



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Area de Estudios de la Educación Superior

La gestión universitaria en tiempos de restricción fiscal
y crecientes demandas sociales

Nº 80

Ana M. García de Fanelli¹

Departamento de Investigación
Noviembre 2001

¹ Directora del Area de Investigaciones de Educación Superior del CEDES, Investigadora del CONICET.

I. Introducción

La expansión creciente de la matrícula y un nivel de gasto público que no la acompaña delimitan un panorama complejo y desafiante para la gestión de la educación superior. En el plano internacional, la ampliación de la demanda de educación superior desde los años sesenta es el reflejo del aumento de la productividad de la economía y de la mayor inversión en capital humano, especialmente en el nivel secundario y entre las mujeres. Esta tendencia positiva para el crecimiento económico y el desarrollo social presenta empero problemas en términos de su financiamiento. En primer lugar, el gasto público en educación superior compite con otras partidas sociales también en expansión, centralmente los gastos en salud y seguridad social y, en los países en desarrollo, otros niveles educativos aún rezagados. En segundo lugar, la educación superior padece de la “enfermedad de los costos” o *cost disease* (Baumol 1967), lo cual explica el aumento creciente de los costos unitarios para sostener la misma calidad de producto. Al igual que en el resto de los sectores de servicios, la productividad en las universidades no aumenta al mismo ritmo que lo hace el sector industrial de la economía.

En este contexto de acrecentamiento de la demanda y restricción del déficit, el gasto público por alumno destinado a la educación superior tendió a disminuir (Williams 1990). Creció entonces la preocupación de los gobiernos por diseñar políticas públicas que promoviesen una mayor eficiencia en el gasto, buscando además que su disminución no se reflejara en una caída de la calidad.

Seguindo estas tendencias internacionales, los gobiernos de los países latinoamericanos han impulsado desde mediados de los años ochenta reformas en el financiamiento y en el control de calidad adoptando como “modelos a imitar” aquellas políticas llevadas adelante por los países industrializados para enfrentar estos problemas. Entre los “modelos” más influyentes en el contexto latinoamericano sobresalen el de Estados Unidos y el Reino Unido. Los nuevos instrumentos diseñados en estos países tenían como objetivos explícitos aumentar la eficiencia del gasto público destinado a la educación superior y mejorar la información sobre la calidad de los servicios ofrecidos. Implícitamente se buscaba ampliar la coordinación estatal del sistema a la par que las universidades asumían una responsabilidad mucho mayor que antes por la gestión financiera e institucional. La cuestión se planteaba en términos de “timonear a distancia” a las instituciones de educación superior, conduciéndolas hacia una mejora de la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio público educativo (Neave y van Vught 1994).

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 de las universidades por la eficiencia en el uso de los recursos humanos, físicos y financieros de la institución, la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, la competencia por fondos públicos distribuidos a través de programas diversos y la realización de autoevaluaciones y evaluaciones externas en el plano institucional y de sus carreras. Las universidades están además buscando 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 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. Esto es así pues en última instancia, la gestión universitaria es la capacidad del gobierno y de la administración de la institución para alcanzar los objetivos institucionales en el marco restrictivo y condicionante que imponen las regulaciones del estado y la competencia del mercado.

A fin de delimitar las condiciones actuales en que debe operar la gestión universitaria, nos ocuparemos en primer lugar de señalar cuáles son las demandas sobre la gestión universitaria que las instituciones experimentan desde el mercado académico y la coordinación estatal. Al desarrollar estos aspectos nos centraremos en la experiencia de América latina, con especial énfasis en el caso argentino. Finalmente, nos ocuparemos de algunas respuestas institucionales frente a estas nuevas demandas y de las transformaciones que imponen a la gestión universitaria.

II. La competencia en el mercado académico

El mero proceso de creación de nuevas instituciones públicas y privadas de educación superior dio pie en América latina al surgimiento de un contexto más competitivo dentro de cada uno de los países. Las universidades aumentaron su competencia por recursos humanos, financieros y por prestigio dentro de sus respectivos ámbitos. Detrás de los argumentos que justificaron que el estado propiciara o permitiera la fundación de nuevas instituciones, estaba la posibilidad de crear precisamente esta situación más competitiva, suponiendo que gracias a ella las instituciones se tornarían más eficientes y elevarían la calidad de sus productos. Con la misma intención, se comenzó a distribuir fondos públicos a través de mecanismos competitivos (vía contratos o concurso de fondos ante ciertos programas). Sin embargo, la sola competencia no implica que el mercado cumpla con efectividad su rol de coordinación conducente a una asignación más eficiente y a una mayor calidad de los productos. La competencia que conduce a estos logros es aquella que está gobernada por las reglas de intercambio que rigen una economía de mercado bajo los supuestos de competencia perfecta. En esa situación, son efectivamente los precios los que coordinan las diferentes acciones de los agentes en el mercado dando lugar a una asignación eficiente de los recursos. Sin embargo las condiciones de funcionamiento de los mercados de educación superior distan de cumplir con ello, centralmente por la ausencia de algunos mercados (de consumidores, de trabajo, de capital) como por las externalidades asociadas con la provisión de un servicio público como la educación. Para reflexionar sobre este tema es útil referirnos a la lectura que Clark (1983) realiza sobre el funcionamiento del mercado en la educación superior.

