



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**PERFILES  
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

**Buchbinder, Howard (1994)**

**“TIEMPOS DIFÍCILES. FALTA DE FINANCIAMIENTO,  
CORPORACIONES, GLOBALIZACIÓN Y GOBIERNO DE LAS  
UNIVERSIDADES CANADIENSES”**

**en Perfiles Educativos, No. 64 pp. 12-18.**

## TIEMPOS DIFÍCILES: FALTA DE FINANCIAMIENTO, CORPORACIONES, GLOBALIZACIÓN Y GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES CANADIENSES

Howard BUCHBINDER\*

Traducción de  
Gabriela Ordiales

*Aborda el tema del gobierno universitario en Canadá durante los últimos veinte años, época que se caracteriza por las políticas de restricción económica. Para su estudio divide estos veinte años en tres periodos: el de falta de financiamiento, el de desarrollo del vínculo entre universidad y corporaciones y el de globalización. Expone además las consecuencias que ha tenido y tendrá en el desarrollo social el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y la era de la globalización.*



**TOUGH TIMES: UNDERFUNDING, CORPORATIONS, GLOBALIZATION AND CANADIAN UNIVERSITY GOVERNANCE.** *The subject matter of this paper is the university governance in Canadá during the last twenty years, which were characterized by the politics of economic restriction. In this study, the author divides this twenty years in three periods: a) underfunding; b) development of the link between the universities and private corporations; c) globalization period. The author also refers to the consequences the free trade agreement with the United States, and the era of globalization, has had and will have for social development.*

### INTRODUCCIÓN

Canadá tiene una enorme extensión territorial, con una población relativamente pequeña; alrededor de 26 millones, casi todos localizados en una angosta banda a lo largo de la frontera con los Estados Unidos. Canadá es un estado federal con diez provincias, dos territorios y un gobierno central. Aquellos poderes no asignados específicamente al central, al gobierno federal, residen en los gobiernos provinciales, lo que les otorga mucho poder. En los Estados Unidos ocurre lo contrario; aquellos poderes no otorgados directamente a los gobiernos estatales residen en el gobierno federal. Así, el gobierno central en Washington tiene los más amplios poderes.

En el esquema canadiense la educación es responsabilidad de las provincias. El financiamiento del sistema se lleva a cabo principalmente en el nivel provincial. Sin embargo, existe un programa de financiamiento que ha proporcionado fondos y créditos tributarios provenientes del gobierno central a los gobiernos provinciales para la salud y la educación. Las provincias no están obligadas a gastar este dinero en salud o educación, consecuentemente hay una medida de variabilidad en cuanto a qué porcentaje de este financiamiento se destina a los programas provinciales. En mi provincia de Ontario, cerca del 65 por ciento de los fondos asignados se utilizan realmente para metas prescritas. Estos programas de financiamiento central para la salud y la educación (*Established Programmes Financing*) han sido recortados y desaparecerán en los

próximos años. El porcentaje del PIB para la educación era de 8 por ciento entre 1965 y 1988. Desde entonces ha habido una reducción en estos gastos, de manera que lo estimado para 1992 se cotiza entre 7.2 y 7.5 por ciento.

Existen 69 universidades en Canadá. En 1990 había en estas universidades 530,000 estudiantes de tiempo completo, 309,000 estudiantes de medio tiempo, y 38 000 académicos. El sistema de educación superior se extiende más allá de las universidades e incluye 204 *colleges*, con una población estudiantil de 317,000 de tiempo completo y 186,000 de medio tiempo, y 25 600 docentes de tiempo completo (Rajagopal, 1993). La misión de estos *colleges* varía de provincia a provincia. Por ejemplo, la comunidad de los *colleges* en la provincia de Quebec representa el acceso a las universidades. Los estudiantes que ingresan en los *colleges* pasan, dos años después, a la universidad. En la provincia de Ontario las comunidades de los *colleges* se llaman Colegios de Artes Aplicadas y Tecnología. éstos no proporcionan el acceso al sistema universitario, pero son una alternativa a la educación universitaria, donde se pone especial atención en el desarrollo de habilidades.

