

Las modalidades de gestión en las universidades públicas de Bolivia

Gabriel Ponce Arauco

RESUMEN

El eje sobre el cual gira la reflexión de este artículo tiene que ver con la íntima conexión existente entre los mecanismos de financiamiento y las modalidades de gestión. Durante los últimos veinticinco años, el debate sobre el problema universitario boliviano ha estado caracterizado por su unidimensionalidad. La asignación de mayores fondos para las IES ha tendido a obscurecer u omitir algunas facetas escondidas vinculadas al proceso educativo, a la utilización de ciertos procesos administrativos y, al manejo de recurso humanos que, tratados por separado, arrojan ciertas luces sobre las modalidades de gestión tan firmemente arraigadas en las universidades públicas. El destino del gasto, visto a la luz de las funciones sustantivas, es también objeto de análisis porque pone en evidencia una serie de debilidades traducidas en una fuerte inercia institucional. Sus consecuencias sobre la investigación y el proceso enseñanza-aprendizaje también ameritan consideración. Finalmente, se exploran los efectos de la cultura organizacional sobre el balance entre lo burocrático y lo académico, así como el papel que juegan las organizaciones gremiales y los grupos de poder en el interior de las universidades.

Palabras clave: Gestión, Universidades Públicas, Bolivia.

ABSTRACT

The axis on which turns the reflection of this article is about the intimate connection between funding mechanisms and management arrangements. In the last twenty years the debate on the issue Bolivian university has been characterized by its dimensionality. The allocation of more funds for the IES, has tended to obscure or omit some hidden facets related to educational process, the use of certain administrative processes, and human resource management, which dealt with separately, shed some light on management arrangements so firmly rooted in public universities. The objective of the expenditure, viewed in the light of the substantive functions is also the subject of analysis, because it shows a number of weaknesses resulted in a strong institutional inertia. Its impact on research and teaching-learning process also warrant consideration. Finally, we explore the effects of organizational culture on the balance between bureaucracy and academy, and the role played by trade associations and groups of power within universities.

Keywords: Management, Public universities, Bolivia.

Muchas cosas se ha dicho sobre el financiamiento de nuestras universidades pero nada o casi nada sobre su gestión, lo cual a nuestro entender constituye una grave omisión. El intento de superar dicha omisión, como se verá, conduce al descubrimiento de no pocas y dramáticas realidades. Ensayar una reflexión sobre algunos de los principales efectos de las modalidades de financiamiento sobre la gestión universitaria constituye el eje sobre el cual girará la argumentación del presente artículo. Nuestro punto de partida es el convencimiento de que el financiamiento y la gestión universitaria están conectados, en el doble sentido en el que se entiende por el vocablo *ligadura*, esto es, como conexión o vínculo y como interdependencia mutua.

Como se sabe, en el quehacer universitario existen tres procesos básicos: docencia, investigación y extensión. De acuerdo con Carlos Tunnermann, existe igualmente un pro-ceso más general que vincula a todos los anteriores y es su hilo conductor, el cual no es otro que el proceso de gestión. Si procediésemos según los cánones de la teoría de la gestión, las acciones de planeación, los modelos de financiamiento y los procesos de evaluación deberían marchar en paralelo, como parte de un esfuerzo amplio, continuo e integrador. Sin embargo, la gestión es el tema menos debatido al interior del sistema universitario. Lamentablemente también, el Estado y las universidades han estado enfrascados en privilegiar un único aspecto del problema universitario, contribuyendo a la sobre-simplificación del debate dirigiendo su mirada únicamente al aspecto del financiamiento. A tono con ello, ha prevalecido en Bolivia una visión estrecha -superada tiempo atrás en otros países latinoamericanos- que consiste en ceñirse únicamente al tema financiero cuando se trata los problemas de la educación superior. Al proceder de este modo, se ha contribuido poderosamente a que la gestión de las instituciones universitarias se vea reducida a una mera gestión contable, alejándola de una gestión integral concebida en términos de calidad, equidad y pertinencia.

En lo que han coincidido varios expertos y analistas de la educación superior boliviana, es en considerar que la principal debilidad de nuestras universidades reside en su capacidad de gestión. Existen muchas razones para que ello ocurra, empezando por la cultura insti-tucional, pasando por la observancia de practicas administrativas anacrónicas, y termi-nando por la manera de seleccionar y administrar el personal. Pero, por encima de todas ellas, se erige por mérito propio el mecanismo de financiamiento universitario. Como las modalidades bajo las cuales las universidades reciben sus fondos influyen significativamente en su asignación interna y mecanismos administrativos, la realidad nos muestra que el financiamiento ciego, regularizado y semiautomático que ha sido puesto en práctica en Bolivia desde 1985, ha tendido a inhibir las iniciativas innovadoras y ha contribuido a reforzar la inercia institucional.

Esta última, sin embargo, no es atribuible tan sólo a las universidades, lo es también en alguna medida a la responsabilidad del poder ejecutivo, porque el financiamiento

ciego e incrementalista ha tenido y aún tiene entre sus grandes defensores a ciertos círculos decisivos del Ministerio de Hacienda, que se muestran alérgicos a cualquier innovación en esta materia, no obstante sus efectos probadamente negativos.

Resulta penoso decirlo, pero como se han desarrollado las cosas, el gasto universitario típico es inadecuado por que no atiende de manera más o menos balanceada las funciones sustantivas. Dedicar recursos excesivos a la docencia y sacrifica, sin mayores justificaciones, la investigación y la extensión. Tal desbalance se deslegitima aún más debido a que los resultados que se obtiene en términos educativos son pobres: la baja eficiencia terminal de los graduados, las altas tasas de reprobación y retención, sobre todo en los primeros niveles y, la poca pertinencia de los planes de estudio e inadecuados métodos de aprendizaje, son clara prueba de lo aquí afirmado.

