

Desafíos de la gestión universitaria:

Reflexiones en torno a las prácticas y tendencias en Paraguay

Ever F. Villalba Benítez. Universidad Nacional de Misiones, Misiones, Argentina.

villalbevill@gmail.com

Resumen

El trabajo aborda el tema de los desafíos por los cuales atraviesa la gestión de la universidad para cumplir sus funciones sustantivas (formación profesional, investigación científica y extensión universitaria) en un mundo cada vez más complejo y con recursos más limitados. Al mismo tiempo, se hace referencia a la búsqueda de alternativas hacia el cambio institucional y la optimización de medios, a fin de superar las limitaciones que caracteriza este siglo.

En primer lugar, se describe la caracterización de la educación superior universitaria en la región latinoamericana, considerando su evolución en las últimas décadas. Luego, se realiza una aproximación histórica y conceptual de la gestión universitaria, y se analizan las principales características de los modelos de gestión predominantes. Se plantean algunos nuevos desafíos que la gestión debería asumir para enfrentar los retos en el campo de las políticas públicas y la gestión universitaria.

Finalmente, se presentan criterios para pensar en nuevos modelos de gestión universitaria, necesarios para que la Universidad pueda cumplir con su rol de generar conocimientos científicos y tecnológicos actualizados, asumiendo estilos dinámicos de gestión, acordes con las exigencias del mundo globalizado, en el marco de la autonomía y la función social.

Palabras claves: universidad, gestión, educación superior, tendencia, caracterización.

University Management Challenges:

Reflections on practices and trends in Paraguay

Abstract

The paper addresses the issue of the challenges which flows through the management of

the university to fulfill its basic functions (professional training, scientific research and university extension), in an increasingly complex and more limited resources world, at the same time, reference to the search for alternatives is made towards institutional change and media optimization, in order to overcome the limitations that characterizes this century.

First, the characterization of university education in the Latin American region is described, considering its evolution in recent decades. Then, a historical and conceptual approach of university management is performed, and the main features of the prevailing management models are analyzed. Some new challenges that management should take, to face the challenges in the field of public policy and university management arise.

Finally, criteria are presented, to think about new models of university, necessary management for the University to fulfill its role of generating updated scientific and technological knowledge, assuming dynamic management styles, in line with the demands of the globalized world, in the context of autonomy and social function.

Keywords: University, management, higher education, trend, characterization

Introducción

Los procesos de cambio existentes a nivel mundial, regional y nacional, exigen a las Universidades una educación competitiva y de calidad en formación, actualización, transferencia, nuevos perfiles profesionales y producción científica y tecnológica.

Para Jaramillo¹ (2011) la universidad es un bien nacional público, social y colectivo. Las instituciones de educación superior tienen una gran responsabilidad ante los problemas nacionales, en el sentido de buscar soluciones efectivas, mediante investigaciones o la docencia que ayuden al desarrollo del sector público, mediante la utilización eficiente de los recursos.

Sin embargo, en el caso de las Universidades Públicas, es recurrente la literatura donde se mencionan problemas que derivan de políticas presupuestarias deficientes y mal instrumentadas, así como de la inviabilidad de los modelos de gestión que se van haciendo cada vez más complejos e ineficientes.

Según Brunner (2011) las organizaciones exitosas son aquellas que logran modificar su modelo de gestión, adaptándolas a las demandas del entorno donde se encuentran insertas; exige que las universidades no deben ser indiferentes a los problemas de su alrededor, al contrario, debe abordarlos en forma crítica.

En este contexto, para abordar los desafíos por los cuales atraviesa la gestión de las universidades, y realizar aportes para la búsqueda de alternativas hacia el cambio institucional y la optimización de los recursos, se debe hacer referencia a las limitaciones de estas tendencias en los cambios posibles.

En este artículo se recurre a la bibliografía disponible sobre gestión universitaria, centrando la búsqueda en los estudios realizados sobre la educación superior en la región y se propone una primera caracterización sobre la educación superior universitaria en Latinoamérica, considerando su evolución en las últimas décadas. Luego se presenta una aproximación histórica y conceptual sobre la gestión universitaria y se analizan las principales características de los modelos de gestión predominantes en América Latina, en especial Paraguay.

¹ Rectora de la Universidad Nacional de Lanús – Argentina.