Clark identifica primariamente tres tipos de mercados en la educación superior: el de los consumidores, el ocupacional y el institucional. El mercado de los consumidores existe en tanto se intercambia dinero por bienes y servicios. En el ámbito universitario esto ocurre, por ejemplo, cuando los estudios de grado y posgrado son arancelados y cuando las IES¹ venden servicios al sector productivo². En otras palabras, la diversificación de las fuentes de financiamiento universitario no sólo logra como política que se canalicen nuevos ingresos a las universidades sino también que se configure un mercado de consumidores dentro de la educación superior.

En la Argentina ha comenzado a emerger un mercado de este tipo en el nivel de los cursos de posgrado. En los estudios de grado esta estructura está presente sólo entre las universidades privadas pues las universidades públicas - salvo contadas excepciones - no cobran aranceles en este nivel. También se ha venido acrecentando la venta de servicios al sector productivo. Las actividades de vinculación que con cierto éxito económico han emprendido en particular algunas carreras profesionales (ciencias económicas, ingeniería, farmacia y bioquímica, veterinaria, etc.) se basan centralmente en el acervo de conocimientos adquiridos por los docentes a través de su formación académica y en su experiencia en el mercado profesional. En muy pocos casos se trata de real transferencia tecnológica, fruto de los conocimientos producidos en la actividad de investigación (García de Fanelli 1993).

La intervención del gobierno en este mercado de consumidores se da, por ejemplo, a través del financiamiento de becas o créditos educativos para favorecer el acceso y la permanencia de los alumnos que no pueden solventar estos aranceles. En el caso argentino, la disponibilidad de becas o créditos para los alumnos de posgrado (único nivel arancelado en el sector público argentino) es aun baja.

El mercado de trabajo existe en tanto los salarios de los académicos y de los no docentes están determinados por su productividad y en la medida en que existe movilidad del personal. Estas condiciones raramente se cumplen en los otros mercados de trabajo del sector servicio y por supuesto tampoco en el caso de las universidades. Es habitual en América latina (como también en algunos países europeos como Alemania y Francia) la existencia de una escala salarial uniforme para el conjunto del personal de las universidades, la cual varía en función del cargo y de la antigüedad. No es, por tanto, una remuneración sujeta a la productividad.

Con el objetivo de cambiar este patrón, una de las políticas impulsadas por los gobiernos latinoamericanos ha sido la descentralización salarial. Esta política está vigente en el caso de las universidades chilenas

¹ Nos referiremos a las Instituciones de Educación Superior como IES y a los sistemas de educación como SES.

² Por su condición general de organización pública estatal o privada sin fines de lucro, el precio nunca refleja el costo total del servicio debido a que una parte de este último se cubre a través de los subsidios del sector público o del sector privado. Ello halla su razón de ser en las fallas de mercado presentes en la provisión de la educación.

tiempo⁴.

Finalmente, el mercado interinstitucional está regido por los intercambios no regulados que se dan entre los establecimientos, los cuales están centralmente determinados por la naturaleza de sus mercados de consumidores y de sus mercados ocupacionales. En este mercado la reputación es la principal mercancía de intercambio. De algún modo, la incorporación de mecanismos que asignan fondos públicos a las universidades según una fórmula, donde se premian los resultados alcanzados por éstas, crearía una situación competitiva en el mercado interinstitucional. Un ejemplo de ello es la política aplicada por Gran Bretaña para distribuir los fondos públicos a las universidades, en particular los fondos destinados a la actividad de investigación. En este caso, la definición de un estándar mínimo permitió que los administradores en el gobierno y las agencias de financiamiento pudieran identificar y evaluar las fortalezas y debilidades de las universidades inglesas y actuar como una herramienta analítica para el mejoramiento continuo del producto y para la disminución de su costo. Los fondos comenzaron a ser asignados entre los distintos departamentos según el *ranking* obtenido en publicaciones y en otros logros, tales como los ingresos derivados de su vinculación con el sector productivo. Se realizaron también intentos de introducir competencia en la distribución de los fondos de enseñanza incorporando para ello un mecanismo de licitación (*tendering*).⁵ Por este medio se crearon, según Green (1995), situaciones de "seudomercado". La política pública creaba una "ficción" de mercado pues los precios de las carreras eran fijados por el gobierno y era éste quien juzgaba sobre la homogeneidad de los productos ofrecidos a cierto precio en términos de calidad.

En mayor o menor medida, en América latina también se han intentado introducir - no siempre con éxito - criterios de distribución del presupuesto creando espacios de "seudomercado". Estos criterios tienden a premiar la eficiencia a través del empleo de indicadores de insumos y productos en la asignación de los fondos para la enseñanza o la investigación, buscando reemplazar los viejos mecanismos de distribución basados en la negociación política y la inercia de pasados presupuestos.

Finalmente, un elemento nuevo del contexto, que amenaza con transformar notablemente la estructura de la oferta de la educación superior es lo que se ha dado en llamar la educación transnacional.

El GATE (*Global Alliance for Transnational Education*) - una agencia internacional que acredita programas de educación superior transnacional - la define como "... cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores o los materiales educativos" (García de Fanelli 1999).

