

---

# **GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

*La experiencia internacional*

**SERIE** *Nuevas  
Tendencias*

---

**Presidente de la Nación**

Carlos Saúl MENEM

**Ministra de Cultura y Educación**

Susana Beatriz DECIBE

**Secretario de Políticas Universitarias**

Eduardo SÁNCHEZ MARTÍNEZ

**Subsecretario de Desarrollo de la Educación Superior**

Eduardo Roque MUNDET

Primera Edición, julio de 1998

© Ministerio de Cultura y Educación

Secretaría de Políticas Universitarias

Pizzurno 935

Buenos Aires, Argentina

Las opiniones expresadas en los trabajos que se publican en esta serie son responsabilidad de los autores y no comprometen necesariamente a la Institución que los edita.

Edición final y diseño de portada: *Graciela Giménez*

# Índice

---

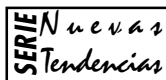
<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR</b> .....	
<b>SUPERIOR</b> .....	15
Autoridad académica: formas, niveles, modalidades y coordinación .....	18
Formas .....	18
Niveles .....	19
Modalidades .....	22
Coordinación .....	23
Autonomía, evaluación y financiamiento .....	25
Autonomía .....	27
Evaluación de la calidad .....	29
Mecanismos de financiamiento universitario .....	31
Notas .....	36
<b>CAPÍTULO 2. ESTADOS UNIDOS: HACIA UN MODELO EMPRESARIAL CON CRECIENTE CONTROL DE LOS ESTADOS</b> .....	
<b>CON CRECIENTE CONTROL DE LOS ESTADOS</b> .....	37
Autoridad y gestión .....	39
El patronato de las universidades (o boards of trustees) .....	39
El presidente de la institución (o chief executive officer) .....	44
Decanato y departamento .....	47
El control del gobierno .....	48
Procesos de acreditación .....	55
Planificación estratégica y técnicas de control de la calidad .....	57
Del reinado de los establecimientos al control de los Estados .....	60
Notas .....	63
<b>CAPÍTULO 3. GRAN BRETAÑA: EL MODELO COLEGIADO BAJO LA REVOLUCIÓN DEL "GERENCIALISMO"</b> .....	
<b>BAJO LA REVOLUCIÓN DEL "GERENCIALISMO"</b> .....	65
El gobierno de las universidades .....	67
La revolución del gerencialismo .....	69
Mecanismos de financiamiento .....	71
La medición de la calidad .....	77
El modelo británico en una etapa de transformación .....	81
Notas .....	84

<b>CAPÍTULO 4. FRANCIA Y ESPAÑA: NUEVA RELACIÓN ENTRE LAS UNIVERSIDADES Y EL ESTADO .....</b>	<b>85</b>
Francia .....	86
Gobierno y autonomía .....	87
Financiamiento .....	89
El modelo de asignación según una fórmula .....	90
El contrato plurianual .....	91
Evaluación de la calidad .....	92
España .....	94
Gobierno y autonomía .....	95
Financiamiento .....	98
Evaluación de la calidad .....	101
Nueva relación entre las universidades y el Estado en Francia y España .....	103
Notas .....	105
<b>CAPÍTULO 5. LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS EN EL CONTEXTO DE LOS MODELOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>107</b>
Gobierno universitario y autonomía .....	108
Evaluación y acreditación universitaria .....	112
Financiamiento .....	114
Notas .....	120
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>123</b>
Autoridad .....	123
Evaluación .....	128
Financiamiento .....	129
<b>Apéndice 1 .....</b>	<b>133</b>
Primera parte: planificación y administración estratégica .....	133
Segunda parte: administración o dirección por objetivos .....	146
<b>Apéndice 2 .....</b>	<b>152</b>
Estatutos de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Sur .....	152
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>157</b>

# **GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**

*La experiencia internacional*

**Ana María García de Fanelli**



**Ministerio de Cultura y Educación  
Secretaría de Políticas Universitarias**



# Prólogo

---

---

Los sistemas de educación superior, y en particular las universidades, están experimentando cambios importantes en todo el mundo. Estos cambios tienen que ver con sus dimensiones sustantivas, esto es, con lo académico, cuyo nivel de calidad se trata de preservar o mejorar. Pero también con el contexto organizacional, con los sistemas de financiamiento, con las políticas de gestión institucional, cuya eficiencia se trata de incrementar a fin de que los estándares de calidad se puedan mantener aun cuando los recursos para el área no fluyan como en otras épocas.

Las universidades argentinas están también cambiando, adaptándose a nuevas demandas y exigencias, tratando de elevar sus estándares de calidad, aun cuando ello no sea siempre perceptible desde afuera. Y a diferencia de lo que ocurre en muchos de los países desarrollados, lo deben hacer en un contexto de sostenida expansión de la matrícula. El gran desafío al que deben responder, si quieren ser instituciones exitosas en el nuevo siglo, es ser capaces de ofrecer más y mejor educación superior, saber adaptarse a los nuevos requerimientos de una sociedad que cambia vertiginosamente, conservando al mismo tiempo lo mejor, lo que merece perdurar, de su misión sustantiva, de su espíritu, de su *ethos* académico, de sus estructuras y procesos.

Para hacer posible e impulsar los cambios que importan, aquellos que van al núcleo de lo que se hace, es decisivo el rol de la gestión, entendida, como se dice en este libro, como la capacidad del gobierno y de la administración de la institución de alcanzar los objetivos institucionales en el marco que imponen las regulaciones del Estado y la competencia del mercado. La calidad de la gestión -que se ve en la capacidad de anticiparse a los hechos que se vienen, en el buen uso de los recursos disponibles, en la preocupación por los servicios que se prestan, en el ambiente o «clima» institucional que se vive- incide y condiciona, positiva o negativamente, las posibilidades de innovación académica.

De aquí la importancia de prestarle la máxima atención, especialmente en tiempos en que los recursos disponibles, por limitados, deben aprovecharse del mejor modo posible. Esa es la condición, en los tiempos que vivimos, para que la institución pueda ofrecer más y mejor educación, para que pueda ampliar la oferta educativa y al mismo tiempo mejorar los niveles de calidad.

Esta fue, creemos, la preocupación que en su momento llevó al Consejo Nacional de Educación Superior -órgano de consulta ministerial independiente, integrado por académicos reconocidos, de la más variada procedencia intelectual- a requerir un estudio de la experiencia comparada en la materia, que sirviera de base para analizar el caso argentino.



El resultado de ese estudio, que fuera encargado al Centro de Estudios de Estado y Sociedad [CEDES], lo tiene ahora el lector entre sus manos. En sus páginas encontrará un examen de la gestión de las universidades públicas en algunos de los países que solemos tener como referencia: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, España. En todos los casos se analizan las mismas dimensiones de la gestión, que en casi todos lados están hoy experimentando profundos cambios: la forma de autoridad o gobierno, los mecanismos de financiamiento, las modalidades que en cada caso asume la evaluación de la calidad. Aunque sobresalen por su importancia, no son desde luego las únicas dimensiones de la gestión. Al leerlas, habrá que tener presente que, a nivel institucional, importa también la gestión de los asuntos académicos, de los sistemas de información, del personal, de la investigación...

Pero el tema de la gestión de las universidades excede hoy la sola perspectiva institucional. Aun en los sistemas donde la autorregulación juega un papel central, una buena gestión está asociada, por cierto, al rol de la institución, pero también al del sistema universitario como conjunto y al del mismo Estado. Todas estas instancias tienen funciones complementarias que cumplir y responsabilidades específicas que asumir si se quiere como resultado una gestión de calidad, que promueva el desarrollo y la innovación. El desafío de ofrecer más y mejor educación superior, tan actual, requiere en consecuencia un sistema de gestión capaz de integrar estas diferentes perspectivas.

En el último capítulo de este libro, el lector encontrará una reflexión sobre la gestión de las universidades argentinas en el contexto de los modelos internacionales. Aunque planteada en un nivel de cierta generalidad, no dudamos que habrá de contribuir a que quienes se preocupan y se ocupan de la universidad pongan mayor atención en una de sus dimensiones críticas, que hoy condiciona claramente el logro de sus objetivos sustantivos.

Eduardo Sánchez Martínez

---

## Capítulo 3

# Gran Bretaña: el modelo colegiado bajo la revolución del «gerencialismo»

---

El sistema de educación superior de Gran Bretaña está integrado por tres tipos de instituciones: las universidades, los politécnicos y los colegios o institutos superiores. El sector universitario tradicional está compuesto por 44 universidades públicas, una universidad privada (la Universidad de Buckingham, fundada en 1973) y la Universidad Abierta fundada en 1969 que brinda cursos a distancia. Sobre un total de 967.900 estudiantes en 1987, el 45 por ciento estudiaba en el subsector universitario y el resto en los politécnicos y colegios superiores (Walford 1994). Dentro del sector de universidades públicas es posible encontrar instituciones bastante disímiles entre sí que responden, entre otros motivos, a su momento de creación. Por un lado tenemos las tradicionales universidades de Oxford y Cambridge, que ostentan una antigüedad de siete siglos. Por otro lado, durante el gobierno laborista —entre fines de los años cincuenta y comienzo de los sesenta— se crearon nuevas universidades a lo largo del país con el fin de ampliar la cobertura de la educación superior. El informe Robbins de 1963 sobre la educación superior promovió además que se elevaran varios colegios superiores a la categoría de universidades. Poco tiempo después, a mediados de los años sesenta, se reorganiza el sistema binario, creando institutos politécnicos y dejando a éstos y a los colegios superiores en manos de los gobiernos locales. Con el paso del tiempo estos institutos fueron ampliando su oferta de carreras, incorporando aquellas que ya se ofrecían en el sector universitario, generándose entonces un corrimiento de la institución hacia lo académico en desmedro de su origen profesional y técnico (Walford 1994). El sistema binario inglés es abolido por la Ley de Reforma de la Educación

Superior en 1989; de ahí en más los politécnicos comenzaron a gozar de la misma autonomía que las universidades<sup>1</sup>.

El carácter “público” de las universidades británicas tiene una connotación diferente a la que habitualmente realizamos refiriéndonos, como en el caso de Estados Unidos, al marco jurídico de su propiedad. Tal como señala Williams (1994), todas las instituciones públicas de educación superior británicas son autónomas, están bajo la autoridad de sus consejos de administración o patronatos y, en consecuencia, son técnicamente privadas. Sin embargo permanecen sometidas a un control del sector público bastante importante por estar financiadas por éste y por brindar un servicio “público”.

Tradicionalmente las universidades británicas han gozado de una amplia autonomía, recibiendo la mayor parte de su financiamiento del gobierno central en forma de sumas globales (*block grants*) a través de una organización independiente del gobierno, la *University Grants Committee* (UGC). En contraposición con la autonomía de que gozaban las universidades, los politécnicos ingleses eran más dependientes del control de los gobiernos locales.

Con la llegada al poder de la primera ministra Margaret Thatcher, se cambió radicalmente el gobierno y la administración académica de este sistema. Para ello, los instrumentos centrales empleados por el gobierno fueron directivas sobre la conformación de la estructura institucional del sistema ( la Ley de Reforma de la Educación Superior de abril de 1989 que disolvió el sistema binario), la introducción de nuevos mecanismos de asignación de los recursos públicos y la promoción de una cultura empresarial en la administración de las organizaciones.

Antes de señalar estos cambios que revolucionaron la educación superior británica, comentaremos brevemente cómo se distribuye la autoridad en las instituciones universitarias. Luego nos ocuparemos de las transformaciones que se observan en los mecanismos de financiamiento y la introducción de procedimientos de evaluación de la calidad, ambas políticas orientadas a elevar el papel del gobierno en la coordinación institucional a través de mecanismos que simulaban

situaciones de competencia de mercado.

### **El gobierno de las universidades**

La estructura del poder de decisión de las universidades está contenida en sus estatutos. Los dos cuerpos centrales son el senado (*senate*) – integrado por profesores – quien decide sobre asuntos académicos y el consejo universitario (*university's council*) – con mayoría de representantes legos – que tiene a su cargo el gobierno de la institución. Este último se asemeja a los patronatos que gobiernan las universidades norteamericanas.

Al frente de la institución se encuentra el *vice chancellor*, título que se utiliza para denotar al presidente o rector de una universidad. Esta denominación proviene de la Universidad de Oxford. En el siglo XIII, el *chancellor* era un funcionario de la iglesia, no provenía por tanto del círculo de los académicos. El título de *vice chancellor* comenzó a ser usado oficialmente en 1549 para designar al funcionario que representaba al cuerpo de académicos. Hasta 1966, el *vice-chancellor* era elegido entre las principales autoridades de los *colleges*, pero a partir de ese momento ya no se lo consideró un requisito imprescindible. Sin embargo, recién en 1989 se nombró a un *vice-chancellor* que no provenía de la fila de los académicos.

El *vice-chancellor* de una universidad británica es usualmente elegido por un comité establecido por el consejo universitario y el senado. Se recomiendan nombres al consejo universitario, y éste después elige entre los posibles candidatos. A diferencia del proceso de designación de los rectores en algunos países del continente europeo, el gobierno no interviene en Gran Bretaña. Otra diferencia con el continente es la duración de su cargo. El *vice-chancellor* es usualmente elegido hasta su edad de retiro, aunque también existen contratos por cinco o diez años. En el continente el rector dura dos, tres o cuatro años, aunque puede ser reelegido. Sin embargo la duración del cargo de rector en Oxford, Cambridge y Londres se asemeja más a este último caso pues el *vice-chancellor* está en su cargo por períodos relativamente cortos. A semejanza del presidente de las universidades norteamericanas, al ser los *vice-chancellors* elegidos por los consejos universitarios

(principalmente por legos) y no por los profesores, su poder en la institución es superior que en el continente europeo. Sin embargo, y particularmente en las tradicionales universidades de Oxford y Cambridge, el peso de la comunidad académica es importante, limitando finalmente el poder que el *vice-chancellor* detenta sobre ésta.

Los estatutos de las universidades británicas no especifican con detalle las tareas que le competen al *vice-chancellor*. Normalmente, gran parte de las tareas a su cargo están definidas por la estructura académica y administrativa de cada institución en tanto él actúa como jefe del senado y del comité de políticas y recursos y de la mayoría de los otros cuerpos y comités.

Generalmente, el cargo de *vice-chancellor* está abierto a competición pública. La necesidad de cubrir este puesto es difundida a través de la publicidad realizada en distintos medios. Aquellos que se proponen, o que son propuestos por otros, deben llenar una solicitud y señalar el nombre de dos o tres personas que puedan dar referencias de ellos. Se realiza una primera selección y los elegidos son entrevistados en ocasiones por todo el comité de gobierno. Para entonces la lista puede comprender no más de dos o tres nombres. Hay nuevas rondas informales de consulta entre los académicos y posibles entrevistas con el comité y el senado. En general se recomienda iniciar la búsqueda dos años antes (Taylor 1992). Aun cuando aproximadamente la mitad de los *vice chancellors* han iniciado sus carreras profesionales en otras organizaciones (muchos de ellos provienen de Oxford y Cambridge), la mayoría permanece en las universidades donde son nombrados a partir de entonces<sup>2</sup>.

A partir del Informe Jarratt de 1985, y acompañando una mayor presión desde el gobierno para que las universidades den cuenta de sus progresos académicos y de gestión financiera, las universidades han tratado de reforzar el poder de los *vice-chancellors*, exigiéndoles que asuman un rol más ejecutivo y que se rodeen de un grupo de profesionales de alto nivel que los asistan en los problemas cotidianos de la gerencia. Es así común hoy observar la introducción de comités de políticas compuestos por representantes legos y precedidos por el *vice-chancellor*, donde se discuten aquellas propuestas que afectan a los recursos antes que las mismas sean consideradas por el senado o

por el comité de gobierno. En muchas universidades del Reino Unido estos comités son muy poderosos (Taylor 1992). Estos cambios en los patrones de autoridad tienden a reforzar al nivel del establecimiento, restándole poder a la base integrada por los académicos y sus órganos de representación. Es este un cambio orientado hacia el modelo norteamericano de organización. La estructura académica en escuelas-facultades y departamentos se asemeja también a este modelo.

Con relación a los institutos tecnológicos – segmento anteriormente no universitario del sistema– mientras estuvieron bajo el control de los gobiernos locales, debieron acreditar los planes de estudios y los títulos que otorgaban ante el Concejo de Títulos Académicos Nacionales (*Council for National Academic Awards–CNAA*). A partir de su transformación en instituciones autónomas, los politécnicos – al igual que el resto del sector universitario – tuvieron libertad para contratar personal, nombrar a su propio cuerpo directivo, dictar sus planes de estudio y admitir a sus estudiantes. Recién en 1991 dejan de tener la obligación de convalidar sus planes de estudios frente a la CNAA.

En síntesis, el sector universitario británico goza de autonomía institucional, y el poder se encuentra distribuido entre el establecimiento y la disciplina académica. Los cambios que comienzan a anunciarse a principios de los años ochenta marcan empero un giro importante; el Estado interviene para crear ámbitos de competencia y de mercado en la educación superior. Para ello, los dos instrumentos fundamentales en manos del gobierno han sido los mecanismos de financiamiento y de evaluación de la calidad.

### **La revolución del gerencialismo**

Según Martin Trow –uno de los principales estudiosos del sistema educativo inglés– desde principios de los años ochenta, la educación superior del Reino Unido experimentó una revolución que él denomina del *managerialism*, cuya traducción aproximada al español podría ser “gerencialismo”. El “ismo” denota, según Trow (1994), que los cambios que el gobierno ha promovido no responden a políticas sustentadas en el conocimiento fehaciente de sus resultados, sino a un sistema de creencias sin sustento empírico.

Para analizar los cambios, Trow distingue a su vez dos versiones de este cuerpo de creencias: una débil, reflejada en el Informe de Jarratt del *Committee of Vice-Chancellors and Principals* de 1985, y otra fuerte, plasmada en el documento: *White Paper, Higher Education: A New Framework* elaborado por el gobierno en 1991. La versión débil, formulada por el consejo de rectores de universidades, considera importante la inclusión de métodos de administración gerencial como un instrumento para elevar la eficiencia de las instituciones, buscando proveer educación de alta calidad al costo más bajo posible. La versión fuerte eleva al sistema de gerenciamiento a una posición dominante en la educación superior. En esta versión se ve como deseable la transformación de las instituciones de educación superior en empresas, orientadas hacia los consumidores y preocupadas por el mejoramiento continuo de la calidad. Para ello se requiere el establecimientos de criterios y mecanismos para una evaluación continua de los resultados y el consiguiente uso de recompensas o castigos para que las instituciones se comporten en el sentido al que aspira la reforma. La versión débil todavía ve a la educación superior como una actividad autónoma, gobernada por sus propias normas y tradiciones, con un gerenciamiento efectivo y racional sirviendo funciones definidas por la comunidad académica. La versión fuerte, en cambio, no tiene mucha confianza en la comunidad académica. De acuerdo con Trow, la versión fuerte es la que actualmente prevalece en el Reino Unido.

Los dos rasgos principales que, en síntesis, caracterizan a esta versión fuerte son el abandono de la confianza por parte del gobierno en la comunidad académica y en su capacidad para evaluar críticamente sus propias actividades y mejorarlas, y la necesidad de crear un estándar mínimo que cumpla la misma función que la búsqueda de ganancia en la empresa privada. Este estándar mínimo permitiría que los administradores en el gobierno y en las agencias de financiamiento identifiquen y evalúen las fortalezas y debilidades de la empresa (universidad) y sirva a su vez como una herramienta analítica para el mejoramiento continuo del producto y para la disminución de su costo. En la política de educación superior inglesa, la evaluación externa vinculada con el financiamiento es entonces un sustituto no sólo de la confianza sino también de la existencia de un mercado competitivo que es el principal control de la calidad y del costo de las empresas privadas.



Para comprender algunas de las características que ha asumido este nuevo diseño de políticas formuladas por el gobierno en las últimas décadas nos ocuparemos, en primer lugar, de los cambios en los mecanismos de financiamiento, y en segundo lugar, de los procesos de evaluación de la calidad. Analizamos en cada caso, como éstos han afectado la estructura de la toma de decisiones en las universidades y han desarrollado incentivos para el comportamiento de sus agentes en la dirección deseada (y no deseada) por el gobierno.

### *Mecanismos de financiamiento*

Entre 1951-52 el Estado proveía cerca del 75 por ciento del ingreso de las universidades. Ya para 1970 esta proporción se elevó al 90 por ciento. Entre 1954 y 1981 la institución central de financiamiento fue el *University Grants Committee* (UGC), creado en 1919 para cumplir la función de ser una institución de “buffer” entre las instituciones autónomas y el gobierno como principal sostenedor de las mismas. Aun cuando el gobierno actuaba sobre el tamaño y la forma final del sistema – elevando por ejemplo los *Colleges of Advanced Technology* al status de universidades en 1963 y creando nuevas universidades entre 1958 y 1963 – todavía el gobierno central no intervenía en la vida interna de las universidades. Hasta ese momento, la educación superior británica no estaba sujeta tampoco al mercado. No existía un mercado de consumidores en tanto no se habían establecido precios competitivos para atraer a los alumnos. Los aranceles fijados para los programas de estudio de grado eran cubiertos por los fondos públicos que fluían hacia las instituciones. Tampoco existía un mercado de trabajo competitivo pues los salarios se determinaban según una escala nacional y había pocos elementos discrecionales en la misma. La competencia se daba sólo en el mercado de las reputaciones, tanto para atraer a los alumnos como a los docentes. La mayoría de los fondos provenía de sumas globales y de los aranceles financiados por el gobierno a través del UGC y las universidades podían competir por fondos adicionales en forma de donaciones para llevar a cabo investigaciones a través del consejos de investigación. Para la distribución de los fondos entre las universidades, el UGC se basaba en la cantidad de matrícula planteada por cada institución, la cual a su vez estaba determinada por la capacidad de recursos edilicios a su disposición.

La investigación se financiaba por un doble procedimiento. Una parte se otorgaba a través de una suma global que entregaba el UGC y la otra por la vía competitiva de los consejos de investigación. Como se observa en el Esquema N° 3.1, a mediados de los años setenta estos últimos eran relativamente de menor importancia.

*Esquema N° 3.1.*

Ingresos de las universidades del Reino Unido (En porcentajes).

Fuente de Ingreso	1974-1975	1987-1988
<b>Suma Global</b>	<b>77,7</b>	<b>55,3</b>
Aranceles ciudadanos UK	3,1	7,5
Investigación	7,9	10
Otros ingresos gobierno	2,7	3,4
<b>Total ingresos del gobierno</b>	<b>91,4</b>	<b>76,2</b>
Aranceles extranjeros	1,1	5,6
Contratos de investigación	4	9,2
Otros servicios	0,7	4,2
<b>Otros ingresos</b>	<b>2,8</b>	<b>4,8</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Johns y Taylor, 1990

A partir de mediados de los años setenta, las universidades experimentaron fuertes restricciones en sus presupuestos. En esta oportunidad, el UGC resolvió que la cantidad de fondos que se invertía por estudiante debía mantenerse, por lo cual la matrícula universitaria a principios de los ochenta no creció. La demanda excedente por estudios de nivel superior fue absorbida por los Institutos Politécnicos. Por un lado, éstos estaban aún bajo los gobiernos locales, los cuales estaban gobernados por el partido laborista. Entre sus políticas estaba fomentar el desarrollo de los Politécnicos como un modo de brindar nuevas oportunidades educativas a los jóvenes que egresaban del secundario, motivo por el cual los Politécnicos en esta etapa no sufrieron recortes presupuestarios. Además el costo por alumno en los mismos

era mucho más bajo que en las universidades. En este contexto, la educación superior británica se expande en su segmento terciario no universitario a costa de un estancamiento del sector universitario.

Por su parte las universidades, para hacer frente a la restricción de sus presupuestos, comenzaron a incrementar sus ingresos derivados de otras fuentes. En particular, se elevaron los fondos provenientes del arancel de cursos cortos de corte comercial (rubro "otros ingresos" en el Esquema N° 3.1) y de contratos con el sector productivo (rubro "otros servicios" en el Esquema N° 3.1). Desde principios de los años ochenta se incrementaron también notablemente los aranceles cobrados a los estudiantes extranjeros. Los aranceles estipulados para la enseñanza de grado para los ciudadanos británicos seguían siendo cubiertos por fondos del gobierno. Sin embargo, se resolvió ir aumentando paulativamente la proporción que el gobierno transfería a las universidades en forma de aranceles (elevando su monto) y disminuir la correspondiente a la suma global. En la medida en que un arancel más elevado cubría el costo marginal de un nuevo estudiante, incentivaba a que las IES aprovecharan mejor sus economías de escala, ampliando su matrícula. Entre el año 1974/75 y 1987/88, la proporción asignada por el UGC como suma global descendió del 77,7 por ciento del total de fondos transferidos a 55,3 por ciento. Por su parte, la proporción de fondos asignados para cubrir los aranceles de los ciudadanos británicos se elevó en igual período de 3,1 por ciento a 7,5 por ciento (Ver Esquema N° 3.1). Esta tendencia se profundizó en los años noventa. En primer lugar, en 1993/94, el financiamiento público a las universidades representaba el 47 por ciento del total de sus ingresos. En segundo lugar, dentro del mismo, el 69 por ciento era asignado como un monto global y el 31 por ciento para cubrir aranceles (West 1996).

Con relación al financiamiento de la investigación, entre 1985 y 1986, el UGC llevó adelante un ejercicio de evaluación de la actividad de investigación con el objetivo de ubicar en un ranking a distintos grupos académicos o a centros de costos en cada universidad. Los centros de costos coincidían generalmente con el nivel de las escuelas o facultades, que agrupaban a su vez a varios departamentos en áreas disciplinarias comunes. Aun cuando existía consenso respecto de la importancia de

tomar en cuenta indicadores de resultado de la actividad de enseñanza en la distribución de los fondos, no se desarrolló al respecto ningún indicador cuantitativo confiable. El componente de enseñanza continuó siendo asignado según el número de estudiantes atendidos por cada establecimiento, ponderado por el centro de costos. El único cambio más importante fue lograr que este cálculo se hiciera más transparente (Cave, Dodsworth, Thompson 1995).

En 1988 se reemplaza el UGC por el *University Funding Council* (UFC)<sup>1</sup>. El UFC dividió la asignación de los recursos entre fondos para enseñanza y para la investigación. Las universidades comenzaron un proceso interno de descentralización por el cual la asignación de los fondos entre los distintos departamentos o facultades dependía de sus productos. Esto ocurrió sobre todo en el caso de la investigación, cuyos fondos fueron asignados según el ranking obtenido en publicaciones y en otros logros tales como los ingresos derivados de su vinculación con el sector productivo. Por otra parte, cada vez fueron menos los fondos para investigación que provenían de la asignación según el UFC y más los que se otorgaban a través de los consejos científicos por vías competitivas.

El primer intento del UFC para introducir competencia en la distribución de los fondos de enseñanza ocurrió con la incorporación de un mecanismo de licitación (*tendering*). En 1990, todas las universidades tuvieron que ofertar vacantes en cada uno de los centros de costos para el periodo 1994-95. La oferta debía tomar la forma de ofrecer  $X$  lugares a  $Y$  libras por lugar y  $Z$  lugares a  $W$  libras, asumiendo que  $Y$  sería cuando menos un precio guía suministrado por el UFC sobre la base de los costos medios y  $W$  sería menor a  $Y$ . El objetivo del UFC era distribuir los fondos para la enseñanza de acuerdo a los precios ofrecidos, sujetas las ofertas a controles de calidad. Al hacer esto el UFC seguía la práctica ya introducida por los Politécnicos en 1989, aunque en este último caso se distribuía de este modo sólo una pequeña proporción de los fondos totales. En cambio, en el caso de las universidades, el objetivo era que el conjunto de los fondos de enseñanza se distribuyeran de este modo. Lo que finalmente ocurrió fue que el 93 por ciento de los fondos se asignaron a los precios guías pues las universidades se colusionaron para no ofrecer precios por

debajo de éste. Como resultado de ello, el UFC suprimió el sistema de ofertas. Entre 1991-92, las universidades recibieron un nivel específico de financiamiento por estudiante según los valores correspondientes a los distintos centros de costos a los precios guías. Aquellas instituciones con costos medios por encima del promedio serían penalizadas y las que presentarían costos medios por debajo beneficiadas.

Todos estos procedimientos crearon la “ficción” de un mercado pues los precios de las carreras eran fijados por el gobierno y era éste quien también juzgaba sobre la homogeneidad de los productos ofrecidos a cierto precio en términos de calidad. Green (1995) describe a este procedimiento como un “seudo-mercado”.

A nivel de la gestión universitaria, otros tres cambios importantes impulsados por el gobierno fueron la mejora en los procedimientos de administración, fortaleciendo el papel de los presidentes, la descentralización de la administración del presupuesto a nivel de los centros de costos y la flexibilización y deshomologación de los salarios docentes (Cave, Dodsworth y Thompson 1995).

En primer lugar, el informe de Jarratt elaborado por el consejo de presidentes de las universidades llamaba la atención sobre la importancia de mejorar la eficiencia en la administración. Para ello, consideraban que los presidentes (*vice-chancellors*) debían cumplir una función más ejecutiva.

Creían también que se debía poder delegar en los jefes de departamento las tareas de control de los productos y el manejo del presupuesto. Un estudio realizado en la Universidad de Leicester, por ejemplo, muestra que ahora los decanos tienen responsabilidades no sólo académicas sino también financieras y reciben el título de *budget center managers* (Green 1995). Brown y Wolf (1995) comentan cómo, a partir de las nuevas tareas que tienen a su cargo los jefes de departamento en términos de actividades de planeamiento, manejo de recursos humanos y *fund-raising*, se ha elevado el nivel de stress que sufren en su cargo.

En segundo lugar, otro aspecto de la descentralización de la gestión fue el desarrollo de los centros de costos a nivel de las facultades o departamentos. En el caso de la Universidad de Montfort, por ejemplo, ésta se encuentra dividida en 23 centros de costos. Diez de estos centros son de provisión de servicios (p.e. estudiantiles, relaciones externas, etc.) los otros 13 corresponden a las distintas escuelas que agrupan a disciplinas similares. Cada escuela tiene su propio plan y presupuesto. Un jefe de departamento administra cada escuela. Este es un profesor pero también debe adquirir habilidades para el manejo del personal y del presupuesto. Cada escuela tiene gran autonomía para asignar sus recursos. El proceso de presupuestación es de arriba hacia abajo y se basa en el plan estratégico y en varios modelos de resultados. La información está disponible a todos los niveles y en particular cada nivel tiene información relevante para guiar su proceso de decisión. En esta universidad, el presupuesto destinado a cada centro de costo no se asigna según una fórmula, pues sus autoridades consideran que esto provocaría que los centros maximicen los resultados a obtener para mejorar su ubicación en la fórmula y esto podrían contrariar los objetivos de largo plazo. Sin embargo un principio a aplicar es que los centros de costos diseñen presupuestos acordes con los ingresos que generan para la universidad utilizando, para ello, la técnica de planificación estratégica. Si el centro de costos logra ahorros los mismos quedan en su poder. Una estrategia central ha sido lograr que en todas las escuelas de la universidad los gastos estuvieran en correspondencia con los recursos y los aranceles que obtienen a partir de sus estudiantes. Entre 1989 y 1993 el número de estudiantes de tiempo completo equivalente se duplicó mientras que el ingreso unitario disminuyó 20 por ciento. Los departamentos tuvieron la libertad de reemplazar el personal académico por personal de apoyo. En el relato de esta experiencia, no queda claro, sin embargo, cuáles fueron los efectos sobre la calidad académica al disminuirse los costos unitarios.

