



Monografías

AA B <C DD A EH I K L M N P Q Q R S S T V X Y Z

Alfabeto Latino Antigo 500 aC.

Escenarios de gobierno de las universidades europeas

Daniel Samoilovich, Director Ejecutivo de Columbus¹

Propósitos

El gobierno de las universidades no parece un tema prioritario de la educación superior en Europa. ¿Significa esto que –con objetivos claros, recursos abundantes y resultados evidentes– los astros están alineados en el firmamento de la sociedad del conocimiento? ¿O es éste un estado pasajero que no presagia nada bueno?

Este trabajo nace de una evaluación con resultados insatisfactorios sobre la contribución de las universidades españolas al desarrollo, en particular al desarrollo regional, que se pone de manifiesto en los informes y publicaciones de la Fundación CYD.

Es cierto que no todas las universidades se dan como misión desempeñar un rol activo en el desarrollo de sus regiones de influencia. Ante la multiplicidad de requerimientos y la habitual limitación de recursos, la universidad debe saber elegir. Focalizar en el desarrollo regional es una de las posibilidades que se presentan. El problema se plantea cuando las instituciones manifiestamente perciben la cooperación con actores regionales como una parte sustantiva de su razón de ser, pero no logran concretar esta visión en realizaciones.

Existe evidencia suficiente para atribuir una parte importante de esta contribución insatisfactoria a, entre otras razones, el exceso de regulación que padece la universidad española, a la rigidez de su organización, a la falta de incentivos financieros y a las dificultades en dotarse de los recursos humanos necesarios.

Este trabajo aspira a contribuir a la comprensión de la naturaleza de estos obstáculos, concentrando la atención en la gobernanza de las universidades.² Parte del supuesto de que la capacidad de una universidad en cumplir con los fines que ella misma, en interacción con sus *stakeholders*, se fija, está directamente relacionada con la posibilidad y la capacidad de organizarse y de administrar sus recursos. La posibilidad está directamente relacionada con el margen de autonomía institucional. La capacidad depende de la composición y roles de sus estructuras de gobierno, de sus procesos de decisión, y de la calidad de las personas que la universidad consigue atraer y retener.

De las distintas formas de abordar el tema de la gobernanza de la universidad española opto por la de Perseo:³ contemplar la Medusa en el espejo de los cambios recientes, en las regulaciones y en las prácticas de otros sistemas europeos.⁴

La principal razón para elegir este enfoque es el convencimiento de que una mirada comparada ayuda a

quitar peso a una situación a la que una natural inercia puede hacernos considerar como petrificada. Comparar ayuda a dimensionar desafíos y a elegir los mejores caminos para abordarlos.

En los últimos 15 años es evidente el aumento de la “cuota” de gobernanza a la que puede aspirar una universidad europea. La causa real es la transformación de las reglas de juego que regulan su autonomía. Estamos frente a un enorme terreno en obras, con un amplio abanico de estilos arquitectónicos en función de cada topografía y de los materiales a disposición. Sorprendentemente, sólo se tienen referencias muy generales de cómo es realmente la casa del vecino.

Ésta es una razón adicional para aventurarse en este terreno con cierta precaución: este trabajo no pretende ser una revisión sistemática de toda la literatura científica ni de todos los cambios recientes. Teniendo en cuenta la complejidad del tema y la variedad de situaciones nacionales, concentra la atención sobre algunos aspectos clave. Lagunas y omisiones podrán inspirar nuevas contribuciones.

El punto de partida de este trabajo es un debate, organizado por la Fundación CYD, con el título: “Gobernabilidad de las universidades y desarrollo regional”, celebrado en el marco de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, el 4 de julio de 2005.

¹ El autor agradece, en primer lugar, a todas las personas que participaron en el Seminario de Santander y a aquéllas entrevistadas posteriormente, que dedicaron su tiempo y paciencia para compartir informaciones y puntos de vista que resultaron fundamentales para la investigación sobre cambios aun no suficientemente documentados en la literatura reciente. Estas últimas son: Giuseppe Catalano, Sven Caspersen, Helmut Konrad, Ossi Lindqvist, Peter Plenge, Michael Shattock, Frits Schutte, Christina Ullenius y Rodolfo Zich. Agradece también los comentarios de José-Ginés Mora y las lecturas críticas a una versión preliminar de Guy Haug, Francesc Solé Parellada y Martí Parellada. La contribución de estos dos últimos permitió que el texto ganara en ligereza y precisión. Como se suele decir, los errores de interpretación corren por cuenta exclusiva del autor. Al menos esta vez es cierto.

