



XIII Coloquio de Gestión Universitaria en América del Sur *“En homenaje al Dr. Roberto Ismael Vega”*

Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad

ESTRUCTURAS Y GOBIERNO UNIVERSITARIO

UN ANÁLISIS ORGANIZACIONAL DE LA UNIVERSIDAD COMO SUJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

Silvina Miceli

El nuevo contexto del sistema de educación superior

Hacia final del siglo XX diversos factores políticos, económicos y sociales han influenciado la estructura y dinámica de funcionamiento de las instituciones de educación superior. Entre los procesos que han impactado en estas organizaciones educativas se encuentran la tercera ola de democratización, el surgimiento del Estado Neoliberal, y la introducción de medidas políticas y económicas de primera y segunda generación. Además, se intensificó el proceso de globalización, con el consiguiente aumento de las relaciones internacionales y el empoderamiento de nuevos actores, tales como las ONGs, las empresas multinacionales o los organismos internacionales. En respuesta a este nuevo contexto, la educación superior experimentó un proceso de expansión y diversificación de su oferta que debía atender a las nuevas demandas sociales de mayor matrícula universitaria, surgimiento de campos disciplinarios más especializados, necesidad de capacitación continua y atención a problemáticas que requerían visiones multidisciplinarias.

El continente latinoamericano no escapó a la tendencia creciente hacia la creación de nuevas instituciones de educación superior universitarias y no universitarias, como así también nuevas ofertas académicas tanto en grado como en posgrados. Particularmente en Argentina, a pesar de que la educación superior ha tenido un crecimiento sostenido desde principios del siglo XIX, la década del 90 se caracterizó no sólo por la expansión del sistema, sino también por su diversificación (Fernández Lamarra 2003). En esta etapa se destaca el incremento de instituciones de educación superior no universitarias de diferentes orientaciones y niveles de calidad. También hay una expansión de las instituciones

universitarias privadas, con gran variedad de propuestas institucionales y académicas. Se incrementa el número de universidades nacionales, especialmente en el Gran Buenos Aires, diferenciándose por modalidades de organización, gestión y oferta académica. Además, en los últimos años, ha crecido la oferta de carreras a distancia. En el área de posgrados específicamente se crean una gran cantidad de especializaciones y maestrías. Leonardo Fernández explica que el crecimiento de especializaciones responde a las demandas del sector productivo y profesional, y las maestrías representan incluso el escalafón máximo de desarrollo profesional de ciertas áreas de conocimiento (2009).

Este nuevo contexto “ha llevado a la sociedad, a los responsables de las políticas educativas y a las propias instituciones a una mayor atención por los temas de la calidad de la educación superior y su evaluación y acreditación” (Fernández Lamarra 2003: 5). Se comienza a gestar entonces una nueva relación entre instituciones de educación superior y gobiernos nacionales en torno a la responsabilidad pública por los resultados y el mayor control sobre el desempeño de las instituciones (Claverie, Gonzalez y Perez 2008).

Las políticas públicas sobre evaluación de la calidad se encuentran dentro de las reformas que modelaron un “Estado Evaluador” cuya prioridad se encontraba en el fortalecimiento de la planificación y la gestión estatal. Es un tipo de Estado que regula a partir de lineamientos generales básicos que están orientados a garantizar determinados niveles de calidad, igualdad de oportunidades, eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos (Domínguez 2011). La introducción de estas políticas implicó la creación de un mecanismo que permitiera medir la calidad educativa y la construcción de instrumentos que se utilizaran para dicho fin. Estos indicadores, no obstante, deben atender a las características propias del sujeto que se estará evaluando, las universidades, sin asumir que la sola puesta en marcha de las políticas presupone implícitamente su éxito (García Fanelli 2005). Por lo tanto, el conocimiento profundo de la universidad como organización es una condición previa necesaria para asegurar la coherencia entre los instrumentos de evaluación y el evaluado, como así también para lograr que los objetivos de la política pública no se traduzcan solamente en “modificaciones superficiales en la estructura de la organización, sin consecuencias para el núcleo duro de funcionamiento” (2005: 31). Es decir, la eficacia de un instrumento de política pública que influye de manera exógena en una organización depende del conocimiento que se tenga sobre los objetivos que persigue la institución y los actores que están involucrados, considerando quiénes tienen autoridad para diseñar la estructura normativa, quiénes deciden sobre la operatoria diaria y qué otros actores influyen en el proceso decisorio (García Fanelli 2005).

Este trabajo se propone examinar a la institución universitaria como organización compleja, analizando los actores y sus diversas culturas organizacionales, su estructura y los

mecanismos de funcionamiento. Este análisis preliminar permitirá evaluar en futuras instancias si los instrumentos de medición de la calidad aplicados a partir de políticas públicas (en el caso de Argentina a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) guardan coherencia con las particularidades de la institución universitaria.