Esta nueva forma de educación adopta diferentes ropajes: educación a distancia, instalación de sedes de universidades extranjeras y acuerdos de franquicia, entre otros. La primera de estas formas supone la apertura en el país huésped de una sede de la institución proveedora en la cual se ofrecen programas completos. Esto también puede llevar a acuerdos de franquicia (*franchising*), por el cual la institución proveedora le otorga a una institución del país huésped el permiso o la licencia para ofrecer el título de la institución proveedora, esto sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones. Las universidades del Reino Unido, por ejemplo, tienen una actividad muy intensa de *franchising* con universidades de Israel, Grecia, Hong Kong, España e Italia para el otorgamiento de títulos de grado y posgrado conjuntos.

⁴ 1Resulta ilustrativo al respecto lo que nos señala María José Lemaitre (1997: 40) para el caso chileno: "No es un misterio para nadie que el "stock" de académicos es escaso y que son los mismos docentes los que circulan por múltiples instituciones. La ocupación "profesor universitario" se ejerce en jornada completa, pero esa jornada completa se arma con actividades múltiples en dos o tres universidades privadas y/o en dos o tres universidades tradicionales. El problema se presenta porque si bien la docencia de pregrado y la docencia de postítulo [especialización profesional] se pueden hacer relativamente bien con docentes que trabajan en esas condiciones, no ocurre igual con el resto de las funciones, tareas, actividades o negocios universitarios."

⁵ 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 *University Funding Council* sobre la base de los costos medios y W sería menor a Y. El objetivo de la UFC era distribuir los fondos para la enseñanza de acuerdo a precios ofrecidos, sujetas las ofertas a controles de calidad.

³ Desde 1995 el estado argentino ha perdido la competencia que tenía en materia de remuneraciones del personal docente y no docente a favor de las universidades nacionales y la representación sindical de los trabajadores a través de negociaciones colectivas. El poder normativo en manos de una Comisión Negociadora General (compuesta por los representantes de las Universidades y por la representación sindical) no se circunscribe a los aspectos salariales sino que abarca al conjunto de las cuestiones vinculadas con la relación de empleo (Nagata 1998). En los hechos este nuevo esquema de descentralización sólo pudo aplicarse en las universidades públicas nuevas. En el resto, la no disponibilidad de recursos financieros como para realizar una transformación en gran escala de la estructura salarial y la falta de acuerdos políticos dieron lugar a que la estructura permaneciera prácticamente sin cambios.

Para las universidades de los países proveedores, la educación transnacional es un mecanismo apropiado para diversificar las fuentes de financiamiento. Para los estudiantes de los países huéspedes, resulta particularmente atractivo obtener un título de una universidad extranjera de prestigio. El mayor desafío es para los gobiernos, que deben regular la calidad de esta nueva oferta. Para las universidades locales, la educación transnacional ofrece oportunidades pero también amenazas. Entre las oportunidades podríamos señalar dos de peso. En primer lugar, a las universidades locales se les abre un nuevo horizonte en el cual se podrá entablar crecientemente alianzas entre distintas universidades; los estudiantes, docentes y materiales de enseñanza cruzarán real o virtualmente fronteras y todo ello tendrá un impacto sobre la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje cuya magnitud aún desconocemos. En este sentido, las universidades argentinas, siguiendo el ejemplo de Australia, podrían apostar al desarrollo de ofertas de calidad orientadas al mercado académico latinoamericano. En segundo lugar, los acuerdos con universidades extranjeras de prestigio pueden contribuir a provocar cambios en la gestión interna de las universidades locales ante la exigencia de acomodarse a los estándares de calidad de las mismas. Entre las amenazas se encuentra el posible ingreso de instituciones extranjeras de baja calidad que ofrezcan títulos (presenciales o a distancia) a un costo reducido, pero que logren atraer estudiantes simplemente por la reputación que frecuentemente detentan todas las universidades de los países desarrollados para una demanda no bien informada.

En síntesis, podríamos señalar la presencia en los sistemas de educación superior latinoamericanos de algunas estructuras de mercado en las tres dimensiones señaladas por Clark. Se está gestando un mercado de consumidores, especialmente a través de las actividades generadas por los cursos de posgrado y la venta de servicios técnicos y de consultoría al sector productivo. Comienza a emerger un mercado ocupacional, en tanto las universidades y los programas dentro de ellas, compiten por atraer a los profesores con las mejores credenciales a fin de jerarquizar la institución y los cursos que se ofrecen. Hay además una cierta movilidad de los docentes entre instituciones en búsqueda de un ingreso más alto o de condiciones mejores de trabajo. También surge una estructura de seudomercado en la distribución de los fondos públicos entre las instituciones, las cuales compiten entre sí por dichos recursos. Finalmente, la educación superior transnacional introduce nuevos elementos de competencia y de negociación entre las IES.