² El término gobernanza deriva de una palabra francesa del siglo XIII, *gouvernance*, significando la acción y efecto de gobernar o gobernarse. La palabra gobernabilidad deriva del inglés *governability*, utilizada por primera vez en 1975 por la *Trilateral Commission*, en el marco de la reacción neo-conservadora contra lo que se consideraba un exceso de demandas sociales dirigidas a los Estados y a los gobiernos, induciendo a una crisis de gobernabilidad. Francisco Naishat (2005) pp. 415-418.

³ Tomo esta imagen de Italo Calvino (1988), en la primera de sus *Lezioni Americane*, Garzanti.

⁴ El análisis se basa en la revisión de los cambios en siete países europeos: Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria e Italia. Las exclusiones más significativas son Francia y Alemania. En el caso de Francia los cambios en el gobierno de las universidades son marginales y son consecuencia de la introducción en 1989 de los contratos con el Estado. Las transformaciones en Alemania son más profundas, pero, la variación de situaciones dentro los estados federados hace difícil establecer generalizaciones más allá de ciertas pautas comunes. Véase al respecto Christine Musselin (2006) *The still fragile emergence of more governed universities in France* y Johann W. Gerlach (2006) El modelo alemán de gobernabilidad universitaria, en <http://www.cambioestrategico.com>.

En su primera parte, Guy Haug centró su intervención en la gobernabilidad y reforma en el espacio universitario europeo, y Johann Gerlach, Ossi V. Lindqvist y Frits Schutte ofrecieron, respectivamente, su punto de vista sobre las transformaciones recientes en tres países europeos –Alemania, Finlandia y Países Bajos. En un segundo momento los participantes identificaron los principales obstáculos que, en su opinión, afectan el buen desempeño de las universidades y consideraron algunas alternativas de transformación a la luz de las experiencias presentadas. Además, el trabajo se basa también en una revisión selectiva de la literatura reciente y en entrevistas en las que se recoge el punto de vista de rectores y otros directivos sobre las transformaciones recientes y sus resultados.⁵

Introducción

Hasta la segunda mitad de la década de los años 80, a diferencia de lo que ocurría en Estados Unidos (un modelo mixto de mercado y servicio público), en Europa el Estado financiaba la oferta y controlaba centralmente la provisión del servicio educativo, lo que incluía funciones tan centrales como la asignación de recursos (ante todo, la asignación de plazas de profesores), y la política de admisión de candidatos. A menudo, el principal objetivo y la única ambición era uniformizar el nivel académico y dar un estatus similar a las instituciones.

En todos los países nórdicos, en Italia, en Austria, por citar algunos, existía una tradición de estricta centralización. Las universidades eran antes de la administración pública. Para realizar cambios en la plantilla de profesores las decisiones eran tomadas a nivel ministerial. Esto significaba que los ministerios podían decidir sobre las finanzas de las instituciones a nivel departamental. Recíprocamente, un buen decano debía tener buenas relaciones con el director de personal del ministerio del ramo. No era difícil: en definitiva, muchas veces era nombrado por él mismo.

⁵ Las personas entrevistadas han sido: Giuseppe Catalano, Sven Caspersen, Helmut Konrad, Ossi Lindqvist, Peter Plenge, Michael Shattock, Frits Schutte, Chistina Ullenius, Rodolfo Zich.