La universidad como organización compleja

Una universidad define múltiples fines que justifican su existencia e importancia en la sociedad. García Fanelli (2005-34-35) nombra: formación de profesionales para el mercado de trabajo; formación de científicos para la producción y transmisión del conocimiento en las ciencias; formación de líderes políticos y empresariales; formación de ciudadanos dotados de mayor conocimiento y cultura general; producción de nuevo conocimiento científico; producción de servicios de asistencia técnica, consultoría y transferencia tecnológica al sector productivo y a la comunidad; mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; provisión de un conocimiento independiente de los gobiernos y de los partidos políticos, teniendo por valor orientativo la búsqueda de la verdad; constituirse como un polo de desarrollo económico y social; preservar y diseminar los valores culturales. Todas estas funciones se pueden resumir en los objetivos explícitos de enseñanza, investigación y extensión, y en el objetivo implícito de producción de bienes latentes. El reconocimiento de estos objetivos es el fundamento que guía la construcción del diseño estructural de la institución y explica la presencia de determinadas creencias y culturas.

Las universidades, como todos los ambientes institucionales, se caracterizan por contener reglas o requisitos a los que se deben ajustar los actores para recibir apoyo y legitimidad. Estas reglas surgen desde la misión de cada establecimiento, las agencias reglamentarias estatales, las asociaciones profesionales, o incluso desde sistemas de creencias generalizados (Powell y Di Maggio 1999). Por lo tanto, son variadas las formas concretas que pueden asumir las instituciones de educación superior a partir de estas normas que la influyen, y que, según Ana María García Fanelli (2005), pueden ser tanto formales (constituciones, leyes, estatutos, reglamentos, contratos, procedimientos internos) como informales (ética, confianza, códigos implícitos de conducta).

Toda universidad además se caracteriza en principio por ser una institución compleja, cualidad explicada por la multiplicidad de bienes que produce según los fines de cada establecimiento, el papel que cumple en un contexto histórico determinado, la intervención de múltiples actores en los procesos decisorios, las formas de coordinación y motivación para la producción de sus bienes, y la diferenciación institucional y diversificación de su oferta (García Fanelli 2005).

Los actores del sistema universitario

Los principales actores que intervienen en las funciones sustantivas de la universidad son los docentes, investigadores y alumnos. En primer lugar, docentes e investigadores (roles que en algunos casos juega una misma persona) se posicionan como los motores de la tarea universitaria, dado que llevan a cabo las tareas de producción y transmisión del conocimiento. Y, por otro lado, los alumnos, receptores del servicio educativo, conforman un grupo heterogéneo que asiste a la institución en búsqueda de nuevos conocimientos y habilidades para su formación académica y profesional. Los tres actores además se caracterizan por pertenecer a una determinada área disciplinaria que tiene sus propias reglas y tradiciones. Por lo tanto, dada la doble pertenencia a una determinada institución y disciplina, “una educación de buena calidad para un grupo de estudiantes es aquella que se adapta adecuadamente a sus necesidades y capacidades, lo cual frustra la posibilidad de una medida unívoca de calidad” (García Fanelli 2005: 74).

Por otra parte, frente a la implementación de políticas públicas relacionadas con la calidad total, la planificación estratégica o la gestión por objetivos, surgió un grupo de actores con creciente poder en la institución: los profesionales de la gestión o gerentes universitarios (García Fanelli 2005). En este sentido, la universidad experimenta una profesionalización de su gestión, cuando históricamente este tipo de cargos eran ocupados por actores académicos (profesores o investigadores) a tiempo parcial y sin conocimientos profundos sobre administración.

“La tendencia profesionalizante ocurre en todos los puestos, desde el personal administrativo inferior hasta los altos funcionarios y los administradores de los establecimientos: los aficionados se reemplazan por persona interesadas en hacer carrera administrativa que se vuelven expertos en el manejo de ciertas área, ocupan sus puestos durante largo tiempo y tienden a ser designados antes que elegidos.” (Clark 1983: 215)

Por lo tanto, dentro de la institución universitaria convive una oligarquía académica junto a una burocracia administrativa especializada, fenómenos que concluye en el surgimiento de actores sociales poderosos que sirven a una misma misión pero con intereses diferentes al momento de trabajar.

Por último, entre los actores externos (García Fanelli 2005) que influyen en la universidad se encuentra la comunidad académica disciplinaria nacional e internacional, la cual se encarga de definir las fronteras del conocimiento y adquiere determinadas prácticas de enseñanza e investigación que conllevan a parámetros específicos de calidad. Las organizaciones profesionales también influyen al determinar las incumbencias profesionales y las calificaciones y competencias que se necesitan para el ejercicio profesional. De esta forma, son participantes importantes a considerar a la hora de determinar contenidos curriculares, planes de estudio, estándares de calidad y pertinencia profesional de las carreras. Y, por otro

lado, el personal docente y el no docente se agrupa en sindicatos, a cargo de la definición de las condiciones laborales, los niveles de remuneración y las propuestas de capacitación. Finalmente, es importante mencionar al Estado, actor con creciente importancia en el mundo universitario, quien interviene en cuestiones académicas y financieras, especialmente a partir de la introducción de estándares de calidad necesarios para la acreditación de ciertas carreras y autorización de instituciones.

