Unión de Innovación” de la Estrategia Europea al 2020 para el Crecimiento Inteligente, Sostenible e Inclusivo (2010), declara la necesidad de que las universidades europeas se liberen de la regulación rigurosa y el micro-maño a cambio de una rendición de cuentas transparente.

La declaración de la AEU sobre la iniciativa “Unión de Innovación” concluye que el progreso de la autonomía en las universidades será un componente esencial para lograr los objetivos de la iniciativa.

El Trabajo de la AEU en relación a la Autonomía

Los reportes “*Financially Sustainable Universities: Towards full costing in European universities*”, “*Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams*”, y “*Institutional Diversity in European Higher Education*”, proveyeron evidencia empírica para las declaraciones de la AEU sobre la autonomía universitaria.

Estos reportes mostraron, por ejemplo, que la autonomía ayuda a mejorar los estándares de calidad. Uno de ellos indica que “existe clara evidencia de que el éxito para mejorar la calidad en las instituciones está directamente relacionado con el grado de autonomía que ésta tenga” (Reichert & Tauch 2005:7). Esta correlación fue recientemente confirmada por el estudio de la AEU del 2010 (Surssock & Smidt 2010).

El estudio Universidades Sostenibles Financieramente II: Diversificación de fuentes de fondo en las universidades europeas, muestra que la habilidad de las universidades de generar ingresos adicionales se relaciona con el grado de autonomía institucional proporcionado por el marco regulatorio en el cual opera. La relación se establece para todas las dimensiones de la autonomía, incluyendo la organizacional, financiera, de personal y académica.

La información revela que la autonomía financiera está más relacionada con la capacidad de las universidades de atraer ingresos provenientes de otras fuentes de fondos. La autonomía de reclutar y establecer los niveles salariales para el personal académico y administrativo también está directamente relacionada con la diversificación de fuentes de ingresos (Estermann & Bennetot Pruvot 2011). Finalmente, mitigar los riesgos asociados con la sobredependencia de un solo proveedor de fondos, contribuye al fortalecimiento futuro de la autonomía institucional.

Con el fin de que el cuerpo universitario y las autoridades regulatorias puedan comparar los sistemas de Europa de forma fructífera, la AEU empezó en 2007 a coleccionar información sobre la autonomía en las universidades, y en el 2009 publicó los resultados en el reporte La Autonomía en las Universidades de Europa I. El estudio compara 34 países europeos y analiza más de 30 diferentes indicadores en cuatro áreas claves de la autonomía: organizacional (estructuras académicas y administrativas, liderazgo y gobernanza), académica (campos de estudio, número de estudiantes, selección de estudiantes, y estructura y contenido de las carreras), financiera (levantamiento de fondos, capacidad de préstamos y propiedad de los establecimientos educativos), y de personal (capacidad de reclutar, promover y desarrollar el personal académico y no académico con independencia).

El estudio reveló que las reglas y condiciones con que operan las universidades europeas difieren mucho, lo cual se ve reflejado en la amplitud de enfoques en la actual búsqueda de balance entre autonomía y rendición de cuentas, como respuesta a las demandas de la sociedad y al entendimiento cambiante de la responsabilidad pública sobre la educación superior.

El estudio confirma la tendencia general hacia un incremento en la autonomía de las universidades, pero muestra también que un gran número de países falla todavía en otorgar suficiente autonomía a sus universidades, y presenta casos en los que la autonomía se redujo. También se observa brechas entre la autonomía formal o teórica y el grado en que las universidades actúan con independencia real.

Desde su puesta en marcha en el 2008, la AEU ha monitoreado la evolución y el impacto de la crisis económica y sus efectos en los sistemas de educación superior en Europa, incluyendo un análisis sobre cómo la crisis afecta la naturaleza del financiamiento público y cómo dichos cambios influyen en las universidades a nivel institucional.

Esto reveló que el financiamiento público no sólo está disminuyendo sino también cambiando en la naturaleza y en la forma en la que es provisto: cada vez más, el financiamiento público va condicionado a un uso específico o acompañado de más requerimientos de rendición de cuentas. Esto da a las autoridades públicas más poder de dirección sobre las universidades, trunca su autonomía y contribuye significativamente a la disminución de su capacidad para manejar libremente sus fondos.

El monitoreo de la AEU sobre el impacto de la crisis muestra que la habilidad de una universidad para responder efectivamente a una dificultad económica también depende del nivel de autonomía institucional y, especialmente, financiera (“Impacto de la crisis económica en las Universidades Europeas”, AEU 2011). En este sentido, la autonomía es vista como uno de los prerrequisitos que capacitan a las instituciones a distribuir estratégicamente sus fondos y proteger aquellas áreas que son cruciales para alcanzar su misión institucional.

Otros estudios e investigaciones

Varios estudios aportaron al desarrollado conceptual de la autonomía institucional (Anderson & Johnson 1998; Ashby & Anderson 1966; Berdahl 1990; Verhoerst et al. 2004). Otros profundizaron en la relación entre las instituciones de educación superior y el Estado (e.g. Dill 2001; Ordorika 2003), o entre esas instituciones y los órganos regulatorios, generalmente de financiamiento (Koh-tamäki 2009), o en la libertad académica (Karran 2009; Romo de la Rosa 2007), la medición de rendición de cuentas (Salmi 2007), y las bases políticas e históricas

que definen la autonomía (Felt & Glanz 2002; Huisman 2007; Ordorika 2003).

A menudo la autonomía es solo una parte de otros estudios mayores sobre gobernanza y manejo de la educación superior. Dos publicaciones recientes (Boer et al. 2010; Jongbloed et al. 2010), impulsadas por la Comisión Europea, se enfocan en la relación entre los cambios de políticas relacionadas con la gobernanza en la educación superior y sus efectos en el financiamiento de los sistemas de educación superior en 33 países europeos. Estos estudios también muestran la relación entre la Agenda de Modernización Europea y las reformas en gobernanza.

El estudio de gobernanza concluye que a pesar del aumento general de la autonomía institucional, existen diferencias significativas entre las distintas dimensiones de la autonomía: la *organizacional* es todavía bastante restringida, mientras que la financiera es de nivel intermedio. El estudio muestra una relación entre el desempeño de las universidades y su autonomía institucional.

Otros estudios relacionan la gobernanza de las universidades con su desempeño, por ejemplo “Aspiraciones superiores: agenda para reformar las universidades europeas” (Aghion et al. 2008), analiza la relación entre ranking de desempeño, nivel de autonomía y nivel de financiamiento público.

Un estudio reciente del Banco Mundial (Fielden 2008) se centra en las estructuras, procesos y actividades de planificación y dirección de las instituciones de educación superior, con énfasis en estrategia, financiamiento, gobernanza, aseguramiento de la calidad y manejo institucional. El estudio se enfoca en los países de la *Commonwealth* y toma ejemplos de regiones de habla francesa y de América Latina.

El informe Eurydice 2008 sobre *Gobernanza en la Educación Superior* en Europa analizó políticas, reglamentos oficiales, derechos y responsabilidades en la gobernanza de las instituciones y concluyó que “existe en general, en toda Europa, la tendencia hacia marcos regulatorios menos restrictivos ya que una variedad de modelos nacionales se han desarrollado dentro de contextos de autogobierno académico y de rendición externa de cuentas”.

PROYECTO SCORECARD SOBRE AUTONOMÍA

Propósito y objetivo

ScoreCard para la Autonomía tiene entre sus propósitos la evaluación comparativa de las políticas nacionales y la sensibilización de las universidades.

El proyecto provee un panorama detallado del estado actual de la autonomía institucional en 26 países europeos, considerando los marcos legales en los que operan las instituciones de educación superior. Actualiza información del estudio

del 2009 “Autonomía de las Universidades en Europa I” (Estermann & Nokkala 2009), e incluye nuevos elementos de autonomía. Adicionalmente examina con más detalle algunos aspectos de la autonomía institucional, como el involucramiento de miembros externos en los órganos de gobierno y los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Su objetivo es servir de referencia para futuros estudios y proporcionar un conjunto comparable de datos para establecer una relación entre autonomía y otros conceptos como rendimiento, financiamiento, calidad, y acceso y permanencia en la educación superior europea.

Metodología del estudio exploratorio para un ScoreCard sobre autonomía

El informe de la AEU Autonomía en las Universidades de Europa proporciona una base para el proyecto ScoreCard para la Autonomía. El proyecto amplía la lista de indicadores y desarrolla conjuntos más detallados de restricciones para cada indicador.

Además de recoger datos sobre el estado de la autonomía institucional en el 2010, el proyecto desarrolla la metodología para medir los diferentes niveles de autonomía en los sistemas de educación superior. A pesar de las dificultades para cuantificar los grados de autonomía se espera que la creación de un ScoreCard que permita la evaluación comparativa de un sistema de “desempeño de la autonomía” vis a vis con otro, fomente un debate animado e impulse el desarrollo de políticas positivas en esta área.

Fue importante a lo largo del ciclo de vida del proyecto la participación de la comunidad universitaria a través de los miembros de colectivos de AEU. Su aporte fue vital en la preparación de la solicitud del proyecto ScoreCard para la Autonomía. Los rectores de tres conferencias (polaca, alemana y danesa), que representan diversos sistemas de educación superior, se unieron a la AEU en el consorcio que llevó a cabo el proyecto.

Participaron todos los colectivos miembros de la AEU. Los Secretarios Generales de las organizaciones universitarias nacionales y los miembros del Consejo de la AEU realizaron un seguimiento cercano al desarrollo de la metodología, registraron el progreso en términos de la recolección y análisis de datos, aportaron la visión del sector sobre la dirección general del proyecto y proporcionaron los datos necesarios de sus sistemas de educación superior. La Junta de la AEU estuvo

² The Autonomy Scorecard project investigated 28 higher education systems in 26 European countries. Due to the federal structure of the German higher education system, three German federal states were included in the study: Brandenburg (BB), Hesse (HE) and North Rhine- Westphalia (NRW). The project team thus analysed 28 autonomy questionnaires for 26 countries.

igualmente involucrada en todas las etapas y fue un elemento importante en el aseguramiento de la calidad.

El comité de dirección incluyó a los presidentes de las conferencias nacionales de rectores, a líderes universitarios e investigadores de educación superior. Un hito importante fue la selección de un comité internacional de expertos que ayudó al consorcio a dirigir el proyecto y desarrollar la metodología. El proyecto fue desarrollado en cuatro etapas, algunas veces simultáneas.

Etapas del Proyecto ScoreCard para la Autonomía



Entre octubre de 2009 y abril de 2010, la secretaría de la AEU, en estrecha colaboración con el comité de dirección y las Secretarías Generales, estableció una lista de indicadores y restricciones. Sobre la base de esa lista se diseñó un cuestionario para recoger datos de cada sistema nacional de educación superior. El cuestionario se presentó a las 26 conferencias nacionales de rectores en agosto del 2010 y fue probado por los socios del proyecto con los datos de sus sistemas de educación superior.

Las respuestas a los cuestionarios sirvieron de base para entrevistas cara a cara o por teléfono con todos los encuestados, para completar la información faltante y aclarar ambigüedades. Los memos de las entrevistas fueron enviados a los entrevistados para su validación y en los primeros meses del 2011 se llevó a cabo la ronda final de validación con más de la mitad de los sistemas de educación encuestados.

En paralelo, se trabajó un sistema de puntuación para el ScoreCard basado en la evaluación de cuán restrictivo se percibe un reglamento particular. El sistema fue largamente discutido dentro del equipo del proyecto, comité directivo y órganos estatutarios de la AEU. El sistema de ponderación, que evalúa la importancia relativa de los indicadores individuales, se basa en los resultados de una encuesta realizada en la AEU (Consejo de la AEU, Secretarías Generales y Asamblea General) en octubre del 2010.

Sistemas de Educación Encuestados y sus abreviaturas

Country/System	Country code	Country/System	Country code
Austria	AT	Latvia	LV
Brandenburg (Germany)	BB (DE)	Lithuania	LT
Cyprus	CY	Luxembourg	LU
Czech Republic	CZ	The Netherlands	NL
Denmark	DK	NorthRhine-Westphalia	NRW (DE)
Estonia	EE	Norway	NO
Finland	FI	Poland	PL
France	FR	Portugal	PT
Greece	GR	Slovakia	SK
Hesse (Germany)	HE (DE)	Spain	ES
Hungary	HU	Sweden	SE
	IS	Switzerland	CH
Ireland	IE	Turkey	TR
Italy	IT	United Kingdom	UK

El equipo desarrolló una estructura técnica para el sistema de puntuación y ponderación, y se hicieron varias rondas de comparación y validación para garantizar la comparabilidad de los datos y resultados.

Sistema de pesos

Los pesos de los indicadores se basan en los resultados de un estudio realizado durante la Conferencia Anual de la AEU, en Octubre del 2010, y en reuniones estatutarias desarrolladas en la Universidad de Palermo (Italia). Durante las reuniones del Consejo y la Secretaría General de la AEU, se pidió a los representantes de los rectores de las Conferencias Nacionales Europeas que llenaran unas encuestas sobre la importancia relativa de los indicadores de autonomía. Se les pidió clasificar los indicadores incluidos en el cuestionario como ‘muy importantes’, ‘suficientemente importantes’, ‘poco importantes’ o ‘nada importantes’. Treinta representantes de 18 países participaron en la encuesta.

Tanto los actores del Consejo de la AEU como de la Secretaría General calificaron los indicadores como ‘muy importantes’ o ‘suficientemente importantes’.

Recolección de datos

La autonomía se entiende de manera muy diferente en toda Europa; las per-

⁹ The data describes the situation in England, unless otherwise stated

cepciones y terminologías asociadas tienden a variar de forma significativa debido no solo a diferentes marcos legales, sino también a los valores históricos y culturales que definen la autonomía institucional de cada país.

Monitorear todos los cambios en los marcos nacionales y jurídicos en un gran número de sistemas de educación superior en el período de estudio representó un desafío enorme, debido a las reformas en curso en varios países. La colecta de información previa mostró que incluso pequeños cambios en la legislación pueden hacer necesaria una actualización continua. Por otra parte, es siempre difícil la comparación confiable de la autonomía universitaria que atraviese fronteras.

El establecimiento de un conjunto único de restricciones para todos los indicadores resultó difícil en varios casos. A fin de obtener comparaciones generales, las situaciones complejas y diversas tuvieron que ser simplificadas, lo que pudo haber dado lugar a que alguna situación específica en algunos sistemas reflejara menos detalle del que hubiera sido deseable.

Selección, puntuación y peso de los indicadores de autonomía

La autonomía institucional no implica la ausencia de regulaciones. En muchas áreas, la AEU desarrolló propuestas de política desde el punto de vista del sector universitario. En aseguramiento de la calidad, por ejemplo, la AEU proporcionó el punto de partida para determinar las medidas de aseguramiento de la calidad que se consideran apropiadas.

En el ámbito de la autonomía de personal, la normativa de la legislación laboral de cada país fue vista como la base para las políticas de personal universitario, y solo las regulaciones específicas para institutos de educación superior o funcionarios fueron tratados como restricciones.

Para establecer un sistema de puntuación se asignaron valores numéricos a varias restricciones de autonomía institucional. El sistema de puntuación y las deducciones individuales en las que se basa, fueron ampliamente debatidos, probados y aprobados por el comité de dirección del proyecto.

El establecimiento de un sistema de ponderación para reflejar los distintos grados de importancia asignados a los indicadores también implicó una serie de medidas normativas. La decisión de desarrollar este tipo de sistema fue tomada por el comité directivo después de extensos debates. Se consideró que una ponderación equitativa para todos los indicadores -esencialmente una ponderación por defecto- no conduciría a resultados más precisos u objetivo y, por tanto, se decidió que el informe incluyera puntajes ponderados y no ponderados.

Clasificación y calificación

La forma de presentar los resultados del ScoreCard también se debatieron intensamente. Una vez que los datos de los 28 sistemas de educación fueron introducidos en el sistema de puntuación y ponderación, los resultados aparecieron en un orden de clasificación. Aunque no surgieron grupos obvios, los sistemas fueron agrupados en cuatro bloques.

Medidas de rendición de cuentas

El estudio muestra la relación entre el Estado y las instituciones, y analiza cómo se ordena esta relación a través de normas y regulaciones específicas, incluyendo las medidas de rendición de cuentas, que se establecen a cambio de una mayor autonomía institucional. ScoreCard pretende evaluar si los sistemas de aseguramiento de calidad existentes pueden o no considerarse apropiados.

Otros aspectos de la rendición de cuentas no se incluyeron en el estudio porque no se prestan a comparación internacional. En muchos de sus proyectos, la AEU ha observado el incremento de onerosas e inadecuadas medidas de rendición de cuentas, por ejemplo, en sistemas de financiación competitivos, que pueden tener un fuerte impacto negativo en la autonomía institucional.

A pesar de estas limitaciones y desafíos, el informe proporciona información detallada y comparable sobre el estado de la autonomía institucional en 28 sistemas de educación superior.