Cuadro 1. Dos décadas de reforma de la educación superior en países europeos seleccionados.⁶

Año	País	Norma
1986	Finlandia	Acta de desarrollo de la educación superior
1986	Países Bajos	Acta de educación superior, autonomía y calidad
1989	Italia	Ley de autonomía estatutaria universitaria
1988	Reino Unido	Acta de la reforma educativa
1992	Suecia	Acta de educación superior
1992	Reino Unido	Acta de la educación superior y continua
1992	Países Bajos	Acta de educación superior y la investigación
1993	Austria	Acta federal de la organización universitaria
1993	Dinamarca	Acta universitaria
1993	Suecia	Ordenanza de educación superior
1995	Noruega	Acta universitaria
1993	Italia	Ley de autonomía financiera
1996	Países Bajos	Acta de calidad y practicas universitarias
1997	Países Bajos	Acta de la modernización del gobierno universitario
1997	Austria	Acta universitaria
1997	Irlanda	Acta universitaria
1997	Italia	Ley de autonomía didáctica
1997	Finlandia	Acta universitaria
1998	Austria	Acta de la organización universitaria de las universidades de arte
1998	Bélgica	Decreto de financiamiento de la educación universitaria
1998	Alemania	Marco legal sobre educación superior
1999	Austria	Legalización de universidades privadas, con un sistema de acreditación (AAC)
2000	Italia	Decreto reglamentario de la autonomía didáctica
2001	Alemania	Ley de asistencia financiera
2001	España	Ley orgánica de universidades
2002	Austria	Acta de los programas de estudios universitarios
2002	Noruega	Reforma del acta universitaria
2003	Dinamarca	Acta de universidades
2003	Suecia	Ordenanza de la educación superior
2004	Reino Unido	Proyecto (Bill) de ley de educación superior
2004	Austria	Acta universitaria

Cuadro elaborado en base a las legislaciones nacionales y a OECD, *Survey of Higher Education Systems, 2004*, y CHEPS *Higher Education Monitor Update Report, 2004*.

⁶ Se excluyen las reformas recientes relacionadas con la estructura de los ciclos formativos (proceso de Bolonia).

La *Magna Charta* de la Universidad Europea, proclamada solemnemente una luminosa mañana del mes de septiembre de 1988 en Bolonia, reafirmaba los principios de ser centro del conocimiento y de servir a sus sociedades, anticipaba el proceso de construcción de un espacio de libre circulación para estudiantes y académicos, y subrayaba la necesidad de independencia moral e intelectual de la autoridad política y del poder económico para conservar su carácter de instituciones autónomas. Sin embargo, los rectores que la firmaron disponían de un poder sumamente limitado.

En los últimos quince años este panorama ha cambiado sustancialmente. Entre 1989 y 2004 se introdujeron reformas importantes en las leyes de educación superior en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. Para encontrar otro periodo de reformas tan trascendentes es necesario remontarse al que siguió a la revuelta estudiantil de 1968.

El cuadro recapitula 31 reformas en 12 países. ¿Qué ocurrió?

En primer lugar, con la masificación de la educación superior los sistemas de educación superior se habían vuelto en gran medida inmanejables, haciendo ineficiente el sistema desarrollado para una universidad de élite.

En segundo lugar, el incremento del número de estudiantes y de universidades, y los mayores costes de una investigación competitiva en términos internacionales, limitaban las posibilidades del Estado de sostener el esfuerzo económico de la educación superior de forma exclusiva. La idea del mecenazgo social entra en crisis, aun en los países en los que estaba arraigada en un modelo social, y se plantea la necesidad de aumentar los recursos al margen de los canales de financiación pública ordinaria.

En tercer lugar, el significativo alargamiento de estudios por encima de la duración prevista y el desempleo de los diplomados eran señales de problemas que durante décadas se habían ignorado.

En cuarto lugar, la introducción de una nueva filosofía de la gestión pública, conocida como Nueva Gestión Pública,⁷ aconseja la creación de cuasi-mercados para los servicios públicos. El foco de atención en la regulación de los servicios se desplaza de un control a partir de la norma a la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos. Consecuentemente, se introducen nuevos modelos de financiación –principalmente basados en fórmulas y en asignaciones globales– para estimular la competencia entre las instituciones y la diversificación de sus bases de financiación.

Finalmente, la diversificación de los roles de la universidad y el requerimiento de que la universidad realice contribuciones concretas al desarrollo económico y social, obliga a tener en cuenta el contexto de referencia inmediato de la universidad.

