

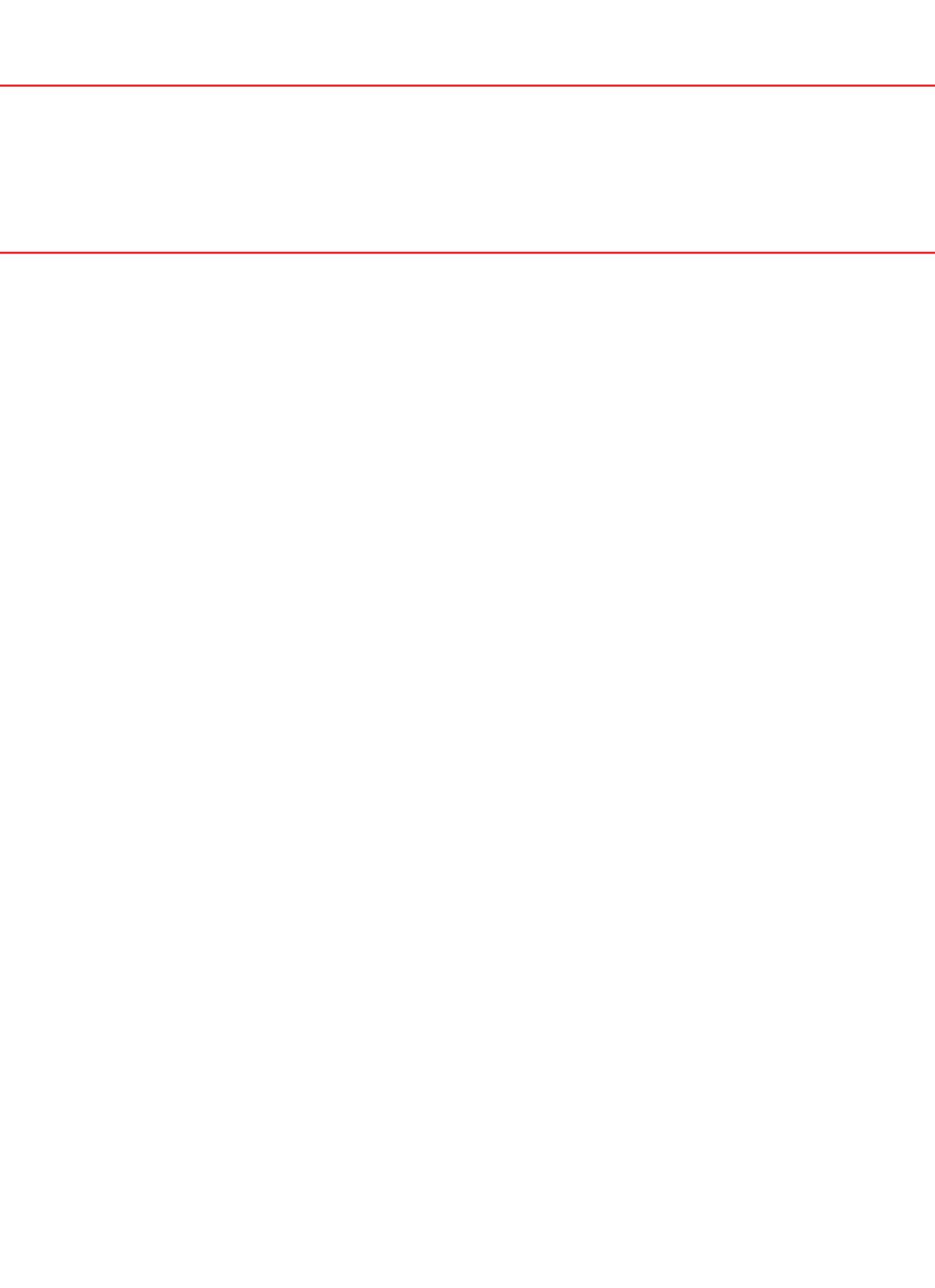
estudios CYD 03/2013

Formas exitosas de gobierno universitario en el mundo

Jamil Salmi

Jamil Salmi es experto internacional en reformas de la educación superior. Autor de "El desafío de crear universidades de rango mundial" (2009) y coeditor de "El camino hacia la excelencia académica: creación de universidades de investigación de rango mundial (2011)".
jsalmi@tertiaryeducation.org - www.tertiaryeducation.org