La Educación Superior en Latinoamérica

Para realizar una breve caracterización de la Educación Superior en América Latina, se debe considerar que la Universidad, hasta fines de la década del 80, tuvo una predominancia de gestión pública. Sin embargo, ante los distintos factores que emergieron, como la restricción presupuestaria, las políticas neoliberales de mercado, el fuerte incremento en las demandas por el acceso a la educación superior, “generaron un nuevo mapa socio – político en materia universitaria, para atender la configuración de este nuevo escenario en materia de educación se crearon diversos centro universitarios y no universitarios de gestión privada” (Fernández Lamarra, 2006 pág 34).

Por un lado, en la mayor parte de los países se consagra a nivel constitucional, el derecho a la educación y la autonomía de las universidades públicas o estatales. A su vez, para ordenar un sistema complejo y diversificado, se observa la tendencia a ordenar jurídicamente los sistemas de educación superior “a través de Leyes Generales de Educación o Ley Marco, que regule a todos los niveles del sistema y, en algunos casos, una Ley de Educación Superior específica para ese nivel” (Fernández Lamarra, 2006: pág 35). En el caso paraguayo, recién a partir del año 2013 se cuenta con una ley de educación superior, la N° 4995/2013, que ha sido y sigue siendo cuestionada por los actores universitarios de Paraguay.

Según Fernández Lamarra (2006) en las dos últimas décadas se produjo un aumento de instituciones y de matrículas universitarias², lo que favoreció la puesta en marcha de mecanismos de aseguramiento de la calidad, que a pesar de sus avances aún no lograron compensar la fuerte diversificación y la gran heterogeneidad de los niveles de calidad. El interés comercial por sobre lo académico en algunas instituciones es lo que dificulta mejorar la calidad, especialmente en las universidades de gestión privada. En Paraguay desde la vigencia de la Ley 4995/2013 de Educación Superior y la constitución del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), se produjeron, inclusive, la clausura de instituciones universitarias porque sus gestiones estaban alejadas de las condiciones mínimas establecidas para su funcionamiento.

Para Fernández Lamarra, el presupuesto destinado a la educación superior por los estados en Latinoamérica, es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades en

² En 1989, al inicio del período democrático en Paraguay existía apenas dos universidades, una de gestión pública, la Universidad Nacional de Asunción y la otra de gestión privada la Universidad Católica, posteriormente se crearon 7 universidades públicas y 45 privadas, en consonancia con la tendencia de la región.

materia de investigación y producción científica. Este tema es trascendental en las Universidades Públicas, teniendo en cuenta que, la “capacidad institucional para la investigación está situada predominantemente en las universidades y centros públicos estatales, y lo escaso del gasto público para investigación afecta la capacidad de producción científica y la pertinencia académica de las universidades” (2010: pág 8).

En el Paraguay sucede una cuestión hasta irónica en el tema de los recursos para la investigación, por un lado, las universidades nacionales deben luchar por mantener sus presupuestos actuales ante la amenaza del Ministerio de Hacienda, que bajo la excusa del control y la optimización del gasto público, recorta partidas presupuestarias destinadas a las universidades, por otro lado, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que cuenta con ingentes recursos para la financiación de proyectos de investigación, que a juzgar los criterios de las convocatorias y sus adjudicaciones tienen una inclinación para financiar proyectos vinculados al sector empresarial.³

“Otras características de los sistemas latinoamericanos, además de los recursos escasos, son: la débil capacidad ejecutiva de las universidades; la falta de eficiencia interna y externa en relación con la duración de los estudios y la deserción; las limitaciones de los mecanismos tradicionales de financiamiento público, y la falta de articulación con la sociedad y el mercado” (C. de Donini & Donini, 2003: pág 12).

Por lo expuesto, se puede afirmar que, en el marco de las conclusiones de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior (2009), frente a la mercantilización de la educación superior en América Latina, es necesaria que la gestión universitaria se comprometa con la calidad y la equidad (Sander (2002,).

En este contexto, surgen entonces, una serie de interrogantes tales como: ¿Qué tipo de gestión es la predominante en las universidades públicas? ¿Los enfoques mencionados responden a las actuales necesidades y preocupaciones sociales? ¿Cuál es el modelo a seguir?

Delimitando el ámbito de la gestión

³ En materia de investigación con esta política de estado se saca autonomía a las universidades, atendiendo que las mismas pueden obtener financiación en investigaciones solamente en temas de interés del CONACYT, establecidos en el libro blanco de la ciencia <http://www.conacyt.gov.py/libro-blanco>, lo mismo ocurre en la Argentina con el CONICET.