Todas las reformas anotadas tienen un común denominador: el principal catalizador del cambio ha sido una decisión política de los gobiernos, en la mayoría de los casos de centro derecha, pero también en algunos de centro izquierda. Si bien no puede establecerse una filiación directa de las reformas, se podría detectar que las reformas introducidas en un país pueden haber tenido consecuencias en las reformas introducidas en otro. Cada experiencia permite ilustrar una faceta del *Zeitgeist*, e ilustra la forma en que se entrelazan tres factores claves: el modelo de financiación, la autonomía docente y la autonomía organizativa de la universidad.

compras, auditoría, gestión de recursos humanos y evaluación de resultados. El movimiento nace en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher y es luego adoptado en Nueva Zelanda y Australia.

Sin asuntos de gobierno no hay gobierno

La importancia que se concede a la reflexión sobre el gobierno de las universidades ha adquirido un protagonismo reciente y es consecuencia, en buena parte, de la importancia cada vez más acusada que se otorga a las universidades en cuanto a su contribución al desarrollo. Así, por ejemplo, la gobernabilidad de las universidades no es un tema que se trate en la *Magna Charta* de las universidades europeas firmada en Bolonia en 1988 y tampoco, diez años más tarde, se le dedica atención en la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO. Sin embargo, entre estas dos fechas algo fundamental estaba ocurriendo en la apreciación de cómo debían gobernarse las universidades.

A mediados de los 80 se vivían las postrimerías de una ola de reformas en la que se había ido ampliando la participación de los distintos colectivos universitarios en la gestión interna de la universidad⁸ aunque, a decir verdad, en la gran mayoría de los sistemas universitarios europeos la legislación dejaba poco margen real de maniobra a las universidades para poder diferenciar su oferta. A partir de este momento empieza a cambiar la tendencia y se empiezan a modificar los diseños de participación de los diferentes colectivos universitarios en las decisiones internas de la universidad, y también se modifica, aunque lentamente, el marco de las relaciones de la universidad con la autoridad educativa. Por una parte, se amplía el abanico de competencias de la universidad, ya que no se espera que todas las instituciones universitarias hagan lo mismo sino que se diferencien, dedicándose a lo que mejor saben hacer, compitiendo por ejemplo por más y mejores estudiantes, por recursos y por prestigio. Por otra parte, si bien las leyes siguen contemplando el sistema universitario con una visión homogénea, se empieza a admitir que la responsabilidad de definir misión y objetivos de cada universidad y de diseñar e implementar la organización apropiada ya no es de los

⁷ *New Public Management* es el nombre que se ha dado a comienzos de los 90 a los principios introducidos para la gestión pública en los años 80. Se refieren en particular a los procedimientos de asignación de recursos, de gestión financiera,

⁸ Para una recapitulación de las reformas posteriores al movimiento estudiantil de 1968 véase, por ejemplo, Guy Neave, 2001.

funcionarios ministeriales, sino de los órganos máximos de la institución universitaria. Finalmente, las exigencias estratégicas y organizativas empiezan a presionar sobre la conveniencia de modificar los sistemas participativos de gobierno. Si definimos el gobierno como la capacidad de pensar y actuar estratégicamente, parafraseando a Max Weber diríamos que en este momento en las universidades se ha ampliado el ámbito de la *Wertrationalität*, y con ello, la dosis necesaria de *Zweckrationalität*.

El aumento de la capacidad de gobernarse y de la autonomía de la universidad europea en los últimos 15 años es, ante todo, como veremos posteriormente en el análisis de diversos casos nacionales, el resultado de un cambio del marco jurídico que reduce la visión uniforme de las universidades, fortalece algunas posiciones de autoridad (rectores, decanos, directores de departamento, etc.), con la implantación de órganos específicos de gobierno ejecutivos dotados de amplios poderes, y reduce la participación representativa de los colectivos universitarios a órganos consultivos con un contenido profesional.

Para analizar la dirección y magnitud de los cambios en la gobernabilidad de las universidades podemos apoyarnos en el concepto de núcleo de dirección tal como es utilizado por Burton Clark para describir a la universidad “empresarial”. Clark incluye en el núcleo de dirección tanto al rector y los órganos unipersonales, como a los consejos directivos o máximos órganos colegiados de la institución. El núcleo de dirección es el ámbito donde se integran el nivel institucional y el nivel de las unidades académicas (facultades, departamentos, etc.).⁹

En el núcleo de dirección se conjugan tres tipos de tensión:

- En primer lugar, la tensión entre el liderazgo personal y el liderazgo de grupos.
- En segundo lugar, la tensión entre personas y grupos, que representan los intereses de la universidad en su conjunto, versus los individuos y grupos a nivel de las facultades y los departamentos responsables de un ámbito específico.
- En tercer lugar, en el núcleo de dirección puede conjugarse la tensión entre los intereses de la institución y las demandas externas de la sociedad. No necesariamente la articulación con la sociedad se da a través de los órganos centrales, de ahí la importancia de que en la toma de decisiones se integren los principales actores de las unidades académicas, a menudo más expuestas a tales demandas.