EL ESTADO DE LA AUTONOMÍA EN LAS UNIVERSIDADES, EN EL 2010

Los cuatro campos de la autonomía y los indicadores en cada campo constan en la tabla que sigue:

Autonomía organizacional	Autonomía financiera	Autonomía sobre el staff	Autonomía académica
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de selección del presidente ejecutivo • Criterios de selección del presidente ejecutivo • Despido del presidente ejecutivo • Duración del período electivo • Capacidad de decidir sobre estructuras académicas • Capacidad de crear entidades legales • Estructuras de Gobernanza Inclusión y selección de miembros externos en los cuerpos de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Duración y tipo de financiamiento público • Capacidad de retener <i>surplus</i> • Capacidad de hacer préstamos • Capacidad de ser propietario de sus instalaciones • Capacidad de cobrar matrícula a estudiantes nacionales y de la UE (BA, MA, PhD) • Capacidad de cobrar matrícula a estudiantes extranjeros a la UE (BA, MA, PhD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de decidir sobre los procesos de reclutamiento (académico senior / administrativo senior) • Capacidad de decidir sobre salarios (académico senior / administrativo senior) • Capacidad de decidir sobre despidos (académico senior / administrativo senior) • Capacidad de decidir sobre promociones (académico senior / administrativo senior) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de decidir sobre el número total de estudiantes • Capacidad de seleccionar estudiantes BA, MA) • Capacidad de introducir programas nuevos (BA, MA, PhD) • Capacidad de finalizar programas • Capacidad de elegir el lenguaje de instrucción (BA, MA) • Capacidad de seleccionar mecanismos y proveedores de aseguramiento de calidad • Capacidad para diseñar los contenidos de los programas de grado

La información se refiere principalmente a instituciones públicas. El texto indica claramente los casos donde se han incorporado instituciones privadas u otro tipo de instituciones de educación superior. Este es particularmente el caso en los países donde las instituciones privadas constituyen una proporción considerable del sector de la educación superior, como Portugal y Turquía.

Autonomía organizacional

Selección del Rector

Aunque la dirección de la universidad se ejerce mediante varios funcionarios claves, como rector, vicerrectores, jefe de la administración y decanos, el estudio se centra principalmente en el jefe ejecutivo de la universidad, que se conoce como el “rector”, que es la denominación más utilizada en Europa. Otros términos, como “presidente” o “principal”, se pueden utilizar como alternativa.

Los procedimientos de selección de rector varían de país a país. Los procedimientos, divididos en cuatro categorías básicas, se discutieron con más detalle en el estudio inicial “Autonomía en las Universidades de Europa I” (Estermann y Nokkala 2009:14). Las cuatro categorías más comunes son:

1. Elegido por un cuerpo electoral específico, usualmente grande, que representa (directa o indirectamente) a los diferentes grupos de la comunidad universitaria (personal académico, otros funcionarios, estudiantes), cuyos votos pueden ser ponderados.
2. Elegido por el órgano de gobierno, el cual es elegido democráticamente dentro de la comunidad universitaria (usualmente el senado decide sobre asuntos académicos).
3. Nombrado por el consejo/junta de la universidad (es decir, el órgano de gobierno decide sobre asuntos estratégicos).
4. Nombrado a través de un proceso de dos pasos en que tanto el senado como el consejo/junta están involucrados.

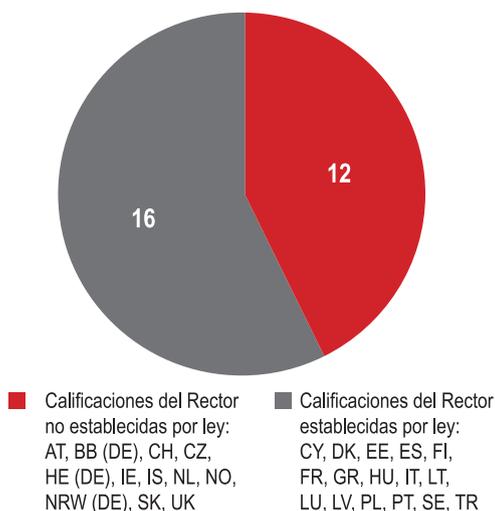
La selección del rector es validada por una autoridad externa en la mitad de los sistemas estudiados: Brandeburgo, República Checa, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza y Turquía. El nombramiento es confirmado por el ministerio o ministro de educación superior en Brandeburgo, Grecia, Italia, Islandia, y los Países Bajos, y por el presidente (u otro jefe de Estado/gobierno) en la República Checa, Hungría, Luxemburgo y Eslovaquia. En España, el nombramiento es confirmado por una autoridad regional; en Letonia, por una autoridad pública nacional y en Suecia, por el gobierno. Sin embargo, en Suecia esto es simplemente visto como una for-

malidad. El procedimiento de selección no necesita ser validado por una autoridad externa en los sistemas restantes (AT, CY, DK, EE, FI, FR, HE, IE, LT, NRW, NO, PL, PT, UK).

Calificaciones del rector

Las disposiciones relativas a los requisitos para ser rector se especifican por ley en 16 países. En 12 sistemas, las restricciones en cuanto a quién es elegible por lo general provienen de los propios estatutos de la universidad o de la práctica común, y no de prescripciones legales.

Criterio de selección para el Presidente Ejecutivo



La siguiente tabla resume los requisitos de calificación establecidos por la ley. El requisito más comúnmente aplicado en 13 sistemas es la necesidad de mantener una posición académica. En ocho sistemas se espera que posea un título de doctorado. En cuatro, debe haberse graduado de la misma universidad.

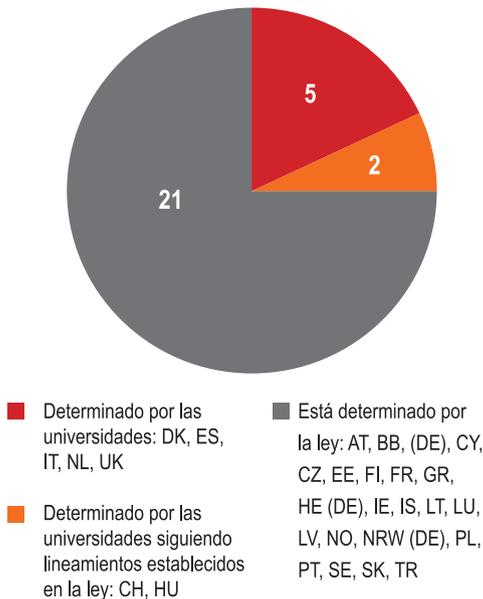
En varios sistemas existen lineamientos referentes al tipo de posición académica, por ejemplo (profesor a tiempo completo o asociado), o al grado de formación académica que los candidatos deben tener. Otras especificaciones incluyen experiencia internacional (AT) competencias gerenciales demostrables (AT, FI, LT, NRW) o experiencia en pedagogía (LT). En Dinamarca el rector debe ser un científico reconocido. En Chipre y Luxemburgo el rector no puede ser decano o miembro de la junta de gobierno al mismo tiempo. En Turquía, los rectores deben ser menores de 67 años al empezar su periodo.

Puede haber diferentes tipos de calificaciones en función del tipo de institución de que se trate. En Letonia, por ejemplo, el rector de una universidad debe ser un profesor, mientras que en otros tipos de instituciones un doctorado es suficiente. En Finlandia, se requiere un título de doctorado en todas las universidades, excepto en las academias de actuación y bellas artes.

Duración del Mandato y destitución del Presidente Ejecutivo

En la mayoría de los sistemas, la duración del mandato del rector se establece en la ley, ya sea como un periodo fijo o limitada a un período máximo. Generalmente es de cuatro años (AT, CY, CZ, FR, GR, NO, PL, PT, SK, TR), cinco años (EE, FI, IS, LT, LV, LU) o seis años (BB, HE, NRW, SE) y puede ser extendida un periodo adicional una sola vez. En Hungría la duración es de tres a cinco años, mientras que en Suiza es entre dos y seis años, dependiendo de la universidad. En Irlanda el mandato es de un total de 10 años. Solo en cinco países las instituciones tienen la capacidad de determinar libremente la duración del mandato de sus presidentes ejecutivos (DK, ES, IT, NL, UK).

Figura 3 - Duración del mandato del Presidente Ejecutivo



La posibilidad de despido es un factor clave en la evaluación de la rendición de cuentas del rector. En nueve países (CH, CY, DK, EE, FI, IE, IT, NL, UK), la

ley no contiene disposiciones relativas a la destitución del rector. En el resto de sistemas, la destitución está más o menos regulada. En Grecia, Hungría, Lituania, Portugal, Eslovaquia y Suecia, el despido debe ser confirmado por una autoridad externa, sin embargo la universidad es libre de decidir sobre el procedimiento. En Hesse y Renania del Norte-Westfalia, el procedimiento se establece en la ley y se lleva a cabo por la universidad. En Brandeburgo, República Checa, Islandia, Letonia, Luxemburgo y España el despido es confirmado por una autoridad externa, y el procedimiento se establece en la ley. En Francia y Turquía los procedimientos de despido se establecen en la ley y se llevan a cabo por una autoridad externa.

En algunos sistemas, los reglamentos de despido del rector se presentan con más detalle. En Austria, los despidos pueden ser llevados a cabo por la universidad, pero solo pueden ocurrir en casos graves de mala conducta, condena de un delito penal, incapacidad mental o física, o pérdida de confianza por motivos razonables, y de acuerdo con un procedimiento establecido en la ley. En Noruega, el rector es un funcionario público y solo puede ser despedido sobre la base de una falta grave y de conformidad con la ley pertinente. En Polonia, el rector puede ser destituido por el comité de selección o, en el caso de falta grave, por el Ministerio, previa consulta con la Conferencia Nacional de Rectores y el Consejo de Educación Superior.

Estructuras académicas internas

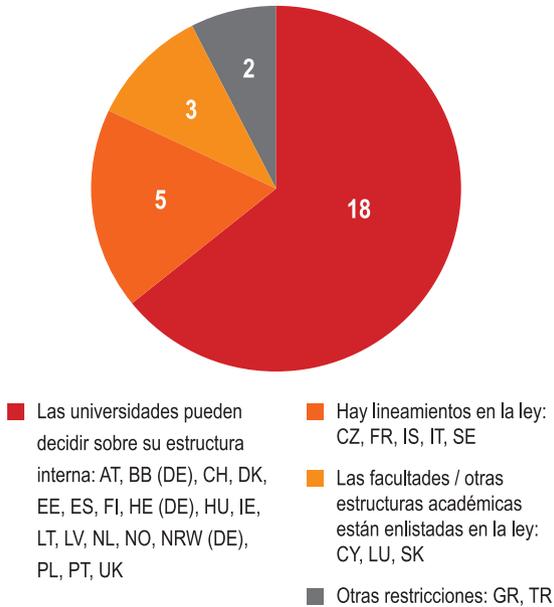
En 18 de los sistemas estudiados, las universidades son libres de determinar sus estructuras académicas internas. Aunque en cinco países existen disposiciones legales relativas a las unidades de organización, no fueron consideradas como restricciones importantes a la autonomía institucional.

Si bien la ley no especifica explícitamente el número y el nombre de las unidades académicas, se aplican otras restricciones. En Italia la ley establece que las universidades deben tener facultades y departamentos y describe sus competencias. Asimismo, en la República Checa la ley prescribe que las universidades deben tener facultades y especifica sus competencias y órganos de gobierno. Mientras que las universidades podrán establecer o fusionar facultades, se debe buscar la opinión del comité de acreditación Checa antes de hacerlo. En Islandia la ley establece que las universidades deben estar organizadas en escuelas, facultades e institutos de investigación. Sin embargo, el consejo universitario puede decidir sobre la creación de estas unidades académicas y sobre la necesidad de crear unidades más pequeñas, como departamentos.

En Chipre, Luxemburgo y Eslovaquia las unidades académicas se enumeran por nombre en la ley. En estos sistemas, las universidades no pueden establecer nuevas facultades y departamentos, o reestructurar los existentes, sin modificar la ley.

Existen regulaciones diferentes en Grecia y Turquía, donde las estructuras académicas están sujetas a la aprobación del ministerio o consejo de educación superior, respectivamente.

Figura 4 – Capacidad de decidir sobre la estructura académica interna



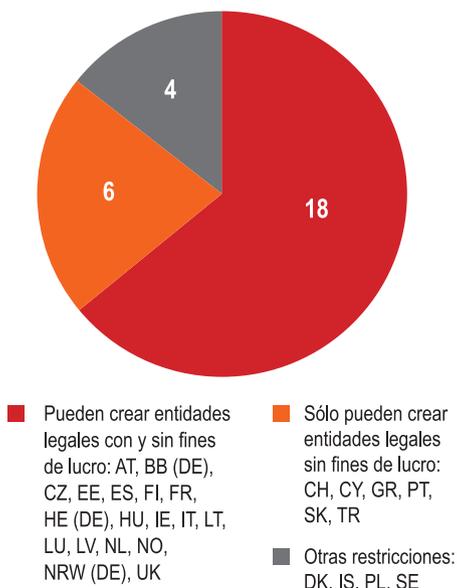
Creación de entidades legales

La capacidad de crear entidades legales independientes permite a las universidades poner en práctica sus estrategias de manera flexible y adecuada y, por tanto, llevar a cabo su Misión. En Chipre, Grecia, Portugal, Eslovaquia, Suiza y Turquía, a las universidades solo se les permite crear entidades sin fines de lucro. En los 18 países restantes (AT, BB, CZ, EE, ES, FI, FR, HE, HU, IE, IT, LU, LV, NL, NO, NRW, UK), las universidades son capaces de crear, tanto entidades lucrativas como sin fines de lucro.

En Polonia e Islandia, las universidades solo pueden crear entidades cuyo ámbito de actividad cumple con la misión de la universidad. En Islandia es necesario el consentimiento de una autoridad externa (el Ministerio de Educación e Investigación). En Dinamarca, las universidades pueden establecer sociedades de responsabilidad limitada de propiedad total, que a su vez pueden crear sociedades filiales, junto con terceras partes, para comprometerse en otras actividades

tales como empresas spin-off, parques científicos o residencias de estudiantes. La ley establece que hasta un 5% del presupuesto de investigación se puede utilizar para establecer este tipo de empresas. En Suecia solo las universidades que detalla específicamente la ley tienen derecho a establecer sociedades privadas.

Figura 5 – Capacidad de crear entidades legales



Estructuras de Gobernanza

Hay dos tipos principales de estructuras de gobierno: dual y unitaria. En 15 sistemas estudiados, las universidades tienen una estructura dual que comprende una junta o consejo, que suele ser de tamaño limitado, y un Senado. Aunque la terminología varía considerablemente, el Senado es a menudo un órgano de representación más amplia, que incluye a la comunidad académica y, en cierta medida, otras categorías de personal universitario. Las competencias se dividen entre la junta/consejo y el senado.

En una estructura dual, la junta/consejo es a menudo responsable de las decisiones estratégicas como estatutos, planes estratégicos, elección del rector y vicerrectores y asignación de presupuestos. El Senado se encarga de asuntos académicos como planes de estudios, títulos y ascensos del personal, y se compone principalmente de miembros internos de la comunidad universitaria. En algunos

casos, el Senado incluye solo profesores con mayor frecuencia está integrado también por representantes de otras categorías de personal académico y administrativo y de estudiantes.

Las universidades tienen una estructura de gobierno dual en Austria, Chipre, República Checa, Finlandia, Hesse, Hungría, Islandia, Italia, Lituania, Países Bajos, Renania del Norte-Westfalia, Eslovaquia, España, Suiza y el Reino Unido.

Recuadro 1.- Gobernanza en el Reino Unido

Las universidades del Reino Unido tienen una estructura de gobierno dual que incluye un senado académico y un consejo. El consejo (usualmente 25 miembros), es una entidad independiente que casi siempre está constituido de personal académico y representantes estudiantiles, aunque tiende a tener la mayoría de miembros externos independientes. Las vacantes son publicadas tanto dentro como fuera de la institución y las entrevistas son manejadas por un comité de nominaciones.

Las diferencias entre los cuerpos de gobierno institucionales se derivan de sus orígenes históricos. En el caso de las instituciones de educación superior "pre-1992", la composición y poderes del cuerpo de gobierno se establecen y limitan en los estatutos de la institución. Para las universidades y colegios "post-1992", están establecidos en la Ley de Reforma de Educación de 1988 (modificada por la Ley de 1992).

El alcance y la asignación de responsabilidades entre los órganos de gobierno varían considerablemente. En Islandia, el Senado designa a los representantes del personal académico en el consejo universitario; aparte de esto, su papel es solo consultivo. En Alemania, el poder de decisión recae principalmente en el Senado en algunos estados, y en la junta/consejo, en otros. En Hesse, por ejemplo, el Senado es el órgano decisivo principal, mientras que el consejo es consultivo y no hace sino confirmar el plan de desarrollo de la institución. En Renania del Norte-Westfalia, el consejo elige al presidente

y vicepresidentes, y decide sobre el plan de desarrollo; mientras que el Senado confirma las elecciones y decide sobre los estatutos de la universidad. En Austria, el rectorado coexiste como órgano colegiado en pie de igualdad con el Senado y el Consejo, proporcionando a las universidades austriacas tres órganos de gobierno.