Considerando esta amplia variedad de actores, entonces es posible afirmar que el trabajo en la universidad se organiza sobre la base de diversas modalidades que se entrecruzan:

- La **disciplina**, de naturaleza metainstitucional, y la **institución**, que recoge en su seno grupos disciplinares diversos.
- El **mundo académico**, responsable de las funciones sustantivas de la universidad, y el **mundo administrativo**, el cual garantiza las condiciones necesarias para la ejecución de tales funciones.
- El **adentro**, relativo a los actores que se desempeñan dentro de una determinada institución que se propone una misión específica, y el **afuera**, consideran los diversos grupos que influyen a través de legislación o accionar directo sobre el trabajo dentro de la institución.

La cultura organizacional en la universidad

Se pueden encontrar en la universidad una amplia variedad de culturas organizacionales, fenómeno explicado por la diversidad de actores que conviven en ella. Entre ellas se pueden mencionar la cultura de la disciplina, del establecimiento, de la profesión y del sistema en general (Clark 1983).

Los actores, asimismo, adquieren una determinada cultura organizacional que concluye en una influencia recíproca. Es decir, las personas construyen determinadas prácticas y le dan vida a ciertos mitos y valores que originan la cultura organizacional. Pero ésta también influye sobre las personas una vez que la cultura ya está instalada, creando un determinado ambiente laboral que se transmite a través de procesos de socialización y capacitación. Powell y Di Maggio (1999) afirman que la relación entre los sistemas culturales compartidos y la presencia de un marco estructural puede resultar problemática, dado que no siempre el sistema simbólico es compatible con la disposición estructural de la institución.

Para empezar, las disciplinas son las “empresas primordiales de los sistemas académicos que operan con sus propios procedimientos modelados a lo largo del esfuerzo de varias generaciones” (1983: 118), propiedad que se profundiza aún más al conocer las diferencias en las prácticas de docencia, investigación y servicios de extensión dentro de cada área disciplinaria específica. En esta línea, también se encuentra la cultura de la profesión, que

se traslapa y fusiona con las culturas disciplinarias. A través del estudio de la cultura de la profesión se conocen las normas fundamentales de una ciencia, pero se distinguen según el lugar en donde dicha cultura se instala y expande: mientras que las disciplinas se alojan dentro de instituciones educativas, las profesiones también se puede ubicar en instituciones no educativas. Asimismo, las disciplinas y profesiones conviven dentro de determinados establecimientos, los cuales también construyen sus propias creencias y prácticas. Por lo tanto, la cultura disciplinar trasciende las instituciones, pero debe coexistir con la cultura de cada institución, en cuyo seno se aloja para la producción y construcción del conocimiento.

Dentro de cada establecimiento y de cada disciplina, los grupos de actores presentan sistemas culturales diferentes que pueden cohabitar en armonía o conflicto. La subcultura académica, aquella que agrupa a docentes e investigadores, es un sistema complejo y segmentado, teniendo en cuenta que estos actores tienen la doble pertenencia a una disciplina y a un establecimiento. Esta subcultura académica tiene una estrecha relación con la subcultura estudiantil, dado que docentes y alumnos establecen una relación recíproca y se necesitan mutuamente. Sin embargo, distinto es el caso de la subcultura administrativa, que tiende a alejarse más de las otras, y a convivir en conflicto. Por un lado, los académicos a veces subestiman al plantel administrativo porque no trabaja de forma directa sobre las funciones sustantivas de la universidad, y, por otro lado, los administrativos consideran a profesores y estudiantes “como personas que, en el mejor de los casos, tienen una pobre comprensión de las cosas y, en el peor, como alborotadores y enemigos (Clark 1983: 136). Teniendo en cuenta esta segmentación de subculturas, Clark describe el dilema de los sistemas universitarios actuales, los cuales tienden a incorporar cada vez más personal no académico para la gestión académica, fenómenos que dificulta el contacto entre la cúpula con las prácticas y pensamientos de estudiantes y profesores.

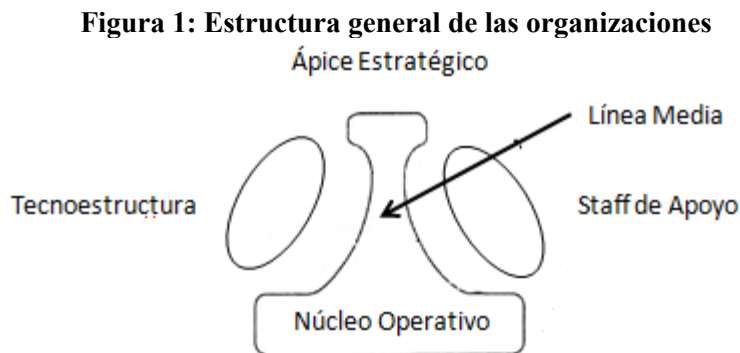
El diseño estructural de la universidad como burocracia profesional

Los actores trabajan a partir de un sistema de creencias definido como la cultura organizacional, pero también de acuerdo a una determinada estructura, definida como “la suma total de las formas en que su trabajo es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda su coordinación entre estas tareas” (Mintzberg 2000: 6).