Las universidades en Canadá son instituciones públicas. Se establecen mediante un estatuto aprobado por el gobierno provincial. El Acta que funda la universidad también define sus objetivos y propósitos, así como sus principales características estructurales. De hecho, toma en cuenta una forma corporativa de organización, con una Junta de Gobierno como cuerpo ejecutivo central. Este cuerpo se autoperpetúa, ya que asigna sus propios substitutos, quienes son aprobados entonces por el gobierno. La estructura general del gobierno universitario es bi-cameral, y la política académica se delega en el Senado académico. El Presidente de la universidad es con mucho un funcionario ejecutivo en jefe.

Existen algunas universidades en Canadá que tienen una estructura uni-cameral donde el Consejo y el Senado se combinan dentro de un consejo de gobierno unitario. Sin embargo, el modelo bi-cameral es el más usual. Ambos cuerpos derivan su fuerza del Acta legislativa. Además, existe una tercera parte de esta estructura, la cual, aunque no está legislada, puede tener importantes consecuencias. Este cuerpo es la organización del cuerpo académico. En Canadá los intereses de los cuerpos docentes de las universidades son representados por una Asociación Académica. Estas asociaciones estarían comprometidas en funciones tales como negociar los salarios y beneficios con la administración universitaria, que se basan por lo general en un acuerdo voluntario entre ambas partes. Sin embargo, desde mediados de los setenta, los profesores de casi la mitad de las universidades canadienses se han registrado legalmente como sindicatos de académicos, según los diferentes contratos laborales de las provincias. Estos cambios han transformado la estructura bi-cameral de la universidad en una estructura tripartita. La introducción de una negociación colectiva proporcionó políticas más antagónicas. Los académicos eran entonces empleados, y la administración era el empleador.

## Objetivos

Este escrito se centra en el cambiante papel del gobierno universitario, principalmente en Canadá, durante el periodo entre los setenta y los noventa. Aunque los primeros años (a finales de los cincuenta y durante los sesenta) estuvieron signados por el crecimiento y la expansión, estos últimos veinte años han sido épocas mucho más difíciles, épocas de reducción económica y políticas de restricción, los cuales representan tres distintos periodos en la historia de la universidad, y han influido en la forma y el modelo de gobierno universitario. Estos periodos son:

- 1970: Periodo de falta de financiamiento
- 1980: Periodo de vínculos corporativos
- 1990: Periodo de globalización

Cabe hacer notar que esta división en tres periodos no significa que los aspectos que se abordan en cada uno sean únicos sólo en ese periodo. Por ejemplo, el periodo de falta de financiamiento era, en Ontario, una situación de reducciones deslizadas y progresivas privaciones económicas. Ahora, en el periodo de globalización, hay mucho más recortes de presupuesto masivo, pero van aparejados con una reestructuración institucional. Así, la conceptualización de tres periodos constituye un marco útil para desarrollar puntos de referencia sobre los cuales basar las observaciones en cuanto a los cambios de gobierno universitario.

## **Periodo de falta de financiamiento**

A mediados de los setenta se inició un periodo de reducción económica impuesto sobre un sistema que había experimentado crecimiento y abundancia durante los sesenta. Las universidades se preocuparon cada vez más por encontrar suficientes fondos para prolongar sus niveles existentes de actividades.

Para finales de los setenta el término 'falta de financiamiento' (*underfunding*) formaba parte del vocabulario de los miembros de la universidad y de la mayoría de los políticos. Más que una anomalía, la falta de financiamiento de las universidades se convirtió en la norma (Buchbinder & Newson, 1990, p. 359).

La reducción de los recursos financieros tuvo una serie de efectos institucionales dentro de las universidades. Una de las respuestas a la creciente escasez de fondos fue invocar la noción de eficiencia. Esto condujo a un giro, se pasó de una práctica de administración a una práctica de dirección, a estructuras directivas más centralizadas, y a la sindicalización de los cuerpos académicos.