III. La coordinación del gobierno

Paradójicamente, los marcos regulatorios elaborados por los gobiernos latinoamericanos en la última década responden implícitamente a los cambios en la estructura de los SES que ellos -directa o indirectamente- fomentaron. Claramente esto es lo que ocurre en el caso de las políticas de evaluación y acreditación universitaria. La creciente expansión institucional de los sectores privado y oficial tuvo por consecuencia la formación de SES diversificados, de tamaño y calidad muy desigual. El crecimiento institucional y de programas de estudio eran considerados por los gobiernos como un proceso deseable pues permitirían ampliar el mercado educativo, brindando más opciones a la demanda. Siguiendo el ejemplo de los países industrializados, la creación de institutos tecnológicos o instituciones del tipo *community colleges*, permitirían disminuir los costos de la enseñanza terciaria, rompiendo además el monopolio sobre la enseñanza superior que hasta entonces detentaba el sector universitario.

Por otro lado, con *timings* diferentes según los países, los gobiernos latinoamericanos respondieron a las presiones de la demanda, autorizando la creación de instituciones privadas. Además de elevar el nivel de *consumer choice*⁶ la expansión del sector privado permitía aminorar la carga del financiamiento de la educación superior sobre el estado, transfiriendo parte de la misma al sector privado. En Brasil esta fue una política implícita de la reforma de fines de los sesenta, que a la par que establecía un sistema de admisión muy estricto en las universidades públicas, favoreció que el exceso de demanda fuera absorbido por el sector privado, especialmente por los «establecimientos aislados», que en general eran de calidad inferior frente a otros sectores privados y públicos existentes. Sin alcanzar el alto nivel de participación del sector privado en la matrícula de Brasil (por encima del 60 por ciento) también en la Argentina y en México una política permisiva de sus gobiernos favoreció en los ochenta y principios de los noventa una explosiva expansión de establecimientos privados de calidad desigual (Balán y García de Fanelli 1997).

Si bien la evaluación y la acreditación fueron de algún modo temas “importados” de la agenda internacio-

⁶ Es un “*choice*” con restricciones ya que, salvo en el caso de algunas universidades tradicionales chilenas, los alumnos sin recursos económicos no reciben financiamiento estatal en forma de becas o créditos educativos para concurrir a instituciones privadas.

nal, la importancia de estos mecanismos fue rápidamente percibida en los SES latinoamericanos en tanto el mercado educativo era cada vez menos transparente y los productos en él ofrecidos de dudosa calidad (Kent 1997). En algunos casos estos mecanismos de evaluación o acreditación se han relacionado con la asignación de recursos públicos a las universidades, otorgándole así mayor autoridad a las señales que emanaban de estos procesos. En particular tuvieron este carácter los fondos que surgieron al amparo de programas globales de reforma universitaria, contando con el financiamiento de agencias internacionales como el BIRF o el BID. Este sistema de “fondos o ventanillas múltiples” amplió los canales de distribución de los fondos públicos a las universidades, generando una fuerte competencia entre ellas e incluso, dentro de las universidades, entre distintas unidades académicas. Los fondos se distribuyeron en función de una selección realizada por pares académicos, los cuales estudiaron las distintas propuestas a la luz de las prioridades fijadas por el gobierno. Ejemplos de ellos son el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) en la Argentina, el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) en México y el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) en Chile.

Tanto los mecanismos de evaluación y acreditación hoy en marcha en estos países como los nuevos programas de financiamiento, tienen por efecto crear nuevas señales, tratando de pilotear la educación superior a distancia. A pesar de ello, en el caso particular de la Argentina, como también es el caso en otros países de América latina como México, no se observan cambios de gran peso en la gestión de las universidades. La pregunta es entonces porqué estas señales no han generado los efectos esperados. A modo de hipótesis de trabajo, podemos distinguir dos grupos de factores que pueden llegar a explicar el escaso impacto de estas políticas, agrupables bajo los títulos de “problemas en las señales” y “problemas en la regulación”.

III. 1. Problemas en las señales

Cuando el gobierno, a través de los mecanismos de evaluación o de financiamiento, emite una señal a las IES buscando a través de ella fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos o la mejora en la calidad del producto, tiene en primer lugar problemas por la falta de alineación de los objetivos entre él y las IES. ¿Cuáles son los objetivos de las IES? Generalmente existen aquellos formalmente declarados en el momento fundacional. En la realidad estos se expresan en la oferta de programas y en el conjunto de políticas de enseñanza, investigación y extensión que llevan adelante. Pero además de los objetivos institucionales, están aquellos de sus miembros individuales. En una institución como la universidad, donde la autoridad reside en la base, en el saber experto (Clark 1983), es crucial que las señales que se emiten lleguen a esta base si se espera producir cambios. Puede ocurrir entonces que las políticas del gobierno dirigidas a estimular transformaciones en una dirección determinada no generen impactos reales en las universidades. Como resultado, por ejemplo, se implementan procedimientos de evaluación que son fielmente reportados al organismo correspondiente para mostrar que se ha cumplido con el deber, pero el patrón básico de la organización y el desempeño académico cambia muy poco.

Las señales también generan efectos no deseados por la falta de reconocimiento de la diferenciación institucional. Por un lado se aprecia positivamente la existencia de una amplia diversidad funcional pero por el otro se evalúa al conjunto del sector universitario con los patrones de la universidad académica más selecta. Quien no se adecue a dichos patrones, aun cuando, por ejemplo, cumpla con eficiencia y calidad con la función de formar buenos profesionales, se verá obligado a tratar de parecer lo que realmente no es, pudiendo incluso perjudicar la labor que en términos aceptables venía realizando hasta el presente.