De una u otra forma, las universidades bien gobernadas resuelven esta dialéctica que ponen de manifiesto las tres tensiones resaltadas por Clark. Las universidades efectivas no son ni extremadamente centralizadas ni descentralizadas; son administrativamente fuertes tanto en la cúspide, como en los niveles intermedios y en la base de la organización.

Teniendo presente estas tensiones en el núcleo de dirección podemos identificar una gran variedad de marcos nacionales e institucionales en cuanto a la distribución de responsabilidades y la relación entre los principales ámbitos en los que se asienta el poder dentro de una institución: juntas de gobierno, órganos unipersonales y órganos representativos de la comunidad académica y representación de los principales *stakeholders*.

Una primera aproximación nos permite apreciar cuatro tendencias simultáneas que se analizarán en los apartados siguientes:

- el fortalecimiento de los órganos de dirección con la asunción de nuevos roles y la participación de representantes externos en los mismos;
- nuevas formas de designación de los órganos unipersonales y profesionalización de las funciones ejecutivas;
- una simultánea (y sólo en apariencia paradójica) pérdida de influencia relativa y ampliación de las competencias de los órganos colectivos representativos de la comunidad académica, a los que, aunque pasan de tener un carácter ejecutivo a uno consultivo, una mayor autonomía de la universidad les otorga una mayor influencia en la toma de decisiones;
- la integración de modos de legitimación contrapuestos en los procesos de toma de decisiones que ponen en marcha mecanismos de gestión cada vez más sofisticados.

1. Órganos de dirección: miembros externos y nuevos roles

Durante siglos, en las universidades, la comunidad académica se autoorganizó y era impensable considerar una forma de gobierno que incluyera a personas externas a la misma. Los modelos de referencia eran, primero, la corporación medieval y, más tarde, la función pública.

Ahora vivimos una tercera etapa en la que, con la concesión de un mayor grado de autonomía a las instituciones, los gobiernos se reservan todavía el derecho de intervenir en los asuntos que consideran cruciales a través de un marco jurídico específico y, paralelamente, impulsan la participación de representantes externos en los consejos de dirección o juntas de gobierno.

⁹Clark (1998), Partes I y III, y en todos sus artículos posteriores, en particular (2001) y (2004). Clark dice que los conceptos amplios de centralización y descentralización pueden ocultar tanto como revelan.

Estos nuevos parámetros, la autonomía y la incorporación de miembros externos en los consejos de dirección representan un cambio radical respecto de la forma tradicional de gobierno a cargo de órganos representativos de la comunidad académica. El nuevo modelo de referencia está inspirado en gran medida en las organizaciones empresariales y en la Nueva Gestión Pública, pero esta analogía refleja sólo parcialmente la realidad.

Si se tiene en cuenta que uno de los objetivos de las actuales reformas es estimular la contribución de la institución al entorno socioeconómico, la inclusión de representantes externos en el gobierno de las universidades es una consecuencia natural. El consejo de dirección tiene las funciones de definir las políticas estratégicas y evaluar su implementación, y además designa –y cesa– al rector, presidente o *vice chancellor*. Las diferencias entre modelos respecto al tipo y grado

de participación de representantes externos no son menores.

Los diferentes ordenamientos jurídicos de los diferentes sistemas universitarios dan nombres diferentes a los órganos de gobierno que Clark denomina el núcleo de dirección. Para evitar la confusión, en este texto se ha tratado, aunque de forma breve, de describir sus funciones y lo que se espera de ellos. Sin embargo en el núcleo de dirección encontraremos tres elementos básicos: el rector de la universidad, la junta de gobierno y el senado académico.¹⁰ Términos como consejo académico, consejo de administración, *board*, *board* de supervisores, consejo ejecutivo, *vice chancellor*, presidente, etc., son utilizados para denominar órganos de gobierno con funciones parecidas cuando no idénticas. El solapamiento de competencias, las dependencias cruzadas y los circuitos de información y de decisión informales son también la norma.