### **1. Centralización de la dirección**

La consideración que se hace sobre el cambio ocurrido en Gran Bretaña, al pasar de una administración académica a una dirección más centralizada, es ilustrativa y está bien documentada en un trabajo anterior (Buchbinder & Newson, 1988). En 1981 el sistema de educación post secundaria enfrentaba una reducción masiva de los recursos, como resultado de los recortes gubernamentales. Estos recortes variaban, en el punto más alto, de 30 a 44 por ciento de los recursos. Algunas universidades habían sido extremadamente golpeadas. La respuesta de las instituciones financiadoras fue que se atendiera la forma como eran manejadas las universidades y la eficiencia que mostraban, con el fin de averiguar que tan capaces serían de enfrentar estos formidables retos financieros (Buchbinder & Newsom, 1988). La universidad fue vista como un cuerpo difícil de manejar, con mucha inercia y lentitud para el cambio. Un informe del Comité de Otorgamiento de la Universidad Británica estuvo de acuerdo en que "muchas partes de la universidad necesitan reestructurarse, y las funciones de dirección en todas las posiciones de la jerarquía necesitan reforzarse" (Buchbinder & Newsom, 1990). Otro comité encargado de observar la eficiencia en las universidades (Jarratt Committee) recomendó un enfoque de dirección más centralizada para abordar la administración universitaria. Posteriormente el Secretario británico de Estado para la Educación y la Ciencia se centró en el arrendamiento como un impedimento al cambio. La redundancia y las exigencias financieras fueron las razones que se dieron para terminar con la continuidad (arrendamiento) de las designaciones, y se propusieron vínculos más estrechos entre las universidades, las empresas y el comercio. Aquí vemos un cambio en el gobierno de las universidades como resultado de dificultades financieras en un periodo de reducción y restricción. La estrategia de dirección no se circunscribía solamente a las Islas Británicas. El trabajo de George Keller expone una visión norteamericana sobre este aspecto. En su libro *Academic Strategy*, George Keller argumenta que los *colleges* y las universidades americanas están "viviendo una revolución" (Keller, 1983, p. VIII). Esta "revolución", de acuerdo con Keller, requiere que se aborde el aspecto de la dirección de las universidades desde un enfoque empresarial. Considera la situación de reducción financiera de las universidades como indicador de la necesidad de un enfoque empresarial de dirección. Esto difiere de un enfoque administrativo, que fue definido como "el arreglo eficiente de las actividades cotidianas"; la dirección es definida como "un perspicaz diseño de la mezcla y naturaleza de las actividades de organización" (Keller, 1983, p. 59). Así, la administración se somete a la dirección; la dirección tiene una orientación empresarial, es centralizada y estratégica. Al igual que el ejemplo británico, estos cambios de enfoque con el que se aborda el gobierno universitario se basan en la concepción de la universidad como una institución problemática e ineficiente, que está bajo amenaza por su ineficacia para responder a la falta de financiamiento.

### **2. Sindicalización**

La sindicalización del cuerpo académico con las universidades canadienses se inició durante este periodo de dificultades financieras, en los setenta. A principios de los ochenta, más del 50 por ciento de los académicos canadienses estaban sindicalizados. El surgimiento de las negociaciones colectivas, junto con el crecimiento de la dirección centralizada de la universidad, representan fuerzas contradictorias que se refuerzan

una a la otra en una lucha por el trabajo académico (Newson, Buchbinder, 1988, p. 35). Los sindicatos representan los intereses del profesorado a través de un proceso de negociación colectiva. Este proceso es antagónico, ya que las partes se identifican ahora como empleados y empleador. El proceso de sindicalización alteró significativamente el proceso de gobierno universitario. El sindicato se centró en términos y condiciones de empleados; el senado académico, que se veía así mismo como un cuerpo colegiado, se centró en la política académica, mientras que el “empleador” -la administración- estaba implicado en un proceso de centralización. Estas alteraciones en las estructuras de gobierno condujeron a una lucha intramuros por el control del trabajo académico; lucha que continúa.

Así, el periodo de falta de financiamiento afectó al gobierno universitario de dos formas principalmente. Se echó a andar un proceso que transformó la manera en que las universidades eran administradas cuando la administración dio curso a una dirección más centralizada. Cuando los académicos comenzaron a experimentar la opresión fiscal y el desgaste de autonomía, empezaron a sindicalizarse con el fin de proteger sus intereses.