Una comisión nacional reunida en 1997 para elaborar recomendaciones de cambios en la educación superior en el Reino Unido se refirió en particular al tema del financiamiento (Dearing Summary, *The Times Higher* 25 de julio de 1997). En primer lugar da cuenta de que, en los últimos veinte años: 1) los fondos públicos para

la educación superior aumentaron en términos reales un 45 por ciento; 2) la matrícula se duplicó o más; 3) el costo por alumno de nivel superior cayó más del 40 por ciento y 4) el gasto público en educación superior en términos del PBI permaneció igual. Frente a esta situación, la recomendación de la comisión tiene dos ejes centrales. En primer lugar, aconseja que una proporción creciente de los recursos públicos se asigne según un mecanismo de financiamiento de la demanda, de modo tal que en el año 2003 un 60 por ciento del presupuesto público se distribuya de este modo. En segundo lugar, recomienda aranceles financiados ya no por el Estado sino por los propios estudiantes pero a través de un sistema de crédito contingente al ingreso del graduado como existe en Suecia, Australia y Chile<sup>4</sup>. Sugiere también que la contribución debe ser una tasa común para todas las disciplinas, de modo tal que el acceso a las mismas no esté determinado por su costo. Estos cambios apuntan a crear mecanismos de mercado que tiendan a contrarrestar el peso del poder del gobierno central a la vez que aportan nuevos fondos para financiar el sistema.

### *La medición de la calidad*

El control de calidad se realiza en tres instancias. En primer lugar hay una auditoría realizada por el *Higher Education Quality Council* (HEQC) con el fin de controlar el funcionamiento de los mecanismos internos de evaluación dentro de la universidad. El HEQC fue fundado en 1992 y es una institución creada por el *Committee of Vice Chancellors and Principals* (CVCP) por subscripción de todas las universidades inglesas. Se asemeja a los procedimientos de acreditación realizados en USA, pero el HEQC se concentra en asuntos académicos. Según Brook (1996:212, traducción propia):

*“La auditoría no fue desarrollada por las universidades como un ejercicio altruista sino como un cálculo político para evitar la inspección directa por parte de las agencias del gobierno y, como tal, falló pues no logró impedir la actividad de evaluación por parte de los Consejos de Financiamiento.”*

El procedimiento incluye una reunión preliminar con las autoridades de la universidad, la preparación del documento y de la autoevaluación, la revisión de la documentación y una visita del equipo de auditores externos. Sus informes son publicados. Hasta 1995 sus resultados no tenían implicancias para el financiamiento<sup>5</sup>. El informe de auditoría describe y analiza los procedimientos que realizan las IES para asegurar la calidad, se ofrecen opiniones sobre su efectividad práctica y se destacan las áreas que convendría desarrollar más. No busca categorizar las instituciones o compararlas entre sí.

El segundo mecanismo de evaluación, en funcionamiento desde principios de los años noventa, es la actividad de selección de programas de investigación realizada por el gobierno a través del HEFCE. Como resultado de esta evaluación, las universidades están hoy divididas en 72 campos. Los departamentos o combinaciones de departamentos son ubicados en una escala de 1 a 5 por un grupo de expertos de las universidades. Cada departamento debe realizar una autoevaluación y proveer la información que le requiera el grupo de evaluación. La evaluación se suele realizar cada cuatro años y se otorgan los fondos por igual período.

Los que critican este procedimiento señalan que: los criterios no son claros, los estándares cambian según los asesores, la definición y el tamaño del campo disciplinario ha ido variando en cada ronda sucesiva de evaluación, los informes requeridos son muy costosos y triviales y hay insuficiente *feedback* en este ejercicio. Es además una evaluación centrada en la calificación y no en el mejoramiento de la investigación (Green 1995). Según Trow (1994), este mecanismo de financiamiento tiende a su vez a reforzar el poder del departamento en detrimento de la integridad de la universidad y de la figura del presidente o *vice-chancellor*.

Tiene además consecuencias no intencionadas. La universidad, para maximizar su función-objetivo de elevar el nivel de ingresos de la institución, asigna más cargos y menor carga de enseñanza a aquellos departamentos con alto puntaje en la actividad de investigación, así como otras inversiones para mejorar su posición competitiva. Un resultado ha sido el desfinanciamiento progresivo de las áreas de



humanidades, matemática y ciencias puras (Wagner 1996). Los jefes de departamento fomentan también entre sus colegas que enseñen menos y que escriban más. Otra estrategia es llevar a cabo investigaciones con resultados a corto plazo, abandonándose la actividad de investigación de largo plazo que demora muchos años en brindar productos observables.

Un supuesto que critica Trow es aquel por el cual la fortaleza en el campo investigativo debe ser recompensada y la debilidad castigada. Pone como ejemplo en sentido contrario el caso de la investigación de biología en la Universidad de Berkeley. Cuando a principios de los años ochenta, los directivos de esta universidad tomaron conciencia de las deficiencias en la calidad de las investigaciones realizadas por el departamento de biología, decidieron llevar adelante un estudio investigando los motivos y, tras éste, diseñaron una estrategia de reforma de la organización del departamento, lo cual demandó mayores inversiones en equipo y en investigadores.

El tercero y más nuevo proceso de evaluación, también llevado a cabo por el HEFCE, es el "*Quality of Education Assessment*" destinado a evaluar la calidad de la enseñanza. En Inglaterra el proceso comienza con diez páginas de autoevaluación realizadas por cada departamento, a lo cual sigue su clasificación como satisfactorio, insatisfactorio o excelente por parte de un evaluador del HEFCE. Si un departamento pone reparos frente a su posición en el ranking sosteniendo que la misma debe ser "excelente", y si el asesor de la HEFCE encuentra que *prima facie* la documentación apoya esta calificación, se organiza una visita. Si el asesor no encuentra elementos en la documentación para apoyar esta calificación, el departamento recibe un satisfactorio sin necesidad de realizar una segunda visita al lugar. Los informes por universidad son publicados como así también los informes globales de todo el sistema. Este nuevo mecanismo ha sido muy criticado por burocrático y superficial. Ofrece pocas oportunidades para la mejora de la calidad. Lo más importante termina siendo la elaboración del documento (Green 1995).

Cuando se ha tratado de evaluar la labor académica de las universidades, hasta ahora los indicadores más a mano y objetivos

han sido los vinculados con la investigación. Sin embargo, su aplicación no deja de generar numerosos efectos adversos<sup>6</sup>, entre ellos el más importante es que, como práctica habitual en casi todos los sistemas de educación superior, se está deteriorando la actividad de enseñanza (especialmente la de grado, que es la menos vinculada en forma directa con la investigación), para favorecer la actividad de investigación. Según una encuesta realizada a los académicos ingleses, sólo el 3 por ciento de ellos pensaba que el sistema de pagos recompensaba la enseñanza (Dearing Summary, 1997).

Cuando se quiere medir la calidad o la productividad de la actividad de enseñanza surgen diversos problemas. En primer lugar, para medir adecuadamente la calidad del producto de esta actividad y su eficiencia, se debería poder controlar los insumos con que cuentan los docentes (Johnes y Taylor, 1990). En el caso de las universidades, el principal insumo son los propios alumnos, su perfil académico y su nivel de formación intelectual y capacidad. De ahí que autores tales como Hansen (1993) y Trow (1994) señalen que la actividad de enseñanza no es una "acción" sino una "transacción", no un resultado sino un proceso fruto de la interacción entre los docentes y los alumnos. Para evaluar la actividad de enseñanza se tendría que poder conocer el estilo y la orientación del profesor y la calidad y el interés de los alumnos en el curso. Remitiéndonos a la enseñanza de nivel primario, Hanushek (1994) señala las dificultades que se presentan cuando se quiere remunerar a las maestras según su productividad pues es difícil conocer cuál es exactamente el valor agregado por ellas. Tampoco es fácil poder aislar los factores socioeconómicos y culturales que determinan el resultado final del proceso de aprendizaje. Frente a esta limitación, según Trow (1994) lo único que se puede hacer es mejorar el proceso de selección de los docentes y crear incentivos que actúen sobre su motivación interna (su sentido de orgullo, su compromiso intelectual con los temas que trata y con su profesión, su amor a los estudiantes o a la enseñanza). Estas motivaciones, según Trow, no se generan con evaluaciones externas o con otro tipo de incentivos externos.

## **El modelo británico en una etapa de transformación**

Cuando Clark analiza a principios de los años ochenta los distintos modelos de autoridad y gobierno presentes en los países industrializados, describe a las universidades del Reino Unido como a cargo centralmente del cuerpo de profesores, con una modesta cuota de poder por parte de los patronatos o consejo de universidades y de los administradores universitarios. El gobierno tenía tradicionalmente una baja capacidad de coordinación del sistema, estando el organismo de coordinación nacional (el UGC) en manos de representantes de la academia. Ya en los años sesenta y setenta Clark observa ciertos movimientos hacia un mayor control de la educación superior por parte del gobierno. La creación de los institutos politécnicos en esta etapa constituye un paso en esta dirección, pues éstos, a diferencia de las universidades, se establecen bajo la autoridad de los gobiernos locales. De ahí en más, una parte importante de la educación superior ya no será gobernada por los académicos sino por administradores bajo el control de los gobiernos locales. Centrados originalmente en la formación técnico-profesional, los politécnicos comenzaron a ofrecer en años posteriores una amplia variedad de programas en distintas ramas de estudio y de niveles (incluyendo el posgrado). A principios de los años ochenta, los politécnicos lograban captar una mayor proporción de la matrícula que el sector universitario (García de Fanelli y Trombetta, 1996). Se puede entonces afirmar que ya antes de la revolución thatcheriana de los ochenta, una proporción significativa de la educación superior era regulada por la coordinación del Estado. Sin embargo, este segmento no universitario no estaba bajo la órbita del gobierno nacional, en particular porque los gobiernos locales estaban mayormente a cargo de autoridades del partido laborista.

Un nuevo movimiento tendiente a elevar la capacidad de coordinación del Estado y del mercado se generó a fines de los años ochenta. En ese momento hubo políticas de signo contrapuesto. Al elevarse la categoría de los politécnicos a universidades, estos se independizaron del control del gobierno local, adquiriendo la misma autonomía que las universidades. En tal sentido, el sistema en su totalidad era más autónomo que antes. Simultáneamente, el gobierno nacional introdujo nuevos mecanismos de

financiamiento y de evaluación de la calidad que estimularon un aumento del poder de coordinación del gobierno nacional y del mercado sobre el conjunto del nuevo sector universitario.

La regulación del Estado está encaminada a crear un ambiente competitivo de asignación de los recursos empleando mecanismos de financiamiento de la oferta diferencial para el caso de la actividad de enseñanza y de investigación. En el primer caso, el financiamiento se realiza según el número de alumnos en cada centro de costos, es decir, valorando a cada alumno en función de los costos medios calculados por el gobierno central para los distintos tipos de disciplinas. Para asegurar la homogeneidad de la calidad del producto educativo, se recurre a procedimientos de evaluación de la actividad de la enseñanza. En el segundo caso, la investigación se financia teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de la productividad científica y el nivel de calidad de cada centro de costos según surge de la actividad que en este sentido realiza la agencia de financiamiento. Es una asignación de recursos públicos según fuentes de fondos competitivas.

Estas políticas generaron cambios importantes a nivel del comportamiento de la organizaciones universitarias y en el plano de la conducta de los agentes dentro de ellas. Como los centros de costos pasaron a ser la figura central tanto para la distribución de los fondos destinados a la enseñanza como a la investigación, su papel dentro de la universidad se vio reforzado. Esto actuó en sentido contrario al deseo de las autoridades universitarias de reforzar el nivel del establecimiento y la figura del presidente a fin de mejorar la gestión administrativa. Ocurren entonces situaciones adversas tales como que los departamentos más exitosos en términos de garantizar mayores ingresos para la institución reciben mayores recursos humanos y físicos, a costa de dedicar un menor tiempo a la actividad de enseñanza, cuyos resultados siguen siendo muy difíciles de traducir en un indicador de desempeño y calidad. Por otra parte, este resultado no deseado de la política tiende a coincidir con la función de preferencia de los académicos que ordena en primer lugar la investigación por sobre la enseñanza y dentro de esta última la de posgrado por sobre la de grado.

Un clima de desconfianza entre las universidades y el gobierno facilita la emergencia de otras consecuencias no deseadas en la política que este último busca implementar. En tanto organizaciones sin fines de lucro cuya actividad principal es la producción y transmisión del conocimiento, su comportamiento estará determinado tanto por los objetivos de sus miembros (principalmente el cuerpo de académicos) como por las restricciones externas impuestas por las condiciones del mercado y las condiciones reguladoras que enfrentan. En un sistema de distribución de fondos según fórmulas o por el concurso competitivo de proyectos, lo esencial para que el mecanismo regulador del gobierno alcance los objetivos esperados es contar con información confiable sobre costos y calidad de los productos y lograr motivar adecuadamente a los agentes en la dirección deseada. Esto resulta una tarea muy difícil cuando impera este clima de desconfianza que queda reflejado en los siguientes comentarios:

*«Aun cuando la evaluación ha tenido aspectos favorables, admiten algunos, la intrusión en la autonomía profesional y la carga de tiempo invertida por la gente en esta actividad generó enojo y resentimiento... Una persona se refirió a un tipo de 'efecto de goteo': la falta de confianza en las universidades por parte del gobierno causa que los administradores universitarios a su vez desconfíen de su cuerpo de profesores. La desconfianza engendra más desconfianza.» (Green 1995:233, traducción propia).*

*« La pérdida de la confianza en las universidades por parte del gobierno ha conducido a una pérdida semejante de la confianza de las universidades en el gobierno y a una relación de confrontación en vez de cooperación e, inevitablemente, a la manipulación de la información y de los datos que se dirigen hacia arriba. Esto, a su vez, da lugar a una mayor cantidad de auditorías y visitas en el lugar, lo cual incentiva el comportamiento defensivo e ingenioso por parte de las universidades, y así sucesivamente.» (Trow 1994: 13, traducción propia).*

El éxito de los cambios en los mecanismos de regulación depende en última instancia de la gestión interna de las universidades y, en particular, de que el sistema de incentivos y recompensas fijado por los mecanismos de financiamiento y por el mercado se trasladen hacia los docentes, los departamentos y la institución en su totalidad.

## NOTAS

- 1 Ver un análisis más detallado de este proceso en García de Fanelli y Trombetta (1996).
- 2 La carrera interna en una universidad comprende: *lecturer, senior lecturer, readership appointments, chairs, headships of departments, deanships, pro-vice-chancellor*.
- 3 Hay un UFC por cada país (Inglaterra, Escocia y Gales).
- 4 Una posibilidad que se está estudiando es la introducción de un crédito educativo a tasa subsidiada pero real con un mecanismo de reembolso de tipo "contingente". Esto implica que el préstamo lo reintegra el graduado en función de una proporción fija sobre su nivel de ingreso en el mercado de trabajo. La comisión propone que el monto que el crédito debe cubrir debe ser equivalente al 25 por ciento del costo medio de su carrera de educación superior, no pudiendo ser aumentada esta proporción sin consentimiento del Parlamento. Para su recolección proponen hacerlo a través del sistema de recaudación tributaria. Ver mayores detalles sobre los sistemas de crédito educativo en García de Fanelli (1996).
- 5 El grupo de auditoría, normalmente integrado por cuatro personas, requiere a las universidades un gran número de documentación sobre cómo aseguran los estándares y la calidad de sus actividades. Esto cubre 9 áreas, entre ellas:
  - . El diseño, control y revisión de los cursos y programas de estudio.
  - . El ambiente de enseñanza y aprendizaje en el cual trabajan los estudiantes y los docentes.
  - . Procedimientos de evaluación de los estudiantes y calificación.
  - . Cuerpo docente.
  - . Retroalimentación interna y externa y verificación de los procedimientos utilizados.
  - . La veracidad y exactitud del material que se da a conocer por medios publicitarios.
  - . Estándares académicos.Los que realizan la auditoría son académicos de alto nivel y experiencia que aceptan llevar a cabo la tarea de auditoría por un período de 3 años. No tienen un cargo de tiempo completo.
- 6 Ver por ejemplo el análisis de los efectos no deseados creados por estos mecanismos en Johns y Taylor (1990).

---

## Capítulo 4

# Francia y España: nueva relación entre las universidades y el Estado

---

La modalidad de autoridad de la Europa continental, que Clark (1983) caracteriza por el poder de dos grupos, los profesores y los funcionarios del ministerio nacional, corresponde claramente al modelo francés. Sin embargo, a mediados de los años ochenta, este modelo comenzó a experimentar algunos cambios. El modelo burocrático y altamente centralizado fue dejando paso a otro que Guy Neave (1994) denomina de “dirigismo negociado”. En España también la coordinación burocrática del Estado fue cediendo lugar a una participación más importante del modelo colegiado y a la introducción incipiente de mecanismos de coordinación de mercado. Como ocurre en el panorama internacional de la educación superior de los noventa, también en Francia y en España los mecanismos de evaluación y de financiamiento están en el centro del cambio y del debate. Sin embargo, un rasgo que caracteriza a estos dos países es que las principales transformaciones fueron volcadas en nuevas leyes que rigen los destinos de la educación superior. La *Loi Savary*, que desde 1984 es la principal ley vigente relativa a la educación superior francesa, contiene muchas directivas para ésta, en particular para la estructura del gobierno y la administración universitaria. Del mismo modo, la Ley Orgánica de 1983, conocida como “Ley de Reforma Universitaria”, dicta el marco dentro del que se desenvuelve la educación superior española.

Analizaremos en primer lugar el caso francés para examinar luego el español. En cada caso, estudiaremos: a) la forma de gobierno y el grado de autonomía de las universidades públicas en función de los nuevos marcos regulatorios, b) los mecanismos de financiamiento y c) los procesos de evaluación de la calidad. Concluiremos señalando los principales rasgos que caracterizan la nueva relación que media entre las universidades y el Estado en Francia y en España.

## FRANCIA

El sistema de educación superior francés está conformado por tres segmentos<sup>1</sup>: las Escuelas Superiores ( *Grandes Ecoles* ) , las universidades y los cursos cortos en los Institutos Universitarios Tecnológicos (*Instituts Universitaires de Technologie*). Las *Grandes Ecoles* son las instituciones más selectivas y de renombre a las cuales se accede tras un curso y examen de ingreso. A este segmento lo integran 180 instituciones bajo la jurisdicción de distintos ministerios, desde las más prestigiosas como la *Ecole Polytechnique* y la *Ecole Nationale d'Administration*, cuyos egresados conforman la élite tecnocrática francesa, hasta un subsector de manejo privado, dedicado a los estudios de negocios y de administración. Un ejemplo de este último es la *Ecole des Hautes Etudes Commerciales*. El total de alumnos de este subsector a principios de los noventa era 126 mil. El otro segmento lo componen las 76 universidades existentes bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación, de las cuales un tercio fueron creadas entre 1958 y 1978, con una matrícula que supera el millón de estudiantes. Se accede a la universidad libremente si se posee el *Baccalauréat*, con la excepción de algunas carreras como medicina, derecho y negocios que imponen mayores restricciones al ingreso. Con exclusión de un par de universidades católicas, el conjunto de las universidades son públicas. El tercer segmento lo integran 66 *Instituts Universitaires de Technologie*, los cuales son altamente selectivos pero a diferencia de las carreras que se imparten en las *Grandes Ecoles* son de menor duración y tienen un carácter más vocacional. Su matrícula es de 74 mil alumnos.

Dentro del subsistema universitario, la enseñanza está organizada en ciclos<sup>2</sup>. El primero tiene una duración de dos años y culmina con el *Diplôme d'études universitaires générales (DEUG)*. El segundo, al cual se accede con el DEUG, finaliza tras dos años de estudios y un examen general con la obtención de la *maîtrise*, que para algunos es equivalente a una maestría. Los estudios propiamente de posgrado, aquellos vinculados más estrechamente con el entrenamiento en actividades de investigación, tienen lugar en el tercer ciclo que culmina con la obtención del *Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA)*. Existe otro camino dentro de este tercer ciclo y es el que conduce a un título de



carácter más profesional que el DEA, el *Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées* (DESS).

### **Gobierno y autonomía**

De acuerdo con la ley Savary , las universidades pueden determinar sus propios estatutos dentro de los límites que marca la ley. En ella se especifican tres cuerpos que toda universidad debe establecer. Los tres cuerpos de gobierno universitario son el Consejo de Administración (*Conseil d'Administration*), el Consejo Científico (*Conseil Scientifique*) y el Consejo de la Enseñanza y de los Asuntos Universitarios (*Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire*). En todos los casos, los miembros de estos consejos (con excepción de las personalidades externas a la institución) son elegidos por vía electoral por el sufragio directo de todo el personal de la universidad (con listas y representación proporcional)<sup>3</sup>. El presidente de la universidad es elegido por los tres Consejos reunidos en asamblea con la presencia de la mayoría absoluta de los miembros de cada consejo. Dura en su cargo 5 años. El presidente es acompañado por tres vicepresidentes, elegidos independientemente por cada uno de los consejos.

La necesidad de mejorar la administración universitaria condujo a que se tratara de reforzar el poder del rector, para lo cual se dispuso que éste pudiera elegir libremente al equipo que colabora con los distintos aspectos de la gestión. La legislación deja suficiente libertad para que cada universidad constituya este equipo tal como lo desee. Dependiendo entonces de la universidad y de la personalidad del rector, el equipo puede estar integrado sólo por el presidente, otros funcionarios a cargo de la política de admisión de estudiantes y del manejo financiero de la institución , aquellos más orientados a la ejecución de las políticas, representantes de los sindicatos, cargos con divisiones funcionales (vice presidentes encargados de algunos sectores en particular: investigación, enseñanza, recursos, etc.) u organizacionales (jefes de unidades de docencia e investigación).

El gobierno central elige a su vez a sus representantes oficiales en cada una de las regiones educativas en que se subdivide el país (veintisiete en total). Entre otros aspectos, la administración central

determina el número de vacantes en aquellas carreras sujetas a *numerus clausus*, como es el caso de las carreras de medicina, odontología, farmacia y las escuelas de ingeniería. Designa asimismo al cuerpo docente. La designación del plantel de profesores para las disciplinas de abogacía, economía y administración se realiza sobre la base de un examen competitivo a nivel nacional, organizado centralmente. En los otros campos la selección se realiza en función de las calificaciones y publicaciones del candidato. Cada disciplina tiene un consejo nacional disciplinario que ejerce control y garantiza la calidad de los candidatos seleccionados, de modo tal que, aun cuando sean funcionarios del sector público, su posición también depende de la opinión que emana de la propia disciplina (Durand-Priborgne, 1992). Además de la participación de los profesores en los tres consejos, ellos tienen sus estructuras propias de representación en la forma de consejos consultivos nacionales y comisiones que tratan los temas de promoción.

Los programas que dictan las universidades deben ser acreditados ante el Ministerio de Educación para su validez como diploma nacional. Según Cazenave (1994), los diplomas nacionales simbolizan la garantía de los principios de igualdad y calidad en la educación francesa. Facilitan además la movilidad estudiantil y se los utiliza como credencial para obtener puestos de trabajo y en el ámbito de las negociaciones colectivas. Antes de 1968 las universidades francesas tenían diplomas nacionales con currículum nacional (detallando los cursos principales, los temas que se debían dictar y los procedimientos de evaluación) relacionado con los mismos. En ese momento se inició un debate entre aquellos que consideraban que los diplomas nacionales garantizaban cierto nivel de homogeneidad y los que pensaban que era importante respetar la diversidad de opciones, haciendo que las instituciones compitieran unas con otras. En esta oportunidad se decidió que continuaran existiendo los diplomas nacionales pero se abolieron los currícula nacionales. El Ministerio de Educación solo estipula ciertos lineamientos generales (*regles communes*). Se asegura la calidad a través de un procedimiento que otorga a la universidad la posibilidad de dictar un diploma nacional tras haber sido evaluado el curso que se desea ofrecer por un comité de expertos. Las universidades también son libres de otorgar diplomas universitarios sin necesidad de

acreditación, pero esta libertad es relativa pues el gobierno no garantiza fondos para su realización.

Una visión distinta sobre el funcionamiento de los diplomas nacionales la tiene Van Vught (1989). Según una investigación realizada entre otros países en Francia para estudiar el papel del gobierno en el cambio institucional, Van Vught señala que los procedimientos de *habilitation* de los programas de estudio “destruyen las iniciativas para innovar en materia de currículum” (Van Vught, 1989: 106).

### **Financiamiento**

En 1994, el gasto de educación superior era en Francia de 18 mil millones de dólares. Esto equivale a 8740 dólares por estudiante y representa el 1,2 por ciento del PIB. El 68 por ciento de los fondos provienen del Ministerio de Educación. Las otras fuentes son los Ministerios de Agricultura, Salud, Defensa y las Colectividades Territoriales, las empresas y las familias (Haugades, 1996). Este esquema de distribución del presupuesto entre distintos ministerios refleja la diferenciación entre las escuelas superiores y las universidades.

En particular, el presupuesto de la enseñanza superior universitaria es de 8.400 millones de dólares. El mismo se destina (1995) :

- 58,3 por ciento a remuneraciones de funcionarios (73.000 cargos docentes y 46.000 cargos no docentes)
- 12,1 por ciento cubre los gastos corrientes (sin contar los de investigación)
- 17,3 por ciento es ayuda social para mejorar las condiciones de vida de los estudiantes (becas, préstamos y subvenciones otorgadas a establecimientos especializados en el alojamiento y la alimentación de los estudiantes)
- 7,3 por ciento cubre los gastos de capital (equipamiento y construcción)
- 4,5 por ciento es el presupuesto de I&D.
- 0,5 por ciento en gastos varios.

El conjunto de estos flujos financieros excede el presupuesto particular de las universidades, que no incluyen los salarios del personal pagados directamente por el presupuesto del Estado, los gastos de ayuda social y las construcciones universitarias contratadas por el Estado y las colectividades. En el caso de la investigación se suman además los créditos de las grandes organizaciones de investigación. Sobre el total de los ingresos universitarios, el aporte estatal representa el 81,5 por ciento.

La asignación de estos recursos públicos a las universidades se realiza directamente a éstas por medio de un modelo de distribución en función de los “insumos”<sup>4</sup>. Desde mediados de los setenta, y durante quince años, los créditos y los cargos de personal se repartieron sobre la base del modelo GARACES “Grupo de Análisis e Investigación sobre las Actividades y los Costos de la Enseñanza Superior”. Este modelo utilizaba la carga horaria de enseñanza conforme a los planes de estudio de las diversas carreras como indicador para la asignación del presupuesto. También se tomaba en cuenta la superficie de los edificios expresada en metros cuadrados. Como fue criticado por demasiado detallista y por no incorporar un sistema de incentivos, se lo reemplazó por un sistema de transferencias globales. La asignación de los recursos públicos descansa entonces en un doble reparto:

- Una distribución anual según criterios (o normativa).
- Una distribución negociada en un marco contractual plurianual.

#### *El modelo de asignación según fórmula*

El modelo de distribución denominado SAN REMO (Sistema Analítico de Repartición de Medios) está funcionando desde 1993. Tiene el propósito de aumentar la autonomía de las universidades en el manejo de las diferentes categorías de gastos.

El cálculo del aporte utiliza el costo medio por estudiante establecido según familias de carreras (reagrupadas según tres criterios: disciplina, tipo de costo, ciclo de estudios). Tiene por finalidad implementar una política de fijación de un cuasi-precio por estudiante formado y estimular

la optimización de los costos. El análisis de costos fue confiado al Observatorio de Costos, creado para este fin<sup>5</sup>.

El Observatorio de Costos fue establecido en 1991 cuando la política de contratos destacó la importancia de que la institución contara con datos de costos y en un momento en que existían presiones externas por una mayor transparencia en el manejo de los asuntos universitarios por parte de diversos agentes externos (el gobierno central, los gobiernos regionales, los empresarios).

Es la propia institución la que lleva adelante el análisis de los costos de acuerdo con sus propios objetivos de política pero utilizando los métodos sugeridos por el Observatorio y con la ayuda de consultores de éste<sup>6</sup>.

### *El contrato plurianual*

La figura del contrato entre las universidades y el Estado recibió reconocimiento legal con la Ley de Educación Superior de enero de 1984. El primer contrato fue firmado en 1983 en el campo de la investigación pero la actividad recién comenzó firmemente en 1989.

El propósito de la realización de contratos es otorgar a las universidades mayor autonomía a la vez que se instaura una nueva relación entre éstas y el Estado. Siendo que el contrato se establece entre el Ministerio de Educación y la institución como un todo, un requisito es que exista dentro de la universidad un poder central lo suficientemente fuerte y legítimo como para establecer los objetivos generales del proyecto institucional y tomar las decisiones pertinentes.

El concepto de "proyecto institucional" es el fundamento de la realización del contrato. Antes de preparar el contrato, la universidad debe desarrollar un proyecto bosquejando las principales orientaciones y sus desarrollos en los años próximos. A partir de ahí comienza la negociación. A través del contrato la universidad y el gobierno central asumen un compromiso durante cuatro años. La universidad se compromete a respetar lo establecido en el contrato y el Ministerio le

asegura a la universidad el financiamiento del plantel docente necesario para llevar adelante el proyecto institucional, los otros gastos requeridos y los que corresponden al mantenimiento de los edificios. Aun cuando los fondos que se financian por medio del contrato corresponden a actividades específicas dentro de los proyectos institucionales – promoviendo en particular el cambio institucional– el contrato es también el marco que permite planificar y negociar la creación de nuevos puestos de trabajo. El número de puestos a crear se calcula en función de la matrícula y la relación docente/alumno en cada una de las disciplinas principales<sup>7</sup>. Cuando finaliza el contrato, la Comisión Nacional de Evaluación – creada en 1985– realiza la evaluación correspondiente.

Una de las ventajas del modelo del contrato es que garantiza cierta continuidad en las políticas, por encima de los cambios de gobierno<sup>8</sup>. Los contratos han sido empleados para mejorar tanto la enseñanza como la administración universitaria. Como aspecto negativo, se menciona que hasta ahora no se ha logrado el compromiso de los docentes y de los alumnos con este contrato (Bertrand, 1994).

A pesar de la importancia que tiene la introducción de mecanismos de asignación de los fondos públicos empleando una fórmula y a través de contratos, no se debe perder de vista que en el caso francés el monto de los fondos canalizados por estas vías es reducido. Gran parte de la asignación es directa a través del pago de los salarios del personal universitario.

### **Evaluación de la calidad**

La evaluación de la calidad del sistema de educación superior francés está a cargo del Comité Nacional de Evaluación (CNE). Creado en 1984, su misión es evaluar las instituciones de enseñanza superior y apreciar el resultado de los convenios que son de su incumbencia, recomendando medidas para mejorar el funcionamiento de las instituciones así como la eficacia de la enseñanza y la investigación.

La actividad del CNE se sitúa en tres niveles:

- Evaluación de las instituciones de educación superior, dependientes o no del Ministerio de Educación. Es una evaluación institucional, que analiza en particular estrategias, funcionamiento y resultados obtenidos.
- Evaluación por disciplinas.
- Evaluación general del Estado de la educación superior en Francia<sup>9</sup>.

La evaluación institucional cubre aspectos tales como: la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, los servicios comunitarios, la administración y la gestión. Combina fases de recolección de datos cuantitativos (cuestionarios dirigidos al rector de la institución y a los directores de sus dependencias y servicios) y fases de apreciación cualitativa (visitas al lugar por parte de los miembros del Comité encargados de la evaluación). Aprobado el informe final, se publica con la respuesta del rector o del director de la institución evaluada. Hasta el momento los informes no han tenido consecuencias sobre el financiamiento de las instituciones pero, a partir de la emergencia de la figura del contrato, el CNE pasa a tener un rol importante como evaluador de los resultados alcanzados por éste.