Para una aproximación hacia las respuestas de los interrogantes formulados se debe primero diferenciar entre los conceptos de administración y de gestión. Según la disciplina que se ocupa del problema y el paradigma que utiliza, se diferencia o se identifica el concepto de gestión con administración, con gobierno o con ambos.

“La práctica semántica ha limitado la palabra gestión a una expresión genérica de acciones y omisiones dirigidas a obtener algún objetivo. Cuando este objetivo tiene relación con ingresos y egresos y sus relaciones, la expresión probablemente más utilizada es la de administración” (C. de Donini y Donini, 2003: pág 15).

Cómo mencionan distintos autores (Sander, 1996; García de Fanelli, 1998, C. de Donini y Donini, 2003; y Ferrer y Pelakais, 2004) se debe diferenciar entre *administración* y *gestión*. La administración del sistema y de la universidad, se refiere básicamente en establecer los mecanismos de funcionamiento simplemente, para lograr objetivos y metas establecidos por las normas y regulaciones del estado y la sociedad. Mientras que, gestión se relaciona con liderar procesos, de anticiparse a situaciones, transformar e innovar en contextos difíciles y contingentes, proponer estrategias que apuntan a una toma de decisiones participativas, ágil y pertinente, para mejorar las funciones sustantivas de la universidad como la formación profesional, la investigación científica y la extensión universitaria. (Donini, 2004). Los procesos de gestión están condicionados por distintas dimensiones que atraviesan su desarrollo y que deberían ser resignificados, a fin de dar cuenta de algunos de los desafíos que se presentan a la gestión de la educación superior universitaria en la región.

La gestión de las universidades, se refiere a los distintos aspectos de su funcionamiento, incluso los relativos a la naturaleza, a la evolución del vínculo social y a las finalidades que los relacionan o fusionan en una sociedad dada. Es decir, la administración es un componente sustancial de los procesos de gestión, por cuanto no es posible llevar adelante la aplicación de instrumentos para lograr objetivos, sin los elementos económicos que los materializan. Es decir, “sin la administración, la gestión es sólo expresión de deseos, pensamiento... buenas intenciones” (Gutiérrez, 2008).

Este enfoque permite aportar una precisión en términos de localización epistemológica de las ciencias de la gestión o ciencias administrativas. A su vez, deben considerarse, como componentes de las ciencias sociales y humanas con “conocimientos de acción” o de acción colectiva, congruente con una visión de gestión por su

implicación social (Sander, 2002).

Tendencias en Gestión Educativa

Los procesos de gestión deben ser reconocidos por sus propias especificidades construidas en su devenir histórico; en el desarrollo de las teóricas y las prácticas; atendiendo a los condicionamientos de las distintas dimensiones que los atraviesan y configuran. En este sentido, la gestión educativa se inscribe en dos modelos o posicionamientos a priori distintos: el primero, un tipo particular de la gestión de las organizaciones, con el mismo planteamiento que aquella que se aplicaría a un sistema técnico.

“Un planteamiento racional, cartesiano, distanciada con relación a su objeto, poniéndolo en una secuencia del tipo previsión, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, corrección, que serían los parámetros a considerar para medir el modelo económico de las universidades, representado básicamente en los indicadores de los programas de planeación-evaluación implementados por el gobierno federal a las universidades públicas para la obtención de recursos que les permitan realizar sus funciones sustantivas y adjetivas” (Meléndez, Solis, & Gómez, 2010).

El segundo, como un aspecto de la realidad universitaria. Es decir, la del “Protagonista Social”, inserto en la organización que se encarga de gestionar, en relación con los otros miembros de la organización, con las otras organizaciones e instituciones sociopolíticas.

Como afirma Lopera:

“las gestiones son esta vez más subjetivas, implicadas, emergentes, a veces heurísticas, según los procesos de co-construcción o de estrategia de paso, y están representados los estatutos, normas de funcionamiento, estructuración interna, relaciones con los otros protagonistas individuales o colectivos y sus métodos de control” (2004).

Estos dos enfoques en la gestión universitaria corresponden a concepciones distintas, a veces antagónicas, de la gestión-dirección. Son dos paradigmas distintos, pero complementarios que tienen su propio cuerpo de conocimientos y prácticas sociales, históricamente construidas en función de una larga trayectoria, de la misión específica; y del carácter específico de la universidad y de su gestión.