El análisis de la reforma de los sistemas de gobierno de algunos países puede ser útil para reflexionar sobre la extensión de la reforma de la gobernanza en las universidades europeas. Se analizarán para este propósito los casos del Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Austria e Italia.

Tres países lideran la tendencia de la inclusión de una mayoría de representantes externos en el máximo órgano de gobierno de la universidad: Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca. Los otros países matizan esta participación y en mayor o menor medida incluyen a los representantes de los diferentes colectivos universitarios en dichos órganos de gobierno. Finlandia es un caso interesante de combinación de representación y de autoridad; Suecia, de control; Austria, de influencia de la administración; e Italia, de experimento en evolución.

El Reino Unido

La transformación de los politécnicos en universidades ofreció a las autoridades educativas del Reino Unido la oportunidad de realizar un experimento a gran escala en el gobierno del sistema universitario. Culminando un proceso que comenzó con el informe del Comité Jarratt, el Acta de 1992 impuso en las juntas de gobierno universitarias un modelo de organización más cercano al llamado modelo empresarial. La junta de gobierno debía tener un máximo de 25 miembros, notablemente inferior al habitual (las universidades preexistentes limitaron voluntariamente el número de miembros de sus consejos a 33). De ella pasaba a depender el *vice-chancellor*, máximo responsable de la gestión y lo más parecido a un CEO, y el *Academic board*, responsable para los asuntos académicos. La mayoría de los miembros de la junta de gobierno debían ser “independientes”, categoría definida en el Acta de 1988

como personas con experiencia en asuntos industriales, comerciales o en la práctica profesional. Se esperaba de los miembros provenientes del sector privado que actuaran como catalizadores de los cambios necesarios para que la universidad se adecuara a las nuevas demandas sociales y entrara en la senda de la rendición de cuentas. La nueva legislación prestó poca atención al rol de los senados o juntas académicas y consecuentemente a su relevancia.

Más recientemente, en diciembre de 2003, una revisión encargada por el gobierno a Richard Lambert sobre la colaboración de las empresas y la universidad, incluyó un capítulo específico sobre la gestión, la gobernabilidad y el liderazgo de las universidades y una propuesta de código de gobernabilidad, que toma como modelo las prácticas de la empresa. El informe recomienda la adopción de estructuras ejecutivas fuertes, la reducción del número de

comités, la implementación de políticas más activas de recursos humanos, la medición del desempeño en relación con una planificación plurianual y su confrontación con el desempeño de otras universidades. Entre las propuestas más polémicas del informe puede mencionarse que las estructuras de gobierno “tengan una mayoría de miembros independientes” y la aprobación de un código de gobernanza (del que propone una primera versión). Si bien, según la propuesta del informe, la aplicación de este modelo de gobierno sería voluntaria, las universidades deberían explicar en sus memorias anuales por qué consideran que sus regulaciones de gobierno son más efectivas.¹¹ Las propuestas del informe de Richard Lambert no se han llevado a la práctica y fueron objeto de fundadas críticas por parte de la comunidad universitaria.^{11 bis}

¹⁰ Aquí deberíamos incluir también la figura del gerente, que en algunas universidades españolas tiene una capacidad de decisión relevante. Para nuestro análisis incluimos las competencias del gerente en las del rector, aunque a veces sus funciones pueden corresponder en parte al también llamado consejo ejecutivo.

¹¹ http://www.hmtreasury.gov.uk/consultations_and_legislation/lambert/consult_lambert_index.cfm.

^{11 bis} Véase *Higher Education Quarterly*, Vol. 58, nº 4, octubre de 2004

Países Bajos

En los Países Bajos, el Acta de 1997 reemplaza el modelo colegial vigente desde 1970 por un sistema jerárquico. El Acta determina que el máximo gobierno de la universidad corresponde a un *board* de supervisores designado por la administración educativa y responsable ante la misma. La rendición de cuentas del *board* se realiza ante la administración y no ante la comunidad universitaria. El *board* de supervisores aprueba las políticas estratégicas y designa (y cesa) al *Executive board* o junta ejecutiva, integrado por dos o tres personas, que incluyen al rector y al presidente. El rector y el *Executive board* nombran a los decanos y al resto de responsables de las áreas de la administración universitaria.