Las IES muchas veces no tienen los incentivos para brindar aquellos datos que sospechan pueden ser usados contra sus intereses o los de sus miembros. La política que elabora el gobierno estará basada entonces en información poco confiable y, por tanto, no se obtendrán los resultados esperados originalmente en términos de eficiencia y calidad. Este comportamiento de la organización y de sus agentes se exagera cuando los recursos financieros con que cuenta la institución para el pago de sus docentes son escasos. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el Programa de Incentivos a los Docentes- Investigadores que lleva adelante el gobierno argentino. Para que los docentes de las universidades públicas pudieran percibir un plus salarial que fluctuaba entre 100 y 1000 dólares (según la dedicación y categoría del docente), las IES debían categorizar a sus docentes en función de sus antecedentes académicos y actividad de investigación. En 1995 se realizó una revisión de las máximas categorías para garantizar criterios homogéneos y se halló que la mitad no había sido correctamente asignada, correspondiendo a categorías inferiores. Se generaron además otros efectos adversos, fruto de los requisitos que se pedían para acceder

a este incentivo: realizar investigación y dictar al menos dos cursos por año. Estos fueron móviles para la realización de investigaciones de dudosa prosecución o para un incremento de los cursos ofrecidos (García de Fanelli 1997a).

En otros casos, las señales tienden a otorgar mayor peso a ciertas actividades por sobre otras. Los académicos responden maximizando sus objetivos de elevar su nivel de ingresos y su prestigio volcándose a aquellas que otorgan mayor puntaje: la actividad de investigación más que la enseñanza, la enseñanza de posgrado más que la de grado, la publicación de artículos en revistas con referato en lugar de libros, la investigación de resultados de corto plazo frente a aquella de mayor horizonte temporal (Díaz Barriga 1997).

III. 2. Problemas en la regulación

La falta de información sobre el real funcionamiento de las universidades provoca que los gobiernos se vean obligados a llevar adelante mecanismos de selección y control de los fondos asignados y de los procesos de evaluación y acreditación realizados por las carreras e instituciones. Estos mecanismos de selección y control pueden llegar a ser excesivamente complejos y costosos. Esta actividad requiere de administrativos y técnicos para la gestión de cada programa y de un ejército de pares evaluadores para que juzguen la excelencia y la pertinencia de las carreras e instituciones sometidas al control de la calidad. La información que las universidades o sus unidades debe suministrar antes estos programas insume también un tiempo considerable de los académicos, en particular cuando las IES disponen de escasos datos estadísticos sobre sí mismas.

Los resultados de los procedimientos de evaluación no siempre son utilizados para mejorar el posicionamiento estratégico de la universidad en el nuevo entorno cambiante y tampoco logran que el mercado educativo sea más transparente. Los estudiantes siguen, como antes, guiándose por el imaginario social de las IES más prestigiosas, las más accesibles económica y geográficamente o las que realizan una campaña publicitaria más persuasiva. El mercado interinstitucional, lejos de ser competitivo, está cada vez más segmentado pero no en términos funcionales -lo cual sería deseable- sino en circuitos diferenciados de calidad y costo. Esto es claro tanto en la Argentina como en México, pero lo es aun más en el del SES brasilero y en el caso chileno.

En la aplicación concreta de nuevos mecanismos de financiamiento, también es posible identificar fallas del gobierno al no poder éste elaborar indicadores válidos y confiables para su asignación.

Muchas veces el gobierno logra implementar programas mediante los cuales obtiene una alineación perfecta entre los objetivos propios y los de las instituciones universitarias pero, aun así, no se llega a los resultados esperados. Una causa frecuente de esta falla es la falta de coordinación en las políticas educativas. Esto es, los incentivos que crea el gobierno no guardan coherencia entre sí o no se articulan correctamente con el resto de las políticas que está llevando adelante. Así, por ejemplo, el gobierno puede promover el aumento de cargos docentes de tiempo completo para mejorar la calidad de la enseñanza favoreciendo su desarrollo integrado con la actividad de investigación, pero a su vez no se fomenta esta última con recursos apropiados. En este caso, es muy probable que las universidades respondan aumentando los cargos de tiempo completo -si se les brinda los recursos para ello- pero nada asegura que estos docentes realmente realicen investigación de calidad debido a la falta de infraestructura de investigación. Lo mejor que se puede realizar en este caso son proyectos unipersonales de corto alcance (García de Fanelli 1997a).

Las fallas de coordinación surgen también por la presencia de diversas instancias en la formulación e implementación de las políticas, las cuales cambian los objetivos originales. En la Argentina, y como respuesta a los problemas señalados de selección de los beneficiarios del incentivo a los docentes-investigadores, se diseñó en 1998 un nuevo mecanismo de categorización. Estuvo a cargo de esta tarea el Consejo Interuniversitario Nacional que agrupa a los rectores de las universidades nacionales. El esquema finalmente confeccionado otorgaba hasta 200 puntos tanto al que ocupaba la máxima categoría en la dirección de un programa de investigación como a un rector. El punto discutible aquí no es que otorgara un alto puntaje a la actividad de gestión de máximo nivel pues, por su complejidad y responsabilidad, esta lo merecería. El problema es que el programa no fue creado para incentivar la gestión universitaria sino la investigación.