La evaluación disciplinaria es muy meticulosa. Para la evaluación de la primera disciplina (la geografía), por ejemplo, se tomaron en cuenta los datos de 42 departamentos de geografía, se realizaron numerosas entrevistas a la comunidad de docentes, alumnos y profesionales. En total la evaluación demoró dos años.

El CNE no evalúa a los profesores pues esta tarea está a cargo del Consejo Nacional de Universidades. Este consejo, compuesto exclusivamente por profesores y expertos que trabajan dentro de las universidades, interviene en la toma de decisiones sobre la incorporación y promoción de los profesores. Tampoco está a cargo del CNE los programas de estudio pues, como vimos, ésta es tarea de una oficina especial del Ministerio. Finalmente, si bien examina la gestión de las universidades, existe una Inspección General de las Finanzas que audita todos aquellos aspectos vinculados con la administración y el financiamiento.

En términos de las consecuencias internas de la actividad del CNE en las instituciones, un problema es que no se logra difundir los resultados entre el conjunto de los profesores, estudiantes y administrativos, por lo cual la circulación interna del documento ( que se limita a las bibliotecas o centros de información) no siempre es satisfactoria. No es posible, entonces, estimar cuál es el real impacto de este procedimiento sobre la gestión de las IES. Algo común a todos estos procesos de evaluación es que, como efecto positivo, obliga a las instituciones a elaborar un perfil más claro de la institución y un plan de actividades futuras. Por el lado negativo, suele demandar tiempo y esfuerzo recolectar la gran cantidad de información que usualmente se requiere en estos procesos, con el costo en términos de recursos financieros y humanos que tal tarea involucra.

## **ESPAÑA**

El sistema de educación superior español está compuesto principalmente por universidades. Responde al modelo de sistemas unitarios o integrados que, al igual que el sueco, se basan en la existencia de un único nivel institucional, el universitario, en donde se observa una diferenciación funcional derivada del carácter y duración de los estudios.

Durante el período 1994-1995, la matrícula de las 49 universidades era de 1,4 millones de estudiantes. De este conjunto de universidades, 43 son públicas y 6 privadas, aunque estas últimas representan sólo el 3,6 por ciento de la matrícula total (Mora y Villarreal, 1996).

Un rasgo particular de la educación superior española es el cambio mayor que ocasionó la Ley de Reforma Universitaria de 1983 sobre la estructura organizativa de las universidades. La Ley transformó instituciones que eran ejemplos claros del «modelo burocrático» en instituciones más cercanas al «modelo colegiado».

Otro cambio significativo de la estructura del SES español ha sido el traspaso de las universidades desde la jurisdicción central a las regiones autónomas<sup>10</sup>. A pesar de que la mayor parte del marco regulatorio es



común para todo el sistema, cada región puede actuar sobre la creación, supresión, transformación de las universidades y especialmente en lo que se refiere a mecanismos de financiamiento.

Los estudios de nivel superior se pueden desarrollar en un máximo de tres ciclos y la aprobación de cada ciclo da derecho a obtener títulos de distinto tipo: diplomado, arquitecto técnico o ingeniero técnico, en el primer ciclo; licenciado, arquitecto o ingeniero, en el segundo ciclo; y doctor en el tercero.

### **Gobierno y autonomía**

En el artículo 2º de la ley se establece que tanto la actividad universitaria como su autonomía «se fundamentan en el principio de la libertad académica». En la Constitución se reconoce explícitamente el carácter autónomo de las universidades españolas. Esta definición constitucional «no significa que las universidades sean completamente independientes de organismos políticos y gubernamentales» (García Garrido, 1992: 669). Así, en la Ley de Reforma Universitaria se establece que las universidades deben gobernarse de acuerdo con las regulaciones del gobierno central y de las autonomías regionales. Además, en esa ley se define funcionalmente el concepto de autonomía universitaria. En efecto, según su artículo 3º, el alcance de este concepto se proyecta sobre los ámbitos académico, financiero, administrativo y de gobierno y se materializa en los siguientes aspectos:

1. Dictar «los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno».
2. Elegir, designar y remover «los órganos de gobierno y administración».
3. Elaborar, aprobar y gestionar «sus presupuestos y la administración de sus bienes».
4. Establecer y modificar las plantas de personal.
5. Seleccionar, formar y promover al «personal docente e investigador y de administración y servicios» y determinar «las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades».
6. Elaborar y aprobar «planes de estudio e investigación».

7. Crear «estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia».
8. Fijar criterios de admisión, el régimen de permanencia y las pautas de evaluación aplicables a los estudiantes.
9. Expedir «sus títulos y diplomas».
10. Establecer vinculaciones «con otras instituciones académicas, culturales o científicas».
11. Desarrollar toda acción necesaria «para el adecuado cumplimiento de las funciones» universitarias.

Con relación al gobierno universitario, la ley determina que deben existir, por lo menos, los siguientes órganos:

**Colegiados:** Consejo Social, Claustro Universitario, Junta de Gobierno (de la Universidad), Juntas (de las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias) y Consejos (de los Departamentos e Institutos Universitarios).

**Unipersonales:** Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente, Decanos (de las Facultades) y Directores (de las Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Departamentos Universitarios e Institutos Universitarios).

El Consejo Social -el órgano de participación de la sociedad en el gobierno universitario— es el encargado de aprobar el presupuesto y la planificación plurianual de la universidad, y de supervisar la gestión económica y el rendimiento de los servicios que en ésta se brindan. Además, promueve «la colaboración de la sociedad» en el financiamiento universitario. El Consejo Social, cuyo presidente es nombrado por la comunidad autónoma, tiene una mayoría de representantes legos. Según García Garrido (1992), el Consejo Social, como órgano de control externo a la universidad, constituye una forma de recortar el ejercicio de la autonomía institucional. Así, las determinaciones emanadas del Claustro Universitario y de la Junta de Gobierno —organismos internos del gobierno universitario— quedan supeditadas, en última instancia, a las políticas fijadas externamente.

El Claustro Universitario es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria. El Rector preside este organismo, cuyas funciones son las de elaborar los estatutos universitarios, elegir al rector y aprobar las líneas generales de la actividad universitaria. Sobre su composición, se establece que los profesores deberán constituir, por lo menos, las tres quintas partes del cuerpo.

La Junta de Gobierno es el órgano ordinario de gobierno universitario. Este organismo, cuyas funciones y composición específicas se establecen en el estatuto de cada universidad, es el responsable del normal desarrollo de ésta (García Garrido, 1992). Sobre la integración de la Junta de Gobierno, que preside el Rector, solo se establece que:

- 1) Los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente forman parte de ella.
- 2) Habrá representantes de los Decanos de Facultades; de los Directores de Escuelas Técnicas Superiores, Escuelas Universitarias, Departamentos e Institutos Universitarios; de los estudiantes y del personal administrativo y de servicios.

Las Juntas (de Facultades o Escuelas) y los Consejos (de Departamentos o Institutos), son los órganos representantes de los distintos centros universitarios y los encargados de elegir al respectivo Decano o Director, según corresponda. La composición de estos organismos colegiados se establece en el estatuto de cada universidad.

El Rector de la universidad es quien representa y dirige a la universidad y ejecuta los acuerdos emanados de los tres órganos colegiados de gobierno universitario. El Claustro Universitario elige Rector a uno de los catedráticos de la universidad y la comunidad autónoma correspondiente lo nombra. El rector nombra a su vez al secretario general dentro del plantel de profesores de la universidad y al gerente, con la opinión del Consejo Social. El gerente es el encargado de la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad y no puede ejercer como docente.

Las distintas unidades académicas en las que se organizan las universidades son los Departamentos, las Facultades, las Escuelas Técnicas Superiores, las Escuelas Universitarias y los Institutos Universitarios<sup>11</sup>.

Los requisitos para acceder a los estudios universitarios los fijan las Cortes Generales. El acceso a la enseñanza de grado y posgrado está condicionado por la capacidad de los distintos centros universitarios, que las propias universidades determinan.

Por otra parte es el gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades<sup>12</sup>, el encargado de establecer qué títulos tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y cuáles deben ser las directrices generales de los respectivos planes de estudios. Las universidades pueden ofrecer carreras que lleven a obtener otros diplomas y títulos.

Con relación a los docentes, los mismos son agentes del sector público, estando sujetos a las regulaciones sobre salario y condiciones de trabajo que determina el Estado (Mora y Villarreal, 1996). El gobierno fija de manera uniforme una retribución para todas las universidades españolas. A partir de esta base, el Consejo Social de una universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno, puede otorgar asignaciones especiales, a título individual, según las obligaciones académicas y científicas o los méritos del docente.

### **Financiamiento**

El gasto público en educación superior ascendía en 1993 a 3.962 millones de dólares, lo cual representa el 0,81 por ciento del PBI (Montserrat, 1996).

Antes de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, la financiación del sistema la realizaba directamente el gobierno central, el cual se hacía cargo de la nómina de personal, los gastos corrientes y de inversión. Las universidades podían incluir en el presupuesto del año siguiente a los docentes que habían contratado a lo largo del año, demostrando que este personal era necesario para asegurar los proyectos de

educación y que no disponían de otros recursos para remunerarlos. El gobierno les otorgaba a las universidades una subvención que ajustaba esta diferencia. Esto generaba incentivos en la dirección de contratar personal sin medir adecuadamente su necesidad y tampoco estimulaba la búsqueda de ingresos propios. Frente a esta situación se propone en la Ley de 1983 un nuevo régimen económico-financiero para las universidades.

La Ley de 1983 incorpora la subvención de las comunidades autónomas para gastos corrientes como mecanismo de financiación del sistema, que se complementa con ingresos propios de otras fuentes tales como aranceles y contratos con el sector productivo. Cuando los títulos son oficiales, son las comunidades autónomas las que, dentro de los límites fijados por el Consejo de Universidades, fijan las respectivas tasas. En el resto de los estudios, las fija el Consejo Social. En 1993, los ingresos provenientes de aranceles representaban aproximadamente el 14 por ciento del total de los ingresos de las universidades públicas y la venta de bienes y servicios menos del 3 por ciento (Monserrat, 1996). Las inversiones en inmuebles quedan en manos de la Administración Pública.

Según Mora y Villarreal (1996: 176-7), el mecanismo por el que las universidades reciben aportes oficiales es el siguiente:

- 1) Los gobiernos regionales aportan los recursos financieros básicos para cubrir los costos de la enseñanza, de la investigación y del resto de los servicios universitarios. Los gastos en personal representan el 86 por ciento de los gastos corrientes.
- 2) Los recursos se otorgan en forma global y las instituciones son las que deciden sobre su distribución interna.
- 3) Los gobiernos generalmente acuden a modelos incrementales para asignar recursos de un año al siguiente, lo que no necesariamente se compadece con las necesidades reales de las instituciones.
- 4) Los fondos que los investigadores obtienen en forma competitiva para financiar sus actividades se suman al presupuesto general de la universidad.

A fines de 1994 el Consejo de Universidades presentó el *Informe sobre financiación de la universidad*, que fue discutido por la comunidad universitaria y los funcionarios públicos con competencia en la educación superior. En ese informe se señalaba la necesidad de establecer «un marco racional para el financiamiento universitario» y de promover la calidad a través de un mecanismo de asignación de recursos (Mora y Villarreal, 1996: 179). La meta era llegar al año 2004 con un mecanismo de distribución del financiamiento público diferente del actual.

Según la propuesta del Consejo de Universidades, los dos aspectos centrales del programa de financiamiento para la calidad son:

- 1) Aumentar los recursos para la educación superior, de modo que los mismos representen el 1,5 por ciento del PBI en el año 2004.
- 2) Elaborar un nuevo modelo de distribución de los recursos para el financiamiento de los gastos corrientes.

Este segundo elemento es la pieza clave del esquema porque se supone que, definiendo criterios y variables para la distribución presupuestaria, se pueden promover mejoras de la calidad dentro del sistema de enseñanza superior. Para armar este modelo se sugieren dos tipos principales de financiamiento:

- 1) *Básico*. Es el financiamiento que depende de los grandes números de las universidades (estudiantes, graduados, carreras, etcétera) y está destinado a cubrir los gastos generales de enseñanza e investigación. Es una suma global.
- 2) *Competitivo*. Es el financiamiento que se otorga para cumplir con objetivos específicos. Es una suma asignada al cumplimiento del fin propuesto.

El financiamiento básico es el que facilita que las universidades puedan cumplir con sus objetivos generales manteniendo un cierto nivel de calidad. La determinación de lo que le corresponde a cada universidad

puede estar dado por una fórmula en donde se incluyan los costos básicos y ciertas variables relacionadas con la eficiencia. Para determinar el costo básico, la pieza clave es el cuerpo docente, a partir del que se realizan diversos cálculos hasta llegar al *costo básico por estudiante* de una determinada disciplina. Esta cifra se corrige introduciendo el concepto de *estudiante a financiar*, donde entran en juego los estudiantes matriculados, los graduados y el número de abandonos<sup>13</sup>. Dentro de los aspectos a rectificar mediante variables relacionadas con la eficiencia, se mencionan el balance entre oferta y demanda de plazas por carrera, las deseconomías de escala en carreras con pocos alumnos, los incrementos presupuestarios de los programas bilingües y el uso de los recursos humanos.

El financiamiento competitivo es el que les permite a las universidades cumplir con fines específicos: mejorar la calidad y diversificar los servicios brindados. Estos fondos se otorgan por pedido de las universidades, las que deben competir por ellos. Dentro de los múltiples destinos a los que se pueden asignar estos recursos se encuentran la promoción de estudios de tercer ciclo (los doctorados de excelente calidad pueden solicitar donaciones especiales), los programas de adaptación (los costos de instalar nuevos programas o carreras se pueden cubrir con estos fondos) y los programas de innovación (los fondos también pueden solicitarse para financiar innovaciones educativas).

### **Evaluación de la calidad**

Se han realizado desde principios de los años noventa una serie de procesos de evaluación de la calidad. La primera actividad de evaluación fue realizada en 1990. Estuvo a cargo del Ministerio de Educación que evaluó al plantel de profesores, en sus actividades de enseñanza e investigación. En esa oportunidad, los docentes recibieron un pequeño aumento salarial en función de los resultados del mecanismo de evaluación. Sin embargo, como suele ocurrir en estos casos, la evaluación de la actividad de enseñanza no descansaba en la existencia de indicadores válidos. Ante esta situación, todos eran evaluados positivamente y el sistema devino en un mecanismo para recompensar la antigüedad. Por el contrario, una alta proporción del personal fue

evaluado negativamente en su actividad de investigación. Para realizar esta última evaluación se formó un Comité Nacional integrado por expertos de diferentes disciplinas. La falta de un criterio transparente y apropiado para medir los productos de la investigación dio lugar a un gran descontento entre el cuerpo de profesores, que derivó incluso en quejas realizadas ante la justicia.

Otra experiencia de evaluación en España es el proceso de «evaluación circular» que se aplicó en la Universidad Complutense de Madrid en 1989 y 1990, momento en que los alumnos evaluaron a sus profesores y éstos a sus alumnos (Fernández y Mateo, 1994). La justificación teórica de la evaluación circular descansa en el supuesto de que tanto profesores como alumnos pueden brindar información acerca de algunos factores que determinan la calidad de la enseñanza. Así, con relativa independencia de la ubicación geográfica de las instituciones, los aspectos cualitativos de la educación universitaria quedarían vinculados con algunas variables sobre las que pueden opinar tanto los estudiantes como los profesores:

- 1) La estructura de los contenidos.
- 2) La claridad de la exposición.
- 3) La relación entre el número de docentes y el número de alumnos.
- 4) La competencia académica demostrada por docentes y alumnos.

El procedimiento de evaluación se realiza mediante encuestas específicas aplicadas entre estudiantes y docentes de los distintos departamentos de la universidad. Desde el punto de vista práctico, con la evaluación circular se evitan los problemas relativos al evaluador: quién realiza la evaluación y quién evalúa al evaluador. Como en toda práctica evaluadora, este proceso es de carácter instrumental ya que se lo utiliza para la toma de decisiones.

Independientemente de estas actividades, el Consejo de Universidades puso en marcha un proyecto piloto para llevar adelante la evaluación a nivel de las instituciones. Este proyecto evaluó las actividades de enseñanza, investigación y gestión en distintas universidades. A partir



de esta iniciativa, en 1995 el Consejo de Universidades aprobó la creación de un Programa Nacional de Evaluación Institucional (Mora y Villarreal, 1996).

### **Nueva relación entre las universidades y el Estado en Francia y España**

Francia y España comparten muchos rasgos en términos de su gobierno y administración universitaria. En ambos casos, además, el accionar de las instituciones de educación superior está regulado por marcos legales cuyos orígenes se remontan a principios de los años ochenta.

En sus leyes se garantiza el respeto del Estado por la autonomía entendida como libertad académica. Si bien también se reconoce la autonomía institucional en distintos niveles, en ambos casos existen controles externos que le ponen límites.

A diferencia del modelo norteamericano o del modelo del Reino Unido, el ejecutivo de la institución (presidente o rector) es elegido por los órganos colegiados de la universidad, integrados éstos en una alta proporción por profesores. Empero, en tanto se ha incorporado a estos consejos personalidades exteriores o legos, el “afuera” ejerce ahora un control externo sobre las IES. Es un avance de los mecanismos de coordinación de mercado por sobre la coordinación realizada por los propios académicos o el gobierno central.

La autonomía institucional se ve restringida por el control externo del Estado para el otorgamiento de títulos de carácter “oficial”. En el caso de Francia, el gobierno establece también la cantidad máxima de vacantes en algunas carreras y un poder semejante detentan las Cortes Generales en el caso español.

Desde el punto de vista del financiamiento, como es clásico del modelo de Europa continental, existe una escala fija de salarios para los docentes ya que estos forman parte del personal civil de la Nación. En el caso de España se ha flexibilizado un poco esta medida ya que el Consejo Social puede brindar aumentos contemplando aspectos tales como la productividad del profesor en su actividad de docencia e

investigación. Además de las asignaciones específicas de fondos públicos destinados al pago de los salarios del plantel docente y a otros gastos de inversión, crecientemente en ambos países se estudia la posibilidad de otorgar sumas globales pero sobre la base de criterios determinados en una fórmula. A través de este mecanismo se espera generar incentivos destinados a elevar la eficiencia y la calidad de las universidades. En Francia se ha incorporado una innovación interesante: la figura del contrato plurianual que permite entablar una relación entre el Estado y la educación superior, por la cual ésta se compromete con la realización de ciertos objetivos y aquél a entregarle los fondos que requiere para ello. El contrato supone como condición para su éxito que exista una evaluación de los resultados alcanzados. Es por ello que se ha vinculado la realización de estos contratos con las evaluaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación.

Finalmente, el meta-nivel de la evaluación está en Francia en manos de un organismo dependiente de la Presidencia de la Nación. En España, en cambio, el proceso es todavía muy incipiente y está a cargo del Consejo de Universidades.

En ambos sistemas de educación superior se ha aflojado el rígido control burocrático realizado por el último nivel (el gobierno nacional) para dar paso a una mayor intervención de los agentes internos de las IES (como en Francia) o de los gobiernos provinciales y las universidades (como en España). Comparten también el que se esté otorgando creciente importancia a algunos elementos de coordinación del mercado, tales como una mayor vinculación de las universidades con el sector productivo, el aumento de los aranceles en España y la adopción de métodos de planificación estratégica y cálculo de costos desarrollados en el sector empresarial. Podríamos decir que tanto el sistema de educación superior francés como el español sufrieron distintos tipos de transformaciones, guiados por el modelo de coordinación de mercado norteamericano.

## NOTAS

- 1 En esta descripción seguimos el trabajo de Neave (1994).
- 2 Se trata de brindar una visión simplificada del SES francés. En realidad el sistema es más complejo en tanto los títulos y las duraciones de los ciclos varían según las disciplinas.
- 3 El Consejo de Administración comprende de 30 a 60 miembros repartidos de la siguiente forma:
  - \* Del 40 al 45 por ciento de representantes docentes-investigadores, de los profesores y de los investigadores.
  - \* Del 20 al 25 por ciento de personalidades exteriores (legos).
  - \* Del 20 al 25 por ciento de representantes de estudiantes.
  - \* Del 10 al 15 por ciento de representantes del personal administrativo.  
Con respecto al Consejo Científico, está compuesto de 20 a 40 miembros repartidos de la siguiente forma:
    - \* Del 60 al 80 por ciento de representantes del campo científico. Por lo menos la mitad de los profesores deben tener la *habilitation* para dirigir investigaciones, un sexto por lo menos deben ser doctores que no pertenecen a la categoría anterior y una doceava parte por el resto del personal de investigación, la mitad de los cuales serán ingenieros y técnicos.
    - \* Del 7,5 al 12,5 por ciento de representantes de los estudiantes del tercer ciclo.
    - \* Del 10 al 30 por ciento de personalidades de fuera de la universidad, que pueden ser profesores de otras universidades.  
El Consejo de la Enseñanza y de los Asuntos Universitarios se compone de 20 a 40 miembros repartidos entre:
      - \* Del 75 al 80 por ciento por representantes de los docentes-investigadores, profesores y estudiantes. La representación de estas dos últimas categorías debe ser igual.
      - \* Del 10 al 15 por ciento de representantes del personal administrativo, técnicos, obreros y personal de servicio.
      - \* Del 10 al 15 por ciento de personalidades de fuera de la universidad.
- 4 En la descripción del método de asignación de los recursos públicos a las universidades se sigue el trabajo de Haugades (1996).
- 5 El principio del costo medio por estudiante supone un financiamiento separado de la investigación. Se funda en el cálculo del presupuesto normalizado para cada universidad. Comparándolo con el presupuesto ejecutado se obtiene el ajuste necesario para la normalización. El mecanismo de la distribución anual debe permitir una progresiva reducción de las disparidades existentes entre las universidades. Para el cálculo del presupuesto de funcionamiento se calcula en cada establecimiento el gasto de funcionamiento corriente tomando en cuenta las diversas familias de carreras, el número de estudiantes inscriptos multiplicado por el costo medio de estudiantes de cada una, además de las economías de escala ligadas a cada establecimiento. Define así un coeficiente de tamaño que disminuye a medida que aumenta el tamaño de cada establecimiento medido por la matrícula. Este coeficiente es 1 para el establecimiento de referencia. Las ecuaciones que determinan los coeficientes de tamaño no se corresponden con economías de escala comprobadas, sino que expresan una decisión de política universitaria orientada a aumentar el presupuesto de los establecimientos nuevos. Agrega recursos a los establecimientos que muestran una diferencia positiva entre la dotación normalizada y la efectiva. El criterio utilizado para la definición de la dotación normalizada es la relación docente/alumno determinada para cada familia de carreras. De igual modo se hace con la compensación no docente. Se incorporó una

- regla denominada «el piso» por el cual se garantiza a cada universidad un aporte no inferior al del año precedente. El modelo se implementa únicamente con el incremento (Haugades, 1996).
- 6 El Observatorio tiene un número de empleados permanente reducido: 10 personas. El coordinador de un proyecto y su equipo de consultores son contratados. Tiene un comité de dirección y un presidente. Realizan un análisis detallado de los costos (*overheads*, depreciación de equipos, salarios). La investigación sobre costos es propiedad de la institución y no puede darse a conocer sin su consentimiento (Bornarel, 1994).
  - 7 La creación de puestos para el personal no docente es más problemática pues el Ministerio no se quiere comprometer en este aspecto (Abécassis, 1994).
  - 8 Los contratos se realizaron en cuatro etapas. En primer lugar, se firmaron contratos con las universidades del norte y del oeste (1990); en segundo lugar, con las del este (1991); en tercer lugar, con las del sur (1991-1992) y finalmente con la región de Ile-de France (1992-1993). Se decidió realizar una evaluación de la experiencia al promediar los dos años de su iniciación.
  - 9 Para ello ha sido dotado de una estructura de 16 miembros más un presidente nombrados por Decreto del Consejo de Ministros. Estos representan: 11 a la comunidad académica y científica, elegidos a partir de listas presentadas respectivamente por los presidentes de las diferentes comisiones del Consejo Nacional de Universidades, los presidentes de la comisión del Consejo Nacional de Investigación Científica y el Instituto de Francia; 4 miembros del Consejo Económico y Social, 1 miembro del Consejo de Estado y 1 miembro del Tribunal fiscal.
  - 10 En 1996, 15 de las 17 Comunidades Autónomas que componen el Estado español tenían competencias plenas respecto de la enseñanza superior (Montserrat, 1996).
  - 11 Las características de cada centro universitario son las siguientes:
    - a. Los Departamentos son las unidades encargadas de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento.
    - b. Las Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y las Escuelas Universitarias son los centros encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos.
    - c. Los Institutos son centros dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, pudiendo realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su competencia. Los centros oficiales y privados de investigación o de creación artística se pueden adscribir a una universidad como institutos universitarios.
  - 12 El Consejo de Universidades es el organismo encargado de la ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento en lo que hace a la educación superior. Está presidido por el Ministro de Gobierno encargado de la educación universitaria y está compuesto por sus homólogos de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, los rectores de las universidades públicas y 15 personalidades de reconocido prestigio académico o científico, nombrados, en idéntica proporción, por el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno.
  - 13 Para mayor detalle sobre la fórmula ver Mora y Villarreal (1996). En función de la información que sobre la misma se brinda en ese trabajo, se pueden apreciar muchos puntos de coincidencia con la fórmula propuesta para la distribución del presupuesto universitario en la Argentina realizada por Gertel y Delfino (1996).

---

# Conclusiones

---

La gestión de las universidades públicas está en un proceso de clara transformación. El marco en el cual los agentes (las universidades) toman sus decisiones cambia en tanto aumenta el control que ejercen sobre ellas los gobiernos y el mercado. Si bien las instituciones ganan espacios de autonomía institucional en su manejo administrativo y financiero, también deben estar más atentas a las demandas externas a la institución.

Sobre la base de las dimensiones seleccionadas en este trabajo para dar cuenta de la gestión universitaria (autoridad, evaluación y financiamiento), concluiremos con el análisis de la situación de los casos en el nuevo contexto de los años noventa.

## **Autoridad**

Frente a la pregunta: ¿Quién o quiénes toman las decisiones centrales que hacen a los asuntos universitarios?, la respuesta apunta a señalar –dentro de los distintos niveles de autoridad que pueden distinguirse en un sistema de educación superior– en cuáles de ellos reside la autoridad, qué forma de autoridad se ejerce en el mismo y cuál es el papel que desempeñan los grupos académicos, el gobierno y el mercado en la coordinación final de todo el sistema.

Niveles de autoridad	Mayor autoridad según Clark a fines de los años setenta	Niveles que aumentan su autoridad en los años ochenta y noventa
Unidad Operativa (departamento o cátedra)	<b>Reino Unido</b> (colegiado) Estados Unidos Europa	
Unidad Académica (facultad o escuela o departamento)	Reino Unido Estados Unidos	Reino Unido (Centro de Costos)
Universidad	<b>Estados Unidos</b> (burocrático-político) Reino Unido	Europa Reino Unido
Gobiernos locales		Estados Unidos
Gobierno nacional	<b>Europa</b> (burocrático-político)	Reino Unido

El resaltado indica el nivel más importante en cada caso.

Las universidades norteamericanas se caracterizan por estar gobernadas centralmente por sus patronatos, los cuales designan a los presidentes. Aun cuando la forma de autoridad que prevalece en este nivel sea de tipo burocrática, forma parte del perfil del cargo del presidente y de los patronatos la negociación política, el *lobby* frente a los políticos locales y la representación en los patronatos de distintos movimientos sociales. A partir del puesto de vice presidente académico o *provost*, y en dirección a la base de la organización, comienza a ganar preeminencia otra forma de autoridad burocrática, aquella sustentada en el saber académico, la autoridad personal de los profesores que se expresa a través de los decanos y de los jefes de departamento. En los años noventa, el principal cambio es el aumento de la regulación de los Estados sobre las universidades públicas, a través de la constitución de patronatos con fuertes lazos con el gobierno

o por medio de mecanismos de financiamiento que condicionan la asignación de los fondos a los resultados de la gestión académica de las instituciones. El poder de los Estados se sustenta en que la mitad del presupuesto de las IES públicas proviene del tesoro estatal.

A pesar de la creciente importancia de la coordinación estatal, el mercado tiene también un papel central en la coordinación del sistema de educación superior norteamericano. Es uno de los pocos sistemas en los cuales existe tanto un mercado de consumidores (estudiantes que pagan aranceles), ocupacional (descentralización salarial) e institucional (competencia interinstitucional fuerte).

El modelo tradicional de las universidades británicas – representado idealmente por las Universidades de Oxford y Cambridge – es el de la autoridad de los *scholars* (los académicos). A principios de los años ochenta, un noventa por ciento de los ingresos de estas instituciones provenía del gobierno central a través de una organización independiente de éste. En ese contexto se consolidó el tradicional poder de las unidades operativas, aunque dicho poder no se expresó en la autoridad personal del profesor –como en la Europa continental– sino en la comunidad de los académicos, a través de sus órganos colegiados y en una organización del trabajo de tipo departamental. Este modelo cambia radicalmente en los años ochenta como fruto de la transformación de la composición interna del sector universitario y fundamentalmente porque son otras las reglas del juego del financiamiento. La disolución del sistema binario a fines de los años ochenta cambió el modelo prevaleciente de universidad. Los politécnicos presentaban un estilo de funcionamiento más semejante a las universidades norteamericanas, con un poder considerable de los patronatos sobre la elección de las autoridades, y una tradición de menor autonomía institucional y mayor dependencia de las directivas de los gobiernos. Aunque progresivamente fueron experimentando una corrida hacia lo académico, su cultura fundacional no era la de una comunidad de académicos volcada a la actividad de investigación, sino la de la formación profesional y técnica para el desempeño en el mercado laboral.

Con relación a las reglas de juego del financiamiento universitario, de un sistema donde la mayoría de los mecanismos de coordinación de mercado estaban ausentes (no se cobraban aranceles, existía una escala salarial uniforme, la competencia interinstitucional era mínima) se pasa a otro donde estos elementos desempeñan un papel central. Si bien no se cobran aranceles a los ciudadanos británicos (medida ésta que está actualmente en proceso de cambio), se incorporan elementos de competencia al aumentar la proporción de la partida de recursos públicos que se destinan a las universidades en concepto de aranceles, para disminuir la correspondiente al monto global (sin condicionamientos). Se construye además un pseudo mercado incorporando precios-guías para las distintas disciplinas, que indica el valor límite máximo que el gobierno está dispuesto a financiar por cada alumno. Desaparece la escala salarial uniforme y se trata de flexibilizar el mercado eliminando los puestos con carrera fija (*tenure*). Finalmente, se establece un marco sumamente competitivo para distribuir los fondos de investigación entre los grupos académicos sobre la base de la evaluación de la productividad científica. La superposición de una cultura del “gerencialismo” en su versión más dura sobre la cultura de la autoridad colegiada de los académicos, genera malestar entre éstos. En particular los académicos creen ver en el comportamiento del gobierno una actitud hostil y de desconfianza frente a las universidades. Este malestar se expresa especialmente en el ámbito de las universidades tradicionales. La competencia entre grupos académicos dentro de una misma institución ha contribuido además a minar las pocas bases de cooperación reinantes en esta comunidad, naturalmente dominada por fuerzas centrífugas derivadas de la identificación de los académicos con su disciplina más que con la institución.

En el modelo de la Europa continental es donde los cambios se observan con mayor lentitud, aunque la dirección sea también elevar el nivel de coordinación del mercado. Dada la fuerza que en países como Francia ha tenido tradicionalmente el Estado sobre la educación superior, los noventa implican más bien una leve disminución de este poder y no un aumento como en EE.UU. o en el Reino Unido.