Conviene detenerse en este punto, habida cuenta que la discusión entre el gobierno y las universidades ha tendido a girar únicamente sobre el eje de la suficiencia o insuficiencia de recursos financieros. El pedido de un mayor presupuesto para la universidad, repetido año tras año en las escaramuzas con el gobierno, más que un incómodo ritual para el titular de Hacienda, esconde a la opinión pública algunos procesos y mecanismos que ameritan una muy breve explicación. Como se ha señalado, el financiamiento público de la educación superior es ciego e incrementalista. Es ciego porque se desentiende de ciertos objetivos académicos deseables y, es incrementalista porque, independientemente de las coyunturas de prosperidad a austeridad por las que transitan las finanzas públicas, el presupuesto universitario nunca ha dejado de incrementarse anualmente. Obviamente, la certeza de mayores recursos planteada en esos términos no contribuye a promover la calidad educativa y menos aún la eficiencia administrativa. En ese marco, las preocupaciones relativas a los problemas de gestión tienden a ser marginales o francamente inexistentes.

A lo largo de estos últimos veinticinco años, una de las principales preocupaciones de las autoridades universitarias ha consistido en esforzarse por obtener crecientes recursos para destinarlos a la construcción de instalaciones u obras de infraestructura, con la idea primordial de hacer frente al rápido crecimiento de sus instituciones. Pero la atención al crecimiento por sí solo tiende a dejar de lado una enorme cantidad de problemas sustantivos que quedan sin resolverse.

Se puede observar que, en el caso boliviano, debido a la peculiar y unidimensional fijación por el financiamiento de la infraestructura de parte de las autoridades universitarias y la ausencia de presiones financieras reales, se ha desestimulado por completo la búsqueda de alternativas probadas en las modalidades de gestión de las universidades, a lo que se añade un preocupante desincentivo a la implantación de mejoras en los demás ámbitos del quehacer universitario, particularmente en lo referido a la función de investigación y al proceso enseñanza-aprendizaje. Durante

todo este tiempo, han existido y existen todavía, al interior de las universidades públicas, problemas bastante serios relativos a la inadecuada utilización de los recursos estatales, inclusive indicios de derroche, debido en parte a una muy bien disimulada, pero creciente disponibilidad de los mismos.

No resulta muy difícil constatar, por otro lado, que los esfuerzos más importantes de la universidad pública no han apuntado a la necesidad de racionalizar el gasto y a buscar modalidades efectivas de gestión, debido a la certeza generalizada en la obtención de recursos incrementados en forma anual. Con la creciente disponibilidad de recursos, aunada a la ausencia de su exigibilidad social, la búsqueda de herramientas novedosas en la gestión viene a tornarse, por cierto, altamente irrelevante. En un contexto como el descrito, las condiciones tanto externas como internas, puede decirse, han prohiado ciertas condiciones que conducen al descuido de los problemas administrativos, el desinterés por la planificación estratégica y la ausencia de políticas de fortalecimiento institucional.

La acumulación de problemas internos y desafíos externos en las universidades no parece haber influido significativamente en la forma habitual de usar los recursos, aumentar la eficiencia y, sobre todo, la equidad en el uso de los fondos públicos. Tampoco los cambios del entorno y los avances del conocimiento administrativo parecen incidir en la propensión a mejorar, a evitar malgastar ó a buscar mayor eficacia. Todo apunta a pensar, por el contrario, que condiciones muy específicas han permitido desarrollarse, al interior de las universidades, fuerzas muy conservadoras y en extremo refractarias al cambio, que se han encargado no solamente de desestimular e inhibir urgentes transformaciones internas, sino que se tornan muy activas a la hora de defender la continuidad del *status quo*. Por las razones anotadas, no debiera sorprendernos demasiado el escaso desarrollo de las capacidades administrativas, como la ausencia de avances significativos en la gestión de las universidades públicas, puesto que el modelo de financiamiento universitario hasta hoy vigente, propicia tales características.

El financiamiento y la gestión, en el caso boliviano, han estado vinculados en extremo, durante los últimos veinticinco años, a la política y el fenómeno burocrático. Pero a la vez, muy poco próximos a la calidad y la eficacia, de suerte que puede decirse con propiedad que la constante expansión de recursos públicos destinados a la educación superior ha servido en parte para satisfacer exigencias corporativas internas y, no ha estado dirigido ni ha incidido mayormente en la resolución de acuciantes problemas institucionales. Como es fácil comprobar, en las universidades estatales mayormente no se ha procedido a impulsar ni programas, ni acciones proclives a encarar reformas urgentes en el plano educativo y pedagógico. Esto significa también que se ha tendido a sacrificar, conciente o inconscientemente, la búsqueda de vías de desarrollo institucional, por la intención, no siempre bien disimulada, de satisfacer intereses burocrático-corporativos.