En otros países las universidades tienen sistemas de gobierno unitarios, es decir, un solo órgano principal toma decisiones. Este órgano es conocido como senado, consejo u otro nombre. En Brandeburgo, Estonia, Grecia, Irlanda, Letonia, Polonia, y Turquía existe un cuerpo tipo senado. En Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Suecia es tipo consejo. (En Brandeburgo, las instituciones de educación superior comparten una directiva común, la cual proporciona consejos estratégicos al liderazgo de la universidad y nombra candidatos para rectores de las universidades).

En Suiza también varía la composición del senado universitario, que va desde

Recuadro 2. - Cuerpos de gobierno grandes (España, Suiza e Italia)

En España, la composición del gobierno varía de una universidad a otra. El Senado puede contener hasta 300 miembros incluyendo profesores, personal académico junior, personal administrativo y estudiantes. Las propias universidades determinan la composición exacta de l senado, aunque la ley prescribe que los profesores deben ser mayoría. Típicamente, el senado decide sobre la estrategia de la universidad y elige al rector.

Al igual que en el senado, la composición de los consejos universitarios difiere en España. El consejo puede tener hasta 50 miembros, siendo su composición similar a la del senado. Los profesores constituyen la mayoría, y el porcentaje restante está compuesto por profesores junior, personal administrativo y estudiantes. El consejo es el órgano ejecutivo de la universidad y maneja los asuntos del día a día, como los de personal. También hace propuestas sobre el presupuesto. El consejo contiene pocos miembros externos que son escogidos por el consejo social de la universidad, el cual es nombrado por el gobierno regional e incluye representantes de empresas, sindicatos y de la sociedad civil. El consejo social aprueba el presupuesto institucional y las cuentas anuales.

El consejo universitario es el principal cuerpo ejecutivo. Generalmente es un cuerpo tipo Junta y está formado solo por miembros externos. Toma las principales decisiones relacionadas a asuntos financieros, planificación estratégica, elaboración de informes, procedimientos relacionados al personal (particularmente a profesores permanentes).

En Italia, la estructura de los cuerpos de gobierno está definida en los estatutos de la universidad y difiere muy poco entre una institución y otra. Existe alguna variación, por ejemplo, en el número de miembros externos incluidos en la Junta. El senado incluye a todos los decanos, representantes académicos elegidos de cada disciplina (por departamento), y por ley 15% de estudiantes. Es inusual que el personal no académico esté representado.

25 a 200 miembros (si todos los profesores participan). Además de profesores, también incluye otro personal académico, administrativo y representantes estudiantiles. Los profesores (incluyendo decanos) representan la mayoría. El senado actúa mayormente como órgano consultivo de asuntos como la dirección

Recuadro 3.- Gobernabilidad en los Países Bajos

Las instituciones danesas tienen una estructura de gobierno dual, la cual comprende dos cuerpos tipo Juntas (en vez de un consejo y un senado). El principal cuerpo de gobierno es la Junta Ejecutiva, que comprende al presidente, vicepresidente y al rector. El presidente es responsable de las principales decisiones estratégicas y representa a la universidad puertas afuera. El vicepresidente, que generalmente es externo a la universidad, es responsable de los asuntos financieros y del personal. El rector tiene a cargo los asuntos académicos.

Los miembros de la Junta Ejecutiva son nombrados por el consejo de supervisión, que incluye solo miembros externos seleccionados por el ministerio. Los miembros representan varios intereses como negocios, otras universidades e institutos científicos, gobierno y sociedad civil. Además de nombrar y destituir a los miembros de la junta ejecutiva, el consejo de supervisión mantiene cierta distancia de los asuntos del día a día. En su lugar, monitorea el cumplimiento del reglamento pertinente y el logro de los objetivos estratégicos.

estratégica de la universidad. En algunos casos propone candidatos para rector y, en la mayoría de los casos, confirma la selección del presidente ejecutivo. En ocasiones, el senado puede sugerir candidatos potenciales para el consejo universitario o seleccionar vicerrectores.

La junta comprende al rector, el jefe administrativo y representantes de las diferentes categorías de personal académico (profesores de tiempo completo, profesores asociados e investigadores). El 15% de los miembros viene del cuerpo estudiantil, y entre 2 y 4 miembros son elegidos por el personal no académico. Las juntas también pueden incluir uno o dos miembros externos, nombrados por el gobierno nacional o regional que generalmente vienen del sector público. Algunas universidades han establecido consejos consultivos, en los que están representados los negocios locales y miembros de la sociedad civil.

Recuadro 4 – La gobernanza en las universidades sin fines de lucro en Turquía

Turquía tiene un sector importante de educación superior privada consistente de universidades sin fines de lucro, cuya gobernanza difiere del de las universidades públicas. Este tipo de Universidades tiene una estructura de gobierno dual, que comprende un Senado compuesto por representantes de los diferentes grupos de la comunidad universitaria y un consejo de administración. El consejo está integrado por representantes de la fundación fundadora de la universidad sin fines de lucro, los miembros externos designados por la fundación y el rector de la universidad. La fundación determina el número de miembros externos a ser incluido, que normalmente oscila entre cuatro y seis. Los miembros externos por lo general provienen de la industria, la economía y las finanzas, o pueden ser académicos de otras universidades.

No existe una relación jerárquica entre el Senado y la Junta Directiva. El primero decide sobre asuntos académicos, mientras que la segunda toma las decisiones financieras y administrativas. La junta también selecciona el rector, que luego es nombrado formalmente por el Consejo de Educación Superior.

Miembros externos en cuerpos de gobierno

La inclusión y designación de miembros externos es un aspecto importante de la estructura de gobierno de la universidad. Si una institución es capaz de incluirlos, la selección puede ser llevada a cabo por la propia universidad y/o por una autoridad externa.

La capacidad de decidir sobre la inclusión de miembros externos en los órganos de gobierno es bastante inusual. Solo en Estonia, Italia y el Reino Unido las universidades son libres de decidir si desean o no incluirlos. En Brandeburgo, Grecia, Letonia, Polonia y Turquía las universidades no pueden incluir miembros externos en sus órganos de gobierno, aunque en Turquía esta restricción no aplica a instituciones privadas. En los 20 sistemas restantes, las universidades están obligadas a incluirlos.

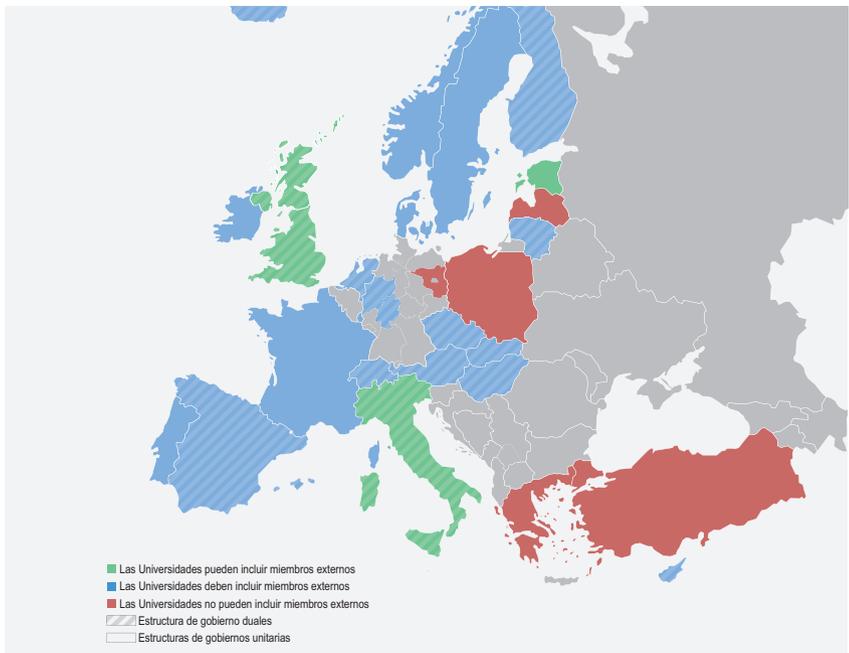
Los miembros externos de los órganos de gobierno suelen estar plenamente

integrados en el proceso de toma de decisiones. Solo hay algunas restricciones en este sentido: en Francia, por ejemplo, los miembros externos no pueden participar en la elección del rector. En los sistemas duales, los miembros externos se incluyen normalmente en los órganos tipo junta o tipo consejo. En los sistemas unitarios con un órgano de gobierno tipo senado, solo Estonia e Irlanda incluyen miembros externos.

El nombramiento de los miembros externos sigue cuatro modelos principales:

1. Las universidades son libres de nombrar a los miembros externos de sus órganos de gobierno en –Dinamarca, Estonia, Finlandia, Portugal y el Reino Unido.
2. Los miembros externos son propuestos por la institución, pero nombrados por una autoridad externa en Noruega, Eslovaquia y Suecia.
3. Algunos de los miembros son nombrados por la universidad y algunos por una autoridad externa en Austria, Chipre, Francia, Hesse, Islandia y Lituania.

Estructura de cuerpos de gobierno e inclusión de miembros externos



Selección de miembros externos en los órganos de gobierno



- La universidad nombra sus miembros externos: DK, EE, FI, PT, UK
- Una autoridad externa nombra a los miembros externos: CH, ES, HU, IT, LU, NL
- La Universidad propone los miembros externos pero una autoridad externa decide: NO, SE, SK
- Otras restricciones: CZ, IE, NRW (DE)
- En parte nombrados por la Universidad, en parte por una autoridad externa: AT, CY, FR, HE (DE), IS, LT
- No aplica (no se incluyen a miembros externos): BB (DE), GR, LV, PL, TR

4. Una autoridad externa decide sobre el nombramiento en Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, España y Suiza.

Puede haber variaciones más específicas de los cuatro modelos principales. En la República Checa, los miembros externos son nombrados por el Ministro previa consulta con el rector. En Renania del Norte-Westfalia, los miembros externos son designados por un comité especial de selección integrado por representantes de la universidad, del propio Consejo y del Ministerio de Estado.

Desarrollos recientes

El impulso para mejorar la capacidad institucional para decidir sobre los asuntos universitarios continúa, fomentado por algunos de los principales cambios legislativos en los últimos años. En Portugal, por ejemplo, una nueva ley de educación superior, aprobada en el 2007, ha mejorado la autonomía en universidades públicas en muchos aspectos. Si cumplen con ciertos criterios -por ejem-

plo, al menos la mitad de sus fondos son externos– las universidades públicas pueden aplicar al estatus jurídico de las fundaciones. Hasta ahora, esta opción ha sido tomada por tres universidades. Con la adopción de este estatus, las universidades adquieren mayor flexibilidad, en particular, en cuanto a su estructura de gobierno y a los asuntos financieros.

En Finlandia, la situación jurídica de las universidades cambió en enero de 2010. Las universidades son ahora corporaciones de derecho público. Dos universidades han adquirido la condición de fundaciones de derecho privado. Al mismo tiempo, la estructura de gobierno de las universidades ha cambiado de un sistema unitario a uno dual. Los miembros externos en el senado institucional fueron limitados previamente a uno o dos. Ahora, al menos el 40 % de los miembros de la junta directiva de una universidad pública debe ser externo. Los miembros son elegidos por el senado universitario, que también puede decidir si los miembros externos constituirán la mayoría en la junta. El presidente y vicepresidente de la junta son elegidos de entre los miembros externos.

En Lituania se produjo un cambio similar. El estado de los órganos de gobierno cambió con la aprobación de una nueva ley en la primavera del 2009. Anteriormente, el órgano decisorio principal era el Senado, mientras que el Consejo desempeñaba un papel de supervisión. Ahora el Senado, comprendido principalmente por miembros internos, decide sobre cuestiones académicas y actúa como órgano preparatorio del Consejo. El Consejo es el principal órgano ejecutivo. Se compone de nueve u once miembros, de los cuales cuatro o cinco son propuestos por el ministerio. Adicionalmente, la universidad y el ministerio deciden conjuntamente sobre si incluir algún miembro adicional en el consejo -por lo general externo-.

Una nueva estructura de gobierno está a punto de ser introducida en la Universidad de Tartu en Estonia. En el futuro, el principal órgano de gobierno será una junta cuya mayoría estará comprendida de miembros externos, que son nombrados por el ministerio y la Academia de Ciencias. También se espera que el año que viene haya un cambio en las leyes que regulan la gobernanza universitaria en Italia y Polonia

Estos ejemplos reflejan una tendencia hacia universidades con mayor gestión, con órganos de toma de decisión más pequeños, donde los grupos de interés externos se han venido integrando.

La capacidad de las universidades para decidir sobre sus estructuras académicas internas también representa un aspecto importante de la autonomía organizacional. En Suecia, por ejemplo, la organización interna de las universidades fue desregulada en enero del 2011. Previamente la ley requería la existencia de

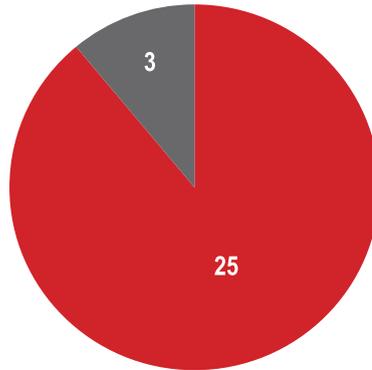
juntas de facultades para decidir sobre diversos asuntos académicos. Las Juntas de facultades ya no son legalmente obligatorias, y ahora las universidades son libres de determinar sus propias estructuras académicas internas.

Autonomía Financiera

Duración y tipo de financiamiento público

Hay una tendencia, especialmente en Europa occidental, hacia la asignación de fondos públicos a través de subvenciones en bloque, en vez de presupuestos por partidas (Estermann y Bennetot PRUVOT 2011: 25-26). Más y más países usan contratos a largo plazo negociados entre el ministerio y sus universidades, en los que los derechos y las responsabilidades de la institución -en relación con los recursos y el número de estudiantes, por ejemplo- se determinan con posibles ajustes anuales.

Las subvenciones en bloque son ayudas económicas que cubren la mayoría de categorías de gastos, como la enseñanza, costos operativos y/o actividades de investigación. En ese marco, las universidades son libres de distribuir y asignar sus fondos internos de acuerdo a sus necesidades, aunque pueden existir algunas restricciones. Por el contrario, en un presupuesto por partidas, el ministerio o el parlamento pre-asigna fondos a artículos y/o actividades. Por lo tanto, las instituciones no pueden distribuir sus fondos, o solo pueden hacerlo con estrictas limitaciones. Los presupuestos por partidas sólo se usan en Chipre, Grecia y Turquía. En los restantes 25 sistemas, las universidades reciben fondos públicos base en la forma de una subvención en bloque, que pueden distribuir de forma autónoma entre sus ítems de costos internos y/o actividades. Sin embargo, esto no significa necesariamente que las universidades son totalmente libres en el uso de sus fondos base.



- Subvención en bloque: AT, BB (DE), CH, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HE (DE), HU, IE, IS, IT, LT, LU, LV, NL, NO, NRW (DE), PL, PT, SE, SK, UK
- Presupuesto por partida: CY, GR, TR

Modalidades del financiamiento público

No hay restricciones en la asignación interna de la subvención en bloque en Brandeburgo, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Hesse, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Renania del Norte-Westfalia, Noruega, España, Suiza y el Reino Unido.

En Francia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia y Suecia, la subvención en bloque se divide en categorías amplias, como la enseñanza y la investigación (Islandia, Suecia), la enseñanza, la investigación e infraestructura (Letonia, Lituania), los salarios y costos operativos (Portugal) o inversiones, salarios y costos operacionales (Francia). Como regla general, las universidades no pueden mover fondos entre estas categorías. En Francia, los fondos se pueden transferir a operaciones e inversiones, pero no a salarios; en Islandia, en teoría es posible transferir fondos, pero rara vez se lo hace en la práctica.

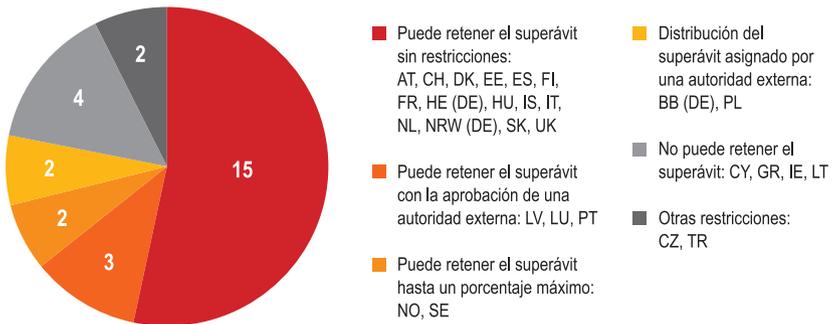
En los siguientes países, las universidades reciben una subvención global que puede ser libremente asignada, aunque aplican algunas restricciones menores. En Austria, donde las universidades reciben su fondo base en forma de una subvención global de tres años, una reserva del 2% se destina y se asigna anualmente a las instituciones, aunque esto no se percibe como una restricción significativa en la autonomía institucional. En la República Checa, aproximadamente el 80% de los fondos base se asigna como una subvención global y se destina principalmente a la enseñanza, el 20% restante se destina a proyectos y desarrollo, mientras que los fondos de investigación son principalmente competitivos. En Irlanda, un porcentaje de la subvención global se destina a tareas específicas, como la ampliación del acceso a los grupos socioeconómicos desfavorecidos. Las instituciones no pueden utilizar este dinero para otros fines. En Polonia, las universidades reciben una subvención global para la enseñanza y, potencialmente, una subvención adicional para el desarrollo de infraestructura. Los fondos para investigación se asignan directamente a las facultades.