“Es posible definir la especificidad de la administración de la educación como campo teórico y praxiológico en función de la peculiar naturaleza de la educación como práctica política y cultural comprometida con la promoción de los valores éticos que orientan el pleno ejercicio de la ciudadanía en la sociedad democrática” (Sander,1996).

Perspectiva histórica de la gestión universitaria

La noción más simple y temprana sobre la gestión universitaria, respondía a una idea de universidad, con escasas funciones administrativas y de coordinación, con una dedicación casi exclusiva a lo académico. Sin embargo, en los últimos años la organización universitaria y su gestión se ha complejizado, en particular en lo relativo a aquellas dimensiones organizacionales y operativas relacionadas con tareas, recursos, procesos, productos, resultados e impactos (Martínez, 2000).

Observando el caso paraguayo, los gestores de las Universidades Públicas y su gestión deben someterse a las mismas disposiciones legales e indicaciones del Ministerio de Hacienda, dispuestas para un ministerio determinado o una empresa pública, si bien en la Constitución Nacional establece que la universidades son autónomas, establecerán sus estatutos y formas de gobierno; las normativas de carácter presupuestal limitan o dificultan el actuar de las universidades para el cumplimiento eficaz de sus fines.

Lemaitre refiere que es necesario un permanente equilibrio entre la gestión académica, la gestión administrativa y lo social.

“Si prima la comunidad académica y se hace caso omiso de los aspectos organizacionales, la institución no es sustentable; si priman las consideraciones de eficiencia, la universidad pierde el sentido de su quehacer y por tanto de su eficacia; y si el marco social define su rol y funciones, la universidad pierde su autonomía, pero si la ignora, pierde su pertinencia” (2016).

Como ha sido mencionado, la gestión universitaria en América Latina debe ser examinada en su propio devenir histórico-político.

Sander identifica los siguientes enfoques conceptuales en materia de administración-gestión:

- el *enfoque jurídico*: dominó durante el período colonial, con un carácter normativo y con pensamiento deductivo;

- el *enfoque tecnocrático*: desarrollado a inicios del siglo XX, respondiendo al movimiento científico, gerencial y burocrático de la escuela clásica de administración;
- el *enfoque conductista*: relacionado con la escuela psico sociológica de los años 30 y 40, incluyendo la teoría del sistema social en la organización y gestión universitaria;
- el *enfoque desarrollista*: que floreció en la posguerra, con naturaleza modernizadora y racionalista;
- y el *enfoque sociológico*, sustentado en las últimas décadas, donde se incorporan teorías sociológicas y soluciones universitarias para satisfacer las necesidades y preocupaciones sociales;
- *El enfoque multidimensional – la gestión democrática para una educación de calidad para todos* - “este desafío educativo y administrativo está fundamentado en la deconstrucción y la reconstrucción de los conocimientos pedagógicos y administrativos acumulados en el curso de la historia de la educación latinoamericana, (...) continúa siendo una propuesta heurística y praxiológica inconclusa, un modelo en vías de construcción” (1996:).

Para poder comprender los distintos modelos y revelar cuál o cuáles son los predominantes, es necesario remitirse a mediados de la década del setenta, cuando una de las consecuencias de la crisis económica fue la reducción relativa del gasto público social.

En la década del ochenta, se implementaron ajustes económicos consistentes en recortes en los servicios públicos como educación, salud y previsión social. Para administrar la crisis económica, entonces recurrieron a los grandes exponentes de la administración como Taylor y Emerson en busca de soluciones, se desarrollaron prácticas neotayloristas en la administración del estado, en la gestión de las instituciones sociales, incluyendo las universidades. Y hacia la década del noventa se adopta el enfoque del gerencialismo, con el cual, se introduce en el sector público las ideas y prácticas utilizadas en el sector privado, en particular el *modelo de gestión de calidad total*⁴ (Sander, 2002).

⁴ El término calidad para la administración “significa agregar más valor a los productos y servicios y

El enfoque planteado, traspasa el enfoque tradicional de la calidad solamente basada en las normas y el cumplimiento de determinadas características de los productos o servicios. “El interés apunta a una idea estratégica de una permanente atención a las necesidades del cliente y a una comunicación continua con el mercado para el desarrollo de una lealtad y preferencia de los clientes o usuarios” (Druker, 1998).