Las leyes de educación superior francesa y española mantienen algunos rasgos propios del modelo europeo continental que contrastan con la experiencia norteamericana y británica. Así, por ejemplo, los claustros integrados por profesores, alumnos y administrativos eligen a las autoridades de los distintos niveles. El gobierno central tiene en ocasiones un poder importante en aspectos tales como designación de los docentes o en el reconocimiento de la validez nacional de los diplomas.

Una tendencia tanto en Francia como en España ha sido elevar el papel del mercado fomentando la diversificación de las fuentes de financiamiento (vinculación con el sector productivo, arancelamiento en España) e incorporando a representantes de la comunidad en el gobierno universitario (al estilo de los patronatos norteamericanos). Aun cuando hay espacios alejados de la coordinación del mercado (el plantel docente es considerado miembro del servicio civil y se le asigna a la universidad una partida fija para financiarlo), en España se le autoriza al Consejo Social otorgar aumentos a los docentes por sobre el nivel de la escala central en función del desempeño del académico. Tanto en Francia como en España se trata de reforzar el nivel del establecimiento para mejorar la gestión administrativa y la capacidad autónoma de planificación. Con cautela, los cambios se orientan tomando como modelo el sistema norteamericano, aunque bajo un contexto cultural que rechaza la creación de un marco fuertemente competitivo.

En síntesis, la tendencia general de los ochenta y los noventa es hacia sistemas cada vez más coordinados por los Estados y el mercado, en desmedro de los grupos académicos. Frente a la masificación creciente de la educación superior, la coordinación que ejercen estos grupos está también en proceso de cambio. La autoridad colegiada centrada en la institución va cediendo lugar a otras formas en que la autoridad de los académicos se expresa. En primer lugar, están ganando espacio las organizaciones sindicales que agrupan a los docentes en defensa de sus puestos de trabajo y de sus condiciones laborales. En segundo lugar, se conforman sistemas unificados a través de los Consejos de Rectores. Finalmente, surge el papel del "par académico evaluador", alejado ya de la identificación institucional.

## Evaluación

En todos los países analizados, la evaluación ha crecido en importancia. Por encima de algunos rasgos semejantes que presentan los mecanismos empleados, subsisten diferencias apreciables que condicionan en forma diferente la autonomía de las instituciones.

Elementos	EEUU	Reino Unido	Francia	España
<b>Meta-Nivel</b>	1.Independiente 2.Gob.locales	1.Gobierno 2. Consejo de Rectores	Gobierno	Consejo d Universidc
<b>Propósito</b>	1.Mercado 2.Gobierno	1.Gobierno 2.Universidades	Gobierno	
<b>Financiamien.</b>	Indirecto	1.Sí 2.No	Ex post	No
<b>Ranking</b>	Sí	1.Sí 2.No	No	No

Con la excepción de los procesos de acreditación en Estados Unidos, las auditorías realizadas por la Asociación de Rectores del Reino Unido y los ejercicios que recientemente se han comenzado a realizar en España a través del Consejo de Universidades, el meta-nivel de la coordinación de la evaluación y los propósitos de la misma parecerían indicar que el propósito es utilizar este mecanismo para que las universidades rindan cuentas al Estado en el manejo de los fondos públicos. No es necesariamente por ahora un *accountability* para elevar el nivel de información de que dispone la sociedad sobre las instituciones, orientando mejor a los estudiantes en su elección. Quizás la única excepción al respecto es el proceso de acreditación realizado por organizaciones independientes en Estados Unidos.

El grado de condicionamiento que tales procesos de evaluación crea sobre las instituciones está en función de sus efectos sobre temas tales

como el financiamiento. En tal sentido, una vinculación directa entre uno y otro mecanismo sólo es clara en el caso de la distribución de los fondos de financiamiento de la investigación en el Reino Unido. En los otros casos la vinculación sólo es indirecta o, como sucede en Francia, ocurre tras concluir la realización del contrato.

Finalmente, la generación de un espacio competitivo a partir de los resultados de la evaluación sólo es importante en Estados Unidos y en el Reino Unido. En Europa continental se observa cierto rechazo a un uso semejante.

### **Financiamiento**

El otro instrumento que han utilizado ampliamente los Estados para regular a las universidades ha sido el mecanismo de financiamiento. En casi todos los países analizados, una proporción de los recursos públicos que reciben las universidades se asigna a través de una fórmula. Estas fórmulas expresan objetivos de política que los Estados desean sean puestos en práctica por las instituciones. También se ha incorporado una nueva figura, el contrato plurianual, que el Estado francés firma con las universidades para que éstas emprendan procesos de cambio con un horizonte de cuatro años. Este último es un instrumento que parece tener importantes ventajas frente a otros mecanismos, en particular respecto del sistema de “ventanillas múltiples” o “múltiples fondos”. En primer lugar, se basa en la elaboración previa de un proyecto institucional, lo cual es un punto de partida importante ya que el concurso de fondos ante distintos programas u organismos públicos genera proyectos dispersos, que pueden llegar a responder más a los intereses de ciertos grupos académicos que a los de la institución como un todo. En segundo lugar, el contrato se establece sobre la base de una negociación entre el Estado y las universidades, pudiendo ser una instancia adecuada para generar confianza. En tercer lugar, su duración lo torna más apto para llevar adelante transformaciones a nivel académico y organizacional. En cuarto lugar, el peligro del sistema de múltiples fondos es que multiplique las burocracias a nivel del gobierno y de las instituciones, a la par que crece la necesidad de pares académicos evaluadores en cada programa.

Otro aspecto de los mecanismos de financiamiento que ejerce una importante influencia sobre la gestión de las instituciones es la diversificación de las fuentes de financiamiento universitario. La vinculación de las universidades con el sector productivo ha dado lugar a la creación de oficinas especiales dentro de las IES, fundaciones, incubadoras de empresas, etc. generando nuevas demandas internas por parte de los docentes e investigadores y en defensa de la libertad académica de las instituciones.

Ante los requerimientos de los gobiernos y de otros actores externos para que las IES rindan cuentas frente al uso de los fondos públicos que administran, las instituciones han respondido incorporando técnicas de organización utilizadas en el ámbito empresarial. Los supuestos centrales de estas técnicas (planificación estratégica y calidad total) son que las organizaciones deben estar orientadas a satisfacer a los consumidores (estudiantes, empresarios) y al mismo tiempo estudiar el ambiente competitivo que enfrentan, de modo tal de aprovechar las oportunidades que éste brinda y evitar los riesgos que presenta. Donde más claramente estas técnicas pueden tener éxito es en el ámbito de las universidades norteamericanas, que son las que mejor responden al modelo de una universidad empresarial. Más que instrumentos novedosos para solucionar los problemas que enfrenta actualmente la gestión universitaria, la inclusión de estas técnicas busca cambiar la cultura académica, tornándola más abierta a la preocupación por la administración y los cambios en el ambiente institucional.

En general, la reacción de las universidades frente a las nuevas reglas de juego impuestas por los Estados y por el mercado, hay que evaluarla teniendo presente algunas premisas importantes que hacen a la esencia de su funcionamiento organizacional. En principio, hay dos elementos que diferencian claramente a las universidades de las empresas. En primer lugar, son instituciones cuya principal actividad es la transmisión y producción de conocimiento. Esto otorga una autoridad especial al saber esotérico de los campos disciplinarios. Se conforman así sistemas de base pesada cuya jerarquía organizacional es, como afirma Clark, plana y flojamente acoplada. En segundo lugar, sus objetivos son múltiples y no existe un indicador claro (como la ganancia) que permita medir el éxito o el fracaso de cada uno de ellos. Tampoco es posible

aislar los insumos que contribuyen en forma individual a la producción de cada objetivo. Esto motiva que medir la productividad de la enseñanza académica sea una tarea prácticamente imposible. Todo esto explica que no sea fácil trasladar técnicas de uno a otro ámbito.

Otro tema a considerar es la disponibilidad de información válida y confiable para que el gobierno pueda regular a las IES a través de los mecanismos de evaluación y de financiamiento que se han propuesto en los últimos años. En este aspecto se debe tener en cuenta que no necesariamente se debe suponer que hay una alineación perfecta entre los objetivos del gobierno y los de las universidades. En este caso, los incentivos que se generan a través de las políticas estatales pueden no motivar a los agentes en el sentido que originalmente se desea. Existe además una situación de información asimétrica por la cual las universidades disponen de información sobre su funcionamiento real que no está en manos del gobierno. A su vez, el gobierno sólo podrá elaborar indicadores que midan la calidad y la eficiencia que sean apropiados y válidos si disponen de esta información. En este contexto de información asimétrica y de falta de confianza entre el gobierno y las universidades, éstas sólo estarán dispuestas a suministrar aquella información que las beneficia o al menos que no las perjudica. En este caso se pueden generar efectos no deseados como los que se observan en el Reino Unido. De todo esto se extrae la conclusión de que hay instrumentos de regulación que funcionan bien en una situación de información perfecta, pero que son inapropiados cuando la información es imperfecta y cuando no están alineados los objetivos a maximizar por parte del gobierno y por parte de las universidades.

En este aspecto se apoya la conclusión de Van Vught (1989) cuando, después de analizar las tentativas de varios gobiernos europeos por propiciar reformas curriculares en las universidades, concluye que la innovación en éstas sólo ocurre cuando los grupos académicos están convencidos de la importancia de estos cambios. Si no se genera un espacio de confianza entre el Estado y las universidades, las políticas que aquél emprenda a través de regulaciones e incentivos, pueden no generar los resultados esperados.

---

# Apéndice 1

---

## **PRIMERA PARTE** **Planificación y Administración Estratégica**

### **Las ideas estratégicas de la administración**

La planificación estratégica fue una de las ideas que ingresó con fuerza en el ámbito de la educación superior en los últimos años, especialmente en las universidades norteamericanas. En las páginas que siguen, se comentan los principales conceptos de la administración y el planeamiento estratégico, con el propósito de orientar el análisis a su aplicación al campo de la educación universitaria.

Es en la década del sesenta cuando aparecen las primeras ideas ligadas a la estrategia en la administración de empresas debido a los cambios que son reclamados desde el ámbito empresarial en lo concerniente a las prácticas administrativas y de gestión en las organizaciones. Ellas estaban ligadas en su gran mayoría a la exigencia de una actitud estratégica y de anticipación a los hechos.

La literatura sobre el tema coincide en que el concepto de *estrategia* es tomado del contexto militar y requiere de la existencia de un plan previo, de recursos necesarios para su implementación y de cierta habilidad a fin de permanecer alerta a los cambios.

En el campo de la administración, la estrategia hace referencia a la adaptación de los recursos y habilidades de la organización a las exigencias del entorno que se supone cambiante, aprovechando las oportunidades y evaluando los riesgos en función de los objetivos institucionales. Es el camino o recorrido que la empresa sigue —adaptándose permanentemente al contexto— para lograr sus objetivos.

Otros autores la definen como la determinación de objetivos básicos de largo plazo de la empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para el logro de dichos objetivos. La estrategia se ocuparía, entonces, de la dirección en la que serán aplicados los recursos humanos y materiales con el fin de aumentar la posibilidad de lograr objetivos seleccionados (Hermida et al., 1990).

Como se puede advertir, existen dos tipos de concepciones sobre la estrategia: por un lado, las que relacionan la estrategia directamente con un plan de acción en pos del logro de objetivos determinados; por el otro, las que definen estrategia de tal manera que permiten incluir en ella los objetivos y metas que el plan pretende alcanzar. A propósito de esta última concepción, no se puede determinar si la inclusión de objetivos y metas en la idea de estrategia sólo se refiere a su identificación como tales o si implica la determinación misma de tales objetivos y metas. Esto puede llegar a adquirir relevancia si es que se plantean cuestiones acerca de la persona que ha de desempeñar el papel de formular estrategias dentro de una estructura organizativa.

El concepto de *planificación estratégica* aparece por primera vez en un trabajo de Chandler (1962), donde se la define como

*“...un procedimiento formal para adoptar decisiones que involucran objetivos generales de la organización y que afectan su futuro. Este procedimiento parte de la fijación de tales objetivos para preguntarse sobre la posición actual de la organización y se desarrolla alrededor de elementos claves como insumos, orientación de la dirección, entorno, evaluación y selección de estrategias, planificación, implementación y control”* (Hermida et al., 1990).

El concepto de planificación estratégica ha evolucionado, siendo reemplazado por el de administración estratégica. Es a partir de la aceleración en los cambios de entorno y la incidencia de éstos en el desempeño de la organización, que se impulsó la incorporación de variables de contexto y otro tipo de factores (por ejemplo, los psicológicos y políticos) a los procedimientos utilizados para la toma de decisiones. La utilización de la administración en una empresa implica que *“la estrategia*

guía todos los pasos de la organización y en función de ella se adecuan todos los procesos administrativos e incluso la estructura de la organización” (Hermida et al., 1990).

Lo novedoso de la *administración estratégica* radica en la incorporación de elementos del entorno (o ambiente) al proceso de planificación estratégica. Es decir que la administración estratégica incluye el concepto de planificación estratégica.

Ahora bien ¿cómo se lleva a cabo la administración estratégica dentro de una organización? La literatura sugiere que estos “*procedimientos formales para la toma de decisiones*” pueden ser sistemas de asignación presupuestaria, pronósticos de rentabilidades, costos y exigencias de capital, análisis de punto de equilibrio, programación lineal, simulaciones, análisis econométricos y teoría de los juegos. Si bien la adopción de decisiones estratégicas y la creación continua de nuevas opciones se mencionan como métodos del pensamiento estratégico, éstos no pueden ser comparados con los anteriores y resultaría útil incluirlos en otra categoría ya que carecen de rigurosidad instrumental.

### **Los tres modelos de las ideas estratégicas**

Es posible distinguir tres modelos dentro de la evolución que ha tenido la planificación estratégica. Ellos son la *estrategia lineal*, la *estrategia adaptativa* y la *estrategia interpretativa*.

#### *Modelo de Estrategia Lineal*

Postula que una organización, una vez que ha identificado los objetivos que persigue, genera alternativas para alcanzarlos y toma decisiones necesarias para realizar la implementación de los mismos. Se realiza por medio de un proceso racional. Si embargo, para que las decisiones planeadas tengan éxito, es necesario que aquello que fue decidido por la dirección de la institución, sea llevado a cabo por la totalidad de la organización.

Aquí, el entorno o ambiente resulta un elemento molesto pero necesario para la institución. No llega a ejercer demasiada influencia sobre la



organización ya que la distancia que media con esta última es lo suficientemente grande como para que la organización se sienta alejada de lo que sucede en el exterior. Se supone que el contexto en el que opera la organización es relativamente estático y en el caso de no serlo, la organización tiene la capacidad como para permanecer distante.

Este modelo enfatiza temas tales como la identificación de objetivos organizacionales, el planeamiento racional, la revisión de programas y el correcto establecimiento de prioridades. Sin embargo, no es capaz de captar toda la complejidad del problema estratégico, ya que no incluye en su análisis otro tipo de variables que hagan referencia al ambiente. Por ambiente, entorno o contexto, se entiende un macrosistema organizacional complejo, compuesto por elementos heterogéneos que impactan de manera diferente a la organización (Chaffee, 1985). Se pueden mencionar como ejemplos los factores técnicos, económicos, informáticos, psicológicos o políticos. La necesidad de cambio da lugar al surgimiento del segundo modelo.

#### *Modelo de Estrategia Adaptativa*

La organización y cada una de sus partes se encuentran en un proceso de cambio y puede actuar adelantándose a los sucesos (proactivamente) o reaccionando frente a los mismos (reactivamente). La importancia radica en el contexto, pues éste indica que en el exterior existen tantos riesgos como oportunidades que la organización no puede ignorar: los primeros constituyen amenazas para el crecimiento y la supervivencia, las segundas son posibilidades que deben ser aprovechadas.

A partir de sus capacidades y recursos, la organización deberá evaluar en qué condiciones se encuentra para explotar dichas oportunidades y para asumir riesgos. El monitoreo del ambiente y la generación de cambios se convertirá en una situación continua y permanente.

#### *Modelo de Estrategia Interpretativa*

Sugiere que la estrategia depende fuertemente de símbolos y normas, que está orientada hacia situaciones de conflictos y de consenso, donde el lenguaje y la comunicación se tornan elementos a tener en cuenta

dentro de la institución.

Basado en un contrato de tipo social —antes que organizacional— considera que la organización es un conjunto de acuerdos cooperativos entre individuos libres. Por lo tanto, lo que define la permanencia de los individuos en la organización es la habilidad de ésta para captarlos y hacerlos cooperar en un intercambio beneficioso. Dentro de este modelo, los elementos que se convierten en fundamentales son el manejo de significados, la construcción de símbolos y el énfasis en la legitimidad (Chaffee, 1985).

En síntesis, los modelos que tratan de explicar la estrategia se han movido desde una orientación dirigida fundamentalmente al logro de objetivos a partir de procesos racionales, hacia una orientación que incorpora factores exógenos que impulsan a la organización a cambiar junto con ellos (del modelo lineal al modelo adaptativo). Luego el movimiento ha sido del cambio en respuesta al contexto, a la incorporación de elementos relacionales y de conducta (del modelo adaptativo al modelo interpretativo). En este proceso se puede observar entonces la incorporación y asimilación gradual de ideas administrativas más polares como son las de la escuela clásica, cuyo énfasis está puesto en la racionalidad, y las de la escuela de las relaciones humanas que acentúa la variable relacional del grupo y del individuo.

Por último se pueden visualizar similitudes y diferencias entre los tres modelos mencionados precedentemente. En relación al contexto, el modelo interpretativo se acerca al modelo lineal ya que la organización y el ambiente se conectan de manera similar en ambos. La diferencia fundamental consiste en que el modelo lineal se relaciona con el contexto vía acciones instrumentales de la organización, mientras que el modelo interpretativo lo hace a través de acciones simbólicas y de comunicación.

Tanto el modelo adaptativo como el modelo interpretativo tratan la organización y su ambiente como un sistema abierto y complejo. No obstante, la complejidad dentro del modelo de estrategia adaptativa es de tipo estructural mientras que la del modelo interpretativo es de tipo actitudinal.

## Sumario de los principales conceptos de estrategia en los modelos lineal, adaptativo e interpretativo

Variable	Lineal	Adaptativa
<b>Definición</b>	'... determinación de los objetivos básicos de largo plazo de una empresa y la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para llevar a cabo dichos objetivos' (Chandler 1962)	'... se refiere al de combinación y al manejo de los riesgos del entorno y la asignación de los recursos de la organización en esas oportunidades'
<b>Contexto</b>	Fuerzas competitivas	Preferencias del consumidor
<b>Naturaleza de la estrategia</b>	Planeamiento	Alcanzar una ventaja competitiva a través de los riesgos, oportunidades y recursos
<b>Énfasis</b>	Objetivos y acciones	Cambio organizacional
<b>Objetivo</b>	Logro de metas	Ajuste con el entorno
<b>Comportamiento estratégico</b>	Cambio de mercados y productos	Cambio de estilo de vida
<b>Conceptos</b>	Planeamiento estratégico, formulación de estrategias e implementación	Administración de riesgos, estrategia, predicción, diseño estratégico
<b>Instrumentos</b>	Planeamiento formal nuevos productos, configuración de productos y negocios, segmentación de mercados, participación de mercado, fusiones y adquisiciones, diversidad de productos	Precio, política de marketing, diferenciales, cambio de autoridad, gestión de riesgos, integración

Fuente: Chaffee, 1985.

## **La administración estratégica aplicada a las empresas**

La utilización de la administración estratégica ha sido difundida ampliamente en el ámbito empresarial durante las últimas décadas. De la misma manera, la aplicación que se ha realizado de este enfoque ha sido muy vasta. Es por ello que los trabajos que analizan la administración estratégica en las empresas pueden estar referidos a cuestiones muy disímiles. Por ejemplo, pueden estar orientados a la implementación de nuevas estrategias de producción, a la gestión de los recursos humanos, a la tecnología, a la puesta en marcha de nuevos programas de control de calidad, a la importancia de las estrategias de lanzamiento de un negocio sobre las futuras tasas de crecimiento de la actividad, o a la vinculación entre las características de los *top managers* y las estrategias en el desempeño y resultado de las empresas (Thomas et al., 1991).

En cualquiera de los casos antes mencionados, el procedimiento que generalmente se sigue es *'la formulación o redefinición de estrategias prioritarias alternativas, la especificación de actividades o tareas necesarias que las estrategias suponen, y la comparación y evaluación de todas las alternativas, con el objeto de determinar cuáles serán realizadas'* (Garvin, 1993).

Desde una óptica instrumental, se ha observado que entre las herramientas más utilizadas para planificar o administrar estratégicamente, las empresas recurren a la redacción de informes de actuación y evaluación, la creación de mecanismos de remuneraciones e incentivos que permitan hacer coincidir los objetivos de los empleados con los de la empresa, el diseño de procesos de información, los análisis de amenazas y oportunidades del entorno y de fortalezas y debilidades de la organización, los estudios de mercado y el seguimiento sistemático de mercados de bienes y activos.

En cuanto al grado de desarrollo que las ideas estratégicas tienen dentro de las organizaciones, se puede afirmar que se encuentra extensamente difundida la utilización de los dos primeros modelos mencionados: el de estrategia lineal, que se encontraría superado, y el de estrategia adaptativa, ya consolidado.

El modelo interpretativo se estaría introduciendo en los últimos años, y estaría coexistiendo con el modelo adaptativo. En las diversas empresas puede observarse la existencia de elementos propios del modelo interpretativo, a saber, la importancia de la comunicación, el conflicto, el *empowerment*, el trabajo en equipo y el liderazgo. Estos elementos se traducen en la búsqueda de mecanismos de incentivos que posibilitan la solución de problemas de agencia entre gerentes y accionistas, poniendo énfasis en la comunicación tanto intraorganizacional como entre organización y clientes externos, en la disseminación de información más generalizada a todos los niveles de la empresa, en la preocupación por la capacitación de los empleados y, dentro de ésta, en la prioridad dada a temas relativos al conflicto organizacional, oratoria, negociación y construcción de equipos de trabajo.

No obstante, el avance del modelo interpretativo es bastante reciente y ello se evidencia en los resultados de un estudio realizado para empresas australianas (Kelly et al., 1987), donde las conclusiones de la investigación sobre la aplicación de la administración estratégica en las organizaciones, son más coherentes con el modelo adaptativo.

Algunas conclusiones sobre estudios realizados permiten afirmar que los criterios de evaluación de desempeño que utilizan las empresas son variados y comprenden más de un indicador. Muchos de estos indicadores también se utilizan para evaluar el desempeño del personal, como por ejemplo los beneficios a corto plazo. Si bien el uso de la planificación en los niveles superiores de la gerencia está difundido, el que se le da en los niveles medios de la jerarquía es moderado y podría ser mejor aprovechado.

En la mayoría de la empresas, se entiende por administración estratégica un proceso de asignación de recursos y un medio para desenvolverse frente a situaciones de incertidumbre, evitando altos niveles de riesgo. En consecuencia, lo más frecuente es que hagan uso de modelos financieros.

El resultado de los análisis estratégicos debe ser comunicado a los responsables funcionales de la organización y luego disseminarlo entre el personal, lo cual permite la creación de una cultura de la planificación.

Por otra parte, está demostrado que el nivel de desempeño en relación a los resultados alcanzados por la planificación estratégica está positivamente correlacionado con el tamaño de las empresas, en términos de ingresos.

Se puede afirmar que la implementación de la planificación estratégica puede lograr buenos resultados sólo cuando se integra un proceso continuo de planificación estratégica con las responsabilidades de la gerencia. Para ello es necesario trasladar los objetivos a términos operacionales factibles de medición, que permitan asignar responsabilidades y controlar resultados. En este punto, el concepto de administración estratégica —es decir, la planificación sumada a la gerencia y centrada en la acción— se vuelve crucial.

### **Algunas observaciones acerca de las estrategias en las universidades**

La naturaleza propia de las universidades implica que, en la determinación de estrategias, se requiera de experiencia especializada, y que muchas de las decisiones —algunas de las cuales se refieren a la definición de los elementos básicos de la misión, como enseñar e investigar— sólo pueden ser hechas por profesores individuales. Otras, en cambio, son tomadas por grupos colegiados y otras por administradores centrales. Esto corresponde al tipo de organización conocida como burocracia profesional (Mintzberg, 1979).

Los procesos decisorios de las universidades se encuentran en manos de muchos actores y la mayoría de las estrategias pertenecen a la universidad como un todo, aunque algunas veces sólo alcanzan a algunas de sus partes (Van Vught y Maasen, 1994). Por este motivo, una estrategia específica tanto puede ser seguida por un profesor como por una estructura administrativa o un cuerpo colegiado.

Cuando se producen cambios en las estrategias de las universidades, estos ocurren constante y gradualmente, como una respuesta al entorno, y con independencia de quién las lleve a cabo (un profesional, un cuerpo colegiado o una administración superior). Aun así, la mayoría de las universidades son estables en sus estrategias en sentido amplio, mientras que en sentido restringido se consideran cambiantes.

Las estrategias relevantes en una universidad están asociadas con la misión institucional ya que se presentan como un común denominador en todas las universidades. Es por ello que no están influidas en forma directa por lo que sucede dentro de cada institución en particular.

### **Las ideas de administración estratégica en educación superior**

Si se analizan las estrategias universitarias a la luz de las ideas administrativas, se puede afirmar que, a pesar de que es posible encontrar elementos del pensamiento estratégico aplicados a la educación superior, su utilización se encuentra bastante atrasada en comparación con la evolución que han tenido en la esfera de los negocios. No obstante, existe cierto consenso en que la administración estratégica puede brindar a la educación superior lo que ésta necesita.

Para Chaffee (1985) parecería que la mayor parte del trabajo conceptual realizado en educación superior hubiese seguido las premisas del modelo de estrategia adaptativa que ofrece a las universidades una mayor conciencia acerca del contexto y la necesidad de anticiparse a los cambios. Con todo, Chaffe centra su atención en la aplicabilidad de los tres modelos de estrategia en educación superior y discute la superioridad de alguno de ellos para ser llevados a cabo en instituciones de este tipo. En este sentido, señala que el modelo de estrategia interpretativo resultaría el más acertado ya que pondría el énfasis en tópicos relativos a la percepción, la motivación, el consenso y la legitimidad.

Adicionalmente deja abierto el tema de la adaptación en el contexto de las universidades. Así, la adaptación de una universidad a su entorno podría alejar a la institución tanto de su misión como de los objetivos que definen su identidad (por ejemplo, la excelencia académica o las investigaciones básicas).

En cambio, Van Vught y Maasen afirman que muchas instituciones educativas utilizan el modelo de planificación lineal para la formulación de estrategias, aunque sostienen que éste no es aplicable a las universidades ya que muchas instituciones están organizadas de manera fragmentaria y no concentrada y están orientadas al conocimiento y no a un producto. Tanto Van Vught y Maasen como Chaffee coinciden en que

el modelo llevado a la práctica en este tipo de instituciones es el modelo de estrategia adaptativo. En síntesis, las universidades tendrían un lugar dentro de este modelo, por más que no estén representadas todas las variables y que tales instituciones educativas no sean tan “abiertas” como el modelo presupone.

Ahora bien, ¿es posible trasladar modelos de planificación estratégica utilizados en las empresas a instituciones académicas? ¿Qué tipo de diferencias pueden surgir en el traspaso de estas técnicas y metodologías de organización en educación superior? En el análisis comparativo que realizan Kelly y Shaw (1987), los autores tratan de dar respuesta a estos interrogantes. Entre sus conclusiones más importantes se menciona la diferencia de objetivos que presentan ambos tipos de organizaciones. Mientras que las empresas priorizan el retorno de la inversión y el capital, las instituciones de educación superior priorizan la excelencia académica. No obstante, ambas organizaciones consideran de suma importancia el liderazgo y la calidad, así como la formulación cuantitativa y cualitativa de las metas. En cuanto al logro de estas últimas, resulta claro que para las empresas es responsabilidad de la gerencia; no ocurre lo mismo, sin embargo, en las universidades.

Lo más interesante de esta investigación es el significado que tiene el proceso de planeamiento para una universidad y para una empresa. La primera considera al proceso de planeamiento como un medio para solucionar conflictos, mientras que la segunda lo considera como una herramienta para manejar la incertidumbre y evitar riesgos. No obstante, ambas organizaciones lo consideran como un proceso de asignación de recursos: las universidades enfatizan la predicción y el planeamiento, mientras que las empresas destacan los aspectos financieros.

Rudzki (1995), en su trabajo sobre la aplicación del enfoque administrativo a la internacionalización de la educación superior, presenta un ejemplo de implementación del modelo de administración estratégica en las universidades. A partir de las fases que allí puntualiza, se pueden observar claramente muchos de los elementos teóricos ya mencionados.

El autor considera fundamental, desde el punto de vista estratégico, internacionalizar su institución y aplicar diferentes pasos de la administración



estratégica a ese objetivo. Comienza con una primera fase donde realiza un análisis estratégico. Para ello, analiza el ambiente de la institución a través de lo que denomina análisis PEST (político, económico, social y tecnológico). Las variables políticas objeto de análisis fueron la política pública en educación superior del país (Gran Bretaña), la posibilidad de introducir aranceles, la disminución de préstamos para estudiantes y la política de capital humano de la Unión Europea. Las variables económicas tomadas fueron: el monto del déficit presupuestario nacional, las restricciones financieras en el gasto de capital de las universidades, la baja inflación y la necesidad de reclutar estudiantes que paguen el arancel completo. Las variables sociales elegidas fueron el alto nivel de desempleo, el exceso de demanda de vacantes universitarias y el inglés como idioma internacional. Por último, las variables tecnológicas fueron el creciente nivel de capacitación requerido, la creciente disponibilidad de información tecnológica y la facilidad de las comunicaciones y el transporte.

Otro paso para el análisis del ambiente fue la recolección de información que incluyó el plan y la misión de la organización, el número total de estudiantes, el número de estudiantes extranjeros, el número de empleados de la universidad (profesores, administrativos y técnicos), el número total de cursos (cursos con un enfoque total o parcialmente internacional y cursos sin ninguna posibilidad de tener un enfoque internacional), las relaciones con otras instituciones, los contratos de consultoría, el grado de conocimiento de otros idiomas por parte de los profesores, la experiencia de los docentes de enseñar y trabajar en el extranjero, la pertenencia a cuerpos de profesionales internacionales, la investigación y las publicaciones, la concurrencia a conferencias internacionales y la disposición para involucrarse en actividades internacionales. Por último, para el análisis del ambiente, señala la identificación de oportunidades y amenazas externas.

Más adelante Rudzki se centra en los recursos con los que cuenta y se concentra en las fortalezas y debilidades internas de la propia institución, en sus objetivos y expectativas y en su cultura organizacional. En una segunda fase se realiza la elección estratégica. Para ello, se generan alternativas, como por ejemplo el nivel deseable de enseñanza e investigación, la educación de masas o de élites, la internacionalización o no de la escuela de negocios y la naturaleza generalista o especialista de

los estudios. También se analiza el desarrollo organizacional de la institución, que incluye la asignación de recursos para la creación de puestos de especialistas y de la oficina internacional, el establecimiento de vínculos fuertes con instituciones asociadas y la extensión de relaciones con la industria y el comercio.