El periodo de financiamiento más común es de un año. Solo es más largo en Austria, Brandeburgo y Luxemburgo. En estos sistemas, los presupuestos son decididos por tres, dos y cuatro años, respectivamente. En Noruega, el período de financiamiento de fondos basados en resultados, que constituyen casi la mitad del financiamiento público total, es de dos años. Por último, el período de financiamiento de algunas universidades en Suiza puede ser superior a un año, pero tiene que ser confirmado anualmente por el Parlamento cantonal o federal.

Retención del superávit de los fondos públicos

Las universidades de los 15 sistemas siguientes son libres de retener el superávit de sus fondos públicos: Austria, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Fran-

cia, Hesse, Hungría, Islandia, Italia, Países Bajos, Renania del Norte-Westfalia, Eslovaquia, España, Suiza y el Reino Unido. En el Reino Unido y Estonia, sin embargo, los fondos públicos pueden ser ajustados para el año siguiente si la universidad o bien excede o no cumple con el número de nuevo ingreso o graduados prescrito. Las universidades en Chipre, Grecia, Irlanda y Lituania no pueden retener el superávit.



Pueden aplicar otras restricciones. Se requiere la aprobación de una autoridad externa en la República Checa, Letonia, Luxemburgo, Portugal y Turquía. En la República Checa, Noruega y Suecia, el superávit se puede retener hasta un porcentaje máximo (5% en la República Checa y Noruega, y 10% en Suecia). En Turquía, la asignación del superávit está predeterminada por una autoridad externa. En Polonia, el excedente solo puede ser gastado en inversiones. En Brandeburgo, aunque las universidades tienen derecho legal a retener el superávit, la crisis financiera ha llevado al gobierno estatal a recuperar parte de los fondos excedentes.

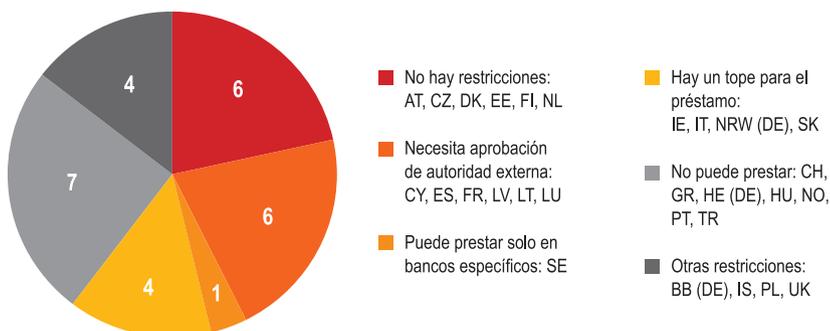
Capacidad de retener el superávit

Préstamos

En siete sistemas (Grecia, Hesse, Hungría, Noruega, Portugal, Suiza y Turquía), las universidades no pueden hacer préstamos en los mercados financieros (las universidades sin fines de lucro en Portugal y Turquía son, al menos en teoría, capaces de hacerlo). En Austria, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia y los Países Bajos, las universidades no tienen restricciones.

En Chipre, Francia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y España, pueden hacer préstamos con la aprobación de una autoridad externa, mientras que en Suecia y Brandeburgo solo pueden ir a ciertos bancos de propiedad estatal. En Brandeburgo, Irlanda, Italia, Renania del Norte-Westfalia y Eslovaquia, la ley establece un

Capacidad de contraer préstamos



tope para los préstamos de las universidades.

En Polonia, las universidades pueden hacer préstamos y el Estado puede garantizar el préstamo. Sin embargo, si el préstamo debe ser garantizado por activos universitarios recibidos del gobierno estatal o local, el Ministerio de Hacienda debe aprobar la solicitud del préstamo. En Islandia, a pesar de que las universidades públicas no pueden hacer préstamos directamente, las empresas pertenecientes a estas universidades pueden hacerlo.

En el Reino Unido, las universidades pueden pedir prestado libremente, siempre y cuando los costos anuales de los compromisos financieros permanezcan bajo el 4% de sus ingresos totales; un porcentaje mayor requiere la aprobación del Consejo de Fondos para la Educación Superior.

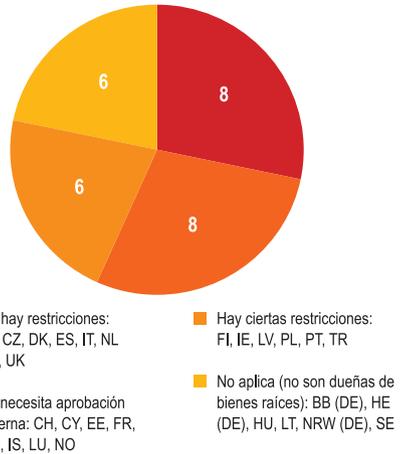
Propiedad de terrenos y edificios

La capacidad de las universidades para comprar, vender y construir instalaciones autónomamente está vinculada estrechamente a su libertad para determinar su estrategia institucional y perfil académico. Este estudio confirmó una vez más que las percepciones culturales y tradiciones determinan en gran medida si las instituciones consideran poseer o alquilar sus instalaciones. Los altos costos de mantenimiento o restricciones asociadas a los edificios históricos pueden hacer que las universidades, en algunos sistemas, prefieran no ser propietarios de sus instalaciones.

Las universidades no pueden poseer edificios en Brandeburgo, Hesse, Hungría, Lituania, Renania del Norte-Westfalia y Suecia. En los 22 países restantes, las universidades pueden ser propietarias de sus edificios. El estudio inicial de la AEU sobre autonomía universitaria ha demostrado que, en algunos sistemas de educación superior, los edificios no son necesariamente propiedad directa del

Estado o de la universidad, sino de empresas inmobiliarias públicas (Estermann y Nokkala 2009: 24-25). Este es el caso de Austria, Finlandia y Suecia.

Una mirada más detallada del marco legal de los países donde las universidades pueden poseer sus edificios muestra que las instituciones de educación superior no son necesariamente capaces de decidir autónomamente sobre la venta de esos activos. En Austria, la República Checa, Dinamarca, Italia, Países Bajos, Eslovaquia, España y el Reino Unido, las universidades pueden vender edificios sin restricciones. En ocho países (CH, CY, EE, FR, GR, ES LU, NO), requieren el permiso de una autoridad externa, por lo general el ministerio o el parlamento, para vender sus bienes inmuebles. En Noruega se requiere una autorización de este tipo solo en el caso de edificios históricos. En seis países (FI, IE, LV, PL, PT, TR) hay otras restricciones.



Recuadro 5 - Propiedad actual vs. legal de los edificios universitarios (Dinamarca, Austria & Francia)

La capacidad legal o formal de las universidades de poseer edificios, y la medida en la que en realidad esto sucede, puede diferir ampliamente. Las universidades en Austria y Dinamarca, por ejemplo, son teóricamente capaces de poseer bienes raíces. Sin embargo, en ambos países las universidades en realidad son propietarias de solo una minoría de los edificios que ocupan.

En **Dinamarca**, las instituciones de educación superior son teóricamente capaces de poseer (y vender) sus edificios. Las universidades están dispuestas a adquirir la propiedad para reunir capital y aumentar la flexibilidad. Sin embargo, las condiciones en que los edificios se pueden comprar son imprevisibles y des-

Capacidad de vender propiedades bienes raíces de la universidad

En el 2010 el gobierno finlandés renunció a su plena propiedad, y concedió a las universidades la mayoría de los derechos de propiedad a través de un marco jurídico específico. Los edificios son propiedad de tres compañías, que a su vez son propiedad conjunta de las universidades (67%) y del gobierno (33%). Bajo este nuevo arreglo, las universidades son capaces de usar su propiedad mayoritaria de estas empresas como garantía para pedir préstamos. Las universidades pueden decidir sobre la venta de sus propiedades pero solo a través de estas empresas. Por

favorables. La mayoría de los edificios, por tanto, sigue siendo propiedad del Estado. Las universidades tienden solamente a poseer los bienes raíces que recibieron como donaciones o los que fueron adquiridos a través de la fusión con la entidad propietaria del edificio en primer lugar. Hay algunas excepciones, como la Escuela de Negocios de Copenhague y la Universidad Técnica de Dinamarca, que son dueños de todos sus edificios.

En **Austria**, la vasta mayoría de los edificios universitarios es propiedad de una compañía inmobiliaria de nombre BIG (Bundesimmobilien-gesellschaft), la cual la renta a las universidades. BIG administra la mayoría de los bienes raíces públicos. A pesar de que las universidades son libres de comprar edificios, por ejemplo a través de una asociación pública-privada o un joint venture, esto solo sucede a escala pequeña. Esta situación constituye una restricción importante en la autonomía institucional.

Las universidades **francesas** solo pueden ser dueñas de sus edificios si poseen las competencias técnicas y recursos para serlo. Después de la implementación de la reforma para la autonomía del año 2007, las universidades fueron capaces de pedir la devolución, por ejemplo, de todos los edificios universitarios propiedad del Estado.

Las universidades tienen que cumplir ciertas condiciones para calificar a este esquema, el cual fue voluntariamente probado de forma piloto en tres universidades en el 2011. Sin embargo, a pesar de tener la propiedad completa de sus edificios, las universidades aún necesitan asegurar la aprobación de una autoridad de gobierno para vender sus activos.

otro lado, las empresas inmobiliarias negocian con las universidades antes de vender la propiedad.

En Polonia la mayoría de los edificios propiedad de las universidades son proporcionados por el estado o el gobierno local. El senado de la universidad puede decidir en la venta de los activos de la universidad, pero si los fondos del edificio en venta provienen del tesoro nacional o del gobierno local, el ministerio del tesoro debe aprobar la venta.

En Letonia, los edificios de las universidades pueden ser del estado o de las universidades, en cuyo caso las instituciones pueden venderlas sin restricciones. Las universidades también pueden pedir que el estado venda sus propiedades. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las universidades eligen continuar ocupando sus edificios; ellos esperan obtener la propiedad completa en un futuro cercano y así recuperar el ingreso generado en la venta.

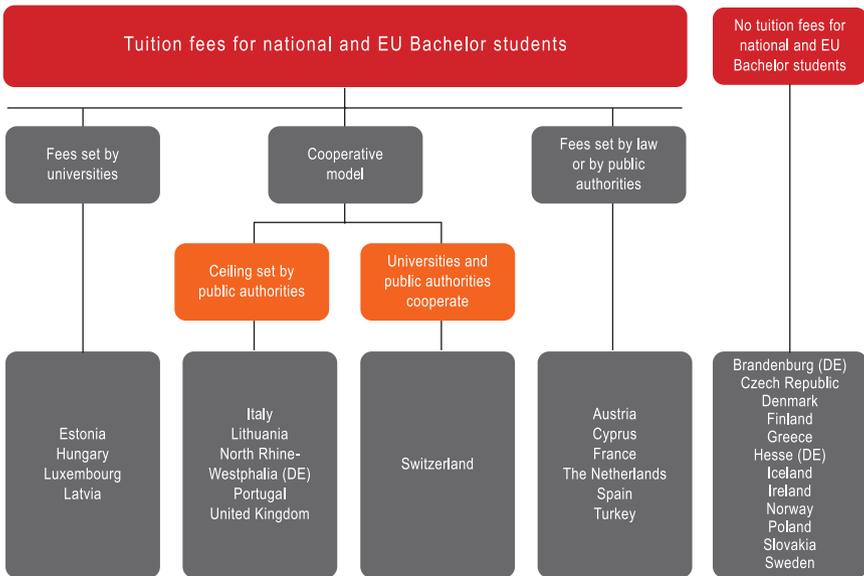
Contribuciones financieras de los estudiantes

El estudio considera las contribuciones financieras⁵ de los estudiantes ya que estas se relacionan a la autonomía financiera de las universidades. A menudo, la capacidad de las universi-

dades para establecer sus valores de matrícula es esencial para asegurar su capacidad financiera, puesto que permite a la institución generar nuevas fuentes de fondos a través de contribuciones privadas.

En algunos sistemas, el ingreso representa un porcentaje importante del presupuesto universitario, por lo que la capacidad de establecer una matrícula juega un rol importante en las estrategias institucionales.

Matrículas para nacionales o estudiantes bachilleres de la UE



En términos generales, las universidades son más autónomas fijando matrículas para estudiantes de fuera de la UE que para estudiantes nacionales o de la UE, cuyas matrículas a menudo se fijan por una autoridad externa o no se fijan en absoluto.

La tabla que sigue describe la capacidad de establecer los valores de matrícula para estudiantes nacionales o de la UE y para estudiantes del extranjero en los 28 sistemas de educación incluidos en el estudio. Existen tres principales modelos en Europa: la universidad define el valor de la matrícula; una autoridad pública decide el valor de la matrícula; la universidad y el sector público cooperan para establecer el valor de la matrícula.

Las modalidades del último modelo van desde negociaciones genuinas entre las universidades y una autoridad externa hasta el hecho de que una autoridad externa establece el tope límite del rango en el que la universidad puede definir el valor de su matrícula. En algunos sistemas, las autoridades públicas asignan

⁵ This study considers private student contributions in two forms: (1) tuition fees, as annual contributions paid by students to cover all or part of tuition costs in higher education; and (2) administrative fees, as contributions of students to different administrative costs (entrance fees, registration fees, certification fees, etc.).

un número de plazas financiadas por el Estado, mientras que las instituciones pueden adoptar estudiantes adicionales y establecer cuotas para ellos dentro de un marco determinado.

Establecimiento del valor de la matrícula

Hay un gran número de regulaciones adicionales con respecto a las contribuciones de los estudiantes. Incluso en los sistemas donde la mayoría de los estudiantes nacionales/UE por regla general no pagan matrícula, pueden ser obligados a hacerlo si cumplen determinadas condiciones específicas, algunas de las cuales se describen a continuación.

	Universidades fijan valor de matrícula	Cooperación universidad/ autoridad externa	Tope fijado por ley o autoridad externa	Valor fijado por ley o autoridad externa	No cobran
Estudiantes nacionales / UE / Bachilleres	EE, HU, LU, LV	CH	IT, LT, NRW (DE), PT, UK	AT, CY, ES, FR, NL, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IE, IS, NO, PL, SE, SK
Estudiantes nacionales / UE / Masterados	EE, GR, HU, IE, LU, LV, PT, UK	CH	IT, LT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR, NL, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, HE (DE), IS, NO, PL, SE, SK
Estudiantes nacionales / UE / Doctorados	EE, IE, HU, LT, LU, LV, NL, PT, UK	CH	IT	AT, CY, ES, FR, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IS, NO, NRW (DE), PL, SE, SK
Estudiantes fuera de UE / Bachilleres	EE, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, TR, UK	CH, DK, PL	IT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR, GR	BB (DE), CZ, FI, HE (DE), IS, NO
Estudiantes fuera de UE / Masterados	EE, GR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, TR, UK	CH, DK, PL	IT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR	BB (DE), CZ, FI, HE (DE), IS, NO
Estudiantes fuera de UE / Doctorados	EE, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SK, TR, UK	CH, HU, PL	IT	AT, CY, ES, FR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IS, NO, NRW (DE), SE

En Austria, debido a una modificación de la ley de educación superior en septiembre del 2008, no hay matrículas para los estudiantes regulares a menos que estudien por más tiempo que la duración estándar de su carrera (más de un semestre de tolerancia). En algunos casos específicos (por ejemplo, estudiantes que trabajan o de países menos desarrollados), los valores se pueden obviar. Una situación similar se puede encontrar en la República Checa, donde no hay matrículas para los estudiantes que toman los programas que se imparten en checo y terminan sus estudios en el tiempo programado. Las recientes reformas en Finlandia han dado lugar a la introducción de un sistema de prueba, que permite a las universidades cobrar derechos de matrícula a estudiantes que no son de la UE que participan por separado en programas de Maestría en idioma inglés. Se establecieron planes apropiados de becas. En Noruega, las universidades adque-

exceder el costo real de educar a los estudiantes (PL). En Eslovaquia, las instituciones también pueden establecer matrículas para aquellos estudiantes que estén cursando más de una carrera.

En Turquía, las diferentes regulaciones relativas a los derechos de matrícula se aplican a las instituciones públicas y privadas. Las tarifas para los estudiantes nacionales en las universidades públicas son fijadas por el consejo de ministros, mientras que las de los estudiantes extranjeros pueden ser ajustadas por la propia universidad.

En universidades tipo fundación, las matrículas para todos los estudiantes se establecen internamente por la junta directiva de la universidad.

En Irlanda, no hay gastos de matrícula para estudiantes bachilleres de la UE, a pesar de que pagan una contribución por 'servicios estudiantiles' (€ 2000 para el curso académico 2011/2012). Por último, en Italia, las universidades pueden cobrar matrícula, pero no pueden superar el 20 % de los fondos estatales.

Desarrollos recientes

El estado de la autonomía financiera en Europa ha estado marcado por dos grandes -en parte opuestos- desarrollos. Por un lado, la crisis económica, que se ha desarrollado desde octubre del 2008, ha tenido un fuerte efecto en el financiamiento público en muchos países⁶.