A nivel universitario, el gerencialismo llega a la universidad asociada a una idea “mercantilista, funcional a la economía de mercado, donde se realizan evaluaciones externas en términos de eficiencia y productividad (...) deja al descubierto las debilidades de la gestión” (Martínez, 2000). Este modelo que coloca la gestión y comercialización del conocimiento como aspectos centrales tiene una importante influencia en los cambios que asumen las universidades así como el desarrollo de sus funciones sustantivas: *la docencia, la investigación y la extensión*.

Autores como Koontz y Weihrich (1998) mencionan algunos cambios u orientaciones, tanto en el nivel macro como al interior de las instituciones que se han desarrollado a partir de la década de los 90. El centralismo de la administración en las instancias del gobierno universitario deberá dar lugar a un proceso de descentralización para la gestión universitaria estratégica y pertinente. Es decir, pasar de una administración cerrada y jerárquica deberá dar paso a la gestión horizontal, que facilitan la acción cooperativa y la comunicación interna y externa.

Se inicia, de esta manera, “un proceso de traspaso hacia una *cultura de una gestión responsable y eficiente*, integrando una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior” (Fernández Lamarra, 2006).

“Los principios normativos y universales de los paradigmas tradicionales de administración deben dar lugar a la adaptabilidad y la flexibilidad en base a las características concretas. Se coloca el énfasis en la calidad de los insumos, de los procesos administrativos y laborales y de sus resultados en base a un sistema de evaluación cualitativa permanente que abarca a todos los participantes y beneficiarios a lo largo del proceso de gestión en contraposición a los modelos tradicionales de administración

distinguirlos de la competencia”. La calidad total implica “la participación continua de todos los trabajadores de una organización en la mejoría del desarrollo, diseño, fabricación y mantenimiento de los productos y servicios de una organización” (Rico, 1992).

que se centran en el producto y en la cantidad de resultados basados en un sistema de evaluación ex-post” (Sander, 2012:).

Sin embargo, a pesar de los auspiciosos cambios que se introducen desde el concepto de *calidad total*, Sander advierte que:

“Existe una falta de definición respecto de su utilización en las diversas organizaciones sociales en función de la variedad de fines, de servicios y de intereses creados. Son diferentes, por ejemplo, los fines de las empresas comerciales, los hospitales y las escuelas. Es diferente la naturaleza de la industria privada y la universidad pública. En el interior de la universidad, es diferente la naturaleza de la administración académica y de la gestión de los servicios financieros y materiales. Son diferentes los intereses de los dirigentes, los servidores públicos y los estudiantes. A pesar del énfasis que algunos teóricos dan a los aspectos humanos en el modelo de gestión de calidad total, en su aplicación práctica existe un reducido espacio para la participación ciudadana y la equidad” (Sander, 2002).

En este contexto, es importante señalar el análisis del pensador De Sousa Santos (2007), respecto de los tres diferentes tipos de crisis que atraviesan las universidades: institucional, legitimidad y hegemonía. En relación con la primera, se produjo, en perspectiva del autor citado, debido al conflicto existente entre la reivindicación de la autonomía en la definición de valores y objetivos de la universidad y la exigencia del mercado a someterlas a criterios y estándares de eficiencia y productividad de índole empresarial, y es ahí, donde radica el principal problema debido a que las universidades no fueron creadas con fines empresariales, ni mucho menos creadas como tales.

En este marco, la gestión universitaria se transforma, en palabras de Martínez (2000) en “la vigilancia de la coherencia entre su identidad, su orientación y su desempeño, reafirmando el sentido único al que deben responder las acciones, las respuestas a los desafíos contextuales y la resolución de las tensiones que enfrente y padezca”. Es decir, la gestión deja de ser una “tecnología neutra o una tarea de ingeniería: es una labor de construcción, preservación y proyección (...) que involucra a muy diversos actores y que encuentra su razón de ser en los fines a los que sirve y en los resultados que alcanza” (Martínez, 2000).

La concepción de gestión universitaria descrita, exige la necesidad de diseñar un modelo superador, que dé cuenta de los requerimientos específicos de la administración pública y la gestión universitaria. Y podríamos agregar, que atienda a las diferencias institucionales entre las universidades.

Algunas diferencias en la gestión entre las universidades públicas y las privadas

Jaramillo expone que es posible afirmar que la función de las universidades es buscar la excelencia académica de sus educandos, perfeccionar sus docentes, formar futuros egresados para que ingresen al mercado laboral y realizar investigación científico-tecnológica, así como actividades de extensión social. La universidad posee una indelegable “responsabilidad pública, social de atender prioritariamente las necesidades del desarrollo nacional y regional, buscando la redistribución del conocimiento y la elevación de la calidad de vida de la comunidad en su conjunto” (2011).