El diseño estructural debe guardar coherencia con los objetivos de la institución, el contexto del mercado en el cual opera y las regulaciones del estado. La estructura formal consiste en un plan para las actividades que se expresa en un cuadro de la organización: lista de oficinas, departamentos, posiciones y programas. Todos estos elementos se relacionan mediante metas y políticas a las cuales se deben ajustar las actividades (Powell y Di Maggio 1999). García Fanelli (2005: 235) explica que, teniendo en cuenta que las universidades ya cuentan con un determinado diseño estructural, se respondió a los cambios que enfrentaron en

los últimos años con “comportamientos adaptativos a través de la creación de estructuras periféricas dentro de la organización”, como las unidades responsables de gestión de calidad, oficinas de posgrado, transferencia tecnológica, vinculación con el sector productiva, educación a distancia.

Tomando el diseño estructural general de las organizaciones que describe Mintzberg, la estructura universitaria se puede describir a partir de las siguientes unidades:

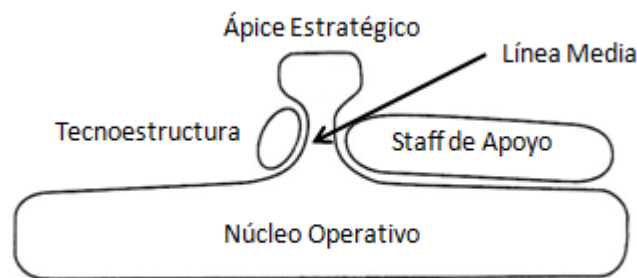


Fuente: Reelaboración sobre la figura de Mintzberg (2000: 13)

- **Núcleo operativo:** es la base de la organización e incluye a los operarios, quienes ejecutan el trabajo básico de producir productos o brindar servicios. En la universidad, el núcleo operativo está conformado por profesores e investigadores, a cargo de las funciones de docencia, investigación y extensión.
- **Cumbre o ápice estratégico:** personal a cargo de la responsabilidad general de la organización. Deben asegurar que se cumpla la misión de la manera más efectiva a partir de la supervisión directa, la administración de las condiciones fronterizas de la organización, y el desarrollo de estrategias que actúen como fuerza mediadora entre la organización y el ambiente. En la institución universitaria esta responsabilidad la tienen los directivos a cargo del establecimiento en general, como el rector, o de cada unidad académica (decanos, directores de carrera).
- **Línea media:** nivel de autoridad que conecta el núcleo operativo con la cumbre. Se encargan de transformar las políticas generales de la institución en órdenes más detalladas y concretas. Los coordinadores de programas se encargan de esta función más específica.
- **Tecnoestructura:** analistas que están por fuera de la jerarquía de autoridad de línea, pero coordinan tareas y elaboran técnicas para hacer más efectivo el trabajo de la estructura. Las secretarías académicas o gabinetes pedagógicos son parte de esta sección.
- **Staff de apoyo:** personal que provee servicios indirectos necesarios para el funcionamiento de la institución. Las universidades tienen gran variedad de departamentos encargados de esta tarea: oficina de admisión, oficina de alumnos, sistemas, centros culturales y de deportes, etc.

Esta estructura general se adapta en el caso de las universidades a las características de una **burocracia profesional**, diseño estructural que confía en los conocimientos y habilidades de los profesionales operativos necesarios para el funcionamiento. Por lo tanto, se le confiere al núcleo operativo cierta autonomía y control sobre su trabajo, por lo cual los profesionales trabajan con relativa independencia de otros colegas en departamentos diferentes. Los esfuerzos en coordinación entre departamentos en general son reemplazados por esfuerzos en el perfeccionamiento de destrezas. El poder se encuentra entonces centralizado principalmente en estos profesionales altamente capacitados ubicados en el núcleo operativo, característica que se explica por las particularidades del objeto que produce la universidad: conocimiento. Clark describe al conocimiento como una materia prima y a la investigación y enseñanza como las tecnologías para trabajar dicho insumo. La manipulación del conocimiento implica realizar esfuerzos de descubrimiento, conservación, depuración, transmisión y aplicación.