Dinamarca

En Dinamarca, los senados electos como órgano máximo de gobierno han sido reemplazados a partir del Acta universitaria de 2003 por una junta de gobierno que debe tener una mayoría de miembros externos. El presidente es un miembro externo y es una figura distinta del rector. La junta es la autoridad máxima. Designa al rector, determina las actividades a largo plazo y la orientación estratégica, y administra los recursos de la universidad. La junta es responsable del estatuto universitario y de sus reformas y debe aprobar el presupuesto y las cuentas de la universidad. El presidente de la junta administra en forma conjunta con un miembro de dicha junta la "economía real".

Al menos desde un punto de vista formal, los representantes externos no representan grupos de interés. Son designados en forma personal, teniendo en cuenta tanto su competencia como su conocimiento de las principales actividades de la universidad. A diferencia de los Países Bajos, el ministerio se limita a designar a los miembros. Las primeras juntas han sido nominadas

por los senados académicos salientes (después de definir el número de sus miembros, en general entre 9 y 13). Una vez completada la transición, los nuevos cargos se integran por un sistema interno de cooptación, sin interferencia del ministerio, aunque éste puede objetar su designación, como lo ha hecho, por ejemplo, por motivos de equilibrio entre géneros.

Un análisis de los primeros 47 representantes externos de 8 universidades concluye que no hay evidencia de nombramientos entrecruzados; los representantes seleccionados provienen principalmente de empresas, instituciones locales y universidades extranjeras, hay poca representación de organizaciones nacionales y ausencia de miembros de partidos políticos.¹²

Suecia¹³

En Suecia, las leyes de 1993 y 1997 ordenan el marco general para la constitución de los órganos de gobierno, pero dejan a la universidad margen suficiente para dotarse de su propia organización. El marco jurídico prevé la existencia de miembros externos en todos los *boards*. Aun cuando ellos representen distintos grupos de interés, en la práctica se produce un proceso de socialización y entienden que dejan de representar al grupo de interés de origen para adoptar el punto de vista de la institución.¹⁴

La tradición centralista de la legislación universitaria sueca explica que los miembros de la junta sean designados por el ministerio. Mientras que en Suecia, el rector es designado por el ministerio, en Dinamarca lo es por el *board*. Esto no significa que en Dinamarca el ministerio no intervenga, lo hace en muchos detalles, incluyendo el control de los estatutos de la universidad.

Finlandia

En Finlandia, el Acta Universitaria de 1997 reforzó la posición del senado universitario como órgano máximo del gobierno de la institución. El senado aprueba las estrategias y los planes operativos, decide sobre las grandes líneas de la asignación de recursos y sobre los reglamentos universitarios. En la mayoría de los casos, se ocupa también de la designación de los profesores. El senado es presidido por el rector (elegido por un colegio electoral). Cada universidad determina el número de miembros que lo componen. La nueva legislación mantiene el principio de que profesores, personal técnico y administrativo y estudiantes deben estar representados en el máximo órgano de gobierno de la universidad. La representación de cualquier colectivo debe ser inferior a la mitad de los miembros del senado. Sus miembros incluyen casi siempre a los decanos. Un máximo de un tercio de los miembros puede ser externo a la universidad.¹⁵

Austria

En Austria, el Acta de 2002, por lo que respecta a la presencia de representantes académicos y externos, no determina la composición del Consejo Universitario, nombre que recibe el principal órgano de gobierno. El Acta de 2002 sólo determina quién es responsable de su designación. El consejo de gobierno está compuesto por un número impar de miembros (5, 7 o 9): la mitad menos uno son elegidos por el senado, la otra mitad es designada por el gobierno federal y el miembro impar restante es designado de común acuerdo entre las dos instituciones. En la práctica esto ha significado una mayoría de representantes externos, ya que el ministerio designa sólo a representantes externos y el senado académico, sea para compensar el perfil político de los representantes designados por el ministerio, sea para vincular a la universidad con el entorno, siempre incluye a representantes externos entre sus designados.¹⁶

¹² Rasmussen, (2004), "Who governs ...".