Existen aspectos y cuestiones comunes entre las universidades públicas y privadas, como las actividades de docencia, investigación y extensión, lo que les da un status especial respecto al resto de las organizaciones. Pero, las diferencias en su estructura son fundamentales, en particular las que se derivan de la distinta conformación de la autonomía. Estas diferencias se acentúan en el ámbito de la administración. Lo que exige, considerar de manera diferente el funcionamiento y la gestión de ambos tipos instituciones (Gutierrez, 2005).

“Para Roland Pérez, las universidades públicas tienen una actividad que, por hipótesis, no se destina a los mercados. Su producto principal (la educación) es muy distinto a las finalidades de las organizaciones empresariales. Las misiones de la universidad pública están garantizadas por el Estado; y aunque su producto principal no es comercial, se genera en el mundo comercial mediante la adquisición de bienes y servicios necesarios para su actividad. Estos aspectos son relevantes para la organización universitaria que se ve sometida a menudo a cargas económicas significativas en su respectivo medio ambiente específico” (Meléndez, Solís y Gómez, 2010).

De hecho, el modelo económico, establece también un modo de inserción social de las universidades públicas, no solo redefiniendo sus funciones sino para la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones y garantizar su viabilidad y permanencia en el futuro, a través de la diversificación de las fuentes de financiamiento, y de los niveles de vinculación con el sector productivo, los gobiernos locales, las organizaciones sociales y las redes académicas. De aquí se deduce que, la universidad pública puede ser representada por dos parámetros:

“Los primeros, definen su modelo económico, es decir, su método de inserción en el sistema social, desde el punto de vista de la obtención de los recursos necesarios para el ejercicio de sus misiones y la utilización del producto de su actividad. Los segundos, definen su régimen de gobernanza. Es decir, su método de inserción en el sistema social, desde el punto de vista de las normas (formales o informales), y comportamientos que regulan su estructura y su funcionamiento interno, así como las relaciones con los otros protagonistas” (Meléndez, Solís y Gómez, 2010).

Estas dos dimensiones, específicas de cada universidad, no son independientes una de la otra. De hecho, la articulación entre los dos componentes es el atributo del sistema de gestión. “El sistema de gestión, entendido como acción colectiva de una universidad pública, articula un modelo económico y un régimen de gobernanza convenientes a la inserción de la institución en el sistema social” (Cassasus, 1998).

Un ejemplo de esta conceptualización, se evidencia en el caso del financiamiento. Parafraseando a Becerra y Centrángolo (2001) las universidades públicas financian sus actividades con el presupuesto público y están sujetas a las leyes de administración financiera y de auditoría del Estado. En cambio en las universidades privadas, la recaudación es un elemento sustancial para su financiamiento.

“El manejo presupuestario y financiero es casi un problema permanente de conflicto. Además las universidades realizan muy pocas reasignaciones en búsqueda de eficiencia, considerando que los nuevos requerimientos sólo pueden ser solventados con mayores recursos. Esto plantea un permanente reclamo de mayor presupuesto, que de por sí ya es exiguo en términos de cualquier parámetro internacional que se considere” (Mendoza, 2002).

En líneas generales, la universidad pública presenta una estructura de gestión usualmente ineficiente, burocrática y lenta. En particular, “la complejidad de sus estructuras de gobierno, la hacen no del todo atractivas para los actores sociales con necesidades que podrían ser satisfechas por la universidad” (Martínez, 2000). A su vez, la forma de organización, de toma de decisiones y la falta de planificación de la universidad pública suele presentar “importantes limitaciones para gestionar con eficiencia el desarrollo científico y tecnológico, ante las nuevas formas de organización, en la formación y capacitación de profesionales y en los procedimientos de distribución social de los bienes culturales y materiales” (Cassasus, 1998).

Es decir, siempre y cuando la universidad asuma su responsabilidad social “convergen esfuerzos para contribuir al desarrollo social y regional en pos de lograr una sociedad más justa” (Jaramillo, 2011).

Conclusión

Como hemos señalado, las universidades públicas adoptan una identidad propia a partir de la forma en que responden a las características generales y específicas del entorno donde se desarrollan, y del modo de inserción social que establecen con su contexto externo.