Figura 2: Estructura de la burocracia profesional



Fuente: Reelaboración sobre la figura de Mintzberg (2000: 236)

Como se ilustra en la figura 2, el núcleo operativo es la parte más importante de la burocracia profesional, por lo cual el poder descansa principalmente en los expertos. Es por esta razón que se las suele llamar organizaciones colegiadas y se las describe como pirámides invertidas donde los operadores profesionales ocupan la cumbre, y los gerentes están por debajo, a su servicio, para asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades. Sin embargo, Mintzberg explica que esta descripción subestima el poder del gerente profesional, pero sí se ajusta a la relación con el gerente no profesional (aquel a cargo de las unidades de apoyo). Esto concluye en el surgimiento de “jerarquías administrativas paralelas, una democrática y de abajo-arriba para los profesionales, y una segunda burocracia mecánica y de arriba-abajo para el staff de apoyo” (2000: 166).

El administrador profesional, aquél ubicado en la línea media, tiene un rol esencial a la hora de supervisar a los profesionales del núcleo operativo. Esta autoridad no logra controlarlos directamente, pero tiene un poder indirecto al manejar “perturbaciones en la estructura”, producto de las disputas jurisdiccionales que surgen en la organización entre los

profesionales y los diferentes departamentos (Mintzberg 2000). Además, son el nexo entre el núcleo operativo y los *stakeholders* (gobiernos, asociaciones, sindicatos, etc.). En este sentido, cumplen la doble función de asegurar la autonomía de los profesionales (garantizada a partir del principio de libertad de cátedra), pero también se espera que sus esfuerzos motiven a los actores externos a apoyar a la organización en su misión y financieramente (Mintzberg 2000).

“La Burocracia Profesional es la única de las cinco configuraciones que responde a dos de las necesidades más importantes de hombres y mujeres contemporáneos. Es democrática, difunde su poder directamente a sus trabajadores (por lo menos a los que son profesionales). Y les suministra extensa autonomía, librándolos hasta de la necesidad de coordinar estrechamente con sus pares, y de todas las presiones y política que eso implica.” (Mintzberg 2000: 172)

Teniendo en cuenta este diseño estructural, Mintzberg (2000) caracteriza el ambiente de la universidad como complejo y estable, lo que se traduce en la presencia de estructuras burocráticas descentralizadas. Incluso, Clark (1983) las describe como configuraciones jerárquicas excesivamente planas y artificialmente estructuradas. Asimismo, este autor detalla como elementos de la universidad la división horizontal en secciones y la vertical en jerarquías. La división horizontal se refiere a la vinculación entre disciplinas, la cual converge en unidades operativas que pueden ser cátedras, departamentos o institutos. Estas unidades tienen la doble pertenencia a la disciplina y a la institución. Hay una agrupación más amplia que agrupa a estas unidades básicas, y que son la facultad, escuela o colegio. Clark afirma que “cada sección trabaja con contenidos distintos, y existe un bajo grado de interdependencia” (1983: 68), por lo que tienen diferentes estilos de funcionamiento en relación a la estructura de conocimiento a la que se dedique. En cambio, las jerarquías se dan por el principio de secuencia a partir del cual las actividades están organizadas de acuerdo a una escala definida en pregrado, grado y posgrado.

Mecanismos de funcionamiento: coordinación y regulación

Como en toda institución, dentro de la universidad surgen y evolucionan normas y procedimientos que simplifican los procesos, por lo que el marco institucional limita las elecciones ofrecidas a los actores (Powell y Di Maggio 1999). Estas normas, formales e informales, no sólo dictarán procesos útiles para la coordinación de actividades, sino que también atenderán a las regulaciones a las que están atadas las instituciones de educación superior.

Clark hace referencia a tres actores principales en la coordinación y regulación de las actividades (Varela 2002): la **autoridad estatal**, responsable del diseño e implementación de normas y políticas; el **mercado**, quien dicta la competencia entre instituciones autónomas que

se diferencian y compiten entre sí; y la **oligarquía académica**, que se posiciona como la autoridad profesional. En cada estado la relación entre estos tres actores influye en diferentes grados sobre la autonomía de la universidad.

La coordinación y regulación de las actividades también se explican a partir del análisis de los procesos de toma de decisiones y niveles de autoridad. Respecto a este tema, García Fanelli describe dentro del sistema de educación superior diferentes niveles de autoridad:

Cuadro 1: Niveles de autoridad del sistema de educación superior

Nivel	Explicación	Base	Estructura
1°	Unidad operativa: departamento o cátedra	Disciplina académica	Infraestructura del sistema
2°	Facultad o Escuela		
3°	Universidad o <i>College</i>	Establecimiento	Estructura intermedio
4°	Sistemas unificados de varias instituciones, juntas regionales o consejos de rectores		Sistema
5°	Gobierno provincial o municipal		
6°	Gobierno nacional		

Fuente: Reelaboración propia sobre el cuadro producido por García Fanelli (2005: 40-41)

Ahora bien, cada estado le dará diferentes prerrogativas a estos niveles. Por ejemplo, la modalidad de Estados Unidos fortalece el nivel 3 dada la influencia ejercida por los patrones y los administradores, mientras que los profesores ejercen un control más débil. Retomando para este caso la estructura de la burocracia profesional de Mintzberg, el núcleo operativo es amplio, tiene el poder experto, pero se fortalece el ápice estratégico. En cambio, la modalidad británica combina el poder de los académicos con una influencia más débil de los patrones y administradores institucionales (niveles 1, 2 y 3). La modalidad de Europa continental fortalece los intereses de los profesores titulares y los funcionarios del ministerio central. Es decir, la autoridad reside en la base (nivel 1 y 2) y en la cúpula ministerial (nivel 5 y 6), pero no en las instituciones (nivel 3).