A menudo no solo los fondos disminuyen, sino que la forma en que son proporcionados a las universidades también está cambiando. Cada vez hay más restricciones impuestas a su asignación, o se acompañan de una rendición de cuentas más estricta.

Esto ha dado a las autoridades públicas un mayor poder de dirección sobre las universidades, lo que ha reducido significativamente la autonomía institucional y la capacidad para gestionar los fondos como mejor les parezca.

Adicionalmente, hay una tendencia general hacia la orientación de fondos públicos como prioridades estratégicas nacionales. Por ejemplo, los fondos para las llamadas materias STEM (ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas) están aumentando en Austria, Finlandia, Portugal y el Reino Unido. Esto está fortaleciendo el poder de dirección de los gobiernos y limitando la capacidad de las universidades de actuar de forma autónoma, sobre todo si estos fondos proceden de fondos de subvención de bloques.

La capacidad de las universidades para retener los excedentes también ha sido cuestionada como consecuencia de la crisis económica. Algunas universidades de los países nórdicos han tenido que justificar la retención de sus exce-

dentes para futuras inversiones estratégicas. En Brandeburgo, las universidades han acumulado un superávit de financiamiento público de 25 millones de euros durante un periodo de financiamiento de dos años. El gobierno del estado pretende recuperar 10 millones de euros, a pesar del hecho de que las universidades en Brandeburgo tienen derecho por ley a mantener sus excedentes.

En algunos sistemas se ha percibido un movimiento hacia la contribución de los estudiantes. Finlandia y Suecia han adoptado medidas para introducir cuotas para los estudiantes externos a las UE. En Finlandia, esto ha ocurrido en una escala limitada desde el 2010, para una serie de programas de máster impartidos en lenguas extranjeras. En Suecia, las tarifas para estudiantes externos a la UE se introducirán en otoño del 2011, las cuales serán requeridas para cubrir los costos de toda la institución. En el Reino Unido, el techo máximo para estudiantes nacionales o de la UE se ha elevado casi el triple a 9.000£. Algunos sistemas se han movido en la dirección opuesta: en Renania del Norte- Westfalia, el valor de las matrículas a nivel de Licenciatura y Máster, que se establecen actualmente por la universidad bajo un techo impuesto externamente, se abolieron en el 2011.

Para ciertos aspectos de la gestión financiera, las universidades han adquirido una mayor libertad de acción. Se ha producido un movimiento que viene del financiamiento por partidas hacia la concesión de subvenciones por bloques en Letonia y Lituania. Casi todos los países europeos ya destinan sus fondos en forma de subvenciones en bloque, aunque, como se ha descrito anteriormente, se mantienen numerosas restricciones con respecto a su distribución interna.

Actualmente más países permiten a sus universidades pedir prestado dinero en los mercados financieros. Las universidades lituanas han obtenido recientemente la capacidad -aunque limitada- de hacerlo. Sin embargo, en la práctica no siempre se utiliza esta capacidad. En algunos países, como Letonia, las universidades requieren la autorización del ministerio para hacer préstamos, sin embargo es poco probable que se conceda.

Por último, las universidades de algunos sistemas han aumentado al menos formalmente su autonomía financiera mediante la obtención de la propiedad de los edificios que ocupan. En Francia, una nueva ley universitaria está dando gradualmente a las universidades la opción de adquirir sus edificios. En el 2011, a tres universidades que cumplieron con los requisitos técnicos necesarios, se les concedió la propiedad de sus edificios en un proyecto piloto. En Finlandia, los

⁶ EUA has been monitoring the evolution of the economic crisis and its effects on higher education systems in Europe since its onset in 2008. The continuous feedback from various sources fed into up-to-date reports on the situation and highlighted the evolving nature of the effects that the crisis has had on higher education across Europe: www.eua.be/public-funding-observatory.

edificios universitarios son ahora propiedad de tres empresas inmobiliarias que son a su vez co-propiedad del gobierno, pero las propias universidades tienen la participación mayoritaria. A través de una enmienda a la ley de bienes raíces de las universidades, la Universidad de Luxemburgo también recibirá derechos de propiedad más amplios.

Autonomía para la contratación del personal

Una comparación detallada de los diferentes elementos de esta autonomía constituye un desafío debido a los muy diversos reglamentos relativos a las diferentes categorías de personal universitario y los distintos marcos jurídicos del derecho laboral público y privado que afectan la capacidad para contratar, remunerar, despedir y promover personal.

Restricciones para reclutar personal académico senior

	Reclutamiento confirmado por una autoridad externa	Número de puestos regulado por una autoridad externa	Otras restricciones
BB (DE)			•
CZ	•		
ES			•
FR		•	•
GR	•	•	
HU	•		
IE			•
PT			•
SK	•		
TR		•	

Reclutamiento del personal

El análisis demuestra que existen diferencias significativas en los procedimientos de contratación en toda Europa, que van desde un alto grado de independencia en la contratación de personal hasta los procedimientos formales que requieren la aprobación de una autoridad externa.

En 18 sistemas (AT, CH, CY, DK, EE, FI, HE, ES, IT, LT, LU, LV, NL, NO, NRW, PL, SE, UK), las universidades son esencialmente libres de contratar su propio personal académico. En varios de ellos, como en Austria, Hesse o Suecia, la ley especifica las directrices generales sobre el procedimiento de selección o las calificaciones básicas para el personal académico senior, la obligación de publicar las posiciones abiertas o la composición de la comisión de selección. Sin

embargo, las autoridades externas no se involucran en el proceso de contratación en sí. Mayores restricciones se aplican en los diez países restantes, resumidas en la tabla 10.

En cuatro sistemas, el nombramiento de algunos (CZ, HU, SK) o todos (GR) los miembros del personal académico senior (de alto nivel) debe ser confirmado por una autoridad externa. Aunque algunas acciones en Brandeburgo, en principio, deben ser confirmadas por una autoridad externa, el gobierno puede hacer estatutos para cada universidad, lo que permite un proceso de selección eficaz e independiente.

En Francia, Grecia y Turquía, el número de puestos para una parte o todo el personal académico senior está regulado por una autoridad externa. En Turquía, por ejemplo, el Consejo de Educación Superior asigna un número determinado de plazas en las universidades, que pueden entonces llevar a cabo el proceso de contratación por cuenta propia. Cuando un titular del puesto renuncia o se retira, el cargo viene de nuevo a consideración del Consejo de Educación Superior.

Recuadro 6 – Prácticas de reclutamiento del personal académico senior (República Checa, Finlandia, Suecia, Francia e Italia)

Aunque hay, por supuesto, algunas variaciones con respecto a las prácticas de contratación de personal académico senior, la mayoría de los sistemas siguen procedimientos bastante similares. Es una práctica común especificar los criterios de selección a nivel de facultad, y la creación de un comité de selección para evaluar a los candidatos. El candidato exitoso es posteriormente seleccionado a nivel de facultad o, en su defecto, por un órgano de toma de decisiones a nivel universitario. El comité de selección recomienda un candidato o provee una lista corta de candidatos ordenados según sus preferencias.

En la República Checa, convertirse en catedrático tiene más similitud a conseguir un título académico que a conseguir una vacante. Con el fin de convertirse en un profesor, un candidato tiene que ser un profesor asociado y demostrar las capacidades científicas y docentes adecuadas. La solicitud es evaluada por la facultad y por el consejo científico de la universidad, que deberá ser acreditado específicamente para este propósito. Si considera que el candidato se ajusta al perfil profesional, el consejo científico de la universidad hace una propuesta al ministro. Este último a su vez hace una propuesta al Presidente de la República, que en última instancia le otorga el nombramiento. Las universidades son libres de determinar las condiciones requeridas para cada puesto. Las vacantes deben ser publicadas abiertamente, y todo aquel que cumpla con los requisitos puede aplicar.

En Finlandia, las vacantes en general tienen que ser anunciadas públicamente. Sin embargo, una vacante puede llenarse sin notificación pública si se invita directamente a la persona que tenga competencias muy específicas y únicas para ocupar el cargo, o si el puesto es necesario por un período fijo solamente. Las declaraciones relativas a las calificaciones y méritos de los solicitantes deben ser presentadas por un mínimo de dos expertos, si una persona es nombrada hasta nuevo aviso o por un mínimo de dos años. El consejo de la facultad toma una decisión con base en estas declaraciones; luego, el rector o canciller nombra al profesor. Los nombramientos "por invitación" también son posibles en Suecia.

En Francia, el personal académico es reclutado de una lista de candidatos elaborada por un comité nacional de pares académicos. Este comité, cuyos miembros son en parte elegidos por ellos mismos y en parte nombrados por el ministerio, decide sobre las solicitudes de los científicos que deseen ser incluidos en la lista. Las universidades luego llenan las posiciones abiertas con los candidatos de esta lista. Tras la reforma de la autonomía, las universidades también se han dado la oportunidad de contratar a personal no permanente, aunque representan solo una minoría del personal.

En Italia, la selección del personal académico senior implica paneles de evaluación científica, que típicamente comprenden un miembro interno y cuatro externos. Los miembros externos suelen ser profesores titulares que trabajan en un campo científico pertinente en otras universidades italianas. Los paneles de evaluación pesan el mérito científico mediante investigaciones y publicaciones previas.

En Dinamarca, el número de profesores en la categoría más alta es teóricamente limitado. Sin embargo, las instituciones no consideran esto como algo restrictivo, ya que son capaces de emplear a personas en una categoría inferior y les pagan un salario más alto.

En Irlanda, una moratoria en la dotación de personal en el sector financiado con fondos públicos ha sido implementada en respuesta a la crisis económica. Todas las universidades se han comprometido a la moratoria, lo que supone una reducción del 6% en el número de empleados y la prohibición de promociones y posiciones permanentes. Esto aplica a personal académico y administrativo por igual.

En España, las contrataciones se realizan a partir de una lista de candidatos que han sido previamente acreditados por la agencia nacional ANECA. Del mismo modo, en Portugal, los candidatos a cátedras deben someterse a una acreditación personal por un jurado, que implica la evaluación de la producción científica del solicitante.

En Estonia, las instituciones son libres de contratar personal académico pero deben adherirse a un acuerdo de calidad firmado por las propias universidades, el cual contiene algunas directrices generales sobre la selección del personal académico senior, así como regulaciones más específicas relativas a la contratación para diferentes posiciones (profesores titulares, profesores adjuntos, etc.).

En 22 sistemas (todos menos DK, ES, FR, GR, IE y PT), las instituciones son esencialmente libres para decidir sobre la contratación del personal administrativo senior. En el resto de sistemas, ciertas prácticas afectan la flexibilidad de las universidades.

En Francia, la capacidad para contratar personal administrativo varía según la categoría. La contratación del personal que trabaja en las bibliotecas y la ad-

ministración central se lleva a cabo por una autoridad externa en un concurso nacional. Por otro lado, las universidades son libres de contratar jefes de administración y otras categorías de personal, tales como “Ingenieros de investigación”.

En Portugal, las universidades públicas tienen dos categorías de personal: funcionarios públicos con contratos permanentes y funcionarios no públicos con contratos a plazo fijo. Los funcionarios públicos del personal administrativo son contratados de acuerdo a las normas de la administración pública. En Grecia, los empleados administrativos permanentes son reclutados por concurso nacional para el personal administrativo en todos los servicios públicos. El consejo nacional para la selección de personal administrativo hace coincidir las solicitudes de las universidades con las de los solicitantes. Los puestos administrativos temporales pueden ser llenados libremente por las universidades siguiendo una convocatoria abierta. Por último, en Dinamarca, la cantidad de determinado personal senior administrativo universitario, como pro- vicerrectores, es limitada.

Salario del personal

Las universidades en Europa, en general, no son enteramente libres de fijar los salarios de sus miembros del personal académico o administrativo. Los sueldos del personal académico senior son determinados por las universidades en sólo cuatro países: la República Checa, Estonia, Suecia y Suiza. En Letonia, el estado establece un salario mínimo para cada categoría de personal; sin embargo, esto es en gran medida equivalente a las normas laborales nacionales que establecen un salario mínimo y por lo tanto no se considera como una restricción.

En Dinamarca, las bandas salariales se negocian con otras partes. Hay límites globales en los sueldos de profesores en Brandeburgo, Hesse y Renania del Norte-Westfalia. En los tres estados alemanes, a los profesores nombrados después del 2002 se les garantiza un salario mínimo, mientras que los nombrados antes del 2002 son funcionarios públicos cuyas bandas de sueldos se fijan. Los sueldos del personal académico senior se negocian con otras partes. En Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido, los salarios de todo el personal académico senior se negocian con otras partes. En Noruega, las bandas salariales se negocian y hay un límite máximo de los salarios de profesores. Sin embargo, este techo es tan alto que rara vez se alcanza.

En Chipre, Grecia, Islandia, Italia, Eslovaquia y España, los sueldos de todos los miembros del personal académico son fijos o negociados a nivel nacional, debido a su condición de funcionario público, aunque en Eslovaquia, el rector o decano puede aumentar el nivel salarial prescrito por tanto como 100%. En Austria, Brandeburgo, Hesse, Luxemburgo y Renania del Norte-Westfalia, la condición de

funcionarios solo se aplica al personal contratado bajo las regulaciones de empleo anteriores. En Portugal, solo algunos miembros del personal académico tienen la condición de funcionarios con sueldos fijos. Las bandas salariales se prescriben para la totalidad o una parte del personal en Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Turquía.

El panorama es similar en cuanto a los sueldos del personal administrativo senior. Las universidades deciden libremente los salarios en la República Checa, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Se negocian con otras partes en Brandeburgo, Finlandia, Hesse, los Países Bajos y Renania del Norte-Westfalia. En Dinamarca, Francia, Irlanda, Polonia y Turquía, las bandas salariales son fijadas por una autoridad externa.

Los sueldos de todo el personal administrativo en Chipre, Grecia, Hungría, Islandia, Eslovaquia y España, y para una parte del personal en Portugal y Austria, están determinados por una autoridad externa. En Austria, los empleados contratados antes del 2004 son o funcionarios o empleados públicos. Aunque los ex empleados públicos son ahora empleados de la universidad, mantienen en gran parte los mismos derechos con respecto a los sueldos y al despido como antes. Los funcionarios restantes tienen un contrato con los niveles de sueldos estatales y fijos. Los sueldos de los empleados senior académicos y administrativos contratados después del 2004 pueden determinarse de manera autónoma por las universidades. Al mismo tiempo, la negociación colectiva por parte de las universidades dio como resultado la introducción de salarios mínimos.

Despido del personal

En once países (CH, CZ, DK, EE, FI, IE, LV, LT, LU, SE, UK) no existen normas específicas que regulan el despido del personal académico y administrativo que no sean las normas laborales nacionales pertinentes. En Suecia, ciertas regulaciones específicas aplican a los profesores contratados antes de 1993. En Suiza,

Recuadro 7 – Salarios en el Reino Unido

Para la mayoría del personal académico, las universidades tienden a adherirse a una escala salarial de 51 puntos acordados a nivel nacional. El Imperial College y la Universidad de Northumbria, que no siguen la escala, han adoptado, no obstante, estructuras salariales similares.

Es importante tener en cuenta que estas son solo directrices. Dentro de los salarios mínimos y máximos, las universidades tienen autonomía sobre la estructura de clasificación de sueldos. Por ejemplo, una institución puede optar por utilizar 10 o 20 en lugar de 51 puntos, y, sobre todo, puede decidir libremente sobre los criterios de calificación apropiados para las diferentes escalas. Además, la escala salarial acordada a nivel nacional no se aplica normalmente a nivel de personal administrativo o académico senior, incluyendo el jefe ejecutivo. En estos casos, los salarios por encima del tope máximo de 58,258 £ pueden determinarse libremente por la institución.

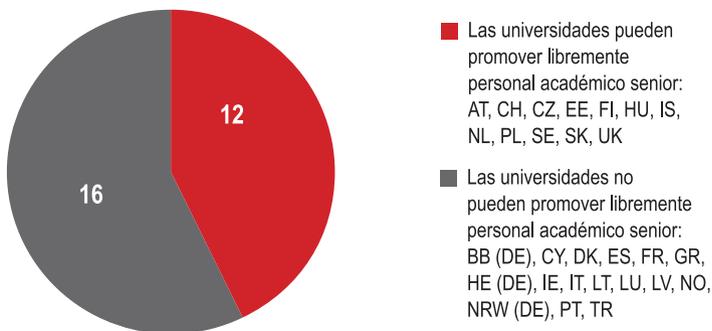
ciertas categorías de personal se benefician de un plazo de preaviso más largo. Asimismo, la mayor parte del personal académico permanente de tiempo completo en Polonia, disfruta de una protección especial contra el despido.

El despido está estrictamente regulado para todo el personal académico y administrativo en Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Noruega y Eslovaquia. En Brandeburgo, Hesse y Renania del Norte- Westfalia, los miembros del personal académico y administrativo son o funcionarios o empleados del sector público y por lo tanto tienen protección especial contra el despido.