El notorio ausentismo del Estado a la hora de fijar exigencias académicas y reconocer la importancia estratégica de la educación superior, por un lado, y por otro el establecimiento de un escenario de negociación anual eminentemente político sobre el presupuesto universitario, han propiciado que la suma de ambos elementos contribuya a alejar la racionalidad administrativa y de gestión del quehacer universitario. En gran medida, el cortoplacismo y la ausencia de evaluación resultantes emergieron como natural corolario de tal estado de cosas. Se ha señalado con razón que es difícil equiparar una administración ejecutiva y vertical con una administración de tipo consensual, mas no debe olvidarse que la toma de decisiones en materia administrativa, en las universidades públicas bolivianas, no está regida ni por comités, ni por cuerpos colegiados, sino por cúpulas directivas. Es necesario precisar el hecho de que desde hace más de tres décadas las responsabilidades administrativas en las universidades fueron transferidas fuera de los órganos colegiados, situación que se mantiene inalterable en los últimos años. Resta aludir que algunos analistas prefieren poner el acento en el carácter oligárquico y no consensual de la administración financiera universitaria, para argumentar a favor de la necesidad de moverse hacia un estilo de gestión más orientado por una racionalidad que tenga como norte una mirada estratégica y prospectiva.

Cuando los recursos estatales crecen de manera relativamente estable y las instancias colegiadas internas funcionan inadecuadamente, suele suceder que, como los protagonistas son muchos y los actores de verdadero peso son más bien reducidos en número, normalmente se abre margen suficiente para dar paso a tendencias destinadas a proteger ciertos intereses adquiridos. Ocurre que cuando tales intereses se consolidan, como es natural, se impide producir cambios y se postergan las reformas, pues ningún grupo muestra disposición a renunciar a una parte de los recursos que por derecho propio, cree que le corresponden.

Sin embargo, en la modalidad de financiamiento incrementalista, la forma habitual de hacer las cosas, para los grupos involucrados, no consiste en ceder o perder recursos ya existentes, sino en impedir que la cuota parte del incremento caiga en manos de otros grupos, y viceversa. Tal es la lógica que inspira, por ejemplo, a los gremios universitarios y que atenaza al modelo de gestión en las universidades públicas. Como se ha mencionado anteriormente, con ello se cierra de manera muy eficaz la puerta a las posibilidades de cambio y a la innovación, incidiendo negativamente en la capacidad de las instituciones universitarias para autoreformarse. Además, no hay que olvidar que para los actores universitarios la efectividad de la organización se mide por la forma y el grado en que se satisfacen los apetitos inmediatos de los actores en disputa. Dicho esto, resulta casi una consecuencia lógica no ceder a la tentación de interpretar las pretensiones presupuestarias de las burocracias universitarias como una prueba muy palpable de su inocultable afán de acumular poder y privilegio. Los grupos organizados dentro de las universidades, como han señalado varios observadores, actúan en permanente pugna y competencia

por controlar a los gremios y estos, a su vez, disputan con otros gremios, burocracias y grupos con similares intereses, cada uno por su lado, por ampliar los límites de su propio poder.

Hasta 1990, como una suerte de réplica al modelo de financiamiento, en las negociaciones con el gobierno la discusión anual tenía como núcleo el tema del déficit presupuestario. Como parte de la lógica aquí descrita y, en clara consecuencia de ella, el sistema universitario estatal tenía un mecanismo interno cuyo eje giraba precisamente alrededor del déficit como criterio de distribución y asignación de recursos a las diferentes universidades. Dicho estado de cosas hizo que algunas universidades -sobre todo las más grandes- procedieran a inflar de manera artificial sus déficits, con la idea de lograr una mayor parcela de los recursos a ser repartidos. No resulta del todo difícil imaginar la consecuencia de tal dinámica. La desconfianza y las susceptibilidades interinstitucionales fueron el lógico corolario de tales prácticas. Sobre este tema existen elementos de peso para señalar que el maquillaje de la información estadística, así como la sobrenumeración¹ de la matrícula estudiantil, parece haber sido una constante que ha acompañado al fenómeno de burocratización de las universidades. El problema de la sobrenumeración es que infla artificialmente el número de estudiantes que verdaderamente estudia y, puede servir para enmascarar la presión salarial de profesores y funcionarios. Cuando se trae a colación la falta de transparencia u opacidad institucional, suele ponerse de manifiesto la imposibilidad práctica de obtener información confiable en las unidades administrativas y académicas acerca de cómo se usan, administran y disponen los recursos públicos obtenidos. La ausencia inveterada de informes anuales de gestión surge como muestra muy palpable de lo aquí afirmado.

En teoría, al menos, las universidades gozan de amplias libertades para definir el destino de los recursos que perciben del financiamiento estatal, habida cuenta de la ausencia de criterios y parámetros para su utilización, situación que, al menos idealmente, debiera propiciar una amplia diversificación institucional. Sin embargo, se observa una rigidez extrema en el gasto, y las propias instituciones universitarias se han hecho prisioneras, en lo interno, de los mismos condicionamientos y ataduras que rigen en el mecanismo de distribución intrauniversitaria de recursos. En este sentido, la gran característica del proceso de asignación de recursos universitarios en la esfera interna y, su posterior distribución por facultades y carreras, es la incomprensible ausencia de un método formal y objetivo de asignación de recursos y selección de prioridades. A menudo en la distribución interna, como señalan algunos autores, ha adquirido total preeminencia la correlación de fuerzas al interior de cada institución.

La tendencia a la rigidez presupuestaria es tan evidente que prácticamente no cede ningún terreno a la racionalidad implícita en toda buena gestión. Los

¹ El fenómeno de sobrenumeración es particularmente notorio en los períodos 1983-1985 y 1989-1991.

incrementos tienden a distribuirse también según las proporciones del presupuesto inicial. A través de los años, la fuerza de la inercia ha sido tan arrolladora y, la necesidad de preservar los equilibrios internos tan determinante, que la supuesta libertad en el uso de los recursos, como proclama la autonomía, se ha visto reducida a una quimera. Sea como fuere, el asunto es que debiera hablarse con propiedad no de un mecanismo de financiamiento influido y marcado por la oferta incremental de los recursos, sino de un mecanismo sobredeterminado por el incremento en la demanda de los mismos.