**Fundación C Y
D**



Índice

Introducción	6
Tendencias internacionales en la reforma de la gobernanza.....	8
Formas tradicionales de gobernanza en el mundo iberoamericano	18
Importancia e impacto del gobierno universitario en las universidades de rango mundial	24
Características de las universidades de rango mundial.....	24
Factores de aceleración.....	26
Importancia del ecosistema de la educación superior.....	28
Impacto del gobierno universitario	30
Conclusión	40
Referencias	42

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). Es cierto que se puede observar un número creciente de factores de ruptura que transforman radicalmente el entorno en el cual 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).

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 entre 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 latino-americanas en su entorno cultural y su misión específicos.¹

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

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 mejor clasificadas.

Los *rankings* son el primer instrumento que ha permitido identificar a las universidades más sobresalientes del mundo de manera objetiva y analizar los factores que explican sus buenos resultados. Entre otros, 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 clave del desempeño de las universidades. En este contexto, el presente informe documenta las tendencias internacionales recientes en cuanto a reformas del gobierno universitario. Luego estudia la situación de España y de los países de América latina. 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, expresidente 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 cual 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 cual 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.

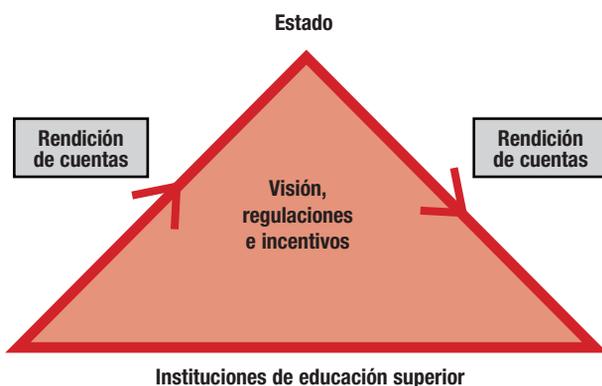
“Los sistemas de educación superior son [...] cada vez más complejos debido al crecimiento del número de instituciones públicas y privadas, por lo que la tarea de administrar y supervisar el sector es cada vez más especializada y exigente. Como resultado, el viejo modelo de control total por parte de 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 cual 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 noventa, 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, 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.

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

Mediante reformas en cuatro áreas clave —la autonomía institucional, el liderazgo institucional, la garantía de calidad y la internacionalización— Dinamarca ha transformando 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 pueden 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.

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



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 conselhogeral@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/eleicaoereitor

© U.C. • D.N.C. 2010

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

A la vez que las instituciones de educación superior reciben más autonomía por parte del Estado, a su vez 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 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 calidad, 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.

Cuadro 1. 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 y 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.

Una publicación conjunta de la Academia Internacional de Educación y el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO (Anderson, 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. El cuadro 1 ilustra cómo estos tres aspectos complementarios entre sí funcionarían en el caso de la rendición de cuentas en la educación superior.

El cuadro 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.

Cuadro 2. Instrumentos de rendición de cuentas

Dimensiones	<i>Integridad académica</i>	<i>Integridad fiscal</i>	<i>Uso eficiente de los recursos</i>	<i>Calidad y pertinencia</i>	<i>Equidad</i>
Instrumentos					
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	
Convenios de desempeño			X	X	X
Observatorios del mercado laboral				X	
Rankings/benchmarking				X	

Fuente: Elaborado por el autor.

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 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 clave, 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 4 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 decimacuarta 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 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 [...]

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

En el área de la gestión de las universidades, se requieren reformas para introducir modalidades de toma de decisión estratégicas 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 Shanghái (2013), ninguna universidad española aparece entre las primeras 200 universidades del mundo, mientras que muchos otros países europeos —grandes como el Reino Unido, Francia o Alemania y pequeños como Suiza, Dinamarca o Suecia— están incluidos. El cuadro 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 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).

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.