Sin embargo, frente a un avance del “gerencialismo” empresarial y la tendencia de la eficiencia de los mercados como regulaciones del funcionamiento de las universidades, denominada por Boaventura De Sousa Santos como la *crisis institucional*, se debe estar alerta. Se hace necesario proponer modelos de gestión universitaria que integren “procedimientos administrativos, procesos técnicos y la misión de las universidades como componentes estrechamente articulados. Valorando la democracia como forma de gobierno y la participación como estrategia administrativa; respetando la idiosincrasia de la universidad y de los contextos donde se inserta” (Martínez, 2000).

El gestor de la universidad debe entender que ésta, no es una organización cualquiera, y su gestión no puede ser encarada como normalmente se establece para la organización pública o privada, sino que necesariamente debe tener la capacidad de armonizar las funciones académicas, administrativas y sociales. La primacía de una de las funciones sobre otras, provocaría un desequilibrio considerable para en el cumplimiento de los fines.

La gestión administrativa debería apoyar y ser soporte de la acción de los grupos académicos y de la toma de decisiones de los directivos, en el sentido que el diseño de

las estructuras administrativas, tendrá que hacerse en función de las necesidades sociales y académicas. A su vez, las condiciones de gestión de algunas universidades públicas requieren también de una mayor “profesionalización del personal administrativo, para proporcionar un mejor soporte a los requerimientos de las actividades de investigación, docencia y difusión” (De Vries e Ibarra, 2004). En coincidencia con Brunner el éxito de las universidades públicas depende de la voluntad de sus gestores en asumir riesgos, espíritu transformador y un gran liderazgo para enfrentar los nuevos desafíos en un mundo cada vez más globalizado.

En el contexto planteado, se debería realizar un trabajo de aseguramiento de la calidad de la gestión administrativa, mejorando las prácticas existentes, acreditando los procesos administrativos y documentando el conocimiento adquirido; y mejorando sus instrumentos de gestión, las dependencias administrativas de las universidades, particularmente en las públicas, deben entenderse que sus tareas son de apoyo a las funciones misionales de formación profesional, investigación y extensión universitaria.

La capacidad de gestión de la universidad pública debería poner el énfasis en la promoción de la participación y la democratización de la toma de decisiones, para garantizar una educación de calidad para todos. Para ello, se debería incorporar nuevas formas organizativas y nuevos métodos de gestión, a fin de asegurar economía-eficacia-eficiencia y calidad para garantizar el derecho a la educación superior, sin perder la esencia de la universidad, manteniendo la gestión democrática participativa, la autonomía universitaria, conquistas que han sido logradas a lo largo de la historia universitaria en América.

En el caso paraguayo, se impone una revisión de la forma de organización de las universidades públicas, teniendo en cuenta que, de las ocho existentes, tienen la misma estructura organizativa siete de ellas, solo la última en crearse se diferencia de las demás en cuanto a su organización. El planteamiento que se debe instalar es la administración centralizada y la gestión académica descentralizada, donde el rector pueda tener mayor intervención en la ejecución de las líneas trazadas, por un único consejo integrado por representantes de los distintos estamentos, donde los decanos o directores de facultades y departamentos se constituyan en colaboradores directos del rector, teniendo en cuenta variables como cantidad alumnos y docentes por carreras, facultades o departamentos, porque no es lo mismo una universidad de cuatro mil estudiantes que una de cincuenta mil, como así tampoco la disponibilidad presupuestaria de cada una de ellas.

Es pertinente, asegurar que las acciones de gobierno y de administración de las universidades brinden respuestas a algunos de los actuales desafíos “para desarrollar una perspectiva democrática de la gestión, promoviendo una educación de calidad para todos, con énfasis en la aplicación de los conceptos de libertad, equidad y participación” (Sander, 2002).