En el caso de Argentina, históricamente el nivel 3 ha tenido una importancia esencial explicada por la garantía de autonomía de la que gozan las universidades y, especialmente, por el aseguramiento de la libertad de cátedra (nivel 1, 2 y 3). Sin embargo, en los últimos años, teniendo en cuenta el exponencial crecimiento de la infraestructura del sistema, el nivel 6 adquiere creciente poder con la creación de la CONEAU. El avance de lo político-burocrático chocará directamente entonces con el nivel institucional, exigiendo una adaptación de los niveles 1, 2 y 3 a los estándares de calidad establecidos por el nivel 6.

Considerando los diferentes niveles de empoderamiento en el sistema universitario, Mintzberg explica que las universidades tienen un modelo de descentralización vertical y horizontal. Es decir, la toma de decisiones no se decide en el ápice estratégico, sino que las elecciones se realizan en la parte inferior de la jerarquía (núcleo operativo, descentralización vertical) y el poder descansa en gran cantidad de no-gerentes (operarios, descentralización horizontal). Así y todo, es importante tener en cuenta que toda institución universitaria, más allá del poder que se le puede confiar a sus profesores e investigadores, tiene una misión que le da origen y que guía las actividades más allá de las diferencias disciplinarias.

Por la complejidad en las formas de coordinación y regulación que se derivan del diseño estructural de la universidad, ésta se asimila a una federación o coalición de disciplinas, según la describe García Fanelli (2005). Clark también la considera una anarquía organizada, dado que la universidad carece de una racionalidad dura que permita encontrar vínculos causales de medios a fines para explicar el desempeño (Varela 2002). Otra denominación es la de sistemas débilmente acoplados para ilustrar la ambigüedad que “se deriva de tecnologías suaves, de tareas fragmentadas y de la continua entrada y salida de sus participantes, así como de la ambigüedad de sus fines” (Clark 1983: 49).

Se dan en el seno de la universidad dos fuerzas contrarias que afectarán la toma de decisiones y la adaptación a las diversas regulaciones que surjan. En primer lugar, hay una fuerza desintegradora que se profundiza con la creciente especialización del conocimiento, fenómeno que convierte a las instituciones de educación superior en “organizaciones con base pesada” porque es una estructura dominada desde abajo (el núcleo operativo). Pero también existen fuerzas unificadoras, integradas principalmente por la misión universitaria y los objetivos propios de la institución. En los últimos años, las exigencias de la CONEAU respecto a los procesos de evaluación institucional y acreditación de carreras también requirieron de estas fuerzas unificadoras, dado que se necesita para dichas instancias la participación de los diferentes sectores de la estructura universitaria y la colaboración activa de todos los actores involucrados. En este sentido, los procesos de evaluación demandan del trabajo conjunto de los dos tipos de mecanismos que tiene la universidad para realizar sus tareas. Por un lado, la rama administrativa se encarga del sistema técnico en el cual el trabajo se divide en tareas simples y especializadas que quitan libertad de elección (porque se acuerdan respuesta automáticas a ciertos problemas). Las actividades se vuelven más rutinarias y predecibles, y el control se torna impersonal. Y, por otro lado, la rama académica no se ata a tareas estandarizadas y repetitivas, sino que goza de libertad en la producción y transmisión del conocimiento. Ahora bien, dado que los procesos de evaluación analizan a la universidad o la carrera como un todo, es necesario tener una visión amplia de la unidad o del programa que involucre a todas las partes de la estructura.

Enfoques de análisis de la universidad

Hay diversos enfoques a partir de los cuales se podría analizar la institución universitaria. Clark introduce el enfoque internalista, el cual permite examinar a la universidad centrando su análisis de la organización y funcionamiento en la idea del conocimiento como materia prima.

El enfoque se denomina internalista porque se concentran en el trabajo que se realiza en las unidades operativas (cátedras, institutos y departamentos). Varela (2002) explica que estos órganos, encargados de la producción y transmisión del conocimiento, se convierten en grupos de interés y construyen espacio de poder y control. Esta perspectiva sostiene que el conocimiento es la materia prima en torno a la cual se organiza la universidad, incluyendo el orden de las actividades, las normas y valores primarios de los actores, la distribución del poder, la autoridad y posibilidades de coordinación, etc. (García Fanelli 2005). Está centrado en el marco institucional en contradicción con los enfoques sistémicos. Clark critica incluso el término “sistema” porque “cuando usamos el término construimos fronteras, es decir, elaboramos definiciones arbitrarias de actores y estructuras relevantes a partir de las cuales podemos designar a los miembros del sistema distinguiéndolos de los demás” (1983: 21). En cambio, según este enfoque, el poder se concentra en la base del sistema, en las unidades relativamente autónomas y con poca interdependencia.