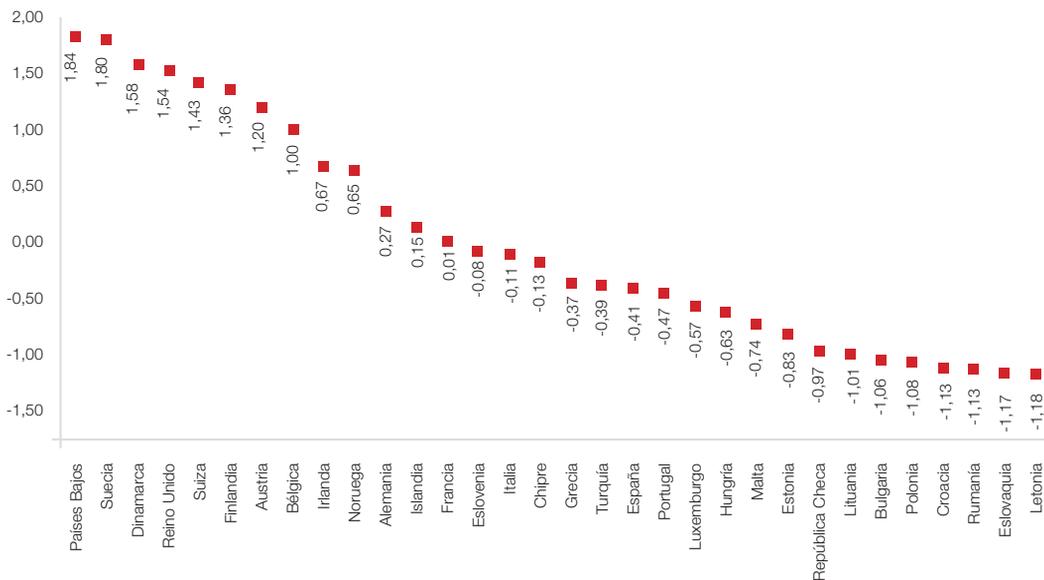
³ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Entregado al Ministro de Educación el 12 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica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

Cuadro 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>

Figura 2. Grado de atractividad y productividad de la investigación



Fuente: Hoareau *et al.*, 2012.

“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 responsabilidad 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. El cuadro 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 (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

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.

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

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 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).

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



Fuente: Elaborado por Jamil Salmi.

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. 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.

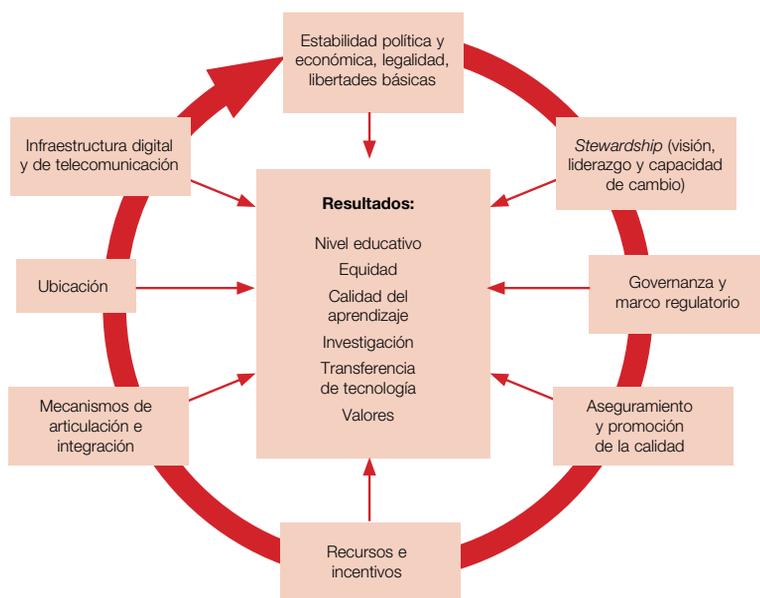
Importancia del ecosistema de la educación superior

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;
- *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.

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 currículum 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 le 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: Karelia Vásquez. El País, 5 de mayo de 2013

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

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, a parte 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).