Asimismo, contempla la innovación curricular, el desarrollo del *staff* y la movilidad de los estudiantes. En cuanto al primer punto, analiza la duración de las carreras con enfoque internacional, la cantidad de estudiantes por año en ellas, sus nacionalidades, el ofrecimiento obligatorio de idiomas extranjeros, la frecuencia de las clases y la experiencia internacional de trabajar o estudiar en el extranjero por parte de los alumnos. En relación con el desarrollo del *staff* de profesores, los ítemes analizados son, entre otros, las facilidades con que cuentan los profesores para aprender idiomas extranjeros, el apoyo financiero para concurrir a conferencias internacionales, las oportunidades de investigación, el tiempo dedicado para la generación de publicaciones, las oportunidades de intercambio de docentes y el reclutamiento de profesores con experiencia internacional. Finalmente, en lo que respecta a la movilidad de estudiantes, los aspectos que se señalan son el reclutamiento de estudiantes extranjeros, la existencia de programas de intercambio, la disponibilidad de puestos de trabajo en el extranjero, los viajes como métodos de enseñanza y la disposición al aprendizaje de idiomas extranjeros, entre otros.

La selección de algunas de las alternativas señaladas es seguida por su evaluación. Esta evaluación se hace desde un punto de vista financiero, considerando tanto los aspectos positivos (oportunidades y fortalezas) como los negativos (amenazas y debilidades) del entorno y de la institución. Por último, se selecciona la estrategia.

En una tercera fase, se lleva a cabo la implementación de la estrategia. Esta consta de tres pasos: el planeamiento en la asignación de recursos (finanzas, *staff*, oficinas, ubicación de los alumnos, etcétera), el análisis de la estructura organizacional y la determinación de los recursos humanos y sistemas de trabajo a utilizar.

Rudzki reconoce, finalmente, que el esquema de trabajo propuesto se ajusta a lo que se les está requiriendo cada vez más a las universidades

en los países más desarrollados: desarrollar estrategias académicas. Este diseño de estrategias académicas significa reconocer que la educación superior está sujeta a condiciones del mercado y a una dura competencia (Keller, 1983).

## **SEGUNDA PARTE**

### **Administración o dirección por objetivos**

Los orígenes de las ideas sobre *administración por objetivos* (APO), o *dirección por objetivos* (DPO) se remontan también a la década del sesenta, y comienzan a utilizarse en educación superior algunos años más tarde. El auge de estas ideas parece haber tenido lugar en los años setenta, contemporáneamente con las de planificación estratégica. El pronto recibimiento de las primeras podría explicarse por la simplicidad expositiva de sus ideas, aunque su aplicación no parece haber resultado sencilla.

En primera instancia conviene conceptualizar qué se entiende por APO. Dentro de la literatura específica, Beach y Mahler (1972) la definen como un proceso para la fijación de metas, adecuado para fomentar la autogestión, cuyo propósito es aumentar la motivación y la satisfacción del trabajo, por una parte, e incrementar ganancias y mejorar la organización, por la otra. Koontz (1977) la considera como una herramienta de conducción.

Desde otra perspectiva, Lazzati (1996) definió la APO como “*un enfoque de la administración que toma como base el modelo de sistemas y se orienta al logro de resultados*”. Si la base teórica sobre la que se apoya la APO es el enfoque sistémico, puede valer la pena definir sistema. Se entiende por sistema un conjunto de partes coordinadas para alcanzar una serie de metas. Esto incluye los objetivos del sistema total, el medio en el que actúa el sistema y sus restricciones, los recursos del sistema, las actividades de cada componente del sistema y un método de dirección para alcanzar metas.

El enfoque de sistemas, sin embargo, no ha sido lo que más ha capturado la atención en las discusiones sobre la APO. Esto le ha cabido a los aspectos de conducción y al desarrollo de recursos humanos. De hecho, la mayor parte de la literatura referida a la APO está centrada en problemas tales como la dirección de gerentes y profesionales, la fijación de patrones de eficiencia para evaluar al personal, el aumento y la mejor administración de salarios, el logro de metas y los incentivos (Odiorne, 1978). Pese a ello, es normal encontrarse con una descripción acerca de cómo debieran ser ciertos elementos dentro de las organizaciones o de cómo debieran evolucionar los mismos para hacer posible la utilización de la APO.

Por el lado de los objetivos, existe consenso acerca de cuáles son las características que deben reunir. Los *objetivos* deben ser en primer lugar *medibles*, expresados en términos de resultados y no de actividades. En segundo lugar, *específicos* y acotados temporalmente, dado que cualquier intento de generalización de objetivos carece de sentido y tampoco es susceptible de medición. Deben ser *prioritarios*, de modo de poder concentrarse en resultados claves, privilegiando el uso de recursos en este sentido. Por otro lado, deben ser *coherentes* con los demás objetivos de la organización, siendo este aspecto esencial en un enfoque que incentiva la descentralización en la toma de ciertas decisiones. También, es preciso que los objetivos sean *desafiantes* y tendientes al mejoramiento permanente. Por último, deben ser *claros* y entendidos por aquellos que deben cumplirlos.

En la APO, los objetivos son fijados conjuntamente por el empleado y su jefe, y esto ha probado ser efectivo para el logro de la *motivación* del personal. La *participación* en la definición de objetivos y la *delegación* en cuanto a las actividades se enmarcan necesariamente en un estilo de liderazgo participativo y con capacidad de delegación.

Cuando se fijan objetivos se debe tomar la precaución de no poner énfasis en actividades sino en resultados. De hecho, una de las características más importantes de la APO ha sido cambiar el centro de atención desde el proceso hacia los resultados. Otro de los peligros que se corren al establecer objetivos, es exponerse a la inflexibilidad de los objetivos obsoletos. Esto no significa que los objetivos deben estar cambiando continuamente. Significa, en cambio, que la atención sobre los mismos

debe ser permanente para identificar cuándo es menester su redefinición y cuándo no.

Sin duda, la APO requiere que aquellos que participan en la determinación de metas cuenten con capacidad e idoneidad suficiente y con recursos necesarios para lograr los objetivos que fueron propuestos. Esto introduce otro tema que es la asignación de recursos presupuestarios a aquellas unidades que tienen a su cargo el cumplimiento de objetivos. Frecuentemente se relaciona la APO con los *presupuestos por programa* (PPP). Resulta evidente que la APO requiere de grados de descentralización en la toma de decisiones que resultan indispensables para llevar a la práctica este enfoque gerencial.

La marcada *descentralización* y la *autogestión* en las actividades y en la toma de decisiones requieren, también, de una coordinación organizacional importante. Así, si esta técnica se generaliza dentro de una organización sin que exista la debida integración de los objetivos parciales dentro de los objetivos institucionales, se pueden desarrollar acciones que vayan en contra de las líneas estratégicas generales de la organización. Pocos autores mencionan esta dificultad. Sobre el particular, Beach y Mahler (1972) señalan que resulta *‘evidente la necesidad de entrelazar los objetivos en forma horizontal entre departamentos y verticalmente. Este proceso requiere de cierta capacidad de negociación’*.

Una vez que los objetivos han sido fijados y que ha sido puesta en funcionamiento la maquinaria de la organización para alcanzarlos, es necesario su control y revisión periódica. El control de la gestión en estos casos tiende a tratarse como *autogestión*.

La aplicación de la APO no ha estado exenta de problemas. Ello hace necesaria la observación de las limitaciones que tiene y de los problemas inherentes a su implementación. Koontz (1977) enumera algunos factores que es preciso tener presentes. En primer término, los objetivos suelen ser difíciles de establecer. Por ejemplo, determinar cuál es la meta razonable y cuál el horizonte temporal adecuado no es sencillo y muchas veces se puede caer en metas de corto alcance que vayan en detrimento de las metas de largo plazo.

Adicionalmente, un esquema de dirección basado en objetivos podría no dar una información exacta acerca del desempeño individual. Esto se debe a la existencia de causas externas que pueden llegar a influir en los resultados finales.

Por otra parte, al acentuarse tanto el logro de objetivos, se pueden dejar en segundo plano aspectos importantes que hacen al trabajo en sí, de la misma manera que se puede ocasionar una búsqueda de objetivos propios a expensas de los de la organización. Levinson —en su trabajo *Dirección por Objetivos: ...pero ¿de quién?*— centra la discusión sobre este tópico. Los aportes más recientes de la teoría de principal y agente, desde la esfera económica, permiten pensar en la aplicación de mecanismos de incentivos que contrarresten este problema. Así, se deja entrever que la APO ha sido utilizada en muchas organizaciones con este objetivo, como una herramienta para evaluar el desempeño del personal jerárquico y determinar los incrementos salariales.

Beach y Mahler (1972) opinan que, para que la APO tenga éxito, se requiere que la dirección superior conozca el programa y el planeamiento y que todos los miembros de la organización hagan un seguimiento riguroso de los objetivos. Así, el procedimiento de fijación de objetivos debe ser práctico y simple, y los gerentes deben estar entrenados para ayudar a los subordinados a fijar objetivos realistas.

Para Odiome (1977), los fracasos de la dirección por objetivos se deben a tres razones fundamentales. En primer lugar, la actitud hacia el cambio es difícil de lograr. En segundo lugar, el estilo de mando que se necesita implica una mayor participación. Por último, las metas no pueden ser cambiadas con mucha frecuencia.

De la evaluación en la aplicación de la APO se pueden extraer algunas conclusiones. En general, parece funcionar mejor cuando los objetivos son económicos y no así cuando se trata de metas difíciles de medir económicamente. Los aspectos funcionales resultan fáciles de entender, pero la reorientación de la conducta de los actores (distintos niveles gerenciales, jefes y empleados) resulta mucho más compleja. Como se menciona más arriba, la mayores discusiones alrededor del enfoque se han relacionado con los aspectos de conducción. Sin embargo, conviene

recordar, siguiendo a Chaffee (1985), que la utilización de la APO y el presupuesto por programa han contribuido a aumentar la eficiencia y el sentido económico en la utilización de recursos dentro de las organizaciones y de las universidades.

Lazzati (1996) tiene una visión optimista acerca del futuro de la APO. Considera que la actualidad de estas ideas para algunos sigue siendo valiosa mientras que para otros ya no cuenta. Sin embargo, se trata de una técnica ampliamente difundida y merecería ciertos ajustes para poder ser aplicada de manera tal que se pueda integrar con conceptos y técnicas que fueron desarrollados posteriormente. Uno de los principales ajustes debiera ser un equilibrio en la orientación a resultados. Dado que la APO se define como un enfoque de administración que tiene como base el modelo de sistemas y que se orienta a resultados, se pretende que esta concepción se integre con la orientación a las personas. Esto parece lograrse mediante el incremento de la participación y la delegación y a través del necesario equilibrio entre éstas dentro de cada situación. Esto es conocido con el nombre de *liderazgo situacional* y ha sido un enfoque desarrollado posteriormente al enfoque de la APO. Adicionalmente, que los gerentes presten mayor atención no sólo a los resultados sino también a las variables externas que influyen en el desempeño y al monitoreo de las actividades dentro del proceso, es una actividad que colabora con el ajuste hacia el logro de un mayor equilibrio en la orientación a resultados.

En segundo lugar, Lazzati observa que la APO presenta el problema de provocar en el empleado una actitud de preocupación por cumplir con los objetivos propios, aun a expensas de los objetivos de los demás empleados e incluso a expensas de los objetivos de la organización misma. Si a esto se le suma un sistema de evaluación de desempeño y recompensas basado en el individuo, esta situación suele agravarse. Por ello propone la construcción de equipos (*Team Building*) en todos los niveles y sectores para equilibrar este aspecto. En tal sentido, los cursos de acción que puede tomar la gerencia son el ejercicio del liderazgo personal con estilo comunicativo y participativo, el cambio de las condiciones que hacen a la evaluación de desempeño y al régimen de recompensas, y la constitución de grupos de trabajo integrados.

Lazzati llama la atención sobre el punto a partir del cual se desarrolla la APO, la estructura organizativa. Esto representa cierto enfoque vertical de la cuestión, que cuenta con algunas limitaciones. Por lo tanto, debería ser complementado con una visión horizontal que tenga en cuenta los procesos que cruzan los sectores del organigrama, como lo es la reingeniería de procesos, que en los últimos años ha sido el núcleo central para el mejoramiento de la calidad, y el incremento de la productividad.

Finalmente, tanto el *benchmarking* (según Boxwell, 1994, el proceso de identificar, analizar y adaptar de modo sistemático las prácticas de gestión y administración más efectivas que se utilizan en las organizaciones para mejorar los resultados de otra organización), que es una forma de APO, como la planificación estratégica pueden incorporar aspectos más integrales al enfoque que se está analizando. Concretamente, cualquier sector de la organización en el momento de establecer sus objetivos cuenta con su propio análisis estratégico. De esta manera, tanto la planificación o administración estratégica como la administración por objetivos se pueden llegar a ver como enfoques complementarios.

Por lo tanto, sea que se adopten enfoques al estilo APO o enfoques de la administración estratégica, sea que ambos se utilicen complementariamente, ahora es preciso llevar la discusión al campo de la toma de decisiones, en el marco de la cual ambos enfoques se aplican, especialmente dentro de las instituciones de educación superior.



---

# Apéndice 2

---

Estatutos de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Sur.

## Estatuto de la Universidad de Buenos Aires de 1958/1960, vigente en la actualidad

<b>Tema</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Estructura</b>
<i>Condiciones de admisibilidad</i>	Consejo Directivo propone	Consejo Su
<i>Certificaciones</i>	Decano firma	Rector firma
<i>Designación de profesores</i>	Consejo Directivo propone regulares y acuerda interinos	Consejo Su concursos
<i>Destitución de profesores</i>	Profesores, graduados o alumnos acusan, Consejo Directivo propone regulares y destituye interinos	Consejo Su juicio acad regulares
<i>Designación del rector</i>	...	Asamblea l
<i>Designación del decano</i>	Consejo Directivo elige	...
<i>Calendario académico</i>	Consejo Directivo fija	...
<i>Programas de materias</i>	Profesor proyecta, Consejo Directivo aprueba	...
<i>Planes de carreras</i>	Consejo Directivo proyecta	Consejo Su
<i>Presupuesto</i>	Consejo Superior proyecta	Consejo Su
<i>Aranceles</i>	...	Consejo Su
<i>Creación de facultades</i>	...	Consejo Su Asamblea l
<i>Reforma del estatuto</i>	...	Consejo Su Asamblea l

## Estatuto de la Universidad de Buenos Aires de 1958/1960, más lo previsto en la Ley de Educación Superior

<b>Tema</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Estructura interna</b>
<i>Condiciones de admisibilidad</i>	Consejo Directivo propone	Consejo Superior aprueba
<i>Certificaciones</i>	Decano firma	Rector firma
<i>Designación de profesores</i>	Consejo Directivo propone regulares y acuerda interinos	Consejo Superior fija concursos y designa
<i>Destitución de profesores</i>	Profesores, graduados o alumnos acusan, Consejo Directivo propone regulares y destituye interinos	Consejo Superior fija juicio académico y cesa regulares
<i>Designación del rector</i>	...	Asamblea Universitaria
<i>Designación del decano</i>	Consejo Directivo elige	...
<i>Calendario académico</i>	Consejo Directivo fija	...
<i>Programas de materias</i>	Profesor proyecta, Consejo Directivo aprueba	...
<i>Planes de carreras</i>	Consejo Directivo proyecta	Consejo Superior aprueba
<i>Presupuesto</i>	Consejo Superior proyecta	Consejo Superior aprueba
<i>Aranceles</i>	...	Consejo Superior fija
<i>Creación de facultades</i>	...	Consejo Superior propone, Asamblea Universitaria aprueba
<i>Reforma del estatuto</i>	...	Consejo Superior propone, Asamblea Universitaria aprueba

### Estatuto de la Universidad Nacional del Sur de 1995, vigente en la actualidad

<b>Tema</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Estructura</b>
<i>Condiciones de admisibilidad</i>	...	Consejo Ur
<i>Certificaciones</i>	...	...
<i>Designación de profesores</i>	Consejo Departamental designa auxiliares	Consejo Ur concurdad
<i>Destitución de profesores</i>	...	...
<i>Designación del rector</i>	...	Asamblea l
<i>Designación del director</i>	Colegio Electoral departamental	...
<i>Calendario académico</i>	...	...
<i>Programas de materias</i>	Consejo Departamental aprueba	...
<i>Planes de carreras</i>	...	Consejo Ur
<i>Presupuesto</i>	Consejo Departamental planifica	Consejo Ur
<i>Aranceles</i>	...	...
<i>Creación de departamentos</i>	...	Consejo Ur Asamblea l
<i>Reforma del estatuto</i>	...	Asamblea l

**Estatuto de la Universidad Nacional del Sur de 1995, más lo previsto en la Ley de Educación Superior**

<b>Tema</b>	<b>Infraestructura</b>	<b>Estructura interr</b>
<i>Condiciones de admisibilidad</i>	...	Consejo Universitario
<i>Certificaciones</i>	...	...
<i>Designación de profesores</i>	Consejo Departamental designa auxiliares	Consejo Universitario concurados y cont
<i>Destitución de profesores</i>	...	...
<i>Designación del rector</i>	...	Asamblea Universitc
<i>Designación del director</i>	Colegio Electoral departamental	...
<i>Calendario académico</i>	...	...
<i>Programas de materias</i>	Consejo Departamental aprueba	...
<i>Planes de carreras</i>	...	Consejo Universitario
<i>Presupuesto</i>	Consejo Departamental planifica	Consejo Universitario
<i>Aranceles</i>	...	...
<i>Creación de departamentos</i>	...	Consejo Universitario Asamblea Universitc
<i>Reforma del estatuto</i>	...	Asamblea Universitc

---

# Bibliografía

---

Abécassi, A. 1994. **The Policy of Contracts between the State and the Universities. A Quiet Revolution**, en *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*, OECD.

Albrecht, D. y Ziderman, A. 1992. *Funding Mechanisms for Higher Education*. World Bank Discussion Papers, N° 153.

Bateman, Thomas y Carl Zeithaml. 1989. **The Psychological Context of Strategic Decisions: A Test of Relevance to Practitioners**. *Strategic Management Journal* 10: 587-92.

Beach, David y Walter Mahler. 1972. **Dirección por objetivos. The Failure of Success**. American Management Association.

Berdahl, R. y Millett, J. 1994. **Autonomía y responsabilidad de la educación superior en los Estados Unidos**, en *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, Gedisa.

Bertrand, G. 1994. **The experience of Burgundy University**, en *Evaluation and the decision making process in higher education: French, German and Spanish experiences*. París: OECD.

Bornarel, J. y B. Levy. 1994. **The costs observatory for higher education institutions**, en *Evaluation and the decision making process in higher education: French, German and Spanish experiences*. París: OECD.

Boxwell, Robert. 1994. *Benchmarking para competir con ventaja*. Madrid: Mc Graw Hill.

Brennan, J. 1997 **Authority, Legitimacy and Change: The Rise of Quality Assessment in Higher Education**, *Higher Education Management*, Vol. 9, N° 1.

Brook, A. C. 1996. **Is complete autonomy necessarily desirable?**, *Higher Education Policy*, Vol. 9, N° 3.

Brown, M. A. y D. M. Wolf. 1995. **Planning for change**, *Higher Education Policy*, Vol. 8, N° 3.

Cantini, J. L. 1997. *La autonomía y la autarquía de las universidades nacionales*. Estudios 11. Buenos Aires: Academia nacional de Educación.

Carlson, S. 1976. *Access and Choice in Higher Education: Alternative Measures and Implications for Planning*. Davis, C.A.: Departmente of Agriculture, University of California at Davis.

Cave, Martin; Dodsworth, Ruth y Thompson, David (1995) **Regulatory Reform in Higher Education in the UK: Incentives for Efficiency and Product Quality**, en *The Regulatory Challenge*, Bishop, M.; Kay, M. y Mayer, C. (eds.) Oxford:Oxford University Press.

Cazenave, P. 1994. **The Challenge of Autonomy**, en *Evaluation and the Decision Making Process in Higher Education: French, German and Spanish Experiences*, OECD.

Chaffee, Ellen. 1985. **The Concept of Strategy: From Business to Higher Education**. *Academy of Management Review* 10: 89-98.

Clark, Burton. 1983. *The Higher Education System*. University of California Press.

Comité National d'Évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. 1996. **Contribution du Comité National d'Évaluation aux états généraux de l'université**, en *Bulletin* N° 21 (junio).

Dearing's Summary. Higher Education in the Learning Society. The National Committee of Inquiry into Higher Education (Julio 1997), *The Times Higher*, July 25 (1997).

Delfino, J. y Gertel, H. 1996. **Modelo para la asignación del presupuesto estatal entre las universidades nacionales**, en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*. Delfino, J. y Gertel, H. (Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.

De Miguel Díaz, Mario. 1995. **Autorregulación y toma de decisiones en las instituciones universitarias.** *Revista de Educación* 308: 63-80.

Dill, D. D., 1992, **Administration: Academic**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 1. Oxford: Pergamon Press.

Durand-Priborgne 1992, **France**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 1. Oxford: Pergamon Press.

Elam, Carol, A. Andrykowski y Emery Wilson. 1997. **Academic Medicine Concerns fo Basic Science and Clinical Departments: Using the Nominal Group Technique in Preparation for Strategic Planning.** *Higher Education Management* 9.1 (marzo): 105-15.

España. Boletín Oficial del Estado. 1983. Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. *Boletín Oficial del Estado* 209 (1º de septiembre).

Farrant, John y Afonso Lioudmila. 1997. **Strategic Planning in African Universities: How Relevant are Northern Models?** *Higher Education Policy* 10.1 (marzo): 23-30.

Feeser, Henry y Gary Willard. 1990. **Founding Strategy and Performance: A Comparison of High and Low Growth High Tech Firms.** *Strategic Management Journal* 11: 87-98.

Fernández, J. y M. A. Mateo. 1994. **The circular evaluative process of higher education: a Spanish sample.** En *Evaluation and the decision making process in higher education: French, German and Spanish experiences*. París: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

Ferraté, G. y F. Solà. 1994. **Evaluation and decision-making in the Universitat Politècnica de Catalunya.** En *Evaluation and the decision making process in higher education: French, German and Spanish experiences*. París: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

Ferris, J. M. 1991. **Contracting and higher education**, *Journal of Higher Education Policy*, Vol. 62, Nº 1.

Frank, A. 1990. **Adaptación del planeamiento estratégico.** *Nueva Dirección para la Investigación Institucional* 67 (otoño). Jossey-Bass Ed.



Fulton O. 1991. **Slouching towards a mass system: society, government and institutions in the United Kingdom**, *Higher Education*, N° 21.

Gade, M. 1992. **Boards of Trustees**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 2. Oxford: Pergamon Press.

Garvin, David. 1993. **Manufacturing Strategic Planning**. *California Management Review* (verano): 85-106.

Gaggero, J. 1996 (coordinador) *Propuestas alternativas de asignación de los recursos públicos entre las universidades nacionales*. PRES, Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina.

García de Fanelli, A. 1993. *La articulación de la Universidad de Buenos Aires con el sector productivo: La experiencia reciente*. Documento CEDES/96, Serie Educación Superior, Buenos Aires.

—. 1996a. *Estudios de posgrado en la Argentina: Alcances y limitaciones de su expansión en las universidades públicas*. Documento CEDES/114, Serie Educación Superior, Buenos Aires.

—. 1996b. *Asistencia financiera a los estudiantes: La experiencia internacional en los sistemas de educación superior*. Buenos Aires: CEDES. Inédito.

—. 1997a. *Las nuevas universidades del Conurbano Bonaerense: Misión, Demanda Externa y construcción de un mercado académico*. Documentos CEDES/ 117, Serie Educación Superior, Buenos Aires.

—. 1997b. *Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México* Buenos Aires, Cedes.

García de Fanelli, A. y A. M. Trombetta. 1996. *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*. Ministerio de Cultura y Educación, Serie de Estudios y Propuestas.

García Garrido, F. L. 1992. Spain. En B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 1. Oxford: Pergamon Press.

Green, M. 1995 **Transforming british higher education: a view from across the Atlantic**, *Higher Education*, Vol. 29, N° 29.

Hardy, Cynthia, Ann Langley, Henry Mintzberg y Janet Rose. 1993. **Strategy Formation in the University Setting**. *The Review of Higher Education* 6.4 (verano): 407-33.

Haugades, H. 1996. **Método de reparto de los aportes del estado destinado a las universidades en Francia**, en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*. Delfino, J. y Gertel, H.(Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.

Hansen, L. 1993. **Bringing Total Quality Improvement into the college classroom**, *Higher Education*, Vol. 25.

Hanushek, E. 1994. *Making School Work: Improving Performance and controlling costs*. Washington D.C. The Brookings Institution.

Hermida, Kastika. 1990. *Administración y estrategia*. Buenos Aires: Macchi.

Infomec. Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Junio de 1996, Año 1, N° 1.

Infomec. Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. noviembre de 1996, Año 1, N° 2.

Infomec. Boletín Informativo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria. Junio de 1997, Año 2, N° 3.

Johnes, J. y Taylor, J. 1990. *Performance Indicators in Higher Education*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

Keller, George. 1983. **Academic Strategy**. *Shaping an Academic Strategy*. The John Hopkins University Press. 140-63.

Kelly, Noel y Robin Shaw. 1987. **Strategic Planning by Academic Institutions- following the corporate path?** *Higher Education* 16: 319-36.

Koontz, Harold. 1977. **Dirección por objetivos: cómo hacerla eficiente**. *California Management Review* 20.1 (otoño): 5.

Lazzati, Santiago. 1996. **Administración por objetivos**. *Conceptos y Herramientas de Management*. Cuaderno 16.

- Lee, E. 1992. **Multicampus Universities**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 2. Oxford: Pergamon Press.
- Lenington, R. 1996. *Managing Higher Education as a Business*. American Council on Education, Oryx Press.
- Leslie, L. y Hearn, J. 1992. **Financing and Financial Management of Higher Education**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 1. Oxford: Pergamon Press.
- Lindsay, U. **Senior Administrative Personnel**, *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford, Pergamon Press, Volumen 1.
- Maassen, P. y Van Vught, F. 1992. **Strategic Planning**, *The Encyclopedia of Higher Education*. Tomo 2. Oxford: Pergamon Press.
- Martínez Tirado, J. F. 1992. Principios básicos y configuración del sistema educativo en la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. *Revista de Educación* [Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia], número extraordinario **La Ley General de Educación veinte años después**: 341-75.
- Mc Daniel, O. 1996. **The Paradigms of Governance in Higher Education Systems**, *Higher Education Policy*, Vol. 9, N° 2.
- McGuinness, A. C. 1994. **State Policy and Faculty Workload: Trends across the United States**, *Higher Education Policy*, Vol. 7, N°2.
- Millet, J. D. 1985. **Governance of higher education**, en *The international encyclopedia of education*. Oxford: Pergamon Press.
- Ministerio de Cultura y Educación. República Argentina. 1996a. *La Universidad*, Boletín Informativo, Año III, N° 7.
- . 1996b. *La política universitaria del gobierno nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- . 1997. *La Universidad*, Boletín Informativo, Año IV, N° 8.
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Monserrat, J. 1996. **Financiación de la enseñanza superior en España: Sistema de distribución de recursos públicos**, en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*. Delfino, J. y Gertel, H. (Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.
- Mora, J.G. 1997. **Quality Assessment in Spain: An on-going process**, *Higher Education Management*, Vol. 9, Nº 1.
- Mora, J. G. y E. Villarreal. 1996. Financing for quality: a new deal in Spanish higher education. *Higher Education Policy* 9.2 (junio): 175-88.
- Moses, I. 1992. **Deans and Heads of Departments**, en B. R. Clark y G. Neave, eds., *The encyclopedia of higher education*. Tomo 1. Oxford: Pergamon Press.
- Neave, G. 1994. **La reforma de la educación superior francesa, o la fábula del buey y el sapo**, en *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, Gedisa.
- Neave, G. y Van Vught, F. 1994. *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, Gedisa.
- New England Association of Schools and Colleges. Commission on Institutions of Higher Education. 1992. *Standards for accreditation*. Bedford, MA: New England Association of Schools and Colleges.
- Reid, David. 1989. **Operationalizing Strategic Planning**. *Strategic Management Journal* 10: 553-67.
- Reif, William y Gerald Bassford. **¿Qué es realmente la administración por objetivos?** *Business Horizons* 15.3.
- Rudzki, Romuald 1995. **The Application of a Strategic Management Model to the Internationalization of Higher Education Institutions**. *Higher Education* 29: 421-41.
- Sheehan, J. 1996. **Modelos para la asignación de los fondos públicos entre las universidades**, en *Nuevas Direcciones en el Financiamiento de la Educación Superior*. Delfino, J. y Gertel, H.(Eds.), Ministerio de Cultura y Educación, R. Argentina, Serie Nuevas Tendencias.

Stadman, V. 1992. **United States**, *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford, Pergamon Press, Volumen 1.

Taylor, W. 1992. **Leadership: University vice-chancellors**, *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford, Pergamon Press, Volumen 2.

Tiana Ferrer, A. 1992. La Ley General de Educación, veinte años después: Elementos para una revisión. *Revista de Educación* [Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia], número extraordinario **La Ley General de Educación veinte años después**: 7-10.

Tight, M 1992. **Institutional Autonomy**, *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford, Pergamon Press, Volumen 2

Thomas, Anisya, Robert Litschert y Kannan Ramaswamy. 1991. **The Performance Impact of Strategy-Manager Coalignment: An Empirical Examination**. *Strategic Management Journal* 12: 509-22.

Trow, Martin (1994) **Managerialism and the Academic Profession: The Case of England**, *Higher Education Policy*, Vol. 7, N° 2: 11-18.

van Vught, Frans. 1989. *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education* London, Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Wagner, A. 1996. **Financing Higher Education: New Approaches, New Issues**, *Higher Education Management*, Vol. 8, N° 1.

Walford, G. 1994. **La cambiante relación entre el gobierno y la educación superior en Gran Bretaña**, en *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, Gedisa.

Walker, A. y G. A. Wright 1990. **The funding of higher education in the UK: a contribution to the debate**, *Higher Education Quarterly*, Vol. 44, N° 3.

Williams, G. 1993. **Total Quality Management in higher education: panacea or placebo?**, *Higher Education*, Vol. 25.

—. 1994. *El financiamiento de la educación superior. Tendencias Actuales*. Paris, OECD.

Williams, P. R. 1992. Higher Education Quality Council, Division of Quality Audit: Audit method and procedures. Inédito.

—. 1994. Higher Education Quality Council, Quality Assurance Group: Some questions and answers for participants in the audit visit. Inédito.

---

## Capítulo 2

# Estados Unidos: hacia un modelo empresarial con creciente control de los Estados

---

Si el uso del término “sistema de educación superior” resulta en ocasiones alejado de la complejidad y desarticulación existente entre los distintos sectores de un país, su empleo al referirnos al caso norteamericano es aún más artificial.

Por un lado, respondiendo a la estructura federal de su gobierno, no existe en realidad *un* sistema de educación superior, sino 50 sistemas, uno por cada Estado (provincia)<sup>1</sup>.

Por el otro, se trata de un sistema que comprende a más de 14 millones de estudiantes y a nada menos que 3.638 instituciones. Un 79 por ciento de los alumnos estudian en instituciones del sector público y, dentro de este total, cerca de 6 millones en el subsector universitario oficial compuesto por 600 instituciones (Chronicle of Higher Education, 1994). Es un sistema caracterizado, además, por una alta diversidad funcional y organizativa. Es posible distinguir seis tipos diferentes<sup>2</sup>:

En primer lugar se encuentran las “universidades de investigación” (*research universities*) a las que asisten 4 millones de alumnos. Ofrecen un espectro completo de estudios de grado y de programas de doctorado en el posgrado. Una muy importante dotación de recursos es dedicada a la investigación científica. En 1987 el sector oficial predominaba en este grupo, compuesto por 71 instituciones públicas y 33 privadas.