Por otro lado, el enfoque neoinstitucionalista surge en respuesta al individualismo metodológico propio de las teorías conductistas y de la elección racional. Estas últimas perspectivas sostenían que los fenómenos sociopolíticos se debían centrar en el individuo y en su comportamiento más que en las instituciones como entes que influyen en la conducta individual y colectiva. En contraposición, el neoinstitucionalismo plantea que el “entramado institucional brinda los incentivos para el accionar de las organizaciones” (Varela 2002: 127).

Se presenta como una innovación a las teorías institucionalistas históricas, que veían a los actores políticos como seguidores de reglas, pero no como maximizadores racionales (Powell 15). Es decir, para los institucionalistas históricos, seguir normas es una experiencia práctica y reflexiva. No obstante, desde otro punto de vista, el enfoque neoinstitucionalista sostiene que los individuos nacen sin información *a priori* sobre los posibles comportamientos de los otros, por lo que la función de las reglas de juego será reducir esta incertidumbre inicial. Estos cuerpos normativos se plasman en determinadas instituciones. Pero estas instituciones no sólo se presentan como constreñimientos, sino que también son susceptibles de diseño. Es decir, “las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana”, aunque no siempre se trata de un diseño consciente (Powell y Di Maggio 1999: 42). El neoinstitucionalismo rechaza abiertamente la intencionalidad porque sostiene que conducta

humana tiene una naturaleza no reflexiva, rutinaria y presupuestada, razón por la cual tanto intereses como actores están constituidos por las propias instituciones (Powell y Di Maggio 1999: 49).

El neoinstitucionalismo tiene como punto de partida la similitud de las prácticas institucionales, del cual surge el principio del isomorfismo aplicado al comportamiento institucional. El isomorfismo se trata de un proceso homogeneizador y limitador, por el cual “las organizaciones formales se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio” (Powell y Di Maggio 1999: 85). Las instituciones no hacen más que reflejar la realidad construida socialmente y tienden al empleo de criterios de evaluación externos como estándares para juzgar los elementos estructurales. Es decir, las organizaciones adquieren estructuras y sistemas de valores que ya estén legitimados exteriormente para potenciar el compromiso que puedan asumir los participantes internos. Esto reduce entonces las posibilidades de fracaso de la institución (Powell y Di Maggio 1999: 88-89).

A partir del enfoque internalista se puede reconocer la importancia de analizar las instituciones de educación superior desde aquellas unidades básicas que son el centro de la universidad. Este enfoque permite captar las particularidades de cada universidad y caracterizarla como instituciones en cuyo seno conviven unidades singulares y autónomas. Por más que todas comparten un diseño estructural similar, cada unidad se ve influenciada por la pertenencia a una disciplina que tiene sus propias leyes y a un establecimiento que tiene sus propias misión e historia. Desde este punto de vista, la tarea de construcción de instrumentos de evaluación de la calidad se ve dificultada dado que un mismo instrumento no puede medir sujetos diferentes, con reglas y valores distintos.

No obstante, es importante reconocer las similitudes entre las diferentes universidades, homogeneidad que se profundiza cuando se responde a estos estándares de calidad ya que “cuanto mayor sea el grado en que las organizaciones en un campo realizan transacciones con agencias del Estado, mayor será el grado de isomorfismo en el campo entero” (Powell y Di Maggio 1999: 120). Sin embargo, también hay que tener en cuenta que la incorporación de reglas categóricas que fortalecen el isomorfismo entre las universidades también conlleva varios peligros: “Cuando los ambientes institucionalizados son pluralistas y las organizaciones buscan apoyo externo, se pueden incorporar elementos estructurales incompatibles” (Powell y Di Maggio 1999: 97). Por lo tanto, un instrumento de evaluación de la calidad será válido y confiable sólo en la medida que guarde cierta coherencia con la cultura organizacional y el diseño estructural de la universidad como institución compleja, y de cada establecimiento y disciplina en particular. Ambos enfoques permiten complementar el análisis de la institución universitaria tomando en cuenta sus singularidades y similitudes.

La gobernanza universitaria

Desde otro punto de vista, es interesante el aporte que pueden realizar las ciencias políticas a la teoría organizacional con la aplicación del concepto de gobernanza o gobernabilidad. Desde la teoría política, frente al surgimiento de problemáticas que requieren un tratamiento a nivel transnacional, el concepto de gobierno ya no alcanza para definir el poder político (tomando la política desde su doble perspectiva *politics* y *policy*¹). Gobierno se refiere al agente que actúa con autoridad generando obligaciones. No obstante, cuando las políticas públicas requieren de un tratamiento global, la anarquía del sistema internacional aflora y en este plano todos los estados son soberanos y están en situación de igualdad. Entonces surge el concepto de gobernabilidad para referirse a la capacidad de los actores para generar institucionales formales o informales que guíen, contengan y moderen las acciones colectivas cuando se vuelve compleja la definición de jerarquías.