### **Periodo de vínculos corporativos**

El impulso y desarrollo que se dio al vínculo corporación universidad durante los ochenta, anunciaba una integración más directa de la universidad en el proceso de producción. En las primeras etapas del desarrollo industrial, los vínculos con las empresas estaban concentrados mayormente en ingeniería y ciencias. En años recientes la revolución en bio-tecnología y la transmisión instantánea de información vía computadoras han dado fuerza a las corporaciones para tener acceso a la investigación universitaria que es vital para el desarrollo de su propia investigación y producción. La universidad puede proporcionar una ventana a las ciencias (Buchbinder & Newsom, 1990). Al mismo tiempo la universidad se ha interesado en los vínculos corporativos como una forma de penetrar en los mercados.

Este vínculo corporación-universidad ha sido estimulado por la falta crónica de financiamiento de los ochenta, que obligaba a las universidades a buscar fondos adicionales. Esta supuesta convergencia de intereses entre empresas y universidades representó el primer paso.

En Canadá, la primera iniciativa formal vino con el establecimiento de la Corporación Foro de Educación Superior (Corporate-Higher Education Forum). Esta organización fue fundada en 1983 y estaba compuesta por los presidentes de universidades y por ejecutivos corporativos. Los objetivos de la organización asignaban a las universidades un papel que les facilitaba la recuperación. Una nueva agenda para las universidades calificaba a la universidad como el “servicio de la universidad”; una universidad que proporcionaba servicio a las corporaciones. El desarrollo de estos vínculos proporcionaba vías a algunos profesores para vender sus capacidades a clientes privados para la obtención de financiamiento personal, y proporcionaba una salida a los productos comerciables que resultaran de la investigación universitaria. Las universidades respondieron desarrollando una infraestructura para sostener este proceso (por ejemplo, Oficinas para la Transferencia de Tecnología, Centro de Innovación para ayudar a los profesores a encontrar mercados, Institutos de Interface, etcétera).

Como consecuencia de los efectos que ha tenido la expansión del vínculo corporación-universidad en el gobierno universitario ha ocurrido una serie de fenómenos. Profesores interesados en este tipo de vínculos, con participación en compañías privadas y con bastante financiamiento externo tendieron a situar de nuevo el poder lejos del nivel departamental, en el nivel de dirección y también en estos mismos profesores, quienes con frecuencia controlaban grandes cantidades de dinero. El departamento dejó de tener influencia, y el profesor que está implicado en actividades de mercado se orienta en ese sentido, más que a la universidad. Estas actividades universidad-mercado crean problemas al sindicato también. Las actividades relacionadas con el vínculo corporación-universidad no caen directamente dentro de términos y condiciones de empleados. Es difícil para el sindicato tener injerencia en estas actividades y puede no estar advertido de ellas. Lo mismo puede decirse del senado académico también. Las corporaciones dentro de otras corporaciones, la inversión universitaria en tales corporaciones y el desarrollo de productos comerciables, probablemente nunca lleguen ante el senado universitario. Los vínculos institucionales se han establecido entre la corporación, el profesor y el sector directivo. Así, la democracia colegial, tal como es, queda más comprometida.

La reducción económica y los vínculos corporativos trajeron cambios en la investigación que ciertamente tienen efectos sobre el gobierno universitario. El giro hacia la co-transformación del conocimiento

inclina la balanza entre la investigación pura y la investigación aplicada. Como las universidades y los profesores interesados en establecer vínculos con las corporaciones desarrollan más actividades de mercado, se da un marcado énfasis a la investigación aplicada que proporcionará resultados de mercado a corto plazo. Por lo tanto, se brinda menos atención a la investigación aplicada a más largo plazo. Junto con este cambio en cuanto al tipo de investigación, ocurre además otro giro en las prioridades académicas; se brinda más atención a la educación de grado que a la educación que no proporciona un grado académico. Se han observado también cambios en la manera en que la investigación es financiada. Por ejemplo, en Canadá se han cambiado algunas directrices de financiamiento de la investigación, que ahora enfatizan “la trayectoria” como el principal criterio para todos los académicos, menos para los jóvenes que empiezan. Además, hay un control cada vez mayor por parte de los consejos de investigación respecto a qué áreas de investigación se dará prioridad para el financiamiento. Esto traerá como consecuencia que los académicos se dirijan a las áreas de investigación “deseables”.

