

Boletín 1-2002, artículo 1º

El buen ejercicio del poder

Síntesis realizada por Ing. Lilliana Ocampo F.

Por la importancia del estudio y para fines académicos, se elaboró el siguiente extracto del capítulo “El buen ejercicio del poder” del libro la “Educación Superior en los países en desarrollo: Peligros y Promesas”, elaborado por El Grupo de Estudio sobre Educación Superior y la Sociedad, conformado por expertos en educación provenientes de 13 países que fueron convocados por la UNESCO y el Banco Mundial, para investigar el futuro de la educación superior en los países en desarrollo.

El término inglés *governance* alude al conjunto de dispositivos formales e informales que permiten a las instituciones de educación superior tomar decisiones eficaces y actuar en consecuencia. Forman parte de él, primero, el ejercicio externo del poder, referido a las relaciones que median entre cada una de las instituciones y los órganos que las supervisan, y, segundo, el ejercicio interno, referido a las líneas de autoridad imperantes en las primeras.

Del ejercicio del poder nacen los parámetros de la gestión, la cual tiene que ver con la preparación y ejecución de las políticas y se traslapa en muchos planos con esta, y sería imposible que una institución de educación superior mal administrada pudiese prosperar.

Los establecimientos educativos tienen como fundamento la iniciativa y la creatividad individuales, virtudes que requieren tiempo y espacio para desarrollarse. Además, a diferencia de la industria y otras empresas, suelen trabajar dentro de un horizonte temporal mucho más vasto y menos acotado en sus límites. Hay que cultivar en ellos los valores propios del estudio en conjunto (*collegiality*), y debe velarse al mismo tiempo por la vigencia de una amplia autonomía académica.

1. Principios fundamentales del buen ejercicio del poder

- La libertad académica

Esta expresión debe entenderse como el derecho de los académicos a investigar, enseñar y publicar sin control ni limitaciones de parte de los establecimientos que los emplean. Sin este requisito, las universidades no pueden cumplir una de sus funciones esenciales, a saber, la de servir como catalizadores y santuario de las nuevas ideas, incluso de aquellas que pudieran no ser populares. No se trata, sin embargo, de un concepto de libertad absoluta: tiene sus límites y se exige rendir cuentas.

- El ejercicio compartido del poder



Conocido también como gobierno de cooperación, el ejercicio compartido del poder es imprescindible en el ámbito universitario, debido a que la especialización del saber obliga a que las diversas decisiones recaigan en cada caso en las instancias más calificadas para tal efecto. En el ámbito de las instituciones, supone asegurar que los docentes tengan influencias en la conducción del establecimiento. Esto se aplica especialmente a la política educativa y, más específicamente, al desarrollo curricular y al nombramiento de los académicos.

La conducción interna de las universidades exige la presencia de profesionales –o, mejor aún– de individuos en general que comprendan cabalmente de que manera las instituciones pueden cumplir mejor su labor académica. Por lo general, los más calificados para ellos son personas con larga experiencia académica y formación avanzada.

Suele discutirse el rol que ha de concederse a los estudiantes en un régimen de gobierno compartido. Hay que tener en cuenta que los alumnos estarán en la institución solo transitoriamente (no más de unos cuantos años), mientras que los profesores y el personal administrativo tienden a permanecer largo tiempo en ella. Tal circunstancia concede sobre los primeros, en numerosos aspectos, la gestión interna. No obstante los alumnos pueden desempeñar un papel importante, como en las actividades extracurriculares y la administración de diversos tipos de servicios estudiantiles, como son alojamiento y otros. También pueden hacer algunas contribuciones en el ámbito propiamente académico, por ejemplo, en lo que se refiere a los distintos programas ofrecidos, la evaluación de los profesores y las necesidades de infraestructura.

- Claridad en cuanto a derechos y deberes

Es esencial para un buen gobierno interno que exista un conjunto de derechos y deberes acordados por los distintos componentes del sistema de educación superior. En lo interno, los profesores, los estudiantes, el estamento administrativo, los supervisores externos y demás actores, deben comprender con claridad sus respectivos derechos y deberes.