Se podría entonces aplicar el concepto de gobernanza al sistema universitario, también caracterizado por la anarquía organizada reinante en su estructura, y donde se reconoce a las diferentes unidades operativas, principales protagonistas de la organización, como órganos con la autonomía suficiente para desarrollar sus tareas sujetos a pocos controles.

La gobernanza implica asimismo la necesidad de crear mecanismos de funcionamiento en el cual todos los actores puedan participar. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplia variedad de actores internos y externos que influyen, ¿cómo lograr un funcionamiento eficiente de la institución y evitar que las decisiones queden encajonadas por falta de acuerdos? La teoría de las relaciones internacionales utiliza el concepto de **minimalismo interconectado** (Keohane y Nye 2000) para coordinar las acciones de todos los actores en la arena internacional. Aplicado al estudio organizacional del sistema universitario, el minimalismo implicaría que esta gobernabilidad participativa sólo será legitimada en la medida que no subestime ni la misión del establecimiento ni las reglas de las disciplinas. Y será “interconectado” porque los procesos de toma de decisión de organizaciones complejas requieren de la negociación entre todos sus miembros. Las relaciones de interconexión evitan hacer referencia a las jerarquías, se trata principalmente de esfuerzos de colaboración.

Conclusión

Este trabajo se planteó conocer la cultura y estructura universitaria, como así también sus mecanismos de funcionamiento, a modo de paso preliminar para evaluar el éxito de las políticas públicas aplicadas a las instituciones de educación superior.

¹ Política hace referencia a la acción de un gobierno para alcanzar ciertos resultados, al reconocimiento de un problema, o a la influencia de una ideología sobre las prácticas sociales. Raymond Aron diferencia entre *politics* como el campo en el que rivalizan los diversos proyectos sociales respecto a un tema, y *policy* como el programa de acción concreto de cada grupo de interés. Fuente: Aron, R. (1969) *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Barcelona.

La universidad es definida como una institución compleja en donde conviven diversas culturas organizacionales, principalmente la disciplinaria y la del establecimiento. Esta diversidad se traduce en un diseño estructural que distribuye el poder entre una oligarquía académica y una burocracia profesional. La relación entre estos dos grupos se torna muchas veces conflictiva, lo que dificulta la ejecución de tareas que requieran de ambas competencias. Los procesos de evaluación de la calidad son un ejemplo de instancias en que deben participar activamente tanto el sector académico como administrativo. En este sentido, sería óptima la incorporación gradual de gerentes que se conviertan en “sujetos-nexos” entre ambos campos. Es decir, gerentes que se dediquen a la gestión universitaria, pero que también participen en docencia e investigación.

Esta complejidad propia de la universidad como institución debe ser el primer aspecto a tener en cuenta a la hora de planificar e implementar políticas públicas. Particularmente, respecto a las políticas de evaluación de la calidad, es importante que los instrumentos de medición consideren a la universidad como un todo, considerando la diversidad de actores y formas de funcionamiento, ya que la calidad del servicio depende tanto de aspectos académicos como administrativos.

Palabras clave: Organización universitaria, neoinstitucionalismo, enfoque internalista, evaluación de la calidad.

Bibliografía:

- Clark**, Burton (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Claverie**, Julieta; **Gonzalez**, Giselle y **Perez**, Leticia (2008). "El sistema de evaluación de la calidad de la educación superior en la Argentina: El modelo de la CONEAU. Alcances y límites para pensar la mejora", en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Vol. 1, No. 2, pp. 149-164.
- Domínguez**, Graciela Amalia (2011). "Cambios en el patrón de relaciones entre el estado y las universidades: el modelo evaluador en Argentina", ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político del 14 al 17 de noviembre de 2011.
- Fernández**, Leonardo (2009). "Evolución de los posgrados universitarios en Argentina entre 2002-2007", Documento de Trabajo del Área de Estudios de Educación Superior de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra**, Norberto (2003 - 1). "Evaluación y acreditación en la educación superior argentina", en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración.
- García Fanelli**, Ana María (2005). *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires: Fundación OSDE.
- Keohane**, D. y J. Nye (2000). "Introduction" en Nye & Donahue (eds) *Governance in a Globalizing World*, Washington: Brookings Institution Press.
- Mintzberg**, Henry (2000). *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires: El Ateneo.

Powell, Walter y **Di Maggio**, Paul (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México: Fondo de Cultura Económica.

Varela, Sebastián (2002), “Las dinámicas del cambio en las universidades estatales. Una aproximación desde el neoinstitucionalismo a la experiencia reciente de la UNICEN”, en Pedro Krotsch (coord.) *La Universidad Cautiva. Legados, Marcas y Horizontes*, La Plata: Al Margen & UNLP.