IV. Noveles tareas de la gestión universitaria: el posgrado y la vinculación

con el sector productivo

En un contexto de recursos escasos, aquellos ingresos que puedan adicionarse al funcionamiento institucional y a los magros salarios docentes adquieren una importancia que supera en mucho a su monto. Su efecto sobre el comportamiento organizacional y el de sus agentes es por tanto muy significativo. Claros ejemplos de ello son dos políticas que han contribuido con la diversificación de las fuentes de ingreso universitario: el *boom* de los cursos de posgrado y la vinculación entre la universidad y el sector empresarial.

En el caso argentino, los programas de posgrado emergen en las universidades públicas en el marco de serios problemas de gestión y escasez de recursos humanos y financieros (Barsky 1999; García de Fanelli 2000). En un intento por superar estos problemas, los posgrados comienzan a funcionar con una lógica más cercana al mercado que la que opera en el nivel del grado. En primer lugar, deben autofinanciarse, por lo cual recurren rápidamente al cobro de aranceles⁷. En el espacio de la diversificación institucional y el crecimiento de las instituciones privadas, los posgrados públicos y privados compiten intensamente entre sí por alumnos, docentes y fondos públicos y privados. Son flexibles en su conformación: si no hay un número suficiente de alumnos que garantice el monto de recursos necesarios para cubrir los costos, el curso desaparece o se deja de dictar por uno o dos períodos. Esta oferta se evalúa por tanto no sólo en función de su pertinencia académica sino también según la viabilidad económica del proyecto⁸.

En el ámbito de la gestión y el gobierno, los posgrados tienden a desvincularse del funcionamiento formal del grado para alcanzar una mayor flexibilidad y rápida respuesta a las demandas del entorno. Como los canales institucionalizados de toma de decisión no permiten esta flexibilidad, sus autoridades realizan un tratamiento muchas veces *ad hoc* de los problemas que enfrentan. En este espacio los profesores detentan un mayor poder que en el grado, puesto que no suelen tener que compartir las decisiones con otros grupos de representación de los intereses universitarios, tales como los gremios docentes o las corporaciones estudiantiles.

El funcionamiento más autónomo y desregulado del posgrado en la Argentina es fuente también de serios problemas en la gestión de la institución como un todo. En tanto los docentes por sólo dos horas o menos de clase en un curso de posgrado obtienen un ingreso equivalente a un docente de grado que dicta dieciséis horas por mes frente a alumnos, se pone en funcionamiento el mercado ocupacional generando un desplazamiento progresivo de los mejores profesores hacia el posgrado. La carga de trabajo en este último nivel no sólo es mucho más baja por el menor número de alumnos sino también porque las condiciones de trabajo suelen ser mejores (García de Fanelli 1996).

Otro ejemplo de la mayor exposición al mercado de la universidad argentina es la actividad de vinculación con el sector productivo. El tipo de vinculación predominante en la Argentina es la realización de actividades de consultoría y asistencia técnica. En la realización de estas actividades, los profesores a cargo de las mismas abonan un *overhead* a la universidad cercano al 20 por ciento para la institución. El resto queda en poder de los docentes o grupos de investigación al frente de las actividades de vinculación. La ejecución de estas actividades demanda que la universidad tenga la capacidad de brindar respuestas ágiles frente a las demandas del medio, las cuales son muy difíciles de canalizar por los lentos procesos decisivos característicos de los órganos colegiados de estas universidades. Ello ha motivado que además de flexibilizarse los mecanismos de negociación, dejando que la gestión de estas actividades fuera realizada por oficinas especialmente creadas para este fin, el manejo de los fondos pasó a estar a cargo de "fundaciones" por fuera de la universidad.

Hasta el momento, un hecho positivo de esta vinculación ha sido su contribución con la mejora de la deteriorada infraestructura de las universidades y de sus bibliotecas. Indirectamente, para el caso particular de los docentes involucrados en la actividad de vinculación, ésta aporta un incentivo económico más para permanecer en la institución, compensando así el reducido salario que perciben como docentes en el grado, el cual se ubica muy por debajo del costo de oportunidad de trabajar en el mercado profesional. Como efectos negativos podemos mencionar: la falta de transparencia en el manejo de los fondos determinada por

⁷ En la determinación del monto de arancel se toma en cuenta centralmente los costos corrientes totales.

⁸ Esto no obvia que haya casos donde prima la lógica de mercado y se ofrecen cursos que son muy demandados pero para los cuales no se cuenta con los recursos humanos capacitados para ello. Se esperaría que en el largo plazo estos programas de bajo nivel de calidad, o que han merecido un puntaje bajo en el proceso de acreditación, desaparezcan. Sin embargo no está claro que esto suceda si lo que pesa más en estos posgrados es simplemente la obtención de una credencial y no la adquisición de nuevos conocimientos.

la propia necesidad de una gestión más flexible de los contratos, siendo que la agilidad en los trámites no parece ser posible a través de los canales institucionalizados; la emergencia de conflictos y tensiones entre los docentes que participan en estas actividades de consultorías o venta de servicios y los que no lo hacen y recelos entre las unidades académicas que tienen más actividad de vinculación (p.e. administración y economía, ingeniería, bioquímica, ingeniería química, etc.) frente a aquellas que no tienen demandas importantes del mercado (humanidades, otras ciencias sociales).