Diferentes restricciones se aplican en el resto de sistemas. De las 14 universidades de los Países Bajos, 11 siguen contratos tipo funcionario. Tres caen bajo el derecho privado y por lo tanto se adhieren a las regulaciones laborales regulares. Además de la función pública y las leyes laborales nacionales, las universidades holandesas también negocian contratos de trabajo separados para el sector, que incluyen normas específicas para el despido.

Generalmente las leyes nacionales laborales y los convenios colectivos regulan los despidos en las universidades austriacas. Sin embargo, las normas específicas no se refieren a los funcionarios públicos; lo mismo sucede en Portugal y España. En Turquía, los profesores, profesores asociados y el personal administrativo senior tienen la condición de funcionarios y el despido está regulado. Otros miembros del personal académico están con contratos de duración determinada; su empleo puede terminar al finalizar el contrato.

Capacidad de promover personal académico senior



En Chipre, las categorías más altas de personal académico, como profesores titulares y asociados, no pueden ser despedidas en absoluto. Las categorías inferiores, incluyendo profesores y profesores asistentes, deben someterse a evaluaciones individuales cada tres o cuatro años.

Pueden ser despedidos si cometen el mismo error dos veces. El personal administrativo senior en posiciones permanentes solo puede ser despedido durante los primeros dos años de su contrato.

Promoción del personal

Las universidades en doce sistemas son capaces de promover libremente tanto el personal académico como el administrativo sobre la base del mérito (AT, CH, CZ, EE, FI, HU, ES, NL, PL, SE, SK, UK). En Lituania, Brandeburgo y Turquía, la promoción profesional, tanto para el personal académico como administrativo, solo es posible si una vacante está disponible en un nivel superior. En Letonia y Luxemburgo, el personal administrativo se puede promover libremente, mientras que el personal académico solo se puede promover si hay un puesto abierto en un nivel superior.

En Portugal, los procedimientos de promoción están supeditados a los tipos de contrato. La mayoría de los miembros del personal tiene la condición de funcionario público y solo se puede promover si hay una vacante en un nivel superior. Los de contratos regulares pueden ser promovidos con base en el mérito. Para el personal académico, el rendimiento también es evaluado por un comité de promoción, cuya composición se especifica en la ley. Esta última restricción también se aplica en otros sistemas, incluyendo Chipre, Grecia y España. A diferencia de Portugal, el rendimiento del personal administrativo en los últimos tres países también es evaluado por un comité cuya composición está regulada. En Noruega, la ley especifica la composición del comité de promoción para el personal académico, mientras que los empleados administrativos se pueden promover libremente.

También se pueden aplicar varias restricciones adicionales. En Letonia, por ejemplo, todos los puestos académicos deben ser llenados a través de una competencia cada seis años. Con el fin de ser elegible para aplicar, uno debe haber ocupado un puesto en un nivel inferior por lo menos durante tres años, haciendo la contratación de profesores no pertenecientes al mundo académico imposibles.

Restricciones similares se aplican en Chipre y Grecia, donde los solicitantes deben haber celebrado su puesto anterior por cuatro o tres años, respectivamente.

En Renania del Norte-Westfalia y Hesse, la promoción es automática y en función del número de años de servicio en la posición anterior. Para aquellos que todavía tienen la condición de funcionarios, la promoción es basada en la edad.

En Francia⁷, las cuotas de promoción son impuestas por el Estado. Para el

⁷ In the case of France, the principle of free admissions only applies to first-cycle students in their first year of study

Restricciones en la promoción de personal académico senior

	Promoción solo si hay vacante en nivel superior	La Ley establece quien debe incluirse en el comité de promoción	Otras restricciones
BB (DE)	●		
CY		●	●
DK			●
ES		●	
FR			●
GR		●	●
HE (DE)			●
IE			●
IT			●
LT	●		
LU	●		
LV	●		
NO		●	
NRW (DE)			●
PT	●	●	
TR	●		

personal académico senior, la mitad de todas las promociones concedidas se determinan a nivel nacional. El mismo grupo de pares académicos que establece la lista de contratación nacional decide también sobre las promociones. Las promociones restantes se asignan a las instituciones individuales, que luego son libres de decidir a quién desean promover. Para el personal administrativo senior, las promociones generalmente no son decididas por las universidades, sino por otro personal administrativo que ha sido elegido para ser parte de un comité. Para el personal que no es funcionario público, las promociones son decididas libremente por la universidad. Sin embargo, estos casos actualmente representan solo una minoría.

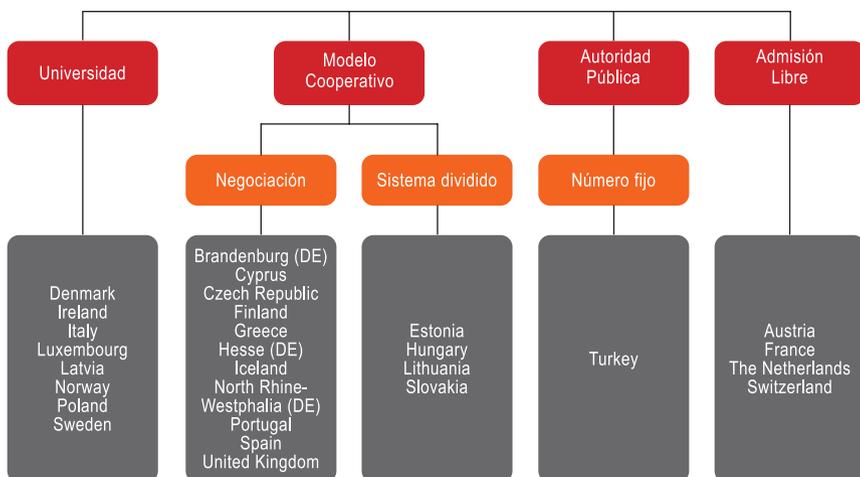
Por último, en Irlanda, las universidades pueden teóricamente promover personal libremente. Sin embargo, debido a la crisis financiera, en la actualidad existe una moratoria sobre todas las promociones.

Desarrollos recientes

En algunos sistemas, los empleados ya no tienen la condición de funcionarios. En Hesse, por ejemplo, se han hecho cambios significativos en el marco contractual laboral y las universidades ya no tienen que conceder la condición de funcionario al personal empleado después de diciembre del 2009. Dado que una nueva ley entró en vigor en Finlandia en el 2010, las propias instituciones, en lugar del Estado, se han convertido en los empleadores del personal universitario.

En Austria, un cambio en el contrato colectivo de trabajo en octubre del 2009 introdujo el salario mínimo para todo el personal de las universidades. En Luxemburgo, un cambio esperado a la ley de educación superior permitirá promociones basadas en el mérito.

La crisis financiera también ha tenido un impacto en las políticas de personal en muchos sistemas. En Irlanda, el Marco para el Control de Empleo Estatal, que ha prescrito un recorte del 6% al número de empleados y la prohibición de promociones y contrataciones para puestos permanentes en sectores financiados con fondos públicos, entró en vigor en el 2009. A Marco de Control de Empleo revisado se aplicará a partir del 2011. Se han introducido medidas similares en Letonia e Italia. En Grecia, Irlanda, España y Portugal, la reducción de sueldos de todo el sector público ha afectado asimismo al personal de las universidades. En el Reino Unido, muchas universidades han tenido que reducir su personal con el fin de hacer frente a los recortes presupuestarios significativos.



Autonomía Académica

Determinación de cupos estudiantiles

Se usan cinco métodos principales al momento de decidir sobre el número total de estudiantes. Un modelo de “cooperación” implica negociaciones entre la universidad y las autoridades públicas, lo que suele ocurrir en una de dos maneras. En 11 sistemas, el número de estudiantes se negocia con el ministerio pertinente; esto puede suceder en el contexto de la acreditación de programas, durante el cual se determinan los números máximos o mínimos de estudiantes. El segundo modo de cooperación es un sistema dividido, en la que las autoridades públicas deciden sobre el número de plazas financiadas por el Estado, y las universidades establecen el número de estudiantes que no tienen acceso a fondos públicos, lo que permite a estas últimas influir en las cifras globales de estudiantes. Este sistema se

Recuadro 8 – Número de estudiantes en Turquía

El consejo nacional de educación superior decide sobre la cantidad anual máxima de estudiantes para cada programa académico después de examinar las propuestas de las universidades. Determina además los principios por los que la selección y admisión de los estudiantes deben ser llevadas a cabo, teniendo en cuenta la planificación de los recursos humanos, las capacidades institucionales y los intereses y habilidades de los estudiantes.

utiliza en cuatro países. En un tercer modelo, el número de estudiantes se decide exclusivamente por el Estado. Esto solo se aplica en Turquía. El cuarto modelo, utilizado en cuatro sistemas, es uno de admisión libre basado únicamente en la finalización de la educación secundaria.

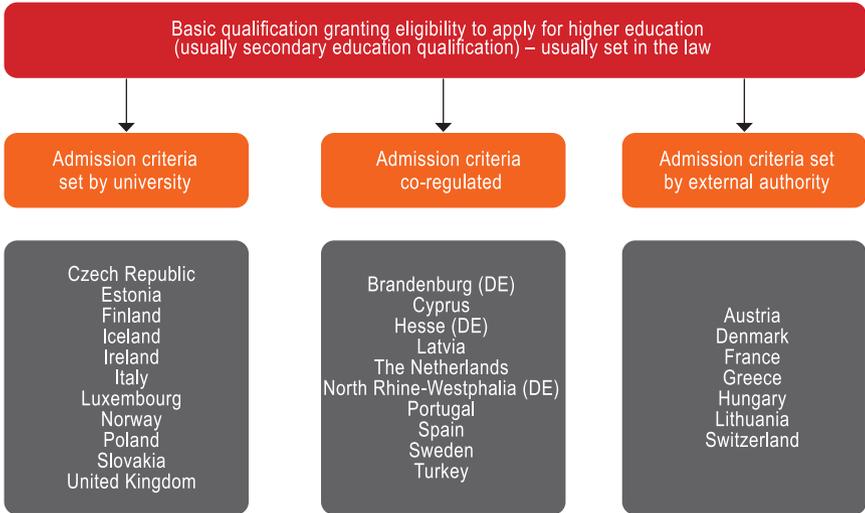
Número total de estudiantes

En un total de ocho sistemas las instituciones son libres de decidir sobre la admisión de los estudiantes. No obstante, incluso en estos casos puede haber limitaciones específicas, como los requisitos establecidos a nivel nacional sobre la tasa personal/estudiante (en Italia) o techos para algunas carreras, como medicina, odontología o ingeniería (Dinamarca o Suecia). Esto puede aplicar incluso en los sistemas de admisión gratis, como en Francia, Holanda o Suiza. En la República Checa, las

Recuadro 9.– Admisión de estudiantes en los Países Bajos

El sistema holandés se basa en la igualdad de acceso a la educación a nivel de licenciatura para todos los estudiantes en posesión de un título de educación secundaria. Los criterios de selección han sido determinados por el gobierno junto con el sector universitario. Para algunos cursos se requiere cursos específicos en el nivel secundario. Las instituciones individualmente son incapaces de establecer criterios de selección adicionales. Actualmente se está discutiendo la posibilidad de conceder a las universidades la capacidad de imponer criterios adicionales. A nivel de Maestría, las universidades tienen mayor libertad para establecer sus criterios de selección, aunque estos también están regulados por ley.

Criterio de selección a nivel de Bachiller



universidades negocian el número de plazas financiadas por el Estado con el ministerio, aunque teóricamente pueden tomar estudiantes adicionales. Sin embargo, las instituciones podrán tomar estudiantes adicionales solo si son capaces de cobrar tarifas (por ejemplo, a aquellos que estudian en un idioma que no sea el checo o que la duración de sus estudios se ha prolongado más de lo normal). En el Reino Unido, las cifras globales para los estudiantes nacionales o de la UE se sobrepasan. Sin embargo, las instituciones son flexibles en la asignación de plazas de estudio para cursos individuales. No hay restricciones en el número de estudiantes externos a la UE.

Mecanismos de admisión

Todos los sistemas de educación

Recuadro 10 – Ejemplos de mecanismos de admisión (Grecia, Suecia y Estonia)

Proceso de admisión regulado externamente:

Grecia. A nivel licenciatura, la entrada se basa en los resultados obtenidos en el examen de matriculación nacional organizado por el ministerio. Al solicitar la educación superior, los solicitantes son capaces de expresar sus universidades preferidas. Las instituciones negocian el número de plazas para cada departamento con el ministerio. Los estudiantes son seleccionados en base a sus preferencias y en el orden de su desempeño en el examen de matriculación hasta completar las plazas asignadas a cada departamento en particular. La ley especifica ciertas categorías de estudiantes con entrada prioritaria, independientemente de su desempeño en el examen. Estos incluyen a los estudiantes con problemas de salud, de fondos o familias con varios hijos.

El sistema de admisión está a punto de cambiar: el ministerio tiene previsto introducir un examen de salida de nivel secundario por separado y permitir a las universidades organizar sus propios exámenes de ingreso. El examen de matriculación actual

actúa tanto de salida (de nivel secundario) como de entrada (al nivel terciario).

Proceso de admisión co-regulado: Suecia La junta de educación superior establece criterios para cada campo de estudio. Estos especifican las disciplinas y el nivel de estudio requerido para tomar un curso en un campo particular. Por ejemplo, para ingeniería civil o psicología, algunas asignaturas como matemáticas, deben haber sido estudiadas a un nivel apropiado en el nivel secundario. Los créditos o módulos acumulados son decisivos, no tanto así la calificación lograda. Las entidades podrán establecer criterios adicionales, pero la ley establece que no se debe exigir más del futuro estudiante para la culminación exitosa de la carrera.

Criterios de admisión establecidos por universidades: Estonia. Las universidades son libres de fijar criterios de admisión. Algunas universidades en Estonia han establecido requisitos mínimos que se calculan sobre la base de los exámenes nacionales al final de la escuela secundaria; todos los estudiantes que cumplan con este umbral tienen derecho a solicitar la admisión a la universidad. Adicionalmente, muchos campos y programas tienen requisitos extras, como exámenes de ingreso o entrevistas.

superior requieren que los candidatos posean título de educación secundaria o tengan éxito en un examen general de matriculación. En la mayoría de los casos los criterios básicos de elegibilidad para los estudios de educación superior se especifican en la legislación nacional. Los mecanismos de admisión pueden ser agrupados en tres modelos: los criterios de admisión son establecidos por la universidad, co-regulados entre una autoridad externa y la universidad o la admisión puede estar regulada en su totalidad por una autoridad externa.

Las universidades pueden establecer libremente sus criterios de admisión a nivel licenciatura en once sistemas. En siete países, los ingresos están totalmente regulados por una autoridad externa. Tres de ellos (EN, FR, CH) tienen un sistema basado en admisión libre. En diez sistemas,

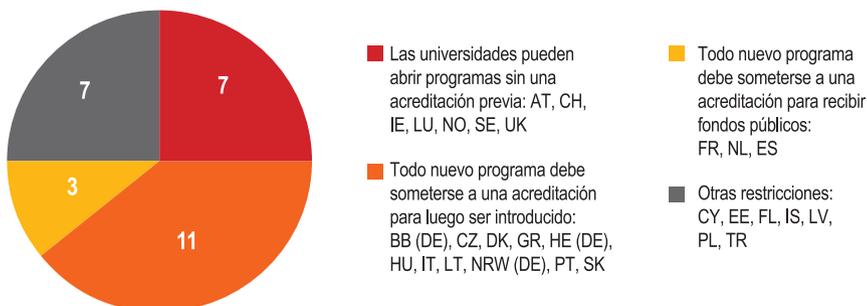
los mecanismos de admisión son co-regulados entre las instituciones y las autoridades externas. En Brandeburgo, Hesse y Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo, el 60% (HE, NRW) u 80 % (BB) de los estudiantes de Licenciatura son seleccionados por las universidades, con el restante 40/20% reservado para los estudiantes con largos períodos de espera, que se deben al sistema de numerus clausus utilizado para la distribución de plazas en determinadas disciplinas.

A nivel de maestría, las universidades son libres de fijar criterios de admisión de forma independiente en una gran mayoría de los 22 sistemas. En cinco países (AT, DK, HU, NL, SE), son co-regulados. En Suiza, la admisión está regulada a nivel político.

Introducción y terminación de los programas de grado

En general, la introducción de nuevos programas académicos requiere algún tipo de aprobación por parte del ministerio competente o de otra autoridad pública. Sin embargo, los procedimientos específicos varían considerablemente en

Introducción de programas académicos a nivel licenciatura



toda Europa.

Los nuevos programas usualmente deben pasar a través de algún tipo de proceso de acreditación. Debido a la asignación nacional o regional de las responsabilidades educativas, la apertura de programas en ciertos campos puede ser más difícil si la disciplina es ya bien atendida en otras partes del país. Algunos países, como Dinamarca, tienen en cuenta las necesidades del mercado laboral nacional al momento de decidir sobre la creación de nuevos programas.

Alternativamente, los programas nuevos pueden necesitar negociarse con el ministerio responsable. A menudo, tales negociaciones están estrechamente relacionadas al costo de los programas. Algunos también pueden requerir una acreditación profesional específica.