En segundo lugar están las “universidades de doctorado” (*doctorate-granting universities*) que tienen una matrícula de 1,2 millones de

estudiantes. Ofrecen una gama completa de estudios de grado y de programas de doctorado en el posgrado. En este grupo el sector oficial era mayoría en 1987 con 63 instituciones sobre un total de 109.

En tercer lugar hallamos las “universidades completas” (*comprehensive universities and colleges*) a las que concurren 3,3 millones de alumnos. En su oferta se incluye una gran variedad de estudios de grado y de programas de maestría en el posgrado. El sector oficial estaba formado por 331 instituciones, mientras que el sector privado lo integraban 264 instituciones.

En cuarto lugar están las “escuelas profesionales e instituciones especializadas” (*professional schools and specialized institutions*) con 467 mil alumnos. En ellas se dictan programas tanto de grado como de posgrado (desde el título de bachiller o *bachelor* hasta el de doctor) en disciplinas no científicas. Por lo general, su oferta curricular se centra en alguna especialidad profesional. Este grupo es el único donde predomina claramente el sector privado sobre el público con 576 instituciones frente a 66.

En quinto lugar se encuentran las “universidades de artes liberales” (*liberal arts colleges*), a las que asisten 584 mil alumnos. Ofrecen estudios de grado limitados al campo humanístico y científico. Su oferta curricular no incluye disciplinas profesionales. Este grupo estaba integrado por una mayoría de instituciones privadas (540) frente a sólo 32 oficiales.

Finalmente, se hallan los “colegios universitarios, superiores y técnicos” (*community, junior and technical colleges*) con 4,5 millones de estudiantes. Brindan estudios de pregrado de dos años de duración. La oferta en este nivel es mayoritariamente pública (985 instituciones oficiales frente a 382 privadas).

A pesar de la organización altamente descentralizada a nivel de los Estados y de la diversidad institucional, es posible señalar algunos rasgos comunes que caracterizan a la distribución de la autoridad y del poder de decisión sobre asuntos administrativos y académicos en las IES norteamericanas. En líneas generales estos rasgos son:



- Autoridad administrativa y financiera concentrada en la cúspide de las IES, en particular en los patronatos (*governing boards* o *board of trustees*) y en el presidente (*chief executive officer*).
- Organización académica por departamentos.
- Creciente control del gobierno de los Estados sobre los resultados de la gestión financiera y académica de las instituciones de educación superior.
- Poder indirecto del gobierno federal a través de fondos para la investigación científica, programas de ayuda económica a los estudiantes y políticas de discriminación positiva.
- Control de calidad a través de mecanismos de acreditación voluntaria realizada por organizaciones no gubernamentales.
- Recientemente, reforzamiento de la coordinación del mercado a través de la incorporación de técnicas de planificación estratégica y calidad total en la administración de la educación superior.

Analizaremos a continuación estos rasgos del SES norteamericano en los años noventa.

### **Autoridad y gestión**

#### *El patronato de las universidades (o «boards of trustees»)*

La máxima autoridad en los *colleges* y universidades de Estados Unidos reside en el patronato (*governing boards*), el cual recibe diversos nombres. Los más frecuentes son: *Boards of Trustees* o *Boards of Regents*. Se refiere al grupo de personas o legos que conforman la corporación de un *college* o una universidad. Este órgano director tiene como principal característica estar compuesto en su mayoría por personas que no obtienen su principal ingreso en estas universidades

(Williams, 1994). En el caso de las instituciones privadas son sus dueños legales. La palabra “lego” indica que los miembros no son, fuera de casos excepcionales, miembros del cuadro de profesores de la institución que gobiernan. Crecientemente se utilizan los términos “volunteer board” o “citizen board” para designar a sus integrantes.

Antecedentes de la institución del patronato en las universidades norteamericanas se encuentran ya en el siglo XVI. La Reforma, especialmente en su versión calvinista, instauró un control estricto sobre diversos aspectos de la vida comunitaria, colocando bajo la supervisión de cuerpos integrados por miembros de la iglesia y del Estado a diversos tipos de instituciones. El gobierno externo de la Academia, universidad fundada por Calvino en Génova en 1559, fue puesto en manos de una junta de legos seleccionados por los gobernantes de la ciudad. A medida que se fundaron otras universidades de la Reforma, estas adoptaron la práctica general de instituir la propiedad y el control por fuera de la institución en contraposición con el modelo de la Universidad de Bolonia -que estaba en manos de los estudiantes- o la de París -en manos de los profesores. Otro modelo de gobierno que contribuyó a conformar el hoy presente en los Estados Unidos es el prevaleciente en el *Trinity College* de Dublin (1593) que estableció una junta bicameral. La junta de profesores gobernaba a la institución pero, siguiendo los principios de la Reforma, la supervisión pública era realizada por una junta de siete legos (no profesores) visitantes.

Cuando los inmigrantes protestantes de Nueva Inglaterra decidieron establecer una institución de educación superior, los modelos ya citados eran los únicos a mano. Dado que no existía un cuerpo de profesores a quienes confiarles la administración (como en el *Emmanuel College* de Cambridge), y siendo que eran protestantes influidos por Calvino, el modelo adoptado fue el de patronatos compuestos por legos o *board of trustees*. *Harvard College* fue fundado en 1636, comenzando a operar en 1642 bajo los auspicios de una junta de legos conocidos como “oversees”. El estatuto de 1650 creó un sistema bicameral, con la corporación -el presidente y los profesores de Harvard- ejerciendo la autoridad más inmediata y los “oversees” a cargo del gobierno central de la institución. Al poco tiempo también la corporación quedó

en manos de legos. El segundo *college* en los Estados Unidos, *William and Mary*, fundado en 1693, también estuvo gobernado por dos juntas. La junta de profesores tenía poderes limitados y administraba los problemas cotidianos. La otra junta era externa (“*Board of Visitors*”). El tercer *college*, Yale (1701) estuvo desde un principio gobernado por una única junta externa (todos originariamente miembros de la Iglesia Presbiteriana), y este es el modelo prevaleciente en los Estados Unidos actualmente.

El patronato puede gobernar una sola institución con una única sede o *campus*, una sola institución que opera en forma unitaria pero que tiene distintas sedes o *campuses*, una sola institución integrada por distintos *campuses* o institución *multicampus* o un conjunto de instituciones y sedes que conforman el sistema de educación superior de un Estado provincial. En 1989, más de la mitad de los estudiantes de las instituciones públicas estudiaban en sedes que no tenían sus propios patronatos (Lee 1992). La universidad con múltiples sedes o *multicampuses* está compuesta por dos o más *campuses* principales que funcionan bajo la autoridad de un único patronato, pero donde algunas responsabilidades administrativas están divididas entre el sistema ejecutivo central y los niveles ejecutivos de los respectivos *campuses*<sup>3</sup>.

Los patronatos de las instituciones del sector público son más reducidas que las del sector privado (13 miembros en las instituciones de 4 años frente a 30 en el sector privado). En el sector público hay aproximadamente 8.000 *trusteeships* frente a 38.000 en el sector privado. De los 8.000, 6.500 están en juntas de *campus* individuales y 1.500 en juntas que abarcan a varios *campuses* (*multicampus*).

Por lo general los miembros del patronato tienen un largo período de mandato, que en ocasiones puede alcanzar los dieciséis años. En promedio se estima que en el sector público ejercen su actividad por seis años.

Las instituciones públicas utilizan una variedad de métodos para seleccionar a los miembros de los patronatos. La forma más común es su elección por parte de una autoridad estatal, usualmente el

gobernador. En algunos Estados son elegidos por la población o, como en Carolina del Norte, por la legislatura estatal. En otros casos, se requiere que entre los miembros del patronato estén representados los principales partidos políticos del Estado o miembros de las minorías o de movimientos sociales. Especialmente en las instituciones públicas, los miembros de los patronatos pueden ser elegidos entre funcionarios públicos estratégicos (*key state officials*), incluidos los propios gobernadores, superintendentes de la educación pública y líderes legislativos en carácter de miembros *ex-officio* (por derecho de su cargo). Algunos miembros de los patronatos son elegidos entre representantes internos a la institución. En particular, después de los movimientos estudiantiles de los años sesenta, muchas instituciones privadas y las legislaturas, en el caso de las públicas, incorporaron uno o dos estudiantes a las juntas, algunas veces con voz y voto y otras veces con menor participación. Menos frecuentemente participan miembros del cuerpo de profesores. En algunos casos tienen voz pero no voto<sup>4</sup>.

Las decisiones que toma este cuerpo son de carácter corporativo, no se pueden tomar decisiones individuales. Una de las principales tareas del patronato es la designación y el eventual despido del presidente y de otros miembros administrativos de la institución. Debe también apoyar la gestión del presidente y controlar su accionar. Entre todas sus obligaciones, una particularmente importante es asegurar la viabilidad de la institución en el largo plazo aprobando los planes institucionales. Estos planes se realizan en función de las proyecciones demográficas de crecimiento de la población estudiantil, la situación financiera y las tendencias educativas en la región y en el país y otras consideraciones relevantes. Para la realización de esta tarea crecientemente se ha incorporado como técnica administrativa la "planificación estratégica"<sup>5</sup>. Es una misión fundamental del patronato asegurar la disponibilidad de recursos financieros para llevar adelante este plan institucional. Una actividad importante es obtener donaciones del sector privado (*fund-raising*). Deben trabajar también con los profesores y la administración en la definición clara de los objetivos institucionales: ¿Cuáles son los propósitos y valores de la institución? ¿Cuál es su principal clientela? ¿Contribuyen todas las partes con el propósito central? Las instituciones públicas suelen tener su misión de algún modo definida por los gobiernos estatales.

Dentro de las tareas de administración académica, mientras que las actividades principales de enseñanza e investigación recaen sobre los profesores, los patronatos se ocupan de cuatro áreas:

- Aprueban las políticas de personal y los procedimientos de elección de los mismos.
- Se aseguran que las carreras ofrecidas sean consistentes con la misión de la institución.
- Se aseguran que los presupuestos reflejen los objetivos institucionales.
- Se aseguran que los procedimientos seguidos puedan ser evaluados en forma periódica.

Según Gade (1992) el patronato cumple una misión amortiguadora (*buffer*) frente a las presiones políticas e ideológicas que se ejercen sobre la definición de la misión de la institución. También debe preservar la autonomía institucional. Las intrusiones a la autonomía pueden provenir de donantes de fondos importantes, de aquellos que apoyan equipos deportivos o de grupos religiosos que tratan de ejercer influencia sobre la política de la institución. Las acciones del gobierno federal promoviendo programas de afirmación positiva también han incrementado la injerencia del gobierno sobre las IES. El patronato tiene la autoridad legal final en la institución y sus decisiones sólo pueden ser apeladas ante la corte o la legislatura.

Para llevar adelante sus numerosas tareas, los patronatos designan cuatro tipos de funcionarios: *chair*, *vice chair*, *secretary* y *treasurer*. El presidente del patronato (*chair*) tiene una posición crucial: es su líder, comparte una serie de actividades con el presidente de la institución, es el asesor personal de este y preside el patronato. El presidente del patronato puede ser elegido por este mismo o puede ser un puesto rotativo entre sus miembros. Puede ocurrir que sólo dure en su cargo un año, aunque sobre todo en el sector privado es una posición casi permanente.

Además de estos cargos, la mayoría de los patronatos trabajan con varios comités. Los típicos son: ejecutivo, elección de cargos, finanzas, inversiones, auditoría, desarrollo institucional, equipamiento e infraestructura, asuntos estudiantiles y asuntos académicos. Los comités suelen tener miembros externos, incluyendo a docentes y alumnos y miembros de los patronatos.

En las instituciones públicas, los patronatos se suelen reunir unas 9 veces al año frente a 4 en las privadas. En las reuniones se sigue una agenda que es usualmente provista por anticipado por el presidente de la institución, el presidente del patronato o su secretario.

### *El presidente de la institución (o chief executive officer)*

El “*chief executive officer*” de una universidad es equivalente al presidente o rector de las universidades europeas y latinoamericanas. El título *chancellor* es también usado, especialmente entre los que dirigen los *campuses* del sistema público. El presidente puede estar al frente de un único *campus* o de un sistema de *campuses*. Cuando un conjunto de *campuses* se reúnen en un sistema, el que está a cargo de cada uno usualmente retiene el título de “*chief executive officer*” y el que dirige todo el sistema se denomina “*chancellor*”.

Como vimos, el patronato es el que elige (y eventualmente despide) al presidente. El patronato tiene además la capacidad de elegir a los que dirigen cada uno de los *campuses*. Mientras que las tareas centrales de los patronatos son formular y revisar las políticas de la institución, la implementación de las mismas queda en manos del presidente y de su equipo. En la práctica, trazar la línea entre “administración” y “formulación de políticas” es difícil y muchos presidentes entran en disputa con el patronato en este asunto.

El 80 por ciento de los presidentes de las universidades norteamericanas son elegidos entre candidatos externos a la institución y generalmente para el desempeño de este puesto se requiere experiencia en la administración de instituciones de educación superior. El reclutamiento exógeno responde a que los patronatos suelen preferir gente de “ellos”,

sin compromisos previos con la institución y buscan además evitar conflictos por celos entre posibles candidatos dentro de las mismas. Los candidatos tienen experiencia en instituciones similares (raramente alguien que ha estado en el sector público pasa al privado o viceversa) y suelen provenir de instituciones de mayor prestigio<sup>6</sup>.

Para seleccionar a un presidente, el patronato establece el procedimiento y suele delegar la selección inicial en un comité. Este comité puede estar integrado exclusivamente por *trustees* o también por electores interesados, tales como profesores, alumnos o empleados de la universidad. Muchas instituciones publican avisos en los medios a nivel nacional y hacen uso de consultoras de personal para las entrevistas y para controlar los antecedentes del candidato.

Entre las funciones del presidente, son importantes la actividad de búsqueda de donantes de fondos (*fund-raising*) y debe ser hábil para la administración y para las relaciones públicas. Se requiere también habilidades políticas pues es esencial para ejercer un *lobby* efectivo en el Estado y para negociar con el gobernador o con la junta de coordinación de la educación superior estatal.

La duración del mandato se suele establecer en el contrato que se acuerda con el patronato. En promedio duran en su cargo siete años. En las universidades públicas más grandes, con una gama amplia de funciones y donde los patronatos están frecuentemente politizados y fragmentados, los presidentes renuncian o son despedidos después de un par de años (Gade, 1992). En promedio están en su cargo menos de cinco años. Las instituciones privadas, especialmente aquellas en buena situación financiera, presentan liderazgos más estables.

Los presidentes tienen gran libertad para definir sus tareas. Muchas de ellas pueden ser delegadas a los profesionales que él nombra en distintos puestos administrativos. En particular, a partir del aumento del tamaño de las instituciones, el presidente tuvo que elevar el número de empleados que lo acompañan en su tarea. La designación de estos empleados es prerrogativa exclusiva del presidente.

En términos generales, las responsabilidades del presidente son:

- Establecer las metas dentro de la líneas principales trazadas por el patronato.
- Determinar prioridades.
- Crear o revisar la estructura organizacional.
- Reclutar a un grupo efectivo de asistentes.
- Asignar y reasignar los recursos financieros.
- Resolver problemas inesperados.
- Conducir las relaciones con el patronato, los profesores, los alumnos, los funcionarios y empleados administrativos y otros grupos externos.

También deben administrar:

- El flujo de información.
- El sistema de recompensas y castigos.
- La definición y defensa de la integridad de la institución.
- La resolución de conflictos.
- La defensa de la autonomía.
- El logro de los resultados de corto y largo plazo.

En las instituciones públicas, el presidente presenta el presupuesto al patronato y a las autoridades de su Estado –departamentos de finanzas, gobernadores, legislatura– y debe estar preparado para su defensa frente a ambos.

El vice-presidente o los vice-presidentes suelen tener a su cargo áreas funcionales tales como: asuntos académicos, finanzas y negocios, desarrollo, administración y asuntos estudiantiles. En particular, es muy relevante el vice-presidente académico o *provost* que es el encargado de dirigir el programa académico de la universidad. Esta persona, que con frecuencia es elegido por el presidente con la asistencia del grupo de profesores, es un académico que se ha distinguido en su disciplina. Normalmente es el que maneja la institución desde dentro, mientras que el presidente se ocupa de la interacción de esta con su afuera. Los profesores de las distintas disciplinas esencialmente



controlan el currículum y suelen consultar al vice-presidente académico por todos los asuntos de este carácter. La delegación de esta tarea académica en el vice-presidente es tal que se calcula que sólo el 20 por ciento de los presidentes están realmente embebidos en la vida académica y sólo un 2 por ciento cumple un rol central en esta área (Gade, 1992).

Usualmente la admisión de los estudiantes, su ubicación en las residencias universitarias y la provisión de los servicios generales, recae sobre los empleados administrativos que acompañan al presidente en su tarea.

### *Decanato y departamento*

La figura del decano o dean surge en Estados Unidos cuando a principios del siglo XIX se fundaron facultades profesionales organizadas en forma independiente de los colleges o cuando los presidentes de estos últimos requirieron de asistencia en tareas tales como disciplina, admisión de alumnos, asesoramientos a los estudiantes, etc. En su origen, la distinción entre school y college se vinculaba con el respectivo carácter "profesional" o "académico general" de los programas que se cursaban en estos establecimientos. Actualmente esta distinción se está diluyendo. Tampoco es hoy clara la distinción entre college y universidad. El college puede ser una institución independiente (identificable entonces con el concepto de universidad) o parte de una universidad. La universidad es la institución más compleja. En ella, personas, recursos y equipos de distintos departamentos se reúnen abarcando una gama amplia de disciplinas y conocimientos interdisciplinarios (Stadman, 1992). Por su parte, el departamento, como forma principal de organización del sistema universitario norteamericano, es la unidad académica más pequeña alrededor de un cuerpo de conocimiento. Es allí donde se asignan las tareas de enseñanza e investigación y se lo realiza en función de la disponibilidad de tiempo de docencia e investigación, de los espacios edilicios, de equipamiento y de fondos.

La política académica que realizan estos departamentos está en manos de los consejos de profesores (*faculty councils*), los cuales tienen a su cargo aprobar los nuevos cursos y los programas académicos, determinar los procedimientos referidos a la política de personal, aprobar los currícula de los departamentos, facultades y *colleges*. El jefe de departamento suele ser un líder académico, pues de no serlo, difícilmente será respetado por sus pares. En su elección intervienen el presidente, el decano y el cuerpo de profesores.

Dentro de esta estructura universitaria, los decanos ocupan posiciones que no son parte de una carrera sino temporales dentro de la función de administración académica. El decano está al frente de un grupo de departamentos o de una facultad profesional y tiene más poder formal que los jefes de departamento. Esta es una característica que contrasta con la experiencia europea. Un elemento que ayuda a comprender esta diferencia es la forma de elección de las autoridades. Mientras que en los Estados Unidos los decanos son designados desde arriba, en Europa son elegidos por el cuerpo de profesores.

En ocasiones las funciones de los decanos y de los jefes de departamento se superponen. Ambos son responsables por el currículum, la selección de personal, los métodos de evaluación de los alumnos, la determinación de estándares académicos, etc.

### **El control del gobierno**

A diferencia de la experiencia europea, el gobierno federal ha tenido, en los Estados Unidos, un papel reducido de control sobre la educación superior pública. Su mayor presencia reside en los programas de financiamiento de la investigación y en programas de ayuda económica a los estudiantes que, por otra parte, son comunes al sector público y privado. Desde la Segunda Guerra Mundial, hubo un incremento notable de fondos del gobierno federal destinados a la actividad de investigación realizada en las universidades. El gobierno federal también trató de influir sobre las posibilidades de acceso a la educación superior creando un sistema de ayuda económica a los estudiantes de gran alcance, que en la última década se caracteriza por el predominio de créditos educativos a tasas subsidiadas<sup>7</sup>. Un tercer campo de

injerencia del gobierno federal en los últimos treinta años tuvo por objeto promover medidas de discriminación positiva en favor de las minorías y de las mujeres. Todos estos aspectos afectaron en grado diverso la autonomía de las instituciones.

Sin embargo, el peso más importante de control externo sobre la educación superior corresponde a los gobiernos locales. La mayor parte de las instituciones oficiales de educación superior fueron creadas mediante leyes o mediante la constitución del gobierno de los Estados. De acuerdo con Berdahl y Millett (1994), el surgimiento de estos sistemas estatales puede ilustrarse como la formación de anillos de un tronco de árbol. En el centro encontramos las universidades de los Estados. En un segundo anillo y como resultado de la Ley de Concesión de Tierras Morrill de 1862<sup>8</sup>, los Estados crearon instituciones destinadas a los estudios agrícolas y mecánicos. Posteriormente, cuando se expandió la enseñanza secundaria obligatoria en el siglo XIX, se requirió ampliar la oferta de docentes y se crearon más escuelas normales. Por último, a principios del siglo XX, se inició el movimiento de creación de colegios superiores *junior* encargados de proporcionar los dos primeros años de estudios de nivel superior, que luego evolucionaron en los *community colleges*, con nuevas funciones de salida laboral, nivelación, etc<sup>9</sup>. Fruto de la diversidad institucional en una misma jurisdicción comienza la competencia entre las IES por los fondos del Estado. Los Estados, entonces, se ven frente a la necesidad de resolver diferentes problemas que emergen de la nueva situación: ¿Se debía permitir que las instituciones creadas a partir de la Ley de Concesión de Tierras desarrollen programas de graduación, aun cuando estos se superpusieran con aquellos que ofrecía la universidad del Estado? Las escuelas normales, ¿debían convertirse en colegios de formación docente otorgando títulos de bachiller (y luego títulos de doctor o *masters*)? Los colegios que dictaban carreras de dos años de duración, ¿debían transformarse en instituciones de cuatro años? (Berdahl y Millett, 1994:351). En el intento por resolver estas cuestiones, crece la presencia del Estado como regulador de la educación superior.

Durante la década del ochenta los Estados trataron de cambiar la relación que mediaba entre ellos y las IES creando algún tipo de junta de educación superior de dimensión estatal. Berdahl y Millett reconocen

la existencia de tres modelos posibles de relación entre el Estado local y las IES.

En primer lugar, hallamos la junta directiva consolidada que centraliza el gobierno de todas las IES del Estado en una junta que tiene el poder y la responsabilidad de dirigir las según el interés público. Este modelo, que comenzó a principios de este siglo, en los años ochenta había sido adoptado por unos veinte Estados, principalmente aquellos que tenían un reducido número de instituciones que dirigir.

En segundo lugar, tenemos a las juntas asesoras. Estas no reemplazan a los patronatos de las IES, pero desempeñan sus funciones entre estas y el gobierno del Estado en el ámbito de determinadas esferas previamente establecidas. De algún modo asesoran tanto a las IES como al Estado. En los ochenta este sistema, surgido en los años sesenta, está presente en unos ocho Estados.

En tercer lugar, podemos mencionar a las juntas coordinadoras existentes en diecinueve Estados. Estas, al igual que las juntas asesoras, no reemplazan a los patronatos de las IES. Tienen empero poderes finales vinculantes sobre las IES en esferas especiales de acción (por ejemplo en la aprobación de los planes de estudio).

Más allá de estos distintos arreglos institucionales destinados a regular la educación superior del Estado, el instrumento de control más importante que tiene el gobierno estatal sobre las universidades públicas descansa en el financiamiento de estas instituciones, ya que más de la mitad de los fondos de éstas provienen de los gobiernos provinciales y municipales (Ver Esquema N °2.1)<sup>10</sup>.

*Esquema N° 2.1.*  
Fuentes de ingresos de las instituciones de educación superior de Estados Unidos, 1987.

	Instituciones públicas	Instituciones privadas
Matrículas y aranceles	17,5	54,8
Fondos provinciales y municipales	56,9	1,3
Fondos y contratos nacionales	13,2	17,0
Donaciones y fondos sector privado	3,8	13,1
Otros	8,6	13,8

Fuente: Stadman (1992)

Según Kells, los años ochenta conforman «la década de los gobernadores» pues fue un período de creciente injerencia de los gobiernos estatales en la educación superior, estableciendo, en particular, nuevos mecanismos de evaluación de la calidad. A comienzos de 1987, unos once Estados habían emprendido – por medio de leyes o a través de la acción de las juntas coordinadoras estatales – esfuerzos de evaluación a su cargo. En el contexto de los noventa, si bien continuó ampliándose el espacio de poder de los gobiernos estatales, en la medida en que se redujo el presupuesto destinado al sector de educación superior en favor de otras prioridades (cárceles, salud, educación primaria y media), los gobiernos comenzaron a elaborar una agenda de reformas orientada por otros objetivos. Por un lado, más de treinta Estados implementaron mecanismos de financiamiento con incentivos particulares. Las IES establecieron oficinas especiales y grupos de trabajo con el fin de llevar adelante este mandato. Por el otro, los programas de evaluación de la calidad llevados adelante por los Estados no se pudieron en general continuar por motivos presupuestarios. Comenzaron entonces a exigir a las IES que demostraran con resultados que estaban mejorando el rendimiento de los alumnos y su productividad. En 1993, 18 Estados estaban implementando mecanismos de distribución del presupuesto público según fórmulas que ponderaban especialmente el logro de resultados. A mediados de 1994, más de la mitad de los Estados estaban

considerando el uso de este mecanismo. En el programa «*Priorities, Quality and Productivity*» de la Junta de Educación Superior del Estado de Illinois utilizaron una base de datos de las IES para identificar programas académicos a ser eliminados e incitaron a las instituciones a aceptar las iniciativas de la Junta o a demostrar qué otros cambios éstas proponían para mejorar la calidad y la productividad académica.

Todavía no se puede estimar muy bien cuál será el alcance de este poder de regulación de los Estados locales. Una evaluación realizada sobre los cambios de los años ochenta mostraba que ningún gobierno estatal se sintió particularmente inclinado “a recortar los programas o los costos de la enseñanza superior, pues se temían las consecuencias políticas, económicas y sociales de cualquier actitud semejante.” (Berdahl y Millett, 1994:364).

En términos generales, se puede caracterizar al nuevo papel que los Estados cumplen en los años noventa, por los siguientes rasgos (McGuinness, 1994):

- Una definición más amplia de *accountability*, de su énfasis inicial en la equidad en el acceso a un énfasis en los resultados (*performance*).
- Descentralización y desregulación, con el *trade-off* que supone para el *accountability* sobre los resultados.
- Un cambio desde el control detallado de los gastos a un uso de esquemas de fórmulas diseñadas para estimular la reasignación interna de las prioridades y los recursos.
- Mayor énfasis en la información pública de los resultados para brindar conocimiento al “mercado” en oposición a las formas tradicionales burocráticas de *accountability*.

- Cada vez hay más presiones en los Estados por cambiar el peso del financiamiento desde el sector universitario ( los *colleges* y universidades ) a las instituciones terciarias no universitarias (los *community colleges*), que tienen un costo promedio por alumno mucho más bajo .

McGuinness (1994), evaluando el futuro del financiamiento del sector público a cargo de los gobiernos estatales, señala que las perspectivas son preocupantes, pues, frente a la disminución del gasto por alumno, las instituciones han comenzado a elevar los aranceles y a disputar con el sector privado los limitados fondos filantrópicos disponibles. Esta actividad filantrópica es, por otra parte, más reducida en el sector público que en el privado.

El poder de los Estados también aumentó en los noventa gracias a que en 1991, el Departamento de Educación del Gobierno Federal introdujo nuevas regulaciones, otorgándole a éstos el poder de extender su control sobre los *colleges* y universidades a través de las entidades de control de la enseñanza postsecundaria del Estado (*State Postsecondary Review Entities- SPREs*). El propósito era proveer de controles más estrictos para garantizar la ayuda federal a los estudiantes en la forma de créditos educativos. La regulación federal impuso también nuevos requerimientos a las organizaciones de acreditación para ser reconocidas a nivel federal (Green, 1995).

En general, frente a estos procesos de avance del control estatal, las mayores tensiones surgen entre las universidades públicas más importantes (Universidad de California, de Wisconsin en Madison, Carolina del Norte en Chapel Hill y la Universidad Estatal de Ohio) y sus Estados a la par que el resto de las instituciones las toman como modelo. Como señala McGuinness (1994 ), estas universidades establecen el tono de las relaciones entre las instituciones de educación superior y el gobierno del Estado. Ser admitidos en ellas es la mayor aspiración de los jóvenes de estos Estados. Los estándares de admisión de estas universidades suelen ser dominantes sobre los estándares que definen los colegios secundarios. Los políticos estatales y los hombres de negocios ven a la universidad estatal como una fuente de

prestigio, investigación aplicada y servicios para el bien de la comunidad y la economía local. A pesar de estas expectativas locales, las universidades públicas estatales más importantes están cada vez más funcionando como “nacionales”. Su financiamiento es excepcionalmente diversificado y sólo entre un 17 a 25 por ciento proviene del propio Estado. Reciben la mayor parte de los fondos federales destinados a la investigación y los que otorgan las empresas a la educación superior. Estos hechos promueven que los profesores y demás miembros de las universidades se vayan alejando de las demandas locales. Esto se refleja, por ejemplo, en un cierto descuido de la enseñanza de grado. Por otra parte, los funcionarios de estas universidades públicas, restringidos por sus presupuestos, han elevado los aranceles y están diseñando políticas más restrictivas de admisión, tratando de mantener a su vez la calidad. Esto es lo que está ocurriendo en California, donde a pesar del incremento en la demanda, las vacantes disminuyeron como resultado de políticas deliberadas para restringirlas. Por su parte, las presiones de la matrícula sobre el sector público son cada vez mayores pues muchos *colleges* privados están llegando al límite de su capacidad para compatibilizar los incrementos de las matrículas con la disponibilidad de ayuda económica para solventar estos altos aranceles, especialmente entre los estudiantes de menores ingresos. Cada vez se restringen más las posibilidades de los sectores medios de acceder a los *liberal art colleges* privados. Fijar un máximo de vacantes niega a los estudiantes de los Estados su derecho a ingresar a su universidad. Clases de gran tamaño en el grado supone además que los estudiantes están pagando más del presupuesto pero recibiendo menos. El resultado es que las grandes universidades públicas de los Estados están reduciendo la carga de horas de docencia de sus académicos para favorecer la actividad de investigación (que otorga mayor *ranking* para obtener fondos de investigación y reputación).

Con la excepción del caso de estas universidades públicas de prestigio y gran tamaño, la tendencia de los ochenta y noventa fue que los sistemas de educación superior locales, especialmente cuando los mismos están integrados por unas pocas IES públicas pequeñas estén, por un lado, gobernados por un único patronato y en la mitad de los



Estados tengan una junta directiva consolidada a nivel del Estado (*statewide governing board*) con amplia autoridad en el diseño de políticas e implementación para todo el sistema<sup>11</sup>. En la otra mitad de los Estados, las juntas de coordinación y planificación estatales formulan políticas globales para el sistema mientras que la ejecución de las actividades de gobierno está descentralizada en los patronatos de las universidades estatales y en las IES.

### **Procesos de acreditación**

Frente a los controles externos que en forma directa o indirecta realizan los gobiernos estatales y el gobierno federal, un rasgo típico de la educación superior norteamericana es la institucionalización de mecanismos de acreditación voluntaria de las instituciones y programas que también ejercen su papel de restricción de los espacios de autonomía de las IES.

Hay seis asociaciones regionales de acreditación. El control del trabajo realizado por estas seis agencias regionales y por los cuerpos especializados lo realiza el *Council of Postsecondary Accreditation* (COPA) que otorga reconocimiento a aquellas agencias que cumplen con los criterios y prácticas aceptadas. Actúa también como corte suprema de apelaciones para las disputas entre las agencias y las instituciones. Tiene un cuerpo de empleados de tiempo completo integrado por seis personas.