Prácticas arcaicas para desafíos contemporáneos

Un balance detallado de las prácticas administrativas en las diferentes instituciones que componen el sistema universitario boliviano, permite constatar que pese al avance tan significativo en la gestión de universidades en el ámbito latinoamericano en años recientes, todavía prevalecen en ellas usos administrativos anacrónicos. También es posible comprobar la presencia generalizada de metodologías obsoletas, lo cual permite poner en evidencia ciertas semejanzas con el modelo administrativo que suele practicarse en las instancias de menor desarrollo del sector público. La administración universitaria ha tenido, y en algunos casos aún tiene, muchos rasgos anticuados.

En lo administrativo pueden identificarse dos problemas relevantes. Por un lado, debe señalarse la existencia de un diseño administrativo que mantiene rasgos ciertamente obsoletos y, por otro, la presencia de un marcado divorcio entre lo administrativo y lo académico. Ante la dramática constatación de la ausencia de acciones destinadas a combatir la burocratización, mejorar el manejo financiero y la gestión de los recursos humanos, planificar la dotación de apoyos educativos y superar la postergación de lo académico, es viable pensar que el pronunciado retraso administrativo es atribuible en igual medida, tanto a los mecanismos de financiamiento mencionados, como a la distintiva cultura organizacional universitaria desarrollada en tiempos recientes. Sobre este último punto, basta señalar el desinterés de los decanos y directores de carrera por generar esquemas de organización eficaces en sus propias unidades, pudiendo constatar, por el contrario, el alto nivel de improvisación que recorre el tejido institucional de nuestras universidades, como también la tendencia inercial a girar hasta el hartazgo, con las mismas respuestas hacia los problemas, sin ocuparse de ver si funcionan o no.

Las estructuras intermedias, como facultades y carreras en algunas universidades, adolecen de una centralización administrativa tan asfixiante que muchas decisiones de detalles no pueden tomarse sin antes apelar a niveles innecesariamente elevados o centralizados. Si bien la intensidad laboral es una característica estructural típica de las instituciones de educación superior, así como la tendencia ya conocida a que los costos reales suban con el tiempo, esto no constituye justificativo de peso para

anular u omitir otras erogaciones sustantivas. Dicho de otro modo, no se justifica que las erogaciones destinadas a la docencia y a la administración lleguen a desplazar o postergar a las demás funciones universitarias, tal como se puede comprobar que ha estado ocurriendo en el caso de la investigación y la extensión. Por eso mismo, la exacerbación de la intensidad laboral en niveles que exceden el crecimiento de la matrícula estudiantil u otros parámetros de crecimiento real, puede justamente interpretarse como resultado directo de aquellas tendencias burocratizantes y salarialistas previamente identificadas.

Como puede comprobarse estadísticamente, con relación al gasto universitario, la tendencia a través de los años, ha apuntado de manera consistente al incremento del gasto en servicios personales, tendencia que como es obvio, ha provocado paralelamente una disminución en los gastos de operación y la virtual desaparición de los gastos destinados a la investigación. Esta constatación nos autoriza a afirmar que la rigidez del gasto ha aumentado de forma por demás significativa. Lo preocupante de todo esto es que el elevado costo administrativo ocasionado por las universidades ha generado presiones negativas, dirigidas a sacrificar erogaciones que puedan favorecer el financiamiento de los llamados “apoyos educativos” tales como bibliotecas, equipamiento de aula e instalación de laboratorios, etc. que, como se sabe, llegan a ser cruciales para el logro de una educación de calidad. Se ha tendido a olvidar que administrar significa optimizar el uso de recursos y no viabilizar únicamente peticiones salariales que, por reiterativas, no facilitan de ningún modo la contención de costos, teniendo como lógica consecuencia su contribución a agravar la rigidez del gasto de manera creciente. Tal lógica en la administración de recursos no brinda un campo muy propicio a la introducción de innovaciones que potencien los objetivos educativos existentes, convirtiéndose más bien en una receta de estancamiento. De hecho, la calidad o pertinencia de la enseñanza y la investigación bien podrían lograrse, en alguna medida, mediante el control del gasto en servicios personales y no necesariamente centrarse en el logro de recursos adicionales.

La precariedad de lo pedagógico

Un sólido bloque de creencias y prejuicios inamovibles parece caracterizar la cultura uni-versitaria boliviana, entre las cuales se puede mencionar por ejemplo la creencia muy difundida de que los grandes problemas universitarios tienen una sola y única explicación, esta es, la escasez de recursos financieros. Tal reduccionismo, sin embargo, no tiene mucho asidero en la realidad, habida cuenta de los potenciales beneficios a obtenerse gracias a cambios positivos de mentalidad y gestión interna. Decididamente, las series cronológicas del financiamiento universitario de 1983 a la fecha, demuestran que el crecimiento del financiamiento estatal supera con creces el crecimiento vegetativo de la población estudiantil. Por otro lado, al apelar a un razonamiento de esta naturaleza se tiende a ignorar deliberadamente que la simple

inyección de recursos en estructuras que no están preparadas para absorberlas adecuadamente, no produce otro efecto que reforzar estructuras que de otra manera no tendrían razón de ser mantenidas, confirmando así la apreciación genérica de Simón Schwartzman de que “América Latina gasta poco en educación y gasta mal”.