Estos ejemplos nos sugieren tres interrogantes referidos a la capacidad de gestión de las universidades ante estas nuevas funciones:

1. ¿Cuáles son las relaciones entre estas nuevas actividades vinculadas al mercado y la misión institucional de la universidad?⁹ Esta es una pregunta que seguramente acepta múltiples respuestas en tanto pueden encontrarse casos en donde la realización de “negocios” vayan de la mano de la búsqueda de logros académicos y otros casos en donde ambas actividades se contraponen. En particular un aspecto que es necesario explorar es la pertinencia para la institución de las actividades que en su nombre se realizan.

2. ¿Qué efectos tienen estas actividades sobre la gestión y el gobierno universitario? Al igual que los estados tienen dificultades para “pilotear a distancia” a las universidades, éstas tienen problemas para hacer lo propio con sus unidades académicas (sean facultades o departamentos). Pensemos que a través de las actividades vinculadas con el mercado y la competencia por fuentes de financiamiento (posgrados, venta de servicios, obtención de contratos para financiar investigaciones, incentivos a los docentes), los nuevos fondos se dirigen en particular hacia los individuos más que a la institución como un todo (honorarios por los cursos de posgrado o por la actividad de vinculación, proyectos de investigación o plus por productividad). A pesar de que las autoridades universitarias manejan menos recursos en forma directa que antes, deben dar cuenta de sus productos frente a los mecanismos de evaluación y acreditación. Se plantea entonces el desafío para las autoridades ejecutivas de las IES de crear un marco regulatorio e incentivos apropiados para que los intereses que persiguen los miembros de la organización sean compatibles con la misión institucional.

3. ¿En qué medida puede afirmarse que la coordinación del mercado ha provocado que las IES respondan sólo a la maximización de oportunidades en el corto plazo, dejando de lado la optimización intertemporal de sus recursos? (Cáceres 1997). Es interesante constatar que esta pregunta surge en el marco de un seminario sobre las universidades chilenas, las cuales son las más expuestas en América latina a la dinámica del mercado. Si las universidades confían en la coordinación del mercado para la definición de sus productos, señala Muga (1997: 30): “hay riesgos de sobreadaptación de las instituciones ante estímulos y señales que conducen a que primen consideraciones de corto plazo en la definición de los “productos”, con menoscabo de las de largo plazo, las cuales guardan, sin duda, una más estrecha relación con las misiones institucionales de universidades que definen su quehacer en una variedad de funciones, una de las cuales es la docencia de pregrado”.

V. Nuevas técnicas de gestión universitaria en los países industrializados

Uno de los temas hoy en debate es qué tipo de estructura de autoridad y gestión es la más adecuada para tornar gobernables a las universidades, enfrentadas a nuevas demandas del mercado y del estado. Algunos opinan que el modelo anglosajón - donde la autoridad en aspectos que hacen a la gestión y al funcionamiento reside en el establecimiento - presenta una mayor capacidad para adaptarse a estos nuevos cambios. En general se observa una tendencia en los países europeos a reforzar la capacidad de decisión de la cúspide de las IES y a profesionalizar la gestión universitaria, tomando como paradigma de funcionamiento a las universidades norteamericanas.

A su vez, en los Estados Unidos, se ha comenzado a experimentar cambios de consideración. Como parte del mayor control que realizan los estados sobre las IES, 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

⁹ La Corporación de Promoción Universitaria chilena plantea en estos términos la probable contradicción entre la rentabilidad económica que hay detrás de estas actividades y la rentabilidad académica que se espera de las mismas (CPU 1997).

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). 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. 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 o gobierno de la IE.
- 2) Realizar una revisión completa de la situación del mercado y de las instituciones con las cuales compite.
- 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 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 programas 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.

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. 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 acompañó a las técnicas de planeamiento estratégico.

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.

VI. Conclusiones

La gestión de las universidades está en un proceso de clara transformación. El marco en el cual los agentes (las universidades) toman sus decisiones cambia en tanto aumentan las demandas de la sociedad y el control que ejercen sobre ellas los gobiernos. 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.

La presencia de un estado «evaluador», que aspira a dirigir la educación superior a distancia, requiere de la capacidad de formular indicadores apropiados para medir eficiencia, calidad y equidad del sistema. Hemos tratado de señalar algunos de los difíciles problemas que surgen en su construcción. Esto no hace más que llamar la atención sobre la importancia de seguir estudiando cómo elaborar indicadores apropiados al quehacer educativo u otros mecanismos que generen una estructura de incentivos apropiados para el buen funcionamiento del sistema.