La acreditación asegura que una institución o un programa cumple con ciertos criterios o estándares mínimos. En contraste la evaluación impulsada por los gobiernos locales supone tener en cuenta si la actividad merece ser o no continuada, más allá de que cumpla con ciertos estándares mínimos.

Los criterios básicos para lograr la acreditación son: 1) que la institución tenga una misión apropiada a la educación superior, 2) que tenga los recursos necesarios para llevar adelante su misión, 3) que según indicadores se demuestre que esta misión está actualmente llevándose adelante y 4) que sea posible continuar con su misión en el futuro.

Las instituciones se las suele acreditar cada 10 años y los programas cada cinco años. La participación en la acreditación es voluntaria y es realizada en forma independiente del gobierno, siendo sus alcances: certificar que una institución cumple con ciertos estándares; asistir a los alumnos en su búsqueda de una institución aceptable; asistir a las instituciones en su actividad de reconocimiento de créditos para las transferencias; ayudar a los donantes privados a identificar instituciones y programas donde invertir los fondos; crear objetivos de mejora; establecer criterios para la certificación profesional y el otorgamiento de licencias y brindar información al gobierno federal sobre el otorgamiento de fondos de asistencia económica a los estudiantes.

Como se desprende de esta lista de metas de la acreditación, si bien este proceso es realizado en forma independiente del gobierno y es de carácter voluntario, someterse a este proceso es central para que los graduados obtengan su licencia profesional, para que los alumnos reciban ayuda económica en forma de becas o créditos del gobierno federal o estatal, para que los docentes obtengan fondos de investigación del gobierno federal y la institución donaciones del sector privado y, por último, para gozar de reputación de modo tal de resultar atractivas para los estudiantes.

Generalmente la actividad de acreditación combina autoevaluación y evaluación externa por pares académicos. Las acreditaciones especializadas por programas se suelen realizar en estrecho contacto con las asociaciones profesionales.

Además de aquellos aspectos propios de las actividades de enseñanza e investigación, en el proceso de acreditación también se evalúan las actividades de planificación y evaluación y su organización y gobierno. En el primer caso, se analiza si la institución realiza en forma sistemática la planificación y la evaluación de sus actividades; si asigna recursos suficientes para los esfuerzos de planificación y evaluación; si realiza planificación de corto y largo plazo, incluso análisis realistas sobre las oportunidades y restricciones internas y externas; si las decisiones que se adoptan son consistentes con las prioridades de planificación; si la institución recolecta y utiliza información necesaria para llevar adelante

sus esfuerzos de planificación y para mejorar la efectividad de esta actividad. Con relación al segundo aspecto, se evalúa si la institución dispone de un sistema de gobierno que facilita el logro de sus objetivos; si la autoridad, responsabilidades y relaciones entre el patronato, la administración, los empleados y los profesores están bien descritas en un estatuto o documento equivalente y en un cuadro de la organización que muestre el orden de la división del trabajo en la institución.

Se espera que la institución utilice sistemáticamente los datos obtenidos a través de las actividades de evaluación para brindar información a la planificación institucional y de este modo mejorar la efectividad de la organización, especialmente en aquellos aspectos relativos a los logros de los estudiantes.

### **Planificación estratégica y técnicas de control de la calidad**

Como parte del mayor control que realizan los Estados sobre las IES, éstos les exigen que den cuenta de sus resultados y que estén más atentas a las demandas del mercado. En particular, las restricciones en la disponibilidad de financiamiento público para la educación superior en los noventa, impulsaron a los Estados a ejercer nuevas presiones sobre las IES para que se comportaran como empresas comerciales en el contexto de un mercado altamente competitivo. La competencia y el requerimiento concomitante de *value for money* centró el interés en el precio y la calidad del producto educativo. Un motivo adicional para la preocupación por el precio y la calidad fue la expansión en el número de estudiantes. La caída en el gasto por alumno ocasionada por el estancamiento en los fondos públicos destinados a las IES y el concomitante aumento de la matrícula puso en peligro la calidad de los graduados universitarios. En el contexto norteamericano esta preocupación se expresó en algunos informes críticos elaborados por el gobierno a mediados de los años ochenta (Berdahl y Millett, 1994)<sup>12</sup>. Una reacción de las instituciones para enfrentar esta nueva situación y hacer frente a las críticas que, desde distintos ámbitos de la sociedad, recaían sobre las instituciones universitarias, fue adoptar técnicas en boga en el ámbito empresarial tales como la planificación estratégica y la calidad total. Ambas comparten dos supuestos básicos respecto de las IES. En primer lugar, el producto educativo debe estar

orientado hacia la satisfacción de las preferencias de los consumidores. Normalmente los mismos se reducen a los alumnos, aunque en ocasiones se incluyen también a las empresas y al público en general. En este último caso, y como ocurre frecuentemente cuando se intenta evaluar la función de bienestar social de la comunidad, no es fácil conocer cómo se revelan las preferencias sociales. En definitiva, los principales “consumidores” cuyas necesidades se toman en consideración son los alumnos y las empresas en la medida en que estas últimas vierten opiniones críticas sobre la formación de los graduados. En segundo lugar, se concibe a la IES en un ambiente cambiante y altamente competitivo, con riesgos y oportunidades, frente al cual éstas deben reaccionar a través de estrategias apropiadas para mejorar su posición en el mercado.

La planificación estratégica es una técnica para tomar decisiones dentro de las IES, teniendo en cuenta la adaptación de los recursos y habilidades de la organización a las exigencias del entorno cambiante, aprovechando las oportunidades y evaluando los riesgos, en función de los objetivos de la institución<sup>13</sup>. Siguiendo esta técnica, Lenington (1996) detalla los pasos a seguir por una institución de educación superior embarcada en la tarea de elaborar un plan estratégico de largo plazo (5 años). Estos pasos son:

- 1) Actualizar la misión institucional y los objetivos, tal como son concebidos por el patronato.
- 2) Realizar una revisión completa de la situación del mercado y de las instituciones con las cuales compete.
- 3) Examinar cómo está funcionando el proceso de admisión de estudiantes.
- 4) Evaluar las fortalezas y debilidades de la institución con respecto a la competencia.
- 5) Desarrollar una estrategia para ubicar a la institución en el lugar que aspira dentro del mercado.
- 6) Desarrollar un plan académico detallado para alcanzar los objetivos de mercado deseados.
- 7) Reelaborar la misión y los objetivos institucionales si lo requiere el nuevo plan estratégico.

- 8) Cambiar la actividad de *marketing*, la publicidad, el cuerpo docente y el currículum para reposicionar a la institución en el mercado.
- 9) Proyectar el crecimiento de la matrícula y el correspondiente a otras actividades para el período planeado.
- 10) Especificar los requerimientos de personal, equipamiento y recursos financieros.
- 11) Calcular los costos y los precios (aranceles) de los distintos programas y para las otras actividades de la institución.
- 12) Planificar la necesidad de realizar campañas para recaudar fondos.
- 13) Desarrollar un plan de flujos de recursos financieros necesarios para llevar adelante el plan.
- 14) Modificar el plan estratégico adecuando sus metas y los recursos que se requieren para llevarlo adelante.
- 15) Revisar el modelo de financiamiento y rehacerlo hasta que se alcance el equilibrio financiero.
- 16) Actualizar el plan estratégico anualmente antes de preparar los presupuestos operativos.

La técnica de calidad total (*Total Quality Management*) fue incorporada en la educación superior tras ser importada de Japón por parte de las empresas norteamericanas a principios de los años ochenta. El TQM ingresó a la educación superior por cuatro vías (Williams, 1993). Una de ellas fue a través de los hombres de negocios que integraban los patronatos de las IES. La segunda fue por medio de los cursos de negocios y de ingeniería industrial de las universidades, donde comenzó a enseñarse la técnica de TQM. Un tercer canal ha sido la presión que los gobiernos locales ejercieron sobre las IES para que dieran cuenta de la calidad de sus programas de estudio y de sus costos. Finalmente, los estudios de evaluación tradicionales, centrados en una agencia y realizados por pares académicos parecían no brindar respuestas adecuadas en el contexto de la gran diversificación funcional de las IES.

Los tres elementos centrales que definen esta técnica son la orientación hacia las preferencias de los consumidores, la participación de los actores principales en la mejora de la calidad y una evaluación continua

de los resultados<sup>14</sup>. Hasta 1992, la difusión de esta técnica en el ámbito universitario norteamericano no era tan importante como parece surgir de la literatura especializada. Aproximadamente 200 IES sobre un total que supera las 3600 instituciones empleaban alguna técnica de TQM (TQ Magazine, 1992; en Hansen, 1993). Sin embargo, cada vez se le otorga mayor relevancia en la literatura anglosajona.

El TQM ha sido por lo general aplicado para las actividades administrativas y más recientemente acompaña a las técnicas de planeamiento estratégico<sup>15</sup>.

A partir de una primera aproximación a estas técnicas, es posible constatar que, más que instrumentos realmente novedosos para solucionar los problemas de la gestión académica, tratan de crear una nueva cultura organizacional en el ámbito académico, orientando el sentido de la conducta de sus miembros hacia la demanda educativa y la competencia del mercado. En los hechos, supone otorgarle una mayor cuota de poder a este último en la coordinación del sistema de educación superior.

### **Del reinado de los establecimientos al control de los Estados**

La autoridad en las universidades públicas norteamericanas reside, tal como señala Clark (1983), en el nivel del establecimiento. Está a cargo del patronato integrado por legos, los cuales eligen a su vez al presidente de la institución. El modelo de autoridad que prevalece en este ámbito es el administrativo-burocrático, aun cuando es posible reconocer rasgos del modelo político de autoridad en tanto los *trustees* tienen en ocasiones vínculos directos con el gobierno estatal, existiendo la posibilidad de que funcionarios políticos –incluyendo al propio gobernador– puedan ser miembros del mismo. Asimismo, como respuesta a los movimientos en favor de los derechos de la mujer y las minorías, estos grupos también participan en carácter de miembros del patronato. En la selección de los *trustees* se incluye además la capacidad de influencia que estos pueden ejercer sobre potenciales donantes de fondos a la institución. Esta actividad de *fund-raising* es también propia del presidente de la institución, el cual, además de tener que ser hábil en el manejo de las relaciones públicas, debe tener

capacidad de realizar *lobby* en el gobierno estatal en favor de la institución.

Desde las autoridades de la base de la institución hasta la figura del vice-presidente, predomina un estilo de autoridad burocrática pero de estilo personal (de los profesores), sustentada en la ubicación del cargo en una cadena de mandos (en tanto los ocupantes de los distintos puestos son designados por el inmediato superior, en ocasiones con participación de otros miembros de la institución) pero cuya figura adquiere mayor legitimidad en la medida que el mismo sea ocupado por un académico de reconocida trayectoria. Este es el caso, por ejemplo, del vice-presidente académico y del jefe de departamento.

Dada la existencia clara de un mercado de consumidores (en tanto los alumnos pagan aranceles), de un mercado de trabajo (por la descentralización de la política de personal y de remuneraciones) y de reputaciones (en tanto las distintas IES públicas y privadas compiten por alumnos, docentes y recursos financieros en función de rankings que las ubican en distintos puestos según las disciplinas), el sistema de educación superior norteamericano tiene, como señala Clark (1983), claros componentes de coordinación por parte del mercado. Empero, en las últimas dos décadas, el modelo norteamericano está cambiando en dirección a elevar la regulación del gobierno de los Estados. Dada la heterogeneidad del sistema de educación superior norteamericano, esta afirmación sólo es verdadera en algunos casos pero no necesariamente en todos. Lo cierto es que hay una gradual tendencia a que los Estados intervengan más en la regulación de las IES a través de mecanismos de evaluación en los ochenta y de financiamiento en los noventa, de modo tal de motivar que las IES sean más productivas y que eleven su nivel de calidad. La injerencia del gobierno en algunos Estados es bastante importante en tanto todo el sistema está bajo un único patronato, el cual designa a los presidentes de las distintas instituciones. En esta medida, la autonomía institucional está bastante restringida. En otros, en cambio, el poder del Estado es más indirecto, actuando como orientador o coordinador de políticas y tratando de promover ciertos cambios por medio de mecanismos de incentivos, utilizando fórmulas para asignar los recursos públicos a las universidades estatales.

Frente a la disminución de los fondos públicos destinados a la educación superior, y presionados por la urgencia de otros tipos de demandas locales, los gobiernos tratan de impulsar a las IES a reducir costos y a elevar el nivel de calidad. La preocupación por el precio y la calidad del producto educativo y las crecientes críticas desde la opinión pública a la gestión ineficiente de las universidades, motivó que algunas de ellas comenzaran a incorporar técnicas de toma de decisiones en boga en el mundo empresarial. Tanto la planificación estratégica como las técnicas de calidad total suponen otra forma de volver a fortalecer el papel del mercado en las IES norteamericanas, pero ahora a través de centrar las decisiones de éstas en la satisfacción de las necesidades de los consumidores (estudiantes, empresas, público en general) y responder con mayor eficiencia y eficacia frente a la competencia y los cambios del ambiente en el cual se mueven. Más allá de la efectividad o no de estas técnicas, un elemento central a contemplar es el contexto organizacional en el cual se aplican. En el caso de las universidades norteamericanas, la fuerte autoridad a nivel del establecimiento y el débil poder a nivel de la disciplina, permiten que sea posible elaborar un plan y llevarlo adelante descentralizando algunas decisiones en la base, pero dando por descontado los acuerdos básicos generados en la cúspide. Esta condición no se cumple en otros modelos de autoridad de base “pesada”, donde la comunidad académica tiene un peso importante en la toma de decisiones de la institución.

Propia de la gestión académica de las instituciones norteamericanas, la acreditación actúa también sobre la política académica y la gestión de las IES en tanto impone la observancia de un estándar mínimo de calidad en las instituciones y en los programas académicos. Entre los aspectos evaluados en el proceso de acreditación, se han incorporado también la gestión administrativa y la capacidad de planificación estratégica de las IES. Se refuerzan así las presiones ejercidas por los Estados en estas mismas direcciones. Aun cuando la acreditación funcione con independencia de las instituciones y del gobierno, este último fortalece su control externo utilizando los resultados de la acreditación voluntaria en temas tales como el otorgamiento de la licencia profesional y la asignación de créditos educativos a los estudiantes. La acreditación es también requisito para la transferencia



de estudiantes entre instituciones y para mantener la reputación dentro del mercado del prestigio académico.

En síntesis, las universidades públicas norteamericanas tienen una administración y gobierno centralizado en su patronato, el cual actúa bajo las restricciones que le impone la coordinación que ejerce el gobierno estatal, el mercado y las agencias de acreditación. Para hacer frente a las “turbulencias” de este ambiente, planifica estratégicamente orientándose por la soberanía del consumidor.

## NOTAS

- 1 La distribución de los poderes relativos de los gobiernos de los Estados y del gobierno federal en la educación superior se remonta a la independencia nacional, momento en que la cláusula referente a los poderes residuales de la Décima Enmienda de la Constitución expresó de manera explícita que todos los poderes que no estuvieran delegados al gobierno nacional, quedaban reservados a los Estados. Como la cuestión de la educación no se mencionó en la Constitución, jurídicamente es un aspecto que corresponde a los Estados (Berdahl y Millett, 1994).
- 2 Seguimos el análisis realizado por García de Fanelli y Trombetta (1996) sobre la base de la tipología formulada por la Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- 3 Esta tendencia a formar *multicampus* se paralizó en los años ochenta. Algunos estiman que este sistema es menos innovador que el sistema de *campus* único.
- 4 Tres cuartas partes de los *trustees* son hombres. La mayoría tiene entre 40 y 70 años, y un tercio cincuenta. Un 90 por ciento son de raza blanca y tiene al menos un diploma de *bachelor* (Gade, 1992).
- 5 Sobre la planificación estratégica en las instituciones de educación superior, ver el apéndice I.
- 6 A principios de los años 90, sólo el 10 por ciento de los cargos de presidente eran ocupados por mujeres, 5 por ciento por negros y 2 por ciento por hispanícos (Gade, 1992).
- 7 Ver un estudio sobre esta evolución en García de Fanelli (1996b).
- 8 De acuerdo con dicha Ley, se autorizó a los Estados a vender tierras fiscales y a usar los fondos obtenidos para donar, aportar y mantener por lo menos una institución de educación superior cuyos objetivos sean la enseñanza del conocimiento relacionado con la agricultura y las artes mecánicas (Stadman, 1992).
- 9 Para mayor detalle sobre este último punto ver García de Fanelli y Trombetta (1996).

- 10 En el período 1985-86 las instituciones de educación superior norteamericanas recibieron 100 mil millones de dólares o 2,7% del GNP. Las instituciones públicas daban cuenta del 65 por ciento de este monto (Leslie y Hearn, 1992).
- 11 Un ejemplo del poder diferencial que tienen las universidades más grandes e importantes es el caso del Estado de Minnesota. Minnesota ha implementado un sistema para vincular todo su sistema (*state universities, technical institutions y community colleges*) bajo una junta de gobierno consolidada (*consolidated governing board*). El Estado tendrá dos sistemas mayores: el nuevo sistema y el de la Universidad de Minnesota.
- 12 *A Nation at Risk , America's Competitive Challenge, Academic Preparation for College, Involvement in Learning, To Reclaim a Legacy e Integrity in the College Curriculum.*
- 13 Ver apéndice I para mayor información sobre la técnica de planificación estratégica.
- 14 Sobre la base de los catorce puntos que el principal divulgador norteamericano del TQM especificó para el sector empresarial, Dill (citado en Williams, 1993) los agrupó en seis:
  - (i) El imperativo de mejoramiento continuo de la calidad si la empresa quiere mantener su puesto en el mercado.
  - (ii) El énfasis en obtener una calidad consistente de los insumos organizacionales.
  - (iii) La participación activa de todos los miembros de la organización en el mejoramiento de la calidad.
  - (iv) La importancia de satisfacer las necesidades del consumidor como el modo fundamental para mejorar los productos y los servicios.
  - (v) La necesidad de cooperación y coordinación como la forma básica en que la empresa puede alcanzar el mejoramiento de la calidad.
  - (vi) La mejora en la calidad no deriva de una mayor inspección sino de crear procedimientos tales que garanticen que los productos de mala calidad sean detectados.
- 15 Hansen (1993) relata su propia experiencia aplicando la técnica del TQM en la actividad de enseñanza en su curso de economía laboral en la Universidad de Wisconsin. Parte de una enumeración de las habilidades que se espera de un graduado en economía según surge de encuestas de evaluación que responden los graduados y de diversas opiniones vertidas por los empresarios (orientación hacia el consumidor). Formula un plan de funcionamiento del curso y en particular de la dinámica de las clases y de las evaluaciones de conocimiento que se aplicarán a los alumnos. Como se espera que como resultado de esta actividad los alumnos adquieran estas habilidades, se debe evaluar el logro de la misma y para ello serán los propios alumnos en forma individual y grupal los que controlarán permanentemente la calidad de la actividad emprendida (participación de los actores y mejoramiento continuo).

---

## Capítulo 1

# Gobierno y administración de la Educación Superior

---

En la lengua inglesa existe un término que resume las actividades de gobierno y administración universitaria; este término es “*governance*”. Por tal se entiende el ejercicio de la autoridad en la adopción de decisiones sobre asuntos fundamentales que hacen al diseño y al funcionamiento del sistema de educación superior y de sus instituciones particulares (Millett 1984). Entre estos asuntos se suelen mencionar: la creación de las Instituciones de Educación Superior (IES)<sup>1</sup> y su localización geográfica; el proyecto institucional de las IES expresado en la misión y función y plasmado en la oferta de carreras y en las políticas académicas; el tamaño de la matrícula y los mecanismos de acceso; los órganos de gobierno y sus mecanismos de elección; los estándares de calidad esperados en los estudiantes; la calidad del servicio público provisto a través de la actividad de enseñanza, investigación y extensión; la libertad de que gozan los académicos en sus actividades; la designación del cuerpo docente y administrativo y la política de remuneración del personal; la asignación interna de los recursos entre los distintos programas y los mecanismos de financiamiento. Este concepto de *governance* implica una noción de administración estrechamente vinculada con el ejercicio del poder y la autoridad.

Las cuestiones entonces a esclarecer son quién o quiénes deciden sobre estos asuntos académicos y administrativos y cómo lo hacen. El primer tema remite al viejo y siempre actual debate entre autonomía *versus* control externo. La cuestión es en este caso si la autoridad en la

administración y el gobierno académico reside internamente, en las propias IES, o externamente, en el gobierno (nacional o provincial) o en otras instituciones. En las últimas dos décadas, la tendencia internacional ha sido elevar el control externo sobre las IES, sea a través de distintos tipos de regulación directa e indirecta por parte del gobierno, o por la influencia que ejerce el mercado sobre la política académica de las IES a través de la demanda de los estudiantes y de las empresas.

El segundo tema, el cómo se realiza la gestión académica, remite a las técnicas aplicadas internamente por las IES para alcanzar sus objetivos organizacionales o a las que llevan adelante los gobiernos nacionales o provinciales para promover cierto tipo de conductas en las IES.

Las instituciones incorporan técnicas de gestión para elevar la eficiencia y la efectividad de su desempeño. Tecnologías organizacionales tales como la “calidad total” (*total quality management*), la “planificación estratégica” (*strategic planning*) o la “gerencia por objetivos” (*management by objectives*) han sido crecientemente incorporadas en la IES norteamericanas y se comienza a debatir su extensión al resto de los sistemas de educación superior. Estas técnicas han sido “importadas” del mundo empresarial y actualmente se debate si es o no apropiada su aplicación a instituciones de naturaleza tan diferente como son las universidades públicas.

El gobierno regula estableciendo nuevas directivas o utilizando instrumentos tendientes a motivar externamente a los agentes por medio de incentivos, normalmente de tipo económico (van Vught 1989). Los sistemas de evaluación de la calidad académica suelen estar asociados con estos mecanismos de regulación externa cuando su función primaria es promover la responsabilidad pública (*accountability*) frente a la provisión del servicio educativo y científico con fondos del Estado. El uso de mecanismos de evaluación de la calidad con el fin de dar cuenta de las acciones de las IES al público suele darse en dos formas diferentes (Brennan 1997). En el primer tipo, la rendición de cuentas se realiza frente al propio Estado, como un modo de justificar la

necesidad de que éste continúe asignando recursos públicos a la educación superior. En el segundo tipo, la *accountability* se efectúa frente a la sociedad, brindándole a ésta mayor información (centralmente a los estudiantes y a los empleadores) sobre la calidad de los servicios que proveen las IES. En el primer caso, la evaluación busca afianzar el control externo que realiza el gobierno sobre las IES, en el segundo caso se refuerza el control externo a cargo del mercado.

Por su parte, la regulación estatal por medio de incentivos descansa en el uso de diversos instrumentos del tesoro, tales como la asignación de los recursos públicos empleando fórmulas o por medio de fondos competitivos otorgados a las IES través de concursos o contratos.

En síntesis, la administración y el gobierno académico versan primariamente sobre la distribución de la autoridad entre las IES y el gobierno y sobre las técnicas que en ambos casos se aplican para mejorar la efectividad de las universidades. En la dinámica entre autonomía y control desde principios de los años ochenta, los mecanismos de evaluación y de financiamiento han sido las políticas privilegiadas por los gobiernos para elevar su nivel de regulación sobre la educación superior. Guy Neave (1994) señala que a partir de esta nueva relación que se va construyendo entre el Estado y las universidades, estas últimas adquieren espacios de autonomía de gestión pero – paradójicamente – para sujetarse a nuevos controles externos. Estos controles son los que surgen de una mayor exposición de las IES al mercado y a la competencia a través de la venta de servicios al sector empresario o de las demandas de los estudiantes en tanto consumidores.

Seguidamente analizamos con mayor detalle el conjunto de los temas hasta aquí planteados. Comenzamos examinando el concepto de autoridad en el ámbito particular de la educación superior, distinguiendo entre diversas formas típico-ideales de autoridad, seis niveles en los cuales la misma puede residir y las modalidades nacionales de autoridad predominantes en los países industrializados. Concluimos este primer punto abordando la cuestión de la integración de los sistemas de educación superior según sea la autoridad o el control

relativo que distintos tipos de agentes e instituciones tienen sobre el diseño último del sistema. A continuación discutimos brevemente los nuevos mecanismos de control externo desarrollados por los gobiernos para regular a las IES. Si bien el centro de este trabajo es el sector universitario público, para conocer la capacidad de gestión de las universidades se deben analizar cuáles son las restricciones externas que constriñen su capacidad de decisión. El uso de mecanismos de evaluación de la calidad como instrumento de control externo afecta directamente a la gestión interna de las instituciones y más aún si los resultados están vinculados directa o indirectamente con la asignación de recursos públicos o con el otorgamiento de validez a los títulos académicos o profesionales. De igual modo, la creación de mecanismos de incentivos económicos incide sobre la conducta de los agentes, sea encaminándola hacia el sentido determinado originalmente por la política o generando consecuencias no deseadas primariamente por ésta. Tanto la evaluación como los incentivos económicos producidos por el empleo de instrumentos del tesoro tienen además consecuencias importantes en la producción de información sobre la propia institución promoviendo además el empleo de métodos de generación de datos, en particular de cálculo de costos, que son centrales para organizar la administración universitaria.

### **Autoridad académica: formas, niveles, modalidades y coordinación**

Cada sistema de educación superior tiene sus propias modalidades de conducción universitaria que dependen de la forma predominante de autoridad y del nivel o niveles que concentran la mayor cuota de poder de decisión sobre los asuntos académicos. En un libro ya clásico sobre el tema, Burton Clark (1983) distinguió tres formas típicas ideales de autoridad y seis niveles en que la misma se concentra.

#### *Formas*

Los tres modelos de autoridad son el colegiado, el burocrático y el político. Como ocurre habitualmente con estas tipologías, en la realidad suelen existir modelos mixtos, donde uno de estos tres tiende a predominar por sobre los otros dos. El *modelo colegiado* de conducción

académica se caracteriza por ser no jerárquico, cooperativo en la toma de decisiones y por predominar la autodeterminación del cuerpo docente. El *modelo burocrático* de organización académica se caracteriza por la existencia de una burocracia legal y racional apoyada en el cargo y en la autoridad del cuerpo de profesores sustentada en el conocimiento. Posee la jerarquía formal de las burocracias (la cadena vertical de mandos) y los modos informales de la organización profesional (unidades vinculadas horizontalmente). Dentro de esta caracterización cabe distinguir dos tipos: la personal (de los profesores) de mayor prestigio y dominada por los académicos; y la administrativa-burocrática, de menor prestigio y dominada por los administradores. Tanto el colegiado como el burocrático se oponen, en tanto modelos racionales, a un tercer modelo de organización académica. Se trata del *modelo político*, que se caracteriza por la existencia de múltiples grupos de intereses y de procesos políticos y conflictos entre tales grupos, que compiten desde perspectivas y valores contrapuestos.

### *Niveles*

Clark reconoce a su vez distintos niveles de autoridad:

#### *Esquema N°1.1.*

Primer Nivel	Unidad Operativa: departamento o cátedra.
Segundo Nivel	Facultad o escuela.
Tercer Nivel	Universidad o college.
Cuarto Nivel	Sistemas unificados de varios <i>campuses</i> , juntas regionales o consejos de rectores.
Quinto Nivel	Gobierno provincial o municipal.
Sexto Nivel	Gobierno nacional.

Cada uno de estos niveles son estructuras de acceso a ciertos problemas y lugares donde se toman las decisiones, es decir, son estructuras de decisión. El primero y segundo nivel conforman la «infraestructura del sistema»; el tercero es el núcleo de la «estructura intermedia»; y los niveles cuarto, quinto y sexto son los niveles de administración y coordinación global del sistema. Es posible entonces reducir los seis niveles de autoridad sobre los que se pueden analizar los distintos modelos organizativos, a tres, que tienen como centro a las **disciplinas académicas**, a los **establecimientos** y a los **sistemas**. Dado que las universidades son organizaciones cuya principal actividad es la transmisión y producción de conocimiento de alto nivel, y que dicho conocimiento reside en saberes especializados en cada una de las distintas disciplinas, la autoridad que naturalmente detentan los niveles más académicos es una de las características más propias que presentan las universidades frente a otros tipos de instituciones sociales. De ahí que a los sistemas de educación universitaria se los describa en términos de “sistemas de base pesada”. La jerarquía de organización del trabajo académico es además, según Clark, “plana y flojamente acoplada”.

Dependiendo de cómo esté organizado el primer nivel de autoridad (por el sistema departamental o de cátedra), **la autoridad en el nivel de las disciplinas** académicas es la autoridad del profesor que se ejerce en el ámbito de la cátedra o en la conducción colegiada del departamento o de la facultad. En los sistemas basados en la organización académica por medio de cátedras predomina el poder personalista ejercido por los profesores sobre sus alumnos y sobre las tareas del profesorado joven. Esto es así especialmente cuando la supervisión colegiada es nominal y la estatal es demasiado remota para ejercer un control efectivo sobre el trabajo académico. En los sistemas departamentales el poder personalista es menor pues es más impersonal y reside en varios profesores titulares; sin embargo está presente en la investigación y en la docencia avanzada.

Contrarrestando esta autoridad personalista en el ámbito de las disciplinas se encuentra la autoridad colegiada. La progresiva especialización ha fortalecido la influencia del control colegiado bajo la forma de la evaluación de las actividades de enseñanza e



investigación por medio de “pares académicos” y la adopción de decisiones efectuadas por éstos a lo largo de una gama cada vez más amplia de campos ocupacionales. En los sistemas de cátedra, el dominio colegiado ha sido el único mecanismo de coordinación en la facultad y la universidad. Los pares eligen a aquellos que los van a gobernar entre los mismos académicos. Nace así la administración académica en manos no profesionales que conduce a una estrecha relación entre la «administración» y el «profesorado». El decano o rector constituye una especie de jefe temporal que representa al grupo y que está consciente de que su poder depende de la venia de aquél. Según Clark ( 1983, versión española de 1991:166): «Es natural que con una autoridad basada en el criterio de una persona/un voto, se desarrolle cierto grado de actividad política, abierta u oculta, ya que hace falta constituir bloques mayoritarios a partir de los individuos y las facciones. Por otro lado, los arreglos copulares y los acuerdos tácitos también intervienen para mantener el orden y producir resultados.»

La **autoridad basada en el establecimiento** puede residir en un patronato conformada por legos (*trustee authority*) o en una burocracia administrativa. En el primer caso, la supervisión del establecimiento es realizada por agentes externos -legos- que le dedican sólo una parte de su tiempo y generalmente no reciben remuneración, puesto que sus compromisos principales son ajenos al establecimiento. Se supone que el agente externo representa el interés público. El patronato generalmente actúa como propietario legal o encargado formal de la administración del establecimiento. En los sistemas que carecen de patronato, los intereses de diversos públicos establecen su representación legítima por medio de canales gubernamentales. Aunque tuvo su origen en la educación superior británica, la expresión más vigorosa del sistema de patronato se encuentra en Estados Unidos. La autoridad a nivel del establecimiento puede también ser ejercida por administradores de tiempo completo que se incluyen dentro de una jerarquía formal. Estos disponen de una cuota diferencial de autoridad según el cargo. Los intereses de los administradores burocráticos en las IES suelen estar alejados tanto de aquéllos del gobierno central como de los profesores y estudiantes.