Inicialmente la rigidez en el gasto universitario constituye un gravísimo obstáculo a vencer en la perspectiva de plantear un plan ambicioso de reformas estructurales, puesto que resulta muy difícil, sino imposible, destinar recursos a proyectos prioritarios al margen de lo rutinariamente establecido, cuando el destino de tales recursos es celosamente custodiado por las organizaciones gremiales y los grupos de poder al interior de las universidades. Podría argumentarse además, que la cultura organizacional en las universidades públicas ha contribuido a generar una postura proclive a dar la espalda a los valores asociados a la generación de conocimientos y a la eficacia pedagógica. Es preciso recordar que los sacrificios realizados muchas veces para viabilizar incrementos en ocasiones desmesurados, estaban localizados justamente en aquellas áreas que las universidades eran menos capaces de hacer y que, aparentemente, eran menos deseosas de seguir haciendo. Dicha tendencia, sostenida en el tiempo, ha tenido como corolario las pronunciadas debilidades en investigación y extensión.

La cultura organizacional existente hoy en las universidades, al contrario de lo que ocurría por ejemplo en la década de los 50 y 60, ha mostrado ser extremadamente sensible a la mirada externa, a pesar del discurso generado por esos años y mantenido hasta hoy. La nueva postura esconde una ética salarialista a ultranza, donde todo es o pasa por el salario. A lo largo de los años, se ha procurado construir una suerte de velo protector destinado a responder a las críticas de la sociedad, acudiendo a un discurso autoglorificador de características típicamente reactivas que, ante la carencia evidente de méritos o iniciativas propias, ha apelado a un discurso aderezado con una amplísima gama de autojustificaciones.

Debe señalarse por otro lado que la eficacia del trabajo docente, en sus diferentes dimensiones, tiende a ser muy baja, pudiendo esto atribuirse a diferentes causas, no siendo la menor de ellas la ausencia de programas de formación y reforzamiento docente, a lo que debieran añadirse los perjuicios emergentes del notorio ausentismo de los profesores, coonestado por la tolerancia de las autoridades sobre todo en el ámbito de las propias unidades académicas. Naturalmente, tampoco existen incentivos para introducir acciones correctivas en esta materia, debido tanto a las complicidades de tipo político como a la cultura organizacional permisiva prevaleciente. Lamentablemente, el trabajo académico y la calidad de la educación sufren los efectos paralizantes atribuibles a tales prácticas. Para complicar aun más las cosas, como resultado de un largo proceso de expansión universitaria, en la mayoría de las instituciones la desproporción alumno/profesor no sólo es alta sino que además, a consecuencia de los procesos políticos, existe una llamativa desproporción también entre el personal administrativo y el académico.

Algunos observadores han hecho notar que el fenómeno del bajo desempeño de los estudiantes universitarios es consecuencia, en parte, de no contar con buenos catedráticos y suficiente apoyo bibliográfico. La baja calidad de la docencia y algunos de los servicios en las instituciones de educación superior pública ha contribuido, en no poca medida, a los altos niveles de deserción y repetición observados en ellas. Ambos fenómenos, como está ampliamente demostrado, se encuentran íntimamente conectados. Tanto la deserción como la repetición, como se sabe, son formas de desperdicio escolar.

En el mundo organizacional actual, se tiende a poner el acento ya no en las apariencias, sino en los resultados. Por ello, los frutos tangibles de la gestión educativa de las universidades públicas entran en abierta contradicción con el discurso autoglorificador al que parecen entregarse con tanta facilidad las autoridades universitarias, siendo que actitudes complacientes como éstas contribuyen a dar la espalda a toda iniciativa de renovación y a la adopción de un nuevo paradigma pedagógico transformador. Entre los más visibles fenómenos en el quehacer universitario de estas dos últimas décadas, han surgido por merito propio: la gran inconsistencia del discurso con la práctica, el crecimiento de la desproporción entre lo burocrático y lo académico, y finalmente la profundización de la brecha cada vez más dramática entre las universidades bolivianas y su entorno social.

A pesar de la repetición de prolijas argumentaciones discursivas referidas al compromiso social y popular de las universidades, resulta cada vez más difícil identificar sus aportes a la sociedad y, menos aún a la ciencia y a la cultura. Frecuentemente se alega que su tenaz resistencia al control social o a la rendición de cuentas y a hacer cada vez más difícil la identificación de los obstáculos crecientes para convertirlos en verdaderos espacios de reflexión propositiva y crítica, es el precio a pagar por la aplicación del principio de la autonomía; pero nada más equivocado, por cuanto la autonomía se ejercita frente al Estado y no frente a la sociedad.

Se observa también con preocupación cómo las universidades públicas, agobiadas por el peso de sus dogmas, su rigidez interna y el peso de los valores no académicos, puedan, en el futuro, impulsar con prestancia un quehacer académico de calidad, brindarse a la libre circulación de las ideas y valorar la indagación científica. Como se puede ver hoy en día, tales atributos han encontrado un terreno muy poco fértil para crecer y consolidarse.

Las capacidades administrativas

En materia presupuestaria, las universidades públicas, casi sin excepciones, han aplicado el presupuesto con objeto del gasto, lo cual consiste en identificar de forma sistematizada las cosas que se adquieren y los servicios que se pagan, sin prestar atención alguna a los resultados que se obtienen. Es posible advertir fácilmente las