- La selección por méritos o meritocrática

La educación superior solo puede funcionar apropiadamente si la selección y promoción de sus integrantes (docentes, personal administrativo, estudiantes) se basan en lo que se entiende por mérito. Las decisiones relativas a la selección deben ser autónomas y han de recaer, al interior de cada institución, en aquellos integrantes con mayor experiencia; deben realizarse mediante la revisión de pares académicos y amplia consulta que contribuya a establecer adecuados estándares de mérito.

- La estabilidad financiera

Para poder desarrollarse en forma ordenada, las instituciones de educación superior deben gozar de suficiente estabilidad financiera. La importancia que reviste la educación superior en

cuanto bien público, debe ir acompañada de una inversión estatal que permita a las instituciones cumplir con sus deberes ante la sociedad.

- La rendición de cuentas

Las universidades deben rendir cuentas antes sus patrocinadores, ya sean públicos o privados. Todas las interacciones de este tipo deberían estar sujetas a un marco normativo de derechos y deberes mutuamente acordados.

- La revisión periódica de los estándares

Los encargos del gobierno institucional deberían revisar y someter periódicamente a prueba la validez de los estándares de calidad. Especialmente pertinente puede ser tomar como referencia los estándares internacionales vigentes, al tiempo que la revisión por parte de pares académicos, puede ser útil para incentivar a los profesores a cumplir con esos parámetros o criterios de referencia.

- La importancia de la colaboración

Para ser eficaz, el ejercicio del poder exige amplia colaboración y compatibilidad entre los diferentes estamentos de la administración institucional. En efecto, el individuo que cumple labores de supervisión (un decano, por ejemplo) debe tener una función formalmente instituida, y no meramente derecho a voz en la selección de un director, por ejemplo. En la aplicación de los principios mencionados, los diversos regímenes de gobierno deben tener en cuenta las metas específicas de cada institución, pues no todas ellas operan con igual eficacia en los distintos tipo de establecimientos.

Es evidente que estos principios son esenciales para el buen funcionamiento de las instituciones educativas, pero es igualmente claro que son violados inveteradamente en todos los países del mundo, aunque probablemente con mayor frecuencia en los de menor desarrollo económico.

2. Instrumentos para el logro de un buen ejercicio del poder

En el ámbito del sistema, lo prioritario es llegar a acuerdo con respecto a la modalidad de gobierno que ha de aplicarse. En el plano institucional, debe existir claridad acerca del marco legal, y la comprensión de los principios de la correcta conducción central del poder. A partir de esos elementos es posible determinar, a nivel del sistema y de la institución, los mecanismos o instrumentos que pueden hacer funcionar en forma más eficaz la modalidad escogida.

- Los consejos de facultad (o senados académicos)

Los consejos de facultad son órganos representativos del profesorado, encargados de tomar decisiones acerca de materias específicas de política académica, como son los programas ofrecidos, los currículos, los requisitos de titulación o la política de admisión. Al ser delegados los poderes a un consejo de facultad (o senado académico) se incentiva el ejercicio compartido del poder, pues con ello los establecimientos de educación superior dejan de estar regidos de manera enteramente jerárquica, con decisiones provenientes exclusivamente desde el nivel más alto.

- Los consejos directivos (o juntas directivas)

Estos son órganos independientes que funcionan como mecanismos reguladores entre una universidad y las instancias externas ante las cuales debe responder, como el Estado o los patrocinadores. Cumplen la doble función de representar al establecimiento ante el medio externo y a éste ante aquél. Desempeñan un papel crucial en cuanto a proteger a las universidades de una excesiva injerencia externa. También es posible que órganos semejantes a los consejos de gobierno queden adscritos más bien a áreas temáticas que a instituciones individuales.

- Las prácticas presupuestarias y la gestión financiera

La creación de un conjunto de reglas transparentes, lógicas y claras para el financiamiento y la rendición de cuentas pueden tener enorme trascendencia para el buen manejo y el mejor desempeño de las instituciones de educación superior. Las reglas deben fomentar la flexibilidad, la estabilidad y la transparencia. La estabilidad se ve acrecentada por medio de la definición de presupuestos multianuales, que permiten a las universidades ampliar su horizonte de planificación y expandir la gama de opciones a su alcance. La flexibilidad contribuye a fomentar la estabilidad, pues ello permite a los establecimientos acumular activos monetarios provenientes de fuentes privadas, y constituir depósitos a fin de que réditos anuales puedan ser proyectados a futuro.