A nivel licenciatura, las universidades de siete países (AT, CH, IE, LU, NO, SE, UK) pueden introducir programas sin acreditación previa. Sin embargo, incluso en estos países, el establecimiento de programas está reglamentado. Aunque las universidades pueden abrir independientemente programas de estudio en Austria, deben haber sido acordados en un convenio de desempeño con el ministerio para que puedan recibir apoyo financiero público. En 11 sistemas (BB, CZ, DK, GR, HE, HU, IT, LT, NRW, PT, SK), todos los programas de licenciatura nuevos deben someterse a la acreditación para ser introducidos. En Francia, los Países Bajos y España, los programas deben estar acreditados para recibir financiación pública. En los Países Bajos, los programas de estudio de financiación privada también se presentan a una acreditación voluntaria, que es vista como una etiqueta de calidad.

En varios países se aplican restricciones adicionales. En Chipre y Turquía, todo programa nuevo de licenciatura debe ser presentado y aprobado por el ministerio o consejo de educación superior, respectivamente. Sin embargo, este pro-

cedimiento no es una acreditación formal.

En Finlandia, un decreto ministerial determina las responsabilidades educativas de cada universidad, especificando así qué programas académicos una institución tiene derecho a ofrecer. Dentro de sus competencias educativas, a las universidades se les permite abrir nuevos programas de estudio. Del mismo modo, las universidades de Islandia y Estonia están acreditadas para ciertos campos de estudio, en los que pueden introducir libremente nuevos programas.

Las universidades polacas pueden abrir programas académicos, tanto en licenciatura como a nivel de maestría, siempre que el nombre del programa esté en una lista de 118 campos 'estándar' de estudio compilados por el ministerio, y que la facultad que ofrece el programa cumpla con ciertos requisitos (por ejemplo, número de personal académico de tiempo completo) expresados en la ley. Si una universidad quiere abrir un programa en un campo que no está en la lista, tiene que obtener la aprobación del Consejo de Educación Superior.

Por último, en Letonia, la acreditación puede tener lugar después de que el programa ha entrado en funcionamiento, pero a más tardar tres años después de su introducción. Antes de la apertura de nuevos programas de estudio, las universidades tienen que obtener una licencia de operación mediante la presentación de un informe de autoevaluación. Una comisión de licencias designada por el ministro decide sobre la solicitud.

En la mayoría de los sistemas (todos menos BB, DK, ES, FR, ES, IT, LT, NL, NRW), los procedimientos para la apertura de nuevos programas de maestría o doctorado son más o menos los mismos que a nivel de licenciatura. En los demás países, las restricciones en uno o ambos de estos niveles se diferencian de los procedimientos a nivel de Licenciatura.

En algunos países, los requisitos para abrir programas que no sean a nivel de licenciatura pueden ser más flexibles. En Brandeburgo, Dinamarca, Hesse, Renania del Norte-Westfalia y los Países Bajos, las licenciaturas y los programas de maestría deben someterse a la acreditación para ser introducidos o recibir fondos públicos, mientras que los programas de doctorado se pueden abrir libremente. Asimismo, las evaluaciones de los programas de doctorado en Italia solo son necesarios si la universidad tiene la intención de obtener financiamiento público para el programa en cuestión.

Por el contrario, en algunos sistemas, los requisitos para los programas más allá del nivel de licenciatura, en particular los de doctorado, son más estrictos. En Francia y España todos los programas de doctorado deben estar acreditados antes de su introducción, mientras que a nivel de Licenciatura y Maestría, la acredita-

ción solo es necesaria si los programas han de recibir fondos públicos.

Finalmente, en Lituania, el consejo de la ciencia del país decide si las universidades cumplen con los requisitos necesarios para ofrecer programas de doctorado. En Hungría, las facultades deben tener al menos cuatro profesores de tiempo completo en el campo correspondiente y demostrar la calidad científica adecuada con el fin de crear una escuela de doctorado.

Las universidades en Europa son más autónomas con respecto al cierre de sus programas existentes. Solo en cinco sistemas (AT, BB, FI, GR, TR) tal decisión requiere negociaciones entre la institución y la autoridad externa relevante. Las universidades de los 23 sistemas restantes pueden decidir libremente sobre el cierre de sus programas académicos.

Pueden existir algunas especificaciones menores. Tras el cierre de un programa de estudios, las universidades de la República Checa, Finlandia y Letonia tienen la obligación de proporcionar a los estudiantes la opción de continuar sus estudios en un programa similar, ya sea en la misma o en otra institución. En Hesse y Renania del Norte-Westfalia, cada universidad tiene una capacidad asignada para las vacantes de estudio que va a ofrecer. Con el fin de cumplir con esta obligación, las vacantes de estudio deben ser reasignados a otros grados si un programa es discontinuado.

Lenguaje de instrucción

Las universidades a menudo son capaces de elegir la lengua de enseñanza en los diferentes niveles de grado. Las instituciones pueden hacerlo en 21 sistemas a nivel de Licenciatura y Máster (AT, BB, CH, DK, EE, ES, FI, SE, HU, IE, IT, LU, NL, NO, NRW, PL, PT, SE, SK, TR, UK⁸). En Turquía, sin embargo, el consejo de educación superior debe aprobar cualquier curso impartido en un idioma distinto del turco.

En los siete países restantes, pueden aplicar algunas restricciones a todos o algunos niveles de grado. En Chipre, Francia y Grecia, las universidades solo pueden ofrecer títulos de grado en su idioma nacional. Hay un poco más de flexibilidad en cuanto a los programas de Maestría: Grecia y Francia ofrecen ciertos programas de maestría en otros idiomas, mientras que Chipre puede utilizar otros idiomas, siempre y cuando los cursos en cuestión están también disponibles en griego.

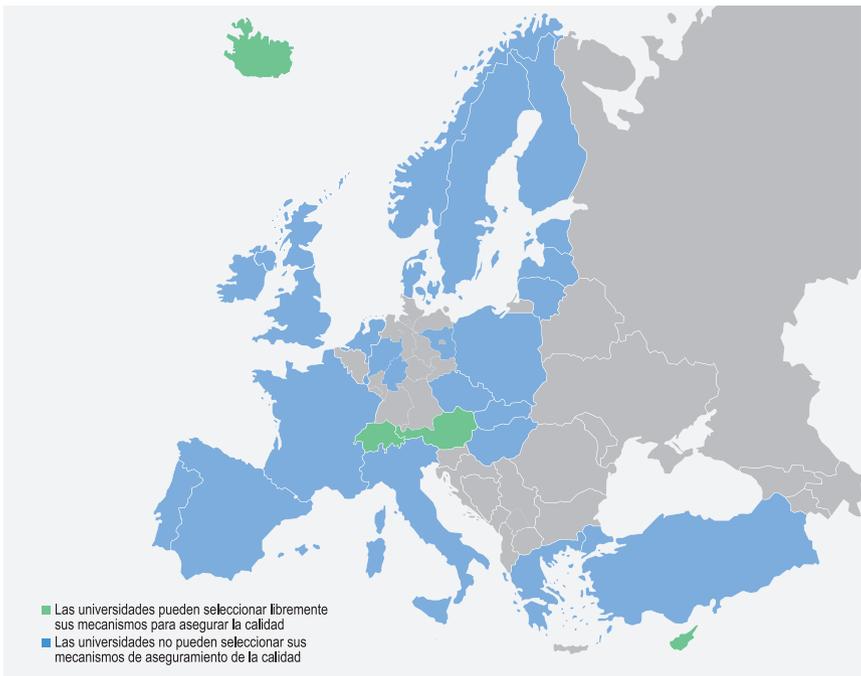
En Islandia y Lituania, se imponen requisitos lingüísticos específicos en los programas de Licenciatura. Los programas que se ofrecen en inglés están vincu-

⁸ This situation applies for England. In Wales, there is a sector-wide agreement to encourage and expand opportunities to study in Welsh at Welsh universities.

lados a las estrategias de internacionalización institucionales, como los cursos de Erasmus o titulaciones conjuntas. Los programas de maestría en ambos países pueden ser ofrecidos en lenguas no nacionales. En Estonia, cualquier grado que se enseñe en un idioma distinto del estonio también se debe ofrecer en el idioma nacional, si bien la ley no establece formalmente esto.

En Letonia, las licenciaturas y maestrías se pueden enseñar en lenguas extranjeras de manera limitada. La ley establece que en las universidades públicas el idioma de instrucción sea el nacional.

Capacidad de seleccionar mecanismos de aseguramiento de la calidad



Hay algunas excepciones, que una vez más a menudo se refieren a actividades de internacionalización. Por ejemplo, las lenguas oficiales de la UE se pueden utilizar en los programas destinados a estudiantes extranjeros. Para los estudiantes locales, el 20% de un programa de grado se puede enseñar en otra lengua de la UE. Además, otros idiomas aparte del letón no se pueden utilizar para los exámenes finales o disertaciones.

Irlanda, Noruega y el Reino Unido, el aseguramiento de la calidad toma la forma de auditorías institucionales.

Con respecto a la capacidad para seleccionar un organismo específico de aseguramiento de la calidad, los sistemas de educación superior se dividen en dos categorías. En Austria, Brandeburgo, Chipre, Estonia, Hesse, Islandia, Renania del Norte-Westfalia y Suiza, las universidades pueden utilizar una agencia de aseguramiento de la calidad de su elección; también pueden seleccionar una agencia de otro país. Todos esos sistemas con la capacidad para elegir sus mecanismos de garantía de calidad también pueden seleccionar la agencia. En Brandeburgo, Hesse y Renania del Norte Westfalia, las universidades pueden seleccionar una de las agencias acreditadas por el Consejo Nacional de Acreditación; que actualmente se encuentran en Alemania, Austria y Suiza. Del mismo modo, en Estonia, la agencia nacional de aseguramiento de la calidad debe aprobar el proveedor seleccionado por una institución.

En los Países Bajos, la decisión formal respecto a la acreditación es hecha exclusivamente por el consejo binacional de acreditación -holandés y belga-, pero las universidades pueden elegir cualquier agencia calificada para llevar a cabo la evaluación requerida. Esta evaluación luego es aprobada por el consejo binacional de acreditación. En el 2011, la ley de acreditación cambiará desde una acreditación exclusiva a nivel de programa hacia auditorías de calidad institucional. Cuando los mecanismos de aseguramiento de calidad internos de una institución de educación superior son auditados con éxito, la organización acreditadora solo auditará brevemente los programas de esa institución.

En los 20 sistemas restantes, las universidades no son capaces de elegir una agencia específica de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, en varios de ellos, las instituciones pueden solicitar evaluaciones de calidad externas complementarias, además de la garantía obligatoria de calidad llevada a cabo por la agencia nacional.

Diseño del contenido académico

En la gran mayoría de los sistemas, las universidades son libres de determinar el contenido de las carreras que no son profesiones reguladas. En Italia, las universidades pueden diseñar grados académicos si se adhieren a las directrices establecidas por un decreto marco que circunscribe la estructura general del sistema académico y define las actividades educativas, objetivos y resultados de aprendizaje para cada programa. En Polonia, aproximadamente el 40% del contenido de grado está preestablecido. Sin embargo, en lugar de especificar el contenido del curso, estas directrices esbozan las áreas de estudio que deben ser cubiertas. Las universidades no ven esto como una restricción severa. El requisito de tener que

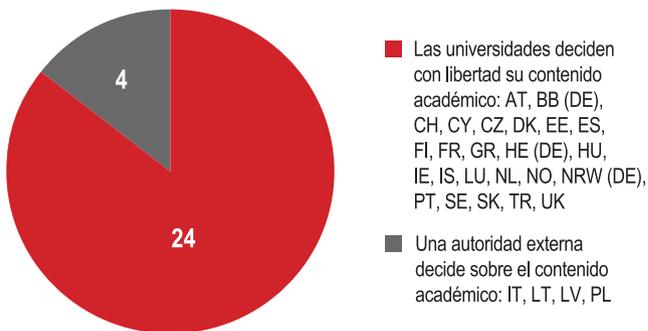
elegir entre una lista de 118 campos académicos claramente definidos se percibe como una mayor restricción.

En Letonia, las universidades tienen que seguir las directrices generales sobre las normas de educación superior, las cuales determinan ciertos aspectos del estudio, como la duración mínima de los períodos de práctica en los programas profesionales. Además, se prescriben determinados módulos, por ejemplo en el desarrollo de habilidades empresariales, para todos los grados. Por último, en Lituania, la agencia de control de calidad determina algunos contenidos como parte del proceso de acreditación. Las universidades perciben esto como un obstáculo considerable para la diversificación, la innovación y la competitividad.

Desarrollos recientes

En cuanto a la autonomía académica, los cambios más significativos se han producido en relación con los sistemas de aseguramiento de la calidad. En Irlanda, las universidades han establecido la Junta Irlandesa para la Calidad de las Universidades para revisar y validar sus procesos externamente. Un nuevo organismo nacional se está estableciendo para evaluar la calidad y las calificaciones en todas las instituciones de educación superior. Esto ha suscitado cierta preocupación sobre si el enfoque de evaluación será el mismo en el marco del nuevo cuerpo. En los Países Bajos, el modo de aseguramiento de la calidad va a cambiar en 2011 de acreditación de programas a auditorías de calidad institucional. En Austria, una nueva ley para el aseguramiento externo de la calidad en el sector de la educación superior se introducirá en el 2012.

Capacidad de diseñar el contenido académico



En el futuro, las universidades austriacas generalmente se limitarán a los organismos incluidos en la lista del Registro Europeo del Aseguramiento de la Calidad, aunque el ministro podrá conceder excepciones por decreto ministe-

rial. En Estonia, la ley que regula el aseguramiento de la calidad fue cambiada en el 2010, dando a las universidades la capacidad de seleccionar organismos internacionales para llevar a cabo el proceso de acreditación que requiere. Hasta el momento, ninguna universidad ha hecho uso de esta capacidad, por lo que aún no se ha probado en la práctica. Es probable que Estonia base su lista de agencias de aseguramiento de calidad internacionales elegibles en el Registro Europeo de Garantía de Calidad.

POSICIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EL SCORECARD 2010

Bajo este título se presentan los resultados ponderados. Para los resultados no ponderados se debe ir al original.

Autonomía organizacional

Rank	System	Score
1	United Kingdom	100%
2	Denmark	94%
3	Finland	93%
4	Estonia	87%
5	North Rhine-Westphalia	84%
6	Ireland	81%
7	Portugal	80%
8	Austria	78%
	Hesse	78%
	Norway	78%
11	Lithuania	75%
12	The Netherlands	69%
13	Poland	67%
14	Latvia	61%
15	Brandenburg	60%
16	France	59%
	Hungary	59%
18	Italy	56%
19	Spain	55%
	Sweden	55%
	Switzerland	55%
22	Czech Republic	54%
23	Cyprus	50%
24	Iceland	49%
25	Slovakia	45%
26	Greece	43%
27	Turkey	33%
28	Luxembourg	31%

Autonomía financiera

Rank	System	Score
1	Luxembourg	91%
2	Estonia	90%
3	United Kingdom	89%
4	Latvia	80%
5	The Netherlands	77%
6	Hungary	71%
7	Italy	70%
	Portugal	70%
	Slovakia	70%
10	Denmark	69%
11	Ireland	66%
12	Switzerland	65%
13	Austria	59%
14	North Rhine-Westphalia	58%
15	Finland	56%
	Sweden	56%
17	Spain	55%
18	Poland	54%
19	Lithuania	51%
20	Norway	48%
21	Czech Republic	46%
22	France	45%
	Turkey	45%
24	Brandenburg	44%
25	Iceland	43%
26	Greece	36%
27	Hesse	35%
28	Cyprus	23%

Autonomía en la contratación de personal

Rank	System	Score
1	Estonia	100%
2	United Kingdom	96%
3	Czech Republic	95%
	Sweden	95%
	Switzerland	95%
6	Finland	92%
	Latvia	92%
8	Luxembourg	87%
9	Denmark	86%
10	Lithuania	83%
11	Ireland	82%
12	Poland	80%
13	Austria	73%
	The Netherlands	73%
15	Iceland	68%
16	Norway	67%
17	Hungary	66%
18	Portugal	62%
19	Hesse	61%
	North Rhine-Westphalia	61%
21	Turkey	60%
22	Brandenburg	55%
23	Slovakia	54%
24	Italy	49%
25	Cyprus	48%
	Spain	48%
27	France	43%
28	Greece	14%

Autonomía académica

Rank	System	Score
1	Estonia	100%
2	United Kingdom	96%
3	Czech Republic	95%
	Sweden	95%
	Switzerland	95%
6	Finland	92%
	Latvia	92%
8	Luxembourg	87%
9	Denmark	86%
10	Lithuania	83%
11	Ireland	82%
12	Poland	80%
13	Austria	73%
	The Netherlands	73%
15	Iceland	68%
16	Norway	67%
17	Hungary	66%
18	Portugal	62%
19	Hesse	61%
	North Rhine-Westphalia	61%
21	Turkey	60%
22	Brandenburg	55%
23	Slovakia	54%
24	Italy	49%
25	Cyprus	48%
	Spain	48%
27	France	43%
28	Greece	14%

POSICIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN EL SCORECARD 2010

Percepciones y desafíos

Las entrevistas a los encuestados tenían como objetivo proporcionar una instantánea de las percepciones sobre los principales retos asociados con la autonomía universitaria en las instituciones y en el nivel general de autonomía en los respectivos sistemas.