La mayor presencia del mercado en la educación superior plantea al menos tres cuestiones de interés: la pertinencia de las nuevas actividades vinculadas con el mercado para la misión de la universidad, los problemas y desafíos que estas actividades generan a la gestión y gobierno de la institución y un excesivo énfasis en el corto plazo en desmedro de la definición de objetivos de largo plazo en el plano institucional. Si bien el mercado comienza a adquirir un lugar privilegiado desde en los ochenta como mecanismo de coordinación frente a las “fallas del sector público”, el mercado requiere de ciertas condiciones para funcionar eficientemente, muchas de las cuales no se cumplen en la provisión del servicio educativo. Se observa en particular que los agentes no tienen información adecuada para optimizar sus decisiones ni existe un mercado de capitales que permita financiar la inversión en educación para aquellos que no pueden afrontar los costos presentes. El funcionamiento del mercado puede contribuir a empeorar entonces la equidad del sistema en la medida que éste esté segmentado en instituciones con diferente calidad y costo, no estando todos los individuos en condiciones de igualdad en su proceso de elección. En este sentido, otra cuestión es en qué medida el estado a principios del siglo XXI ha tomando a su cargo la solución de los problemas que generan las “fallas de mercado”, sea a través de implementar un sistema de ayuda económica a los estudiantes (becas o créditos) o brindando mayor transparencia sobre la calidad de las instituciones.

No es posible atribuir todos los problemas de gestión de las universidades a las nuevas demandas del

estado o del mercado. Existen problemas propios de las instituciones que se vinculan con la expansión de la matrícula en un contexto de escasez de recursos financieros, la falta de profesionalización de la gestión administrativa y las restricciones que impone en el caso argentino, la "politización" del gobierno universitario, deviniendo un espacio donde se dirimen disputas entre partidos políticos. Sin embargo, las nuevas condiciones de funcionamiento han incorporado cuestiones antes no presentes y que se vinculan con esta mayor exposición al mercado y con las actividades de evaluación, acreditación y competencia por fondos públicos. Un nuevo tema de la agenda es entonces qué nuevas formas de gestión y gobierno pueden ayudar a que las universidades puedan hacer frente a todos estos desafíos.

Bibliografía

Balán, J. y García de Fanelli, A. (1997) "El sector privado de la educación superior", en Kent, R. (comp.) *Los temas críticos de la educación superior en América Vol 2: Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*. México, Fondo de Cultura Económica.

Barsky, O. (1999) "El desarrollo de las carreras de posgrado", en Sánchez Martínez, E. (ed.) *La educación superior en la Argentina*. Ministerio de Cultura y Educación.

Baumol, W. (1967) "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis." *American Economic Review*, 57, June, pp. 415-426.

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.

Bruner, J.J. (Coord.) (1995) *Educación Superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Cáceres, C. (1997) "Oportunidades y restricciones a la administración de negocios en la educación superior", en Pésico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria

Clark, B. (1983) *The Higher Education System*, California, University of California Press.

Díaz Barriga, A. (1997) "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores: Un estudio de la UNAM", en Díaz Barriga y Pacheco Méndez, T. *Universitarios: Institucionalización académica y evaluación*. México: UNAM.

García de Fanelli, A. (2000) *Los estudios de posgrado en la Argentina: Una mirada desde las maestrías de ciencias sociales*. Buenos Aires, Documento CEDES/119. Serie de Educación Superior.

————— (1999) *La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. Buenos Aires, CONEAU.

————— (1998) *Gestión de las universidades públicas. La experiencia internacional*. Serie Nuevas Tendencias. Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación, 1998

————— (1997a) Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México. Buenos Aires, CEDES. A ser publicado en: *La educación superior, el estado y el mercado: Las reformas de los años noventa en América Latina*. México, Editorial de la Universidad Autónoma de México, en prensa.

————— (1997b) *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Buenos Aires, Documento CEDES/117. Serie de Educación Superior.

————— (1996) *Estudios de posgrado en la Argentina: Alcances y limitaciones de su expansión en las universidades públicas*. Buenos Aires, Estudios CEDES/114. Serie de Educación Super-

rior.

_____ (1993) *La articulación de la universidad de Buenos Aires con el sector productivo: la experiencia reciente*. Buenos Aires, Estudios CEDES/96. Serie de Educación Superior.

Green, M. (1995) "Transforming British Higher Education: a view from across the Atlantic", *Higher Education*, Vol. 29, Nº 29.

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

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

Kent, R. (comp.) (1997) *Los temas críticos de la educación superior en América latina. Estudios Comparativos*, México, Fondo de Cultura Económica, dos volúmenes.

Lemaitre, M. J. (1997) "Impacto y distorsiones que ejercen sobre la misión institucional los distintos tipos de "negocios"", en Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.

Lenington, R. 1996. *Managing Higher Education as a Business*. American Council on Education, Oryx Press.

Levin, H.M. (1995) "Raising Educational Productivity", en *International Encyclopedia of Economics of Education*. Second Edition. (Carnoy, M. Ed.). Oxford, Elsevier Science Ltd.

Moura Castro, C. y Levy, D. (1997) *Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and How the IDB can help*. Social Program Division, Inter-American Development Bank.

Muga, A. (1997) "Comentarios a la presentación de la CPU", en Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.

Nagata, Javier (1998) "Ley de Presupuesto, Universidades Nacionales y Reforma Laboral", *La Universidad, Boletín Informativo*, Año 5, Nro 13, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.

Neave, G. y Van Vught, F. 1994. *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, Gedisa.

Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.

William, G. (1990) *El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales*. Colección de la Educación Superior. ANUIES, México.

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