- Información para toma de decisiones

Es imposible adoptar buenas decisiones sin contar con la información apropiada. El hecho de disponer de buenos datos, organizados en un sistema de información fácilmente accesible, permite que los establecimientos educativos puedan formular mejor sus políticas generales, asegurando al mismo tiempo que las decisiones estén basadas en hechos comprobables y se adopten de modo claro y comprensible para todos.

- ¿Nombramiento o elección?

La elección de las máximas autoridades académicas es una práctica común en todo el mundo, aunque ello muchas veces puede redundar en un liderazgo débil y en la consiguiente tendencia a mantener invariable el estado de cosas imperante. Las universidades del mundo en desarrollo necesitan con urgencia un fuerte liderazgo, cualquiera sea el método de selección empleado.

- Los nombramientos y ascensos del docente

Es bien sabido que la calidad general de un establecimiento universitario depende fundamentalmente de la calidad del profesorado, pero el nepotismo, el favoritismo y la cooptación atentan contra ese criterio. En consecuencia, es preciso desalentar también la práctica de recompensar la antigüedad más que el desempeño y las expectativas académicas.

- La seguridad en el empleo

Es este un factor de suma importancia en los establecimientos de educación superior, pues permite a los profesores ejercer sus labores académicas con mayor libertad que la que tendrían si pudieran ser despedidos arbitrariamente o estuvieran contratados solo por períodos anuales. Es recomendable la suscripción de contratos de largo plazo, aunque no necesariamente de duración indefinida. También es importante fiscalizar periódicamente el desempeño académico, a fin de poder destituir, si es necesario, a los profesores de bajo rendimiento. Con todo, hay que proceder con especial cautela. Se necesita tener antecedentes externos amplios e independientes, sobre los logros y perspectivas académicas del docente en cuestión, proceso que debe quedar en manos de personas suficientemente idóneas para emitir el juicio respectivo.

- Las remuneraciones y los deberes de los docentes

Muchos académicos suelen ser especialistas en campos muy apetecidos por el mercado laboral, lo cual les permite trabajar en otros sectores con el fin de aumentar su salario original, normalmente muy bajo. Es indudable que el trabajo externo, al brindar a los profesores motivos de inspiración para nuevas investigaciones y dotarlos de mejores materiales de enseñanza, puede servir de estímulo para el desarrollo profesional. Sin embargo ello no deja de acarrear inconvenientes, dado que el trabajo externo puede fácilmente hacer que los profesores pierdan interés en el rendimiento propiamente académico, haciendo que se debilite su compromiso con la institución educativa.

También representa una seria amenaza para la calidad académica el que las remuneraciones estén determinadas por fórmulas rígidas que no tienen suficientemente en cuenta las posibilidades de trabajo externo. Las modalidades salariales deben ajustarse en forma flexible a las diversas disciplinas, sin perder nunca de vista la existencia de un mercado laboral para los mejores académicos.

- Las comisiones externas de revisión y acreditación

Estas comisiones, integradas por especialistas nacionales o extranjeros de reconocido prestigio, pueden ser sumamente útiles cuando se trata de fiscalizar el rendimiento institucional y fomentar un ejercicio responsable de la autoridad. Los estándares internacionales de acreditación también permiten mejorar la calidad de la institución, toda vez



que ello opera como un foco de irradiación para elevar los estándares internos, y cuando la evaluación es positiva, contribuye a crear un sentimiento de orgullo institucional.

- Estatutos y manuales institucionales

Los estatutos establecen la base legal y definen la misión de los establecimientos de educación superior. También estipulan las reglas que rigen sus relaciones con el Estado, o con los patrocinadores privados, y pueden asimismo especificar algunas normas de funcionamiento interno. De esta manera, definen la misión de la institución y dan tónica para la totalidad de sus restantes actividades. Un importante instrumento para fomentar el buen ejercicio del poder interno está constituido por los manuales institucionales de que dispongan tanto los docentes como los estudiantes.