enormes limitaciones que conlleva el uso de tal modalidad, sobre todo si la gestión se inspira en el reconocimiento objetivo de necesidades académicas y en la medición o verificación de resultados. La tendencia implícita incorporada a este tradicional instrumento contable, estriba en el hecho de que la institución está fuertemente inclinada a gastar como siempre se ha gastado, muy a pesar de los errores o el derroche. El presupuesto por partidas es una modalidad presupuestaria tradicional que hace hincapié en el control contable de los desembolsos, a efectos de evitar abusos y malversaciones. Su mayor característica es la clasificación detallada por partidas con la idea de mejorar el control y facilitar la exigibilidad administrativa de los gastos. Resulta pertinente destacar que dicho instrumento, en su uso formal, puede llegar a desentenderse por completo de la eficacia de los procesos y de la verificación de los resultados. Como se puede deducir del acento puesto en el control contable, viene aparejada a este esquema la falta de certeza sobre cuales decisiones presupuestarias han tenido éxito y cuales no, es decir, resulta imposible establecer si la institución ha gestionado sus recursos adecuada o inadecuadamente. El presupuesto tradicional por partidas, puede decirse con toda autoridad, se mueve en el reino de la incertidumbre. A esta fundamental limitación se suma el tradicional y característico desdén por el autoconocimiento, que viene asociado con el empleo de instrumentos obsoletos como la falta de utilización de datos estadísticos sistematizados y confiables que apoyen el proceso administrativo. Todo esto nos dice entre líneas, que no parece ser para nada relevante comprobar hacia dónde se dirige la institución, ni tampoco conocer los resultados obtenidos. Una prueba de lo afirmado surge al comprobar que, el tipo de tareas que normalmente ocupan a las direcciones de planificación, tiene que ver casi por entero con las actividades de índole rutinaria e inercial y, que no se vinculan con una verdadera planificación que sirva para plantearse, en serio, el futuro derrotero del desarrollo institucional. Por ello, no es casual que los ensayos de prospectiva estén ausentes.

Hoy en día, la mayoría de las universidades latinoamericanas suelen evitar los presupuestos por partidas, debido a que tienden a fomentar pesadas reglamentaciones burocráticas destinadas a garantizar que los presupuestos se apliquen de la forma como fueron originalmente concebidos. Se estima que los presupuestos formulados de esa forma constituyen una verdadera camisa de fuerza que impide una administración más ágil y prospectiva.

Otra área en la que se advierten limitaciones importantes es en el ámbito de los recursos humanos. Se supone, al menos en teoría, que la organización universitaria en sus diferentes niveles y competencias requiere profesionales especialistas en las distintas áreas que componen la administración, que los mismos posean las destrezas necesarias para encarar sus responsabilidades y, que además posean formación y experiencia en administración universitaria. Como se ha podido comprobar en lo que atañe a las universidades estatales, ni la especialidad, ni la formación, ni la experiencia en instituciones educativas parece contar mucho a la hora de

reclutar al personal administrativo. Cualquier proceso de evaluación institucional externa pondría en evidencia las limitaciones formativas y profesionales del personal administrativo y de apoyo. A tales debilidades se suman otros factores bastante evidentes al ojo de cualquier observador externo, tales como la inercia del personal, la formación empírica, la improvisación y la predilección por el uso de procedimientos obsoletos.

Supuestamente, en nuestras universidades las tareas de gestión y selección de objetivos y políticas corresponderían al rectorado y a los consejos universitarios, la programación y el control de procesos operativos, en teoría, estarían a cargo de las direcciones administrativas y financieras, y los niveles de ejecución se distribuirían entre las facultades, carreras y proyectos. En la práctica, sin embargo, las cosas no ocurren de esta manera. La gestión administrativa y financiera, según se ha podido establecer, está divorciada del marco de los cuerpos colegiados y su capacidad de decidir. La gestión de las universidades muestra, en el diario discurrir, diferentes signos de burocratismo, al mismo tiempo que evidencia una débil presencia de sistemas de seguimiento y evaluación. Tampoco son conocidos los presupuestos plurianuales.

Los burócratas universitarios no parecen tener conciencia del mediano y largo plazo, ni parecen molestarse por la reducción progresiva de la eficiencia. Viendo que las direcciones universitarias se encuentran inmersas normalmente en una furiosa competencia política, es natural que hayan arrastrado a las instancias correspondientes a la politización de la acción administrativa, lo cual, como es obvio, ha llevado a un proceso de menoscabo de la disciplina interna y el cumplimiento de las obligaciones laborales. Para los críticos más extremos, pervive en las universidades la idea del descuido y la ineptitud institucionalizada, forjándose un contexto en el que viene a prevalecer lo que ha sido denominado como “pacto de la mediocridad”.

Tan sólo un 18% del personal administrativo de las universidades estatales cuenta con un título académico de licenciatura o superior, lo cual atestigua el bajo nivel de selectividad en lo que hace a contrataciones de personal. Se observa además un crecimiento excesivamente lento en el porcentaje de empleados debidamente capacitados, dotados con título profesional, lo cual permite dar fácil cuenta de la ausencia de incentivos a la profesionalización del sector administrativo. Tampoco existen programas de capacitación. El proceso de crecimiento del sector administrativo se ha visto acompañado naturalmente de un proceso paralelo de anemia institucional.

No es pura coincidencia pues, que una baja calificación profesional del personal administrativo universitario estuviese acompañada de una débil configuración organizacional. A su vez, según datos aportados por Mankiewicz, en el caso de la UMSA aproximadamente un setenta por ciento del personal estuvo asignado a

la administración central y tan sólo un treinta por ciento a las facultades. Todos estos elementos constituyen ejemplos válidos de la manera cómo se establecen las prioridades y cómo se maneja el balance de lo político con lo racional.