Cuanto más conocimiento se genere para las empresas privadas, tanto mayor reserva sobre los resultados de la investigación, ya que prevalecen los derechos de los propietarios. El conocimiento que se produce para el bien social es reemplazado por el conocimiento que se produce para el mercado (Buchbinder, 1993). La universidad orientada al mercado cambia su forma institucional y sus patrones de gobierno. Esto no quiere decir que estos vínculos producen (o pueden haber producido) mayor crecimiento para la nación o su economía. Antes de que pueda verse cualquier resultado importante nos han alcanzado el Libre Comercio y los acuerdos del Libre Comercio de Norte América.

## **Periodo de globalización**

La globalización es una poderosa fuerza que cambia las relaciones fundamentales entre mercados y Estados. Los países están buscando que las fuerzas de mercado pongan de nuevo sus economías sobre rieles. Esta reencontrada fe en los mercados refleja la voluntad de aceptar el liderazgo de la economía mundial seguida de la economía nacional. Como las barreras de mercado se caen, las sociedades están obligadas a alterar radicalmente sus instituciones para ajustarlas a los drásticos cambios del mundo del comercio (Drache, D. & Gertler, M., 1991, p. xi.).

Antes de abordar el impacto que tiene la globalización, sería útil aquí comentar el cambio de ideología que se ha dado durante los tres periodos que nos ocupan. El periodo de reducción que comienza a principios de los setenta estuvo acompañado por un cambio importante de ideología; se pasó del liberalismo de bienestar social al neo-conservadurismo. Este giro ideológico ha impulsado las políticas que se han centrado en el desmantelamiento del sector público y la “edificación” del mercado libre. Esta transformación ideológica proporcionó las bases para las políticas conducentes al déficit, negociando igualdad por “eficiencia”. Durante el periodo de los dos últimos años en Ontario se ha visto la suspensión de los acuerdos colectivos en el sector público (incluyendo a las universidades), la congelación de salarios por tres años, la imposición de días libres no pagados; irónicamente, por un gobierno social demócrata. Así, la falta de financiamiento que se menciona en la primera parte de este documento ha continuado y va seguida de importantes recortes de presupuesto, reestructuraciones internas dentro de las universidades y una mayor centralización en la dirección, así como del consiguiente desgaste de las condiciones de enseñanza y las prioridades pedagógicas. Otro aspecto de este proceso general es la privatización. Entre los efectos que ocasiona el vínculo corporación-universidad se encuentra el cambio de una producción de conocimiento social a una producción de conocimiento de mercado. La co-transformación del conocimiento, junto con el contratismo de los profesores, ha tendido a producir una institución más privatizada. La institución recurre a soluciones privadas para problemas públicos. Mi universidad vendió 22 acres a una empresa constructora privada con el fin de emprender un programa de construcción universitaria. Los servicios de salud estudiantil se cerraron y se estableció una clínica médica privada dentro de un centro comercial en los terrenos de la universidad. Los gastos de la clínica los cubre todavía el plan de salud del gobierno, pero la estructura del servicio es privada.

Uno de los efectos importantes en este proceso de privatización se encuentra en el área de cuotas universitarias. Antes, cerca del 15 por ciento de los recursos de la universidad provenían de las cuotas estudiantiles; el resto provenía del financiamiento público. Los fondos que provenían de fuentes privadas no representaban una función importante en Canadá, donde la atención se centraba mucho más en una

perspectiva institucional pública. Esto está cambiando ahora. Los aumentos en la cuota de matriculación son regulados por el gobierno provincial (un estudiante de tiempo completo del nivel de estudios sin grado académico paga alrededor de \$2,000 (dólares canadienses) de cuota). Como el financiamiento se ha restringido, ha habido presión para incrementar las cuotas. Las propuestas varían. Hay una propuesta para incrementar las cuotas en un 50 por ciento. Otra propuesta es cobrar \$20,000 (dólares canadienses) de cuota por un programa de Maestría en Administración de Empresas. Hay propuestas que se centran en la expectativa de que se cubran los costos mediante cuotas y fuentes de financiamiento -un sistema privatizado totalmente, para hablar claro.