Finalmente, la **autoridad basada en el sistema** refleja la dimensión política. En este nivel la autoridad puede ser burocrática (cuando encuentra su legitimación en las normas) o académica (cuando encuentra su legitimación en el saber experto). En algunos casos se trata de la autoridad ejercida por los ministerios de educación y en otros, como en el Reino Unido, por organizaciones intermedias como lo era el Comité de Subvenciones Universitarias (*University Grant Committee*) hasta los años ochenta. Este último no dependía jurídicamente del Departamento de Educación y estaba fundamentalmente controlado por las propias universidades. Las recientes políticas gubernamentales propician el engrosamiento de los departamentos administrativos en las burocracias centrales ya que, como efecto del crecimiento de la matrícula y frente a la necesidad de rendir cuentas públicamente, los gobiernos crean grandes oficinas encargadas de desembolsar fondos, fijar requisitos uniformes, evaluar el cumplimiento y poner en práctica los diversos aspectos de las políticas públicas. A decir de Clark (versión de 1991: 177): “estos cuerpos no son instrumentos neutrales de las políticas estatales ... se convierten en grupos de interés dotados de canales de acceso privilegiados, derechos inamovibles y orientaciones autosustentadoras.”

### *Modalidades*

Aplicando estas categorías para analizar los casos nacionales en los sistemas de educación superior de los países industrializados, Clark reconoce tres modalidades centrales de distribución de la autoridad: la modalidad norteamericana, la modalidad británica y la modalidad de la Europa continental.

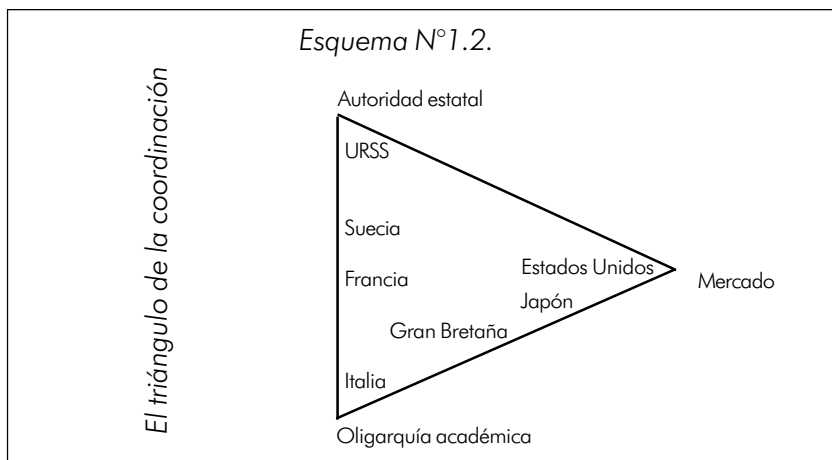
En la **modalidad norteamericana** está más fortalecido el nivel del establecimiento (nivel 3) dada la influencia ejercida por los patronatos y los administradores, aunque los profesores ejercen un control más débil. La **modalidad británica** es una combinación del poder de los académicos y una modesta influencia de los patronatos y de los administradores institucionales (niveles 1, 2 y 3). Sin embargo, en la última década el gobierno ha elevado su grado de autoridad, tendiéndose a fortalecer el nivel 6. Finalmente, la **modalidad de autoridad de la Europa continental** se expresa principalmente en los intereses de dos grupos: los profesores titulares y los funcionarios del ministerio central. El rubro

financiero más importante –el correspondiente a los salarios de los profesores y al del personal de apoyo– ni siquiera figura en los presupuestos institucionales. Como parte del servicio civil éstos reciben sus remuneraciones de un presupuesto salarial global del ministerio o del gobierno en su conjunto. La autoridad reside en la base (niveles 1 y 2) y en la cúpula ministerial (niveles 5 y 6) pero no en las instituciones (nivel 3).

### *Coordinación*

Dadas estas distintas modalidades de ejercicio de la autoridad, la pregunta siguiente es cómo se alcanza la integración del complejo sistema de educación superior. Del análisis precedente es clara la existencia de dos tipos de agentes en la coordinación del sistema: los académicos y la burocracia estatal. Clark incorpora a un tercer agente, el mercado, como opuesto a la coordinación burocrático-estatal.

A partir de estos tres tipos ideales de coordinación: estatal, de mercado y académica, Clark elabora un modelo triangular donde cada vértice supone un predominio de una forma de coordinación y un bajo componente de las otras dos. A su vez, existen situaciones intermedias, como por ejemplo es el caso de Francia donde si bien es importante la coordinación estatal, los académicos tienen una capacidad moderada de coordinar el sistema (Ver Esquema N°1.2).



En el nuevo contexto de los años ochenta y noventa, la coordinación político-burocrática está adquiriendo un papel más relevante en las reformas de los sistemas de educación superior. Los gobiernos buscan promover la vinculación vertical en sistemas cada vez más grandes y complejos. Al incorporarse, entre las nuevas tareas de la coordinación política, la evaluación como mecanismo central de regulación de la educación superior, se requiere de la creación de nuevos departamentos, comisiones semigubernamentales y de la incorporación creciente de expertos al trabajo administrativo.

Sin embargo, este avance de la coordinación político-burocrática encuentra resistencias en el poder que detentan las otras dos formas de coordinación. Así, la diversificación de las áreas disciplinarias tiende a reforzar el poder ya presente en la coordinación académica. El manejo de estas áreas es el fundamento de la legitimidad de la autoridad académica y de su saber esotérico. La creciente especialización y la consiguiente identificación de los académicos con sus pares han dado lugar asimismo al surgimiento de otras formas de coordinación académica como son las distintas asociaciones académicas nacionales y la expansión de cuerpos colegiados centrales tales como los comités de expertos que evalúan proyectos de investigación. Otras formas de coordinación profesional de reciente creación han sido los consejos de rectores que nuclean a los representantes de las instituciones universitarias con funciones de coordinación en ámbitos comunes a las mismas y las organizaciones sindicales de profesores que suponen un nuevo instrumento de coordinación de las contrataciones y del trabajo de los académicos en tanto negocian con las cúpulas burocráticas.

El mercado también es una fuerza de coordinación en expansión y especialmente adquiere mayor peso bajo la influencia del nuevo poder otorgado a éste en el campo político y económico de los años ochenta. La base de la coordinación de mercado es la existencia de intercambios no regulados como medios para vincular personas y sectores. Es posible distinguir tres mercados relevantes: el de los consumidores, el ocupacional y el institucional. El mercado de los consumidores funciona cuando se intercambia dinero a cambio de bienes y servicios (por ejemplo, se cobran aranceles a los estudiantes). Los gobiernos

intervienen en este mercado educativo cuando otorgan becas y otros apoyos financieros y también se apela a este mercado cuando el mecanismo de asignación de fondos públicos a las universidades se realiza según la matrícula estudiantil. El mercado ocupacional opera cuando existe posibilidad de movilidad de profesores y administrativos entre las instituciones y éstas fijan recompensas diferenciales para atraerlos. Finalmente el mercado institucional funciona en la medida en que existe interacción competitiva entre establecimientos en torno al personal, las clientelas, los recursos financieros y el prestigio.

El avance de la coordinación burocrático estatal y del mercado sobre la coordinación académica ha reavivado la polémica alrededor del concepto de autonomía. De este tema y del avance del control externo a través de mecanismos de evaluación y de instrumentos del tesoro, nos ocuparemos en el siguiente apartado.

### **Autonomía, evaluación y financiamiento**

La gestión administrativa y de gobierno de las universidades públicas en los países industrializados ha estado condicionada por el tipo de relación que media entre ellas, el gobierno y el mercado. Como queda claro a partir del triángulo de coordinación de Clark, los sistemas de educación superior tienden a ubicarse en diferentes posiciones dentro del mismo y cada una de ellas define para las universidades restricciones a su acción. Cuando están fortalecidas las formas políticas y burocráticas de autoridad en el nivel del sistema, las IES están condicionadas por los mecanismos de regulación -directos o indirectos- establecidos por el gobierno. Si lo que prima es la coordinación realizada por el mercado, serán las demandas de los estudiantes y de las empresas las que operen sobre la definición de las políticas de las IES, determinando qué carreras ofrecer o qué tipo de investigación realizar. Por el contrario, cuando la autoridad de coordinación es interna a la propia institución –quedando en manos del cuerpo de profesores– serán éstos los que marquen el rumbo político y administrativo de la institución. En los últimos años, la tendencia general en los países industrializados ha sido elevar el nivel de coordinación que realiza el Estado, por un lado, y el mercado, por el otro, en desmedro de los

grupos académicos dentro de las universidades. En uno y otro caso, el principal argumento ha sido que es necesario que las IES sean responsables frente al público, que es quien en última instancia sostiene financieramente a las universidades. En el caso de las universidades públicas financiadas principalmente por medio de recursos estatales, el Estado tiene derecho a pedirle a las IES que den cuenta de sus acciones a la sociedad, que eleven la eficiencia en la administración de los recursos públicos y que mejoren la calidad de los servicios de enseñanza e investigación. En la medida, además, que las IES diversifican sus fuentes de financiamiento, arancelando sus estudios y vendiendo servicios y realizando otro tipo de transferencias al sector productivo, otorgan a los estudiantes y a las empresas mayor poder de exigir un determinado tipo de producto.

Más allá del tipo de coordinación que predomine en cada sistema de educación superior, un estudio más detenido de los distintos casos nacionales revela que, por encima de las tendencias generales de avance de la coordinación estatal y del mercado desde los años ochenta a nuestros días, la tradición cultural y política de cada país otorga una particularidad propia a cómo estas políticas se han implementado. Así, por ejemplo, si bien la evaluación de la calidad de las actividades de enseñanza e investigación está ampliamente difundida en el conjunto de los países industrializados, la forma y la función que tal actividad adopta dentro de las IES difiere entre los distintos países. Lo mismo ocurre con el uso de distintos instrumentos de financiamiento para promover ciertas conductas deseadas en los actores universitarios. Mientras que en algunos casos se acentúa la creación de contextos competitivos como mecanismo para elevar la eficiencia y la calidad universitaria, en otros prevalece el objetivo de mejorar la equidad en la distribución de los recursos públicos, incluyendo criterios objetivos de asignación de los fondos.

La emergencia de un Estado evaluador y que define criterios en la asignación de los fondos públicos, es acompañada por la reproducción de estas mismas prácticas dentro de las propias instituciones de educación superior. A partir de la adopción de un modelo de gestión empresarial, las IES incorporan técnicas de gestión administrativa y de cálculo de costos asimilables a aquellas empleadas por las empresas.

Se incluyen así técnicas de control de calidad de los productos académicos y se asignan fondos a partir de la medición de los costos de las distintas actividades. Se trata también de incorporar la planificación estratégica como herramienta para proyectar el horizonte de largo plazo de la institución, a partir del cual se definen los objetivos institucionales y se evalúan críticamente los probables cambios en el contexto que afectan a las IES. Para el éxito en la aplicación de estas técnicas se recomienda fortalecer el nivel del establecimiento, restándole poder a la base en la toma de decisión. El modelo norteamericano es utilizado aquí como un referente importante y el caso inglés es el que mejor refleja esta tendencia que Trow (1994) ha denominado la revolución del “gerencialismo” (*managerialism*).

### *Autonomía*

Estas nuevas políticas que tienden a elevar el grado de coordinación por parte del Estado y del mercado sobre los grupos académicos de las IES ponen en el centro del debate la cuestión de la autonomía. Berdahl (1959, citado en Tight 1992) realiza una distinción que arroja luz sobre las diversas interpretaciones de este concepto. Berdahl distingue entre autonomía institucional y libertad académica. Esta última se vincula con la capacidad de cada académico de enseñar e investigar de acuerdo con sus propias ideas sin temor a ser sancionado o a perder su empleo por tal motivo. La autonomía institucional, en cambio, tiene que ver con la capacidad de la comunidad de académicos de autogobernarse. Es decir, mientras que la primera hace referencia a la autonomía de los individuos dentro de la institución para enseñar o investigar libremente, sin condicionamientos externos, la segunda se vincula con la libertad de la institución de autogobernarse y definir sus propias políticas académicas. Es posible que exista autonomía institucional sin libertad académica y viceversa. Como ejemplo Berdahl menciona el caso de la Universidad de Oxford a principios del siglo XIX, la cual gozaba de autonomía institucional pero no se permitía a todos los miembros practicar la libertad académica. Por su parte, en las universidades prusianas de tiempos de Von Humboldt, los académicos gozaron de libertad académica sin ser autónomas en el ámbito institucional.

Los argumentos sostenidos por los gobiernos para apoyar las políticas de financiamiento y evaluación se centran en que, gracias a la adopción de las nuevas políticas, se verá fortalecida la autonomía a nivel institucional. El análisis de los casos nacionales, empero, revela distintos grados en que dicha autonomía es afectada por los controles externos. McDaniel (1996), por ejemplo, analiza cómo varían los tipos de administración y gobierno académico en los países industrializados tomando en consideración el grado de autonomía que las IES gozan en el gobierno de los siguientes asuntos:

- Financiamiento.
- Administración.
- Enseñanza (creación de carreras, contenido de los cursos, métodos de evaluación).
- Política de personal (carrera académica, selección, salario).
- Estudiantes (matrícula, admisión, aranceles).

A partir de su investigación, McDaniel observa distintos patrones de gobierno en los sistemas de educación superior de los países industrializados que responden a diferencias en el grado de control y poder que las IES tienen sobre estos temas. La diversidad se da incluso dentro de un mismo país en función del grado de descentralización del sistema de educación superior. Ejemplo de ello son Alemania y Estados Unidos.

En síntesis, la dinámica entre autonomía y control descansa en los años noventa en el papel que desempeñan el Estado, el mercado y los grupos académicos en la toma de decisiones sobre los asuntos centrales de la vida académica de las IES. Entre los factores principales que en las últimas dos décadas han incidido sobre esta dinámica hallamos los cambios en los marcos legislativos y las políticas de evaluación de la calidad y de financiamiento. Las características del marco regulatorio son propias de cada país y son analizadas oportunamente en los casos seleccionados. Nos detendremos brevemente en las políticas de evaluación de la calidad y en las de financiamiento para trazar las líneas principales de las mismas, aunque también en estos aspectos cada país adopta su perfil particular.



### *Evaluación de la calidad*

La evaluación de la calidad académica ha sido uno de los temas más destacados en la agenda de las políticas de educación superior en los últimos años. Como señala Brennan (1997), es importante tomar en cuenta no sólo la gran variedad de prácticas que han surgido –a pesar de notables similitudes desde una lectura superficial– sino las diferencias atribuibles al contexto y a la tradición de cada uno de los sistemas de educación superior. Uno de los factores contextuales principales ha sido la autoridad diferencial que detentan los distintos niveles que antes señalamos (la base, el establecimiento, el gobierno central o provincial). Según Brennan, ciertos tipos de evaluación de la calidad pueden poner en peligro la autonomía que tradicionalmente detentan las unidades académicas de las IES. Pero otros tipos de evaluación de la calidad pueden reforzar el nivel de las unidades académicas frente al avance del “gerencialismo” (*managerialism*) y de la interferencia política de las autoridades centrales.

A partir de un trabajo comparativo realizado por la OECD en 1993, Van Vught y Westerheijden (citados en Brennan, 1997) distinguen cinco elementos dentro de un modelo general de prácticas de evaluación de la calidad:

1. El meta-nivel de los cuerpos de coordinación.
2. Las autoevaluaciones realizadas por las propias IES.
3. La evaluación externa realizadas por pares académicos.
4. La publicación de los informes de evaluación.
5. La vinculación indirecta entre los resultados y los mecanismos de financiamiento.

En el nivel 1, la evaluación puede ser llevada a cabo por un organismo del gobierno central o provincial, por un organismo conformado por las propias IES o por un cuerpo independiente de ambos. También puede darse el caso de múltiples organismos encargados de esta meta-evaluación. Un elemento crucial para el éxito de cualquiera de estas empresas es el grado de legitimidad que detenta este meta-nivel frente a aquello que se está evaluando.

También pueden existir diferencias en los propósitos de esta meta-evaluación. En casi todos los casos, la evaluación responde a la necesidad de que las IES sean responsables frente a la sociedad en la provisión del servicio público (*accountability*) y a la mejora de la actividad de enseñanza e investigación. Sin embargo, qué se entiende por estos términos y el peso relativo que tienen estas dos funciones difieren en los distintos casos. También incide la presencia de otras formas de control externo. En la Europa continental es importante la regulación directa del gobierno por medio de mecanismos de financiamiento y por el marco legislativo, mientras que en Estados Unidos lo es la regulación del mercado. De acuerdo a Brennan, en estos casos el rol de la evaluación es débil. Por el contrario, donde ambos elementos son débiles (como en el caso del Reino Unido), la evaluación desempeña un papel central como control externo.

El rol de responsabilidad pública o *accountability* también difiere notablemente según el caso. En ocasiones se privilegia el rendir cuentas frente al Estado en tanto principal financiador, en otros frente a la sociedad. Donde los mecanismos de mercado son importantes, predomina este segundo sentido.

Con relación a la autoevaluación, en algunos casos la misma supone reunir información para ser remitida al organismo encargado de la meta-evaluación. En otros, es un estadio previo a la evaluación externa a cargo de pares académicos. En este punto Brennan (1997: 16, traducción propia) plantea un dilema interesante: “La autoevaluación que tiene consecuencias externas corre el peligro de producir una actitud de autocomplacencia por parte de aquellos que la llevan a cabo. Sin embargo, cuando no hay consecuencias externas, puede no haber incentivos para realizar la autoevaluación seriamente”.

Respecto de la evaluación externa, una diferencia que se destaca es en el procedimiento de selección de los pares académicos (por un organismo central o por otro procedimiento más participativo), si son o no entrenados previamente y cómo se organizan las visitas a las instituciones.

Los dos últimos niveles destacados por Van Vught y Westerheijden tienen relación con cuál es finalmente el destino de los resultados de la evaluación. Los informes sobre las evaluaciones pueden tener carácter global (resultados de todo el sistema o de un subsector del mismo) o de una institución en particular, pueden o no dar lugar a un *ranking*, etcétera.

Finalmente, la vinculación entre los resultados de las mediciones de la calidad y el financiamiento ha dado origen a amplios debates en los países industrializados. En general predomina una vinculación indirecta. Así, por ejemplo, bajo sistemas de acreditación como los que existen en Estados Unidos, los programas y las instituciones que no están acreditados no sólo gozan de menor reputación entre el público estudiantil sino que tampoco son elegibles para el financiamiento que el Estado otorga como ayuda económica a los estudiantes. En Francia, la acreditación de un programa es requisito para que el título tenga validez nacional, lo cual a su vez es garantía de que recibirá los fondos necesarios para su realización.

Las distinciones realizadas permiten comprender mejor el papel que la evaluación de la calidad tiene hoy en la gestión de las instituciones universitarias, estableciendo nuevos parámetros de comportamiento organizacional y demarcando los límites del control externo realizado por los gobiernos o por el mercado. Otros límites son también definidos por los mecanismos de financiamiento. De ellos nos ocuparemos a continuación.

### *Mecanismos de financiamiento universitario*

Las principales transformaciones en el financiamiento de las IES desde principios de los ochenta han sido la definición de nuevos mecanismos de asignación de los recursos públicos a las universidades y la diversificación de las fuentes de financiamiento universitario. Cada una de estas políticas genera cambios importantes no sólo en la administración y el gobierno universitario sino en la conducta de sus agentes individuales.

Es posible distinguir cuatro mecanismos de distribución o asignación de los recursos públicos desde el gobierno al sector universitario (Williams 1994):

- 1) Financiamiento inercial y negociado.
- 2) Uso de fórmulas.
- 3) Asignaciones específicas de fondos.
- 4) Subsidio a los estudiantes.

El **financiamiento inercial y negociado** es uno de los principales mecanismos de distribución de los recursos públicos a las universidades latinoamericanas, aunque ha perdido crecientemente peso en los países industrializados. La determinación del monto a distribuir en cada institución de educación superior (IES) se basa en los niveles alcanzados en años previos y en procesos de negociación política que tienen lugar en los distintos ámbitos (ministerios de economía y educación, Congreso de la Nación) donde se decide la asignación presupuestaria. En períodos de bonanza económica, este mecanismo negociado permite el incremento del presupuesto (financiamiento incremental) manteniendo un reparto equitativo en tanto se le asigna a cada institución una proporción igual del aumento total.

Este mecanismo presenta inconvenientes que se supone son subsanables -aunque no necesariamente- con la aplicación de algunos de los otros tres mecanismos antes mencionados. Los principales problemas que se mencionan son (Albrecht y Ziderman, 1992):

- La falta de transparencia en la determinación de los montos que corresponden a cada institución, dado que no existen criterios objetivos de asignación.
- La distorsión en la asignación de los recursos en tanto las instituciones no tienen incentivos para administrarlos eficientemente.
- La ausencia de señales para responder a las demandas externas.
- La incertidumbre respecto del nivel de financiamiento futuro.

El **uso de fórmulas** para distribuir el presupuesto público es uno de los mecanismos más empleados entre los países integrantes de la OECD. En su forma más simple, la fórmula toma en cuenta el costo promedio por alumno que el gobierno financia en función de la matrícula de la institución. Otra alternativa es la distribución del presupuesto según la cantidad de cargos docentes y no docentes. En ambos casos se asignan los fondos públicos en función de los insumos de las instituciones de educación superior.

La utilización de ponderadores en la fórmula brinda al gobierno la posibilidad de delinear una política más específica. En algunos países de la OECD y en casi todos los latinoamericanos existen problemas de eficiencia que se traducen en una baja proporción de alumnos que se gradúan y en la prolongación excesiva del período de estudios. Para incentivar la solución de estos problemas la fórmula puede incorporar ponderadores que premien en función de la proporción de graduados y el acortamiento de los plazos de estudio.

En algunos países (p.e. Alemania, Holanda, Dinamarca y Noruega), la fórmula limita el financiamiento a aquellos estudiantes que no hayan repetido más de un año. Debe quedar en claro, sin embargo, que en la mayoría de los casos donde se emplean fórmulas, la universidad en principio puede decidir libremente la asignación de los fondos una vez que los recibe.

Un mecanismo distinto y actualmente en expansión es **la asignación de fondos públicos para la realización de actividades específicas**. Esta práctica es novedosa en la actividad de financiamiento de la enseñanza pero es de larga data en el campo de la investigación.

Dentro de este mecanismo podemos a su vez distinguir dos modelos distintos:

- El sistema de “múltiples fondos” por el cual las IES concursan por recursos para actividades específicas (capacitación docente, reforma curricular, equipamiento e infraestructura, actualización de la biblioteca, investigación, etc.) presentando

proyectos ante diferentes “programas” que son administrados por el ministerio de educación u otros organismos públicos fuera de su ámbito.

- El sistema utilizado en Francia, donde cada institución define su proyecto institucional y se realiza un contrato por cuatro años para llevarlo adelante, para lo cual el ministerio asegura un monto determinado en común acuerdo.

Mientras que en el sistema de “múltiples fondos” las IES concursan sobre la base de condiciones de prioridad de temas predeterminados por las agencias de financiamiento, en el sistema francés son las propias instituciones que negocian con el gobierno llevar adelante un determinado proyecto académico o de gestión. Por supuesto, el ministerio debe también fijar qué tipo de proyectos está dispuesto a financiar y sobre esta base se negocia con las universidades (Abécassis, 1994).

Por otra parte, a diferencia del mecanismo inercial y negociado o del uso de fórmulas para distribuir los recursos públicos, en el concurso de proyectos o en la realización de contratos no existe la libre disponibilidad de los fondos por parte de las IES. Además, cuando se emplea una fórmula, la asignación se realiza sobre la base de resultados pasados (p.e. matrícula o número de egresados) mientras que en el caso de los proyectos o los contratos se especifica un compromiso hacia el futuro. Por tal motivo, no es posible pensar que un proyecto o un contrato cumpla adecuadamente su propósito si no se evalúan sus resultados.

Todos los mecanismos mencionados hasta ahora asignan el subsidio a la oferta, es decir, a las instituciones de educación superior. Existe empero también la posibilidad de subsidiar directamente a la demanda, en otras palabras, a los propios estudiantes.

La principal forma que asume el **subsidio a los estudiantes** es el mecanismo del *voucher*, aunque el otorgamiento de ayuda económica a los estudiantes podría ser otra forma en que se pueden trasladar fondos públicos a éstos.

El *voucher* permite a los consumidores (estudiantes) del servicio educativo seleccionar libremente entre diferentes oferentes (instituciones educativas). A través del sistema de *vouchers* los fondos públicos llegan a las universidades por vía competitiva ya que a cada joven se le da un *voucher* que puede usar en la IES de su elección. En función de los *vouchers* que la IE posea, el gobierno le envía los fondos correspondientes. Las IES competirán entre sí por atraer a los potenciales estudiantes y esta competencia hará que sean más eficientes e innovadoras.

El financiamiento público a través de la demanda en la educación superior está muy poco difundido en los países industrializados.

La disminución de las fuentes públicas de financiamiento universitario desde mediados de los años setenta en un contexto de expansión de la matrícula, incentivó a las autoridades universitarias de los países industrializados a buscar fuentes alternativas o suplementarias de fondos. Uno de los mecanismos para generar nuevos fondos que alcanzó mayor difusión en el conjunto de los sistemas de educación superior ha sido la vinculación de las IES con el sector productivo. Esto ha generado múltiples transformaciones dentro de la gestión institucional. Así, se han creado oficinas especialmente dedicadas a esta tarea, se promueve la realización de consultorías por parte del personal académico, se estudia la redefinición del marco regulatorio que rige la carrera académica y la determinación de la dedicación horaria que los profesores pueden tener en sus distintas responsabilidades, surgen nuevos problemas en relación con la propiedad y la difusión de los resultados de las investigaciones financiadas por las empresas, etc.

Otro mecanismo para obtener mayores fondos para las IES ha sido el arancelamiento de los estudios universitarios. Sin embargo, en este aspecto es importante notar que, salvo el caso de Estados Unidos, el arancelamiento de los estudios de grado en las universidades públicas no es frecuente en el mundo de los países de la OECD. Allí donde se han incorporado aranceles, éstos tienden a ser relativamente reducidos en su monto aun cuando la tendencia es hacia su crecimiento en la medida en que aumenta la matrícula y disminuyen los fondos estatales.

Un cambio importante en los últimos años ha sido el aumento en el nivel de aranceles que se cobran a los estudiantes en Estados Unidos y en el Reino Unido, en este último país sólo a los extranjeros. Como veremos cuando analicemos con mayor detalle este caso, actualmente se está estudiando la incorporación de aranceles abonados por los estudiantes que son ciudadanos del Reino Unido, dado que hasta ahora los mismos estaban a cargo del Estado. El arancelamiento de los estudios de posgrado está en cambio ampliamente difundido en los países industrializados.

Finalmente, otra práctica recientemente incorporada en las IES para obtener nuevos fondos ha sido la actividad de *franchising* por la cual se realizan programas conjuntos entre universidades de distintos países, acordándose el otorgamiento de un diploma común. Prueba de lo difundido de esta actividad, y el peligro que un uso abusivo de la misma puede generar en la calidad general del sistema, es que un comité reunido en el Reino Unido a mediados de 1997 con el propósito de elaborar propuestas de mejora de la educación superior, realiza una recomendación particular sobre este tema. Al respecto señala que la agencia encargada de la evaluación de la calidad especifique criterios para los arreglos de *franchising*, desautorizando aquellos casos en los cuales la universidad que actúa como contraparte en el convenio no tuviera el mismo nivel que la universidad inglesa respectiva (*Dearing's Summary, 1997*).

Habiendo realizado un breve recorrido por los conceptos y tendencias que permiten caracterizar el estado de situación de la gestión académica y financiera de las universidades, en los próximos capítulos analizaremos las tres modalidades de autoridad que Clark distinguió en los países industrializados, para después estudiar el caso argentino a la luz de los procesos que acontecen en aquellos.

## NOTAS

- 1 Dos abreviaturas que usaremos a lo largo del trabajo son: IES (instituciones de educación superior) y SES (sistemas de educación superior).



---

# Introducción\*

---

Desde mediados de los años setenta, el sector universitario a nivel internacional se encuentra más que nunca condicionado por procesos que al darse en forma simultánea generan fuertes tensiones. Por un lado, existen crecientes demandas provenientes de las nuevas cohortes de jóvenes que han alcanzado con éxito un título de nivel secundario y que aspiran a ingresar al sistema de educación superior. La demanda también se expresa a través de los empresarios y otros sectores del mercado de trabajo que presionan sobre las instituciones de educación superior para que éstas formen recursos humanos adaptados a los nuevos cambios tecnológicos y a las exigencias de una economía cada vez más globalizada. Por el otro, los gobiernos llevan adelante políticas de contención del déficit fiscal, dando por resultado que los recursos financieros destinados a la educación superior no crezcan al ritmo de la matrícula. En este escenario, los gobiernos y las instituciones tratan de incorporar nuevos mecanismos que permitan elevar la eficiencia, pero manteniendo los niveles de calidad y equidad.

El objetivo de este trabajo es analizar la gestión de las universidades públicas en los países desarrollados en este nuevo contexto caracterizado por la presencia de nuevas demandas pero con escasez de recursos para la innovación.

---

\* Colaboraron como asistentes en esta investigación Verónica Beyreuther, Silvia García (a cargo del apéndice 1) y Augusto M. Trombetta (a cargo del apéndice 2).

Las transformaciones políticas y económicas de la década del ochenta han derivado en importantes cambios sobre los modelos tradicionales de autoridad y funcionamiento universitario, mediante la inclusión de nuevos temas en la agenda de las políticas de gestión institucional universitaria. En particular, las políticas de contención del déficit fiscal han estimulado que los gobiernos exijan a las universidades una mayor responsabilidad pública (*accountability*) por los fondos que se les destinan. A partir de allí, comienza una mayor preocupación por la eficiencia en el uso de los recursos humanos, físicos y financieros de la institución; la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento; la inclusión de nuevos estilos de financiamiento público a través de contratos y la realización de autoevaluaciones y evaluaciones externas de las universidades y sus actividades. Las universidades buscan soluciones para adaptar sus estructuras y procesos de administración académica a fin de asegurar su continuidad frente a este nuevo medio. La forma en que lo han llevado adelante difiere, no sólo por la presencia de distintas tradiciones políticas y culturales en cada uno de los países, sino también por la forma cómo se distribuye la autoridad en el gobierno de las universidades. Las cuestiones centrales son, en este sentido, qué agentes toman las decisiones que hacen al funcionamiento universitario y sobre qué fundamentos descansa la legitimidad del ejercicio de tal autoridad. La gestión universitaria es, finalmente, la capacidad del gobierno y de la administración de la institución de alcanzar los objetivos institucionales en el marco restrictivo y condicionante que imponen las regulaciones del Estado y la competencia del mercado. De todos estos temas nos ocuparemos en los capítulos que integran este trabajo.

Centrando el análisis en el sector universitario público de cada uno de los países analizados, hemos organizado el trabajo en cinco capítulos. En el primero realizamos un análisis del esquema conceptual que empleamos como base del análisis de los casos. En este capítulo se fundamenta además la decisión sobre los sistemas de educación superior finalmente seleccionados: Estados Unidos (capítulo 2), Reino Unido (capítulo 3), Francia y España (capítulo 4). En todos ellos analizamos las mismas dimensiones: la autoridad y la coordinación que se practica a través de los mecanismos de evaluación y

financiamiento. Cada capítulo concluye con algunas reflexiones generales sobre el caso particular. En el capítulo 5 realizamos un breve análisis del caso argentino a la luz de los resultados del análisis comparativo internacional. Este capítulo no pretende ser un estudio completo de la gestión de las universidades nacionales en la Argentina que, por su gran diversidad y complejidad, merece un estudio particular. Es sólo una reflexión de este caso en el marco de los cambios de gestión que actualmente se promueven en las universidades argentinas. Finalizamos con algunas conclusiones que inicialmente surgen del análisis comparativo de los casos internacionales.