Cuando se habla de prácticas anacrónicas, las formas prevalecientes de administración de personal constituyen un significativo ejemplo. Así, el manejo de personal en las universidades tiende a concentrarse en tareas de registro y control, es decir, a ocuparse de temas tales como la liquidación de remuneraciones y finiquitos, realizar seguimiento de años de servicio o el procesamiento de pedidos de vacaciones, además de otros temas menores y rutinarios. Es decir, concentran la mayor parte de sus energías en tareas referidas a llevar registros y al manejo de listados y trámites oficiales de rutina. Como cualquier observador podrá notar, se encuentra omitida deliberadamente de tal listado la selección, el reclutamiento y la capacitación de personal, porque tales funciones se encuentran muy por encima de sus capacidades y no es raro que sean asumidas por otras instancias. Cabe señalar también, que tal énfasis en lo inercial y lo rutinario en las unidades de personal no deja ningún margen para realizar tareas más complejas, tales como una adecuada planificación y desarrollo de recursos humanos por un lado, o capacitación, evaluación y selección de personal por el otro. Es bastante evidente que en el ámbito universitario se carece de las capacidades necesarias para llevar a cabo dichas políticas. Debido a la poca importancia estratégica asignada a los recursos humanos, como lógica resultante, las jefaturas de personal de la mayoría de las universidades mantienen una jerarquía subordinada a las demás instancias administrativas. Por tal razón, nunca se les asigna mayor nivel que el de simples jefaturas, como implícito reconocimiento de tal debilidad institucional y organizativa.

Lo más destacable de las funciones vinculadas con la gestión de recursos humanos es el hecho de que se reduzcan a asumir un carácter meramente administrativo y subsidiario, careciendo en síntesis de un necesario cariz estratégico. Como lo han señalado muchos expertos, las dependencias de personal pueden llegar a jugar un papel clave en el desarrollo cualitativo de las grandes organizaciones, porque aparte de cumplir con la rutina administrativa que les es propia, a tono con los tiempos, pueden pasar a concentrar sus esfuerzos en el despliegue de políticas de desarrollo formativo de recursos humanos, en consonancia con las necesidades a mediano y largo plazo establecidas en el marco de las grandes políticas institucionales.

Finalmente, desde un punto de vista vinculado a la gestión, el personal situado en las instancias superiores de las universidades, según puede comprobarse, tampoco cuenta con la formación exigida por una moderna administración universitaria. Muchos directivos carecen de las destrezas y habilidades necesarias para enfrentar eficazmente los desafíos y complejidades de la educación superior actual, simplemente porque no cuentan con la formación exigida en estos casos, ni se han preocupado por procurársela. Ahora bien, en un marco de designaciones

eminentemente políticas, como no se requiere ninguna especialización para acceder a tales niveles, ni tampoco se ha impulsado -salvo una honrosa excepción- ningún proceso de profesionalización de los gestores, las cosas siguen sujetas al viejo sistema de ascenso y construcción de carreras académicas mediado por factores políticos y burocráticos, donde los años de servicio, el desempeño gremial y los apoyos políticos son parte fundamental de la ecuación. Como no existe una tradición que se esfuerce por establecer una cultura de capacitación administrativa, es posible detectar personal insuficientemente calificado, inapropiadamente ubicado y, lo que es peor, la inexistencia de políticas de selección, formación y promoción de recursos humanos, lo cual constituye un elemento por demás indicativo de que no se reconoce la existencia ni la seriedad del problema.

Es un secreto a voces que en la mayoría de las universidades públicas la calidad formativa y ética de los directivos, la más de las veces, deja mucho que desear, aunque no se debe absolutizar ni generalizar al respecto. Sea como fuere, la falta de idoneidad del personal jerárquico debería ser motivo de gran preocupación porque muchas veces este factor constituye la principal causa para que se adopten políticas equivocadas, se cometan serios errores en la toma de decisiones o se improvisen soluciones a los problemas sin apenas arañar la causa de los mismos.

Según se ha podido observar, las autoridades universitarias, una vez elegidas, tienden a aumentar el tamaño de sus apoyos administrativos, en ocasiones con total ausencia de una necesidad real de concretar nuevas contrataciones. En la mayoría de los casos, se han ocupado de atender los intereses de los grupos de presión aliados o se ha procedido a cancelar deudas electorales. Todos estos elementos no han sido ajenos al efecto de contribuir a generar un clima institucional donde la inercia, los pactos secretos y las lealtades burocráticas han tenido su parte en propiciar un socavamiento sistemático de la eficiencia general de la institución.

Sobre la base de los juicios anteriormente expuestos, puede afirmarse que la ausencia de parámetros y metas de calidad en la orientación del modelo de financiamiento tiende a propiciar correlativamente la ausencia de parámetros de calidad en el modelo de gestión. Si cabe decirlo, la moraleja es que, si la calidad no constituye un criterio para la otorgación de fondos públicos, tampoco lo será a la hora de disponer de los mismos.

El nexa incrementalismo-salarialismo

Un análisis a fondo del comportamiento del financiamiento y su utilización por las universidades públicas en los últimos veinticinco años, ha permitido establecer una ilustrativa combinación que pone de manifiesto la estrecha vinculación existente entre el financiamiento y la gestión. Dicha combinación, gestada a través de los años, ha podido establecer un sólido lazo de continuidad entre una incremental dotación de recursos estatales y una privilegiada atención de las erogaciones de carácter

salarial de parte de las instituciones universitarias. Este vínculo, tan estable como duradero, no debe ser minimizado si de veras se quiere apuntar a mejorar la gestión porque existe una fuerte base estadística que demuestra, sin mayor margen de duda, la existencia de aquello que denominaríamos el “nexo estructural incrementalismo-salarialismo”. Dicho nexo ha permitido la adopción de ciertas modalidades de gestión, afincadas mayormente en identificables dinámicas burocrático-corporativas que han tendido no a facilitar, sino más bien a impedir, la superación de algunas carencias cualitativas y cuantitativas de nuestra educación superior.