Las respuestas confirmaron una vez más que la percepción de la autonomía es contingente al fondo histórico, social y cultural específico de cada sistema. Por ejemplo, mientras en algunos sistemas la inclusión de miembros externos en los órganos de gobierno institucional es vista como una medida importante para la rendición de cuentas, en otros se considera como una injerencia indebida en los asuntos internos de la universidad (en particular si los miembros externos son designados por autoridades externas). Es interesante notar que las opiniones sobre los principales retos de la autonomía universitaria no han cambiado significativamente en comparación con las que se recibieron en el contexto del estudio previo de AEU “Autonomía Universitaria en Europa I”. Las percepciones pueden agruparse en las siguientes categorías:

Desafíos vinculados a la implementación de reformas

Aunque los avances en reformas de gobernanza en la última década por lo general han sido bien recibidos por los interesados en educación superior, los cambios en la ley se han convertido en un motivo de preocupación en varios países. Las consecuencias reales de los principales ajustes regulatorios a menudo eran consideradas como poco claras. En varios países, las nuevas reformas se están desarrollando mientras permanecen cambios jurídicos adoptados con anterioridad a su ejecución. A menudo se comenta que las autoridades públicas no han apoyado suficientemente el desarrollo de un nuevo conjunto de habilidades y competencias, en particular en el área de liderazgo y gestión, para permitir a las universidades hacer uso de la autonomía institucional recién adquirida.

En algunos países, sobre todo del sur de Europa, la implementación de reformas sigue siendo un reto importante debido a las dificultades internas vinculadas a la estructura organizativa de las instituciones.

Diferencias entre autonomía formal y práctica

Varios encuestados señalaron discrepancias considerables entre la autonomía formal y práctica. En muchos países, por ejemplo, la capacidad de las universidades de poseer y utilizar los edificios como activos fue vista en gran parte

como teórica. Del mismo modo, a pesar del uso casi universal de subvenciones en bloque, las instituciones ven como limitantes las restricciones en la asignación interna de su financiación pública a través de la asignación y el establecimiento de acuerdos de destino. Por otro lado, las universidades de algunos sistemas de educación superior pueden de hecho tener más libertad de maniobra del que el marco legislativo podría sugerir.

Asuntos financieros

Los asuntos financieros fueron identificados por la mayoría de las Conferencias Nacionales de Rectores como los desafíos más apremiantes que enfrentan las universidades hoy. Los principales problemas mencionados se relacionan con un uso limitado de subvenciones en bloque, períodos cortos de financiación, imposibilidad de poseer y vender edificios, retener el superávit y cobrar derechos de matrícula. La incapacidad para decidir libremente sobre los sueldos del personal fue vista como otra limitación que puede dar lugar a desventajas competitivas en el mercado de la educación superior global. El impacto de la crisis económica sobre el estado actual de la autonomía universitaria fue reconocido como un gran desafío. En varios países, las nuevas regulaciones alineadas a medidas de austeridad también se percibieron como una reducción de la autonomía.

En los sistemas donde el acceso a los estudios es gratis, la imposibilidad de seleccionar a los estudiantes fue considerada como un gran desafío. Esto fue percibido como más problemático cuando se combina con bajos o reducidos niveles de financiamiento y una población estudiantil cada vez mayor.

Rendición de cuentas

Los entrevistados destacaron como una dificultad adicional los requisitos excesivos de rendición de cuentas, porque en muchos casos resultaron en recortes de fondos y reajustes de presupuestos públicos. Si bien se reconoció fácilmente que las universidades deben rendir cuentas a la sociedad y hacia sus financiadores, se afirmó que se han introducido algunas medidas excesivamente burocráticas y de alto consumo de tiempo y recursos. En lugar de establecer objetivos a largo plazo y tomar una ventaja estratégica, algunos gobiernos han mostrado una tendencia creciente a asuntos de micro-gestión universitaria. También expresaron preocupaciones sobre los procesos de aseguramiento de calidad y, en algunos casos, se consideraron como una limitación a la autonomía los programas estrictos de acreditación y el nuevo estatuto legal de las agencias de aseguramiento de calidad.

Nivel General de autonomía

Al comparar los marcos regulatorios en los que operan ahora las institucio-

nes con los de las décadas anteriores, se puso de manifiesto que el nivel de autonomía universitaria ha aumentado en el largo plazo.

A pesar de las numerosas normas que aún restringen la autonomía, los entrevistados en general calificaron como satisfactorio el nivel de su sistema de libertad institucional en comparación con el pasado. Solo en una minoría de países el nivel vigente de autonomía fue considerado como insatisfactorio. Sin embargo, en varios países los cambios que siguieron a la adopción de medidas de austeridad se consideraron que han reducido tanto la autonomía financiera como la de personal. Cuando se comparó el nivel de libertad institucional entre sistemas, muchos de los entrevistados consideraron que su autonomía institucional es notablemente inferior al de las instituciones en otros países.

TENDENCIAS

Las recientes reformas en materia de gobernanza en muchos países europeos han afectado la **autonomía organizacional** de las universidades. Debido a la diversidad de los marcos legislativos nacionales, es difícil comparar las formas organizativas individuales. Sin embargo, el nuevo estatus por lo general ofrece una mayor libertad frente al Estado y, en muchos casos, va de la mano con una mayor participación de los miembros externos en los órganos de gobierno de la universidad.

En la mayoría de las universidades europeas, miembros externos ahora participan en las decisiones más importantes en los órganos de gobierno de la institución. En los sistemas en que los cuerpos de toma de decisiones no incluían con anterioridad miembros externos, este desarrollo se discute de forma controversial, sobre todo si algunos de esos miembros son seleccionados por el gobierno, lo cual es a menudo visto como una reducción de la autonomía organizacional.

En la mayoría de los países del norte de Europa, las universidades seleccionan a sus miembros externos libremente, aunque en algunos de esos sistemas una autoridad externa nombre oficialmente a los miembros externos propuestos por la universidad. En la mayoría de los sistemas, el gobierno todavía controla parcial o completamente el nombramiento de los miembros externos. Aunque hay un cambio notable hacia órganos de gobierno más pequeños y eficaces, todavía existen órganos de gobierno de gran tamaño en varios sistemas, sobre todo en los países mediterráneos.

La mayoría de las universidades son libres de decidir sobre sus estructuras académicas internas y pueden crear personas jurídicas. En varios casos, las instituciones pueden llevar a cabo ciertas actividades adicionales más libremente a

través de dichas entidades jurídicas distintas.

El jefe ejecutivo siempre es elegido por la propia institución. En la mitad de los sistemas encuestados, la selección o elección deben ser confirmadas por una autoridad externa. Esta es una mera formalidad en la mayoría, aunque no en todos los casos: en algunos sistemas, la autoridad externa puede llevar un peso considerable en el proceso de selección. La duración del mandato casi siempre se especifica en la ley, que indica un período exacto o un período máximo.

Para el desarrollo de la autonomía organizacional, será importante fortalecer aún más la transición hacia órganos de gobierno más pequeños y conceder a las universidades más independencia en la selección de miembros externos en sus órganos de gobierno.

La **autonomía financiera** es crucial para que las universidades logren sus objetivos estratégicos, por lo que las restricciones en esta área son vistas como particularmente limitantes. En casi todos los países, las universidades reciben la financiación pública principal a través de subvenciones en bloque. Los presupuestos por partidas son extremadamente raros. Sin embargo, en casi la mitad de los sistemas que utilizan subvenciones en bloque, las posibilidades de asignación interna de alguna manera están limitadas por la ley. Esto va desde una división en categorías amplias con nula o escasa posibilidad de transferir fondos entre ellas hasta la asignación de partes de la subvención para fines específicos. En casi todos los sistemas, las universidades reciben su financiación por un período de un año, lo que hace difícil la planificación a largo plazo.

En más de la mitad de los sistemas estudiados, las universidades pueden retener los excedentes financieros. En el resto, las instituciones son incapaces de hacerlo o están muy limitadas debido a restricciones específicas. Las universidades son ahora capaces de pedir préstamos en la mayoría de los sistemas, aunque aún se aplican varias limitaciones. Por ejemplo, pueden pedir prestado solo cantidades limitadas o requerir la autorización de una autoridad pública para hacerlo. Solo en seis sistemas las universidades pueden hacer préstamos sin ningún tipo de restricciones.

Las instituciones pueden poseer bienes raíces en la mayoría de los países encuestados. Sin embargo, esto no quiere decir que las instituciones en realidad posean la mayor parte de sus edificios, ya que pueden ser propiedad de empresas inmobiliarias públicas o privadas. Incluso las instituciones dueñas de sus edificios a menudo requieren autorización externa para venderlos o están prohibidas de hacerlo.

En relación al pago por matrícula y registros (tuition fess), la situación es

muy compleja. Los estudiantes nacionales/UE – de las carreras de grado, de maestría y doctorado-, y los estudiantes internacionales son tratados de manera muy diferente. Se cobran estos valores a los estudiantes de los países/UE a nivel grado y maestría en la mayoría de los sistemas, aunque solo en muy pocos sistemas las instituciones pueden fijar libremente las tarifas para las carreras de grado (Bachelor); en el resto, una autoridad externa determina unilateralmente los niveles de las tarifas, o establece un límite superior, o coopera con las instituciones en el establecimiento de los pagos de los estudiantes. Ocho sistemas permiten a sus universidades establecer pagos a nivel de maestría.

La situación es muy diferente para estudiantes internacionales. En seis sistemas las universidades no pueden cobrar a nivel de carreras de grado y maestría. En 12 sistemas, las universidades pueden establecer pagos de forma independiente a nivel de carrera de grado; en 13 sistemas pueden hacerlo a nivel de maestría. Las recientes reformas, sobre todo en algunos sistemas del norte de Europa, han permitido a las universidades establecer pagos para los estudiantes externos a la UE, ya sea libremente o hasta un techo establecido externamente. En otros casos, las tasas se han suprimido, sobre todo cuando hay cambio de gobierno.

Para el desarrollo de la autonomía financiera las reformas deben apuntar a extender la duración del periodo de financiamiento. También es importante que las medidas de austeridad aplicadas por los gobiernos a raíz de la crisis económica no conduzcan a controles más rígidos o incidan de manera directa en los presupuestos universitarios.

La **autonomía sobre contratación de personal** ha mejorado con respecto a los procedimientos de contratación. En la mayoría de los países, las universidades son libres de contratar a su personal senior administrativo y académico. En pocos países el nombramiento debe ser confirmado por una autoridad externa. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas las universidades no son enteramente libres de fijar los sueldos de su personal. Existe una amplia gama de restricciones.

Aunque en algunos países se ha suprimido o se está eliminando el estatus de empleado civil (*civil servant status*), para el personal de la universidad, en muchos sistemas todavía se lo aplica a alguna parte del personal. En algunos países, la autonomía de las universidades sigue siendo limitada por bandas salariales prescritas.

Para los despidos de personal, en más de la mitad de los países encuestados, las universidades tienen regulaciones específicas (por sobre los estándares de las leyes laborales). El personal puede promoverse libremente por las universidades en 12 países. En la mayoría de los otros países, el número total de puestos aún está regulado por el gobierno, y las universidades solo pueden proceder con las

promociones si se encuentra disponible una posición a nivel superior.

En cuanto a la autonomía académica, las recientes reformas de los procesos de aseguramiento de la calidad han tenido un fuerte impacto. La mayoría de los países ponen algunas regulaciones al número total de estudiantes. La admisión gratuita para todo el que cumpla los requisitos básicos es la excepción y, en esos países, las presiones sobre el financiamiento público podrían dar lugar a cambios en el futuro. En los demás países, el número de estudiantes puede ser co-regulado con una autoridad pública o decidida solo por la autoridad pública o solo por la universidad. La selección de los estudiantes se lleva a cabo de forma independiente por la universidad en más de un tercio de los países encuestados. Solo en una minoría de países las universidades no tienen la capacidad de seleccionar a los estudiantes, ya sea porque los ingresos están regulados por una autoridad externa o debido a la admisión gratuita.

La introducción de nuevos programas de grado por lo general requiere alguna forma de aprobación de una autoridad pública. En aproximadamente una cuarta parte de los países encuestados, las universidades son capaces de abrir los programas de grado sin acreditación previa. En la mayoría de los sistemas restantes, las universidades requieren la acreditación previa para que los programas sean introducidos o financiados con fondos públicos. Esta situación es muy similar para las carreras de grado y las maestrías; solo difiere en mayor grado en el caso de programas de doctorado.

Las universidades en la mayoría de los países tienen plena autoridad para cerrar sus programas. Solo en un pequeño número de sistemas necesitan negociar el cierre con una autoridad pública. En aproximadamente dos tercios de los países estudiados, las universidades pueden elegir el idioma de instrucción. En los demás países, existen restricciones diferentes que se ven como una gran desventaja competitiva cuando se trata de atraer a estudiantes y personal internacional.

Las universidades generalmente no tienen libertad para seleccionar sus mecanismos de aseguramiento de la calidad. Solo en cuatro países son libres de hacerlo. Sin embargo, en poco menos de un tercio de los sistemas estudiados, las universidades pueden por lo menos seleccionar la agencia de aseguramiento de la calidad.

Para el desarrollo de la autonomía académica, las futuras reformas deberían centrarse en dar a las universidades una mayor libertad en la fijación de sus propios criterios de admisión. También será crucial encontrar el equilibrio adecuado entre la autonomía y la rendición de cuentas mediante la promoción de auditorías institucionales o evaluaciones de los procesos internos de calidad.

Aunque el estudio documenta mejoras en muchos países y áreas, numerosos sistemas todavía no conceden a sus universidades suficiente autonomía.

Es importante tener en cuenta que la crisis económica que afectó a Europa en el 2008 generó efectos de largo plazo no solo en términos financieros, sino también en otros aspectos de la autonomía institucional y la rendición de cuentas. En algunos países, los gobiernos han aplicado mecanismos más directos de supervisión, y en muchos casos, se ha dado lugar a un aumento significativo en las medidas de rendición de cuentas, lo cual no siempre es apropiado.

Los debates y divergencias sobre la eficiencia de los sistemas de educación superior y el “grado correcto” de diversidad institucional podrían llevar también a algunos gobiernos a establecer mecanismos más directos de supervisión. El diálogo entre las partes podría ser más potente para aumentar la eficiencia y fomentar la diversidad sin restringir la autonomía institucional.

La brecha entre la autonomía formal y la práctica ya ha sido señalada. Este estudio y otros informes de la AEU han demostrado que uno de los principales retos en las reformas de gobernanza reside en la práctica de la normativa. Para implementarlas con éxito, las reformas legales tienen que ir acompañadas de apoyo a la creación de capacidad institucional y al desarrollo de recursos humanos.

Una mayor autonomía institucional implica nuevas tareas, y nuevas habilidades de gestión y de liderazgo. El apoyo para facilitar la adquisición de esas habilidades es esencial para el éxito de una reforma de gobernanza.



Sergio Flores
RECTOR DE LA ESPOL
PRESIDENTE DE ASESEC

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR

“La universidad ecuatoriana no reclama autonomía en relación con su finalidad, sino para el ejercicio de sus funciones y capacidades, para cumplir con responsabilidad sus fines y misión”.
Manifiesto del Directorio de ASESEC.

La generación y el uso del conocimiento están más y más ligados a cómo construir el destino de nuestras sociedades.

Esta publicación es una contribución de la ESPOL al proceso de preparación de políticas públicas que empezó en el 2016 con la iniciativa Agenda 2035, impulsada por SENESCYT y ASESEC con apoyo del CES y del CEAACES. Uno de los principios que guió este proceso fue la pluralidad y la disposición de aprender de la experiencia propia y global.

En el proceso se cumplieron varios talleres, encuentros y seminarios sobre los asuntos que se identificaron como claves para la educación superior del país. Participaron expertos nacionales e internacionales, rectores y delegados de nuestras universidades e institutos técnicos y tecnológicos. Los primeros resultados sirvieron de insumos para que el Directorio de ASESEC presentara a los candidatos presidenciales propuestas de mejora de la educación superior para el período 2017-2021, mediante un Manifiesto de prensa.

En homenaje a la pluralidad y diversidad del proceso incluimos en esta publicación además del Manifiesto del Directorio, la ponencia del profesor argentino Carlos Pérez Rasetti sobre la práctica de la autonomía universitaria en su país, la visión de Federico Mayor sobre los desafíos de las universidades de América Latina y el Caribe en este milenio, las propuestas de Salmi sobre la experiencia global en la construcción de universidades de excelencia y de ejemplos de gobernanza. Incluimos también parte del estudio de la European University Association sobre cómo se percibe la autonomía por parte de las autoridades, en 28 sistemas universitarios.

El avance del conocimiento, y su conversión en plataforma común del cambio global, modifica la economía y las demandas y expectativas de las sociedades y, en consecuencia, el objeto de trabajo, y el contexto en el que operan los estudiantes, profesores y directivos de los sistemas universitarios y educativos en todos los países.

La experiencia mundial muestra que los sistemas universitarios que conjugan la diversidad, flexibilidad y complementariedad de sus componentes cumplen mejor sus fines si sus prácticas y mecanismos de gobernanza se basan en aprendizaje responsable y no en sobreregulación.