Bibliografía

- Becerra, M. y Cetrángolo, O. (2001), “Notas para Contribuir al Debate sobre el Financiamiento de las Universidades”, en Escenarios Alternativos: Revista de Análisis Político. *Educación Superior: Viejos Problemas, Nuevos Desafíos*, 134-145, Buenos Aires.
- Brunner, J. J. (2000) *Educación: escenarios del futuro. Nuevas tecnologías y sociedad de la información*. PREAL/ Fundación Chile, Santiago de Chile, enero de 2000 (a)
- Brunner, J. J. (2011). *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*. Revista de Educación, (355), 137-159.
- Casassus, J. (1998). “Acerca de la práctica y la teoría de la gestión: Marcos Conceptuales para el análisis de los Cambios en la Gestión de los Sistemas Educativos”. Disponible en www.scribd.com/doc/12667410/gestionbuscadelsujeto
- C. De Donini, A. M. y Donini, A.O. (2003). “La gestión universitaria en el siglo XXI. Desafíos de la sociedad del conocimiento a las políticas académicas y científicas”. Documento de Trabajo N° 107, Universidad de Belgrano, Argentina. Disponible en la red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/107_donini.pdf Acceso: 08/05/16
- De Vries, W y Ibarra Colado, E. (2004). “La gestión de la Universidad”. Revista Mexicana de la Investigación Universitaria, vol. 9, núm. 22, Pp. 575–584. Disponible en <http://www.ses.unam.mx/curso2007/pdf/Devries2004.pdf> Acceso: 10/05/16
- Donini A, (2004) “La gestión universitaria en el siglo XXI. Desafíos de la sociedad del conocimiento a las políticas académicas y científicas”, en Barsky O., Sigal

V.,Dávila, M. (coords) *Los desafíos de la universidad argentina*, Universidad de Belgrano, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pág. 305-341.

Diaz Navas, MG (2011) *La universidad como “organización compleja”* Venezuela: Ed. Universidad Rafael Urdaneta

Druker, P. (1998). *La Administración*. Colombia. Editorial Norma.

De Sousa Santos, B. (2007) *La Universidad en el Siglo XXI, para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, La Paz – Bolivia, Plural Editores.

Fernández Lamarra, N (2006) “Hacia la universidad que necesitamos. Una nueva agenda para la educación superior en América Latina y Argentina”, en Revista *La Universidad*, N° 34, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, marzo.

Fernández Lamarra, N (2010) *La Universidad Latinoamericana en el marco de su Autonomía*, Congreso Internacional Restos y Expectativas sobre la Universidad, Universidad de Guadalajara, octubre.

Ferrer, T y Pelakais, C (2004) “Tendencias gerenciales y la gestión universitaria” *Revista de Ciencias Sociales* (RCS) Vol. X, No. 1, Enero - Abril, pp. 148 – 163 FACES - LUZ · Universidad del Zulia, Venezuela

García de Fanelli, A.M. (1998), *Gestión de las Universidades Públicas: La Experiencia Internacional*, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

Gutierrez, R. (2008) *Claro oscuros de la Universidad* Ed. Dunken: Buenos Aires.

Jaramillo, A (2011) *Universidad y Proyecto Nacional*. 2da edición Buenos Aires: Ed. Nuevo Punto

Koontz y Weihrich. (1998) *Administración, una perspectiva Global*. McGraw- Hill. México.

LEY N° 5554 Que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2016.

Lemaitre (2016)

Lopera, P.C. M (2004). “Antinomias, dilemas y falsas premisas que condicionan la gestión universitaria”. *Revista Mexicana de la Investigación Universitaria*, vol. 9, núm. 22, Pp. 617–635.

Martinez Nogueira, R (2000) *Evaluación de la gestión* Buenos Aires: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Meléndez Guerrero, M., Solis Péres, P., & Gómez Romero, J. (2010). *Gobernanza y*

- Mendoza Rojas, J (2002). *Los conflictos en la UNAM en el siglo XX*. México. Plaza y Valdés-Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM
- Rico, R. (1997). *Calidad Estratégica Total*. Editorial Macchi. Argentina.
- Sander, B (1996) *Gestión universitaria en América Latina: Construcción y reconstrucción del conocimiento*, Buenos Aires: Editorial Troquel
- Sander, B. (2002), “Políticas Públicas y Gestión Universitaria en América Latina: Discurso Global y Realidades Locales”, *Pensamiento Educativo*. Vol. 31 (diciembre), pp. 13-30
- Sander, B (2012) *Nuevas Tendencias en la Gestión: Democracia y Calidad*. Disponible en <http://www.educando.edu.do/articulos/docente/nuevas-tendencias-en-la-gestion-educativa/> 26.07.16
- Sanyal, C. (2002) “La Gestión Universitaria en Período de Crisis Financiera” en AAVV, *Tendencias Actuales en la Gestión Universitaria*. UNESCO/IPE. Paris.
- UNESCO (2009) *Declaración Mundial Sobre la Educación*, París.