Si bien la canalización de recursos financieros para mejorar de forma apropiada los salarios y las condiciones de trabajo son una parte importante para el desarrollo de cualquier institución, cuando son llevadas al extremo como aquí ha ocurrido, no hay manera en que puedan constituirse en la forma más eficaz de construir una sólida institucionalidad. El desarrollo universitario nunca puede ser unilateral. Igualmente importantes también resultan ser el perfeccionamiento formativo del personal académico, el desarrollo profesional del personal administrativo, la adopción de sistemas avanzados en gestión, la atención de los servicios de apoyo educativo, el equipamiento. etc.

La tendencia a prestar poca o ninguna atención a la eficacia institucional o a la consecución de logros educativos, ha resultado ser la lógica consecuencia de una política que combina de manera tan probadamente eficaz el incrementalismo externo y su correlato interno, el salarialismo. La importancia y continuidad de este fenómeno, parece dar cuerpo a la hipótesis de que los grupos de poder universitario han estado unidimensionalmente volcados a la tarea de servirse a sí mismos, antes que a las instituciones para las cuales trabajan. Por tal razón, el predominio de la satisfacción de las exigencias gremiales dentro de la organización alcanza tal relevancia que, directa o indirectamente, se producen dos efectos claves y simultáneos. Por un lado, se puede observar un aumento paulatino del aislamiento de las universidades en su relación con la sociedad y, por otro, se han dado las condiciones para propiciar un gradual deterioro en la calidad del proceso educativo, así como un correlativo debilitamiento institucional.

En teoría, todo presupuesto debe erigirse en un mecanismo que contribuya a traducir los objetivos de la organización al plano de la realidad. En tal sentido, no resulta difícil advertir que la predisposición a privilegiar las retribuciones salariales por encima de cualquier otra necesidad, por importante que ésta sea, revela no sólo una inspiración sino una vocación que, definida en términos de intereses, constituye la piedra de toque de una racionalidad burocratizante. La vocación salarialista se comprueba al constatar que la partida de servicios personales es la única que ha crecido de manera sostenida dentro del conjunto de partidas presupuestarias. Dicho crecimiento, acaecido durante años según las series cronológicas que fueron analizadas, se vincula también con el aumento de nuevas contrataciones de personal,

así como con el crecimiento de los niveles de remuneración, siendo privilegiado en importancia éste último factor.

La vigencia incuestionable de viejas técnicas presupuestarias, de prácticas gremializadas de asignación de recursos, de decisiones ejecutivas basadas en la intuición política más que en el análisis y el diagnóstico de la gestión, la ausencia de una administración guiada por planes estratégicos, características combinadas todas ellas con una fuerte inclinación por ocultar la información institucional, de minimizar la transparencia y aumentar la opacidad, no han contribuido por cierto a aumentar la confianza pública o afianzar la impresión de que exista la necesaria disposición de cambio sobre las modalidades de gestión de las universidades.

Entretanto, puede comprobarse que el modelo de gestión difundido en nuestras instituciones universitarias es proclive a obstaculizar el ahorro y su posible canalización hacia proyectos sustantivos, ni admite tampoco la flexibilidad necesaria en la estructura del presupuesto para que el mismo obedezca a una racionalidad de índole estratégica. Como se puede deducir, a partir de los elementos ofrecidos por este análisis, la conexión existente entre la lógica del modelo de financiamiento y la lógica del modelo de gestión, permite ver de manera diáfana una relación de innegable coherencia. Las universidades públicas han ido deslizándose, en síntesis, hacia un modelo de gestión en extremo rígido, anticuado, ineficiente y poco transparente, que las hace deslucidamente provincianas.

Pocos se animarían a poner en duda que la satisfacción material alcanzada por los integrantes de los gremios por medio de mejores salarios ha contribuido de manera sustantiva a consolidar los grupos de poder al interior de las universidades. Por supuesto, tampoco es casual que las direcciones universitarias logren tanto éxito en las negociaciones con el Estado apelando a la presión mediante las movilizaciones de los estamentos universitarios, para obtener un presupuesto acorde a la ética burocrático-corporativa. La determinación de los sesgos bajo este contexto, bien puede decirse, obedece a la más pura racionalidad política, como también lo es la racionalidad que apaña el remate incrementalista de la otorgación estatal de fondos.

La racionalidad política y la racionalidad administrativa que pueden, dado el caso, verse como contrapuestas, constituyen, en este particular caso, dos planos distintos pero convergentes de la gestión universitaria, aunque sometidos, eso sí, a una relación de subordinación jerárquica. La preeminencia de lo político tiene sus raíces, como se sabe, en las características de la Reforma de 1930, pero también tiene su deuda con los aderezos posteriores añadidos al andamiaje institucional que hoy caracteriza a las universidades públicas bolivianas.

Bibliografía

Barrow, C. (1997). “La estrategia de la excelencia selectiva”. *Perfiles Educativos* No. 76/77. México: CESU-UNAM.

Carnoy, M. y cols. (1986). *Economía política del financiamiento educativo*. México: Gernika.

Mankiewitz, V. (1988). *Teoría y práctica de la crisis universitaria*. La Paz: UMSA.

Schwartzman, S. (1996). *América Latina. Universidades en transición*. Colección INTERAMER, OEA.

Skilbeck, M. y Connel, H. (1998). “La gestión y la financiación de la educación superior”. *Perspectivas* No. 107. Paris: UNESCO.

Tunnermann, C. (1996). “Calidad de la Educación Superior”. En: *Cuatro bases para la transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: CRESALC/UNESCO,

Viareque, A. (1989). *La universidad boliviana*. Boletín No. 23. La Paz: CEPROLAI.