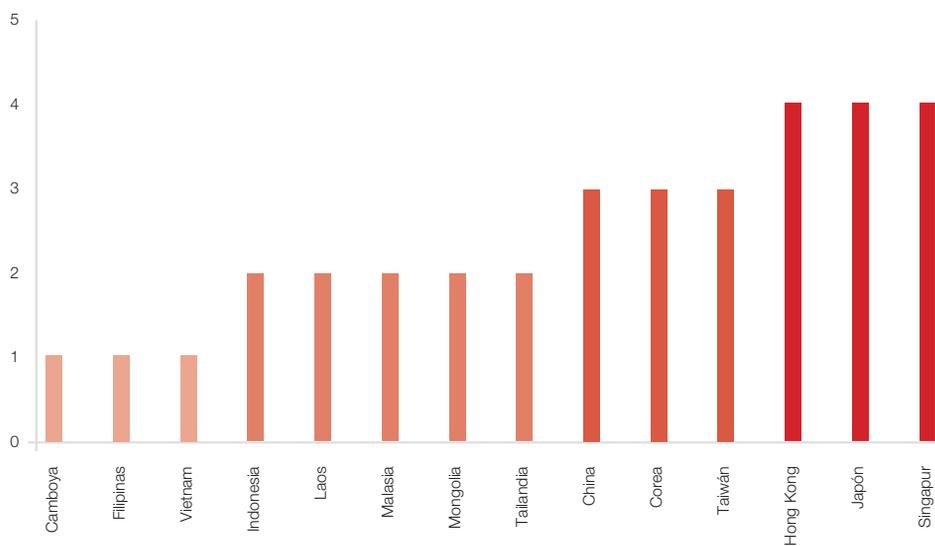
Lo que revela la comparación entre las universidades europeas y las de los Estados Unidos se observa también en otras partes del mundo. Según los resultados de una serie de recientes estudios de caso sobre universidades jóvenes de investigación en Rusia, Chile, México, India, Corea del Sur, Hong Kong, 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. 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.

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).

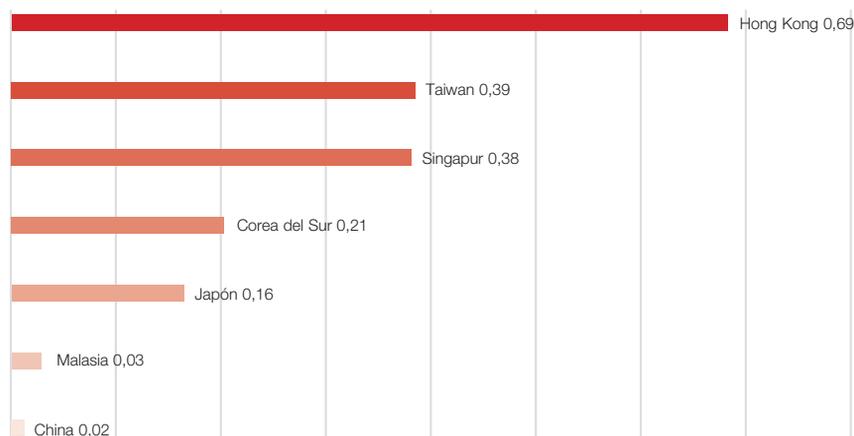
De forma general, los estudios de caso en el libro editado por Altbach y Salmi (2011) destacan la importancia del ecosistema para la educación superior, incluso el marco regulatorio favorable, que permiten aprovechar los factores de aceleración descritos en la primera parte de esta sección. Este resultado 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).