No cabe duda de que estos desarrollos servirán para preparar a las universidades para enfrentar el impacto de la globalización vía los acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos y el TLC con los Estados Unidos y México. Estos acuerdos se basan en el desarrollo del vínculo corporación-universidad, "impulsando la reestructuración de las instituciones del nivel de post secundaria para ajustarlas a las prioridades de las empresas" (Calvert & Kuehn, 1993, p. 104). La viabilidad comercial será el criterio para financiar los programas educativos.

La creciente internacionalización de las áreas clave en las instituciones educativas del nivel post secundario en Canadá proporcionará al gobierno federal un papel mucho mayor en la toma de decisiones en la universidad. En lugar de actuar como apoyo a la universidad -actividades iniciadas en el extranjero-, el Departamento de Asuntos Exteriores [...] ejercerá un papel directivo y pro-activo, con la intención de dar forma a los tipos de intercambio internacional en los que participen las universidades y las comunidades de los colleses (Calvert & Kuehn, 1993, p. 10)

Así, vemos que el papel del Estado no desaparece aunque la retórica neo-conservadora nos hiciera creer que ningún gobierno es un buen gobierno. Por el contrario, el Estado está implicado en el diseño de la forma de la nueva sociedad global. Como las universidades y otras instituciones post-secundarias están integradas en el nuevo sistema de "libre comercio", el Estado está muy implicado.

## **Conclusión**

Los sucesos ocurridos dentro del sistema universitario que se abordan en este documento están relacionados con fenómenos que se han presentado en el amplio orden social canadiense. Quienes apoyan el Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos aseguraron al país (durante la elección federal de 1988) que la red de seguridad social canadiense y sus programas públicos no estarían en peligro. Argumentaron que el libre comercio reforzaría la economía canadiense y proporcionaría recursos adicionales a los programas sociales (Calvert & Kuehn, 1993, p. 150). De hecho, su optimismo no era creíble. Nosotros hemos experimentado recortes y/o la suspensión de los ingresos familiares, de las pensiones de ancianos y de los seguros de desempleados. Cientos o miles de empleos han desaparecido y los servicios de salud pública están bajo amenaza. Para empeorar las cosas, los ingresos, obtenidos por los impuestos, de los gobiernos tanto federal como provincial han sido más bajos de lo presupuestado. Como resultado, cada nivel del gobierno está tratando de reducir sus propios gastos y de reducir la transferencia a los siguientes niveles hacia abajo. La situación en nuestras universidades continúa deteriorándose.

La comercialización, la centralización, el descuido de la accesibilidad, el giro de una educación de nivel sin grados académicos a una educación de grados, el énfasis en programas orientados más hacia el mercado, las cargas de trabajo más pesadas y los salones de clases sobresaturados, son algunas de las principales características de la universidad que entra en la era de la globalización. La influencia del TLC, que ve al mercado como supremo, y al otorgamiento de los servicios públicos como indeseable, sólo puede exacerbar la deteriorada situación.

## BIBLIOGRAFÍA

BUCHBINDER, H.

1993. "The Market Oriented University and the Changing Role of Knowledge", *Higher Education*, 26:331-347.

1993 "La Universidad Canadiense: dimensiones del cambio y la transformación", *El Cotidiano*, 55:5-11. -  
----- & J. Newson

1988 "Managerial Consequences of Recent Changes in University Funding Policies: A Preliminary View of the British Case", *European Journal of Education*, vol. 23, Núms. 1/2. 1990. "Corporate-University Linkages in Canadá: Transforming a Public Institution", *Higher Education*, 20:355-379.

CALVERT, J. & L. Kuehn 1993. "Pandora's Box: Corporate Power, Free Trade and Canadian Education" *Our Schools/Our Selves*, Toronto.

DRACHE, D. & M. Gertler 1991. *The New Era of Global Competition*, Montreal McGill-Queens University Press.

KELLER, G. 1983. *Academia Strategy: The Management Revolution in American Higher Education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

NEWSON, J. & H. Buchbinder 1988. *The University Means Business*, Toronto, Garamond Press.

RAJAGOPAL, P. 1993. ("Trends in University Governance in Canadá")

"Tendencias en las formas de gobierno universitario en Canadá", *El Cotidiano*, 55:20-27.