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



Fuente: Raza, 2010

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

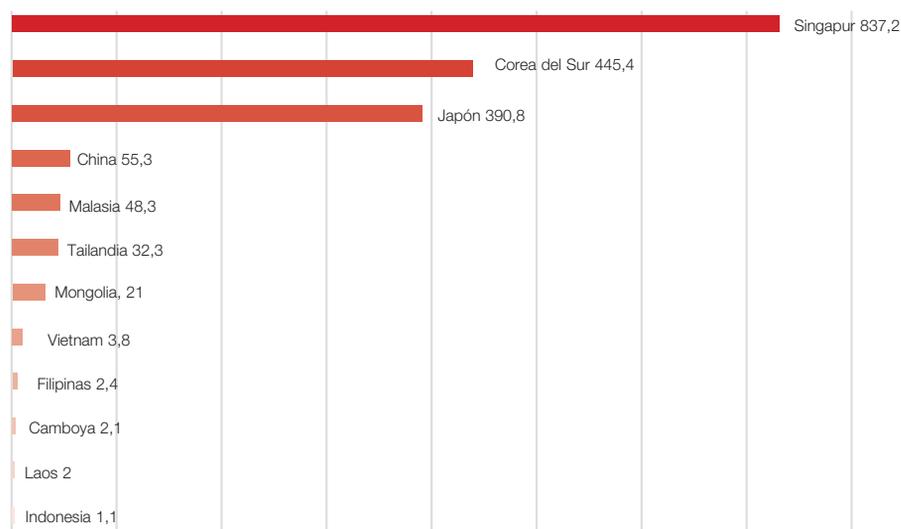


Fuente: ARWU, 2013.

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 financieros 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*

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



Fuente: National Science Foundation, EEUU.

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 se 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

⁴ <http://www.usp.br/nupps/unidebate>

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 alemanas 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 recursos 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 le han dado al desarrollo de su sistema de educación a todos 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 emprender 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.

6. 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.

- Maslen, G. (2013). "Red tape strangling universities must be cut – Report". *University World News*. Issue No. 283, 16 August 2013.
- Minnesota Office of Higher Education (MOHE). (2008). *Minnesota Measures: 2008 Report on Higher Education Performance*. St. Paul, MN: Minnesota Office of Higher Education, <http://www.ohe.state.mn.us/pdf/MinnesotaMeasures2008.pdf>. Accessed January 2009.
- NCAHE (National Commission on Accountability in Higher Education). (2005). *Accountability for Better Results: A National Imperative for Higher Education*. Washington, DC: Department of Education.
- Neave, G.; Van Vught, F.A. (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents*. Oxford: Pergamon Press.
- Penn, J. (2007). "Assessment for 'Us' and Assessment for 'Them.' *Inside Higher Education*. June 26, 2007.
- Rauhvargers, A. (2013). *Global university rankings and their impact – Report II*. Bruselas: European University Association.
- http://www.eua.be/Libraries/Publications_homepage_list/EUA_Global_University_Rankings_and_Their_Impact_-_Report_II.sflb.ashx
- Rauhvargers, A. (2011). *Global university rankings and their impact*. Bruselas: European University Association.
- http://www.eua.be/pubs/Global_University_Rankings_and_Their_Impact.pdf
- Raza, Reehana (2010). *Higher Education Governance in East Asia*. [Estudio preparado para el Informe sobre Educación Superior en Asia del Este]. Washington D.C.: World Bank.
- Ritzen, J. (2011). *A Chance for European Universities: Or Avoiding the Looming Crisis in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Salmi, J. (2013). *La urgencia de ir adelante: Perspectivas desde la experiencia internacional para la transformación de la educación superior en Colombia*. [Informe para el Ministerio de Educación de Colombia]. Bogotá. http://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-324732_archivo_pdf_estudiorecibido.pdf
- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington DC: The World Bank. Directions in Development. <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/547670-1237305262556/WCU.pdf>
- Salmi, J.; Saroyan, A. (2007). "League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses." *Higher Education Management and Policy*. Volume 19, No. 2. OECD, Paris.
- Salmi, J. (2007). "The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing?" *International Higher Education*. Number 50, Winter 2007.
- Schwartzman, S. 2005. *Brazil's Leading University: Between Intelligentsia, World Standards and Social Inclusion*. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, Brazil. <http://www.schwartzman.org.br/simon/worldclass.pdf>

-
-
- Tarrach, R.; Egron-Polack, E.; De Maret, P.; Rapp, J-M.; Salmi, J. (2011). "Daring to reach high: strong universities for tomorrow's Spain". *Report of the Committee of International Experts EU2015*. Madrid: septiembre, 2011.
 - *The Economist* (2006). "Lessons from the Campus". Special Survey Section on France. London: The Economist (28 de octubre).

Fundación Conocimiento y Desarrollo

Pl. Francesc Macià, 4

08021 Barcelona

<http://www.fundacioncyd.org>