¹³ En Suecia y Finlandia, la ley es más flexible en relación al Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca respecto a la inclusión de representantes externos en el máximo órgano de gobierno.

¹⁴ En el caso de la KAU (Karlstads universiteit), por ejemplo, el *board* está compuesto por 15 miembros: 3 representantes de los estudiantes, 3 de los profesores, el rector, y 8 miembros externos a la universidad, es decir un mayoría, designados por el ministerio,

después de ser consultado el rector. La participación de externos en el gobierno de la universidad es considerada como una buena experiencia.

¹⁵ Esta proporción no parece ser aplicada de una manera generalizada. La Junta de la Universidad de Kuopio, por ejemplo, tiene un solo miembro externo, electo por la propia Universidad, el director de la Cámara de Comercio local. Entrevista a Ossi Lindqvist.

¹⁶ Entrevista con el profesor Helmut Konrad, ex rector de la Universidad de Graz.

El consejo universitario tiene competencias en cuatro áreas principales: la elección de rector y vicerrectores (de una terna propuesta por el senado y el rector, respectivamente), el contrato de trabajo con el rector, el cese del rector y vicerrectores, y la aprobación de los planes de desarrollo del esquema de organización y de la propuesta del contrato de desempeño con el gobierno, lo que en España se ha dado en llamar el contrato programa.

Italia

En el caso de Italia, la reforma organizativa de 1989 no tuvo gran impacto en los órganos de gobierno de las universidades italianas. Antes de la reforma ya existían dos órganos de gobierno: el senado académico y el consejo de administración. Cuando el gobierno delegó las principales responsabilidades en las universidades, les dio autonomía organizativa para decidir qué órgano debía asumir qué funciones. Pocas universidades aprovecharon la oportunidad de innovar en su propio gobierno.

El senado y el consejo de administración son los dos órganos máximos de gobierno de la institución. Los miembros del senado son escogidos por elección directa, exceptuando a los miembros de derecho del senado, como por ejemplo los decanos de las facultades. Parte de los miembros del consejo de administración pueden ser nominados por entes externos. Los dos órganos de gobiernos representan lo que Clark llamaría núcleo de dirección. El senado tiene entre 25 y 30 miembros y el consejo de administración entre 15 y 20. En muchas instituciones, el senado académico se ha convertido en un organismo de programación, asumiendo nuevas funciones que antes de la reforma no eran de su competencia ya que sólo se limitaba a los aspectos académicos de la universidad. Sin embargo, rara vez el senado tiene competencias para fijar las grandes líneas del presupuesto, instrumento clave de la programación, y han sido el rector y el consejo de administración quienes han asumido esa función.

El consejo de administración se ha convertido en un órgano de gestión, sin embargo ha mantenido su carácter representativo de las diversas categorías profesionales: profesores, investigadores, administrativos, técnicos y estudiantes. El consejo de administración, de forma excepcional, ha incorporado personas externas, como es el caso de las universidades de Venecia y Trento. En el caso de Ca Foscari, el consejo de administración está integrado por 6 personas externas, 2 seleccionadas por los estudiantes, 2, por el senado y 2, por el rector.

De hecho, la reforma, por su falta de concreción o por la actitud de las universidades, ha generado una notable confusión de roles entre las atribuciones de los tres órganos clave (rector, senado y consejo de administración), sin una separación clara de las funciones políticas, de gobierno y de control. Es común la apreciación de que existe una crisis de gobernanza y de que el sistema debe ser reformado.¹⁷

¿Qué se puede deducir de estas experiencias? ¿Qué impacto han tenido estas reformas en la práctica?

En primer lugar, puede afirmarse que las diferentes reformas coinciden en atribuir a las juntas de gobierno una posición central, con mayores atribuciones y con un tamaño más reducido que los órganos de gobierno históricos y tradicionales de las universidades. Así, por ejemplo, un elemento que permite evaluar el grado de poder de una junta es la capacidad de designar y cesar al rector o figura equivalente. Ésta es una facultad atribuida, en unos casos, a la junta de gobierno, con una elevada participación de representantes externos a la academia en todas las reformas de los noventa en adelante, con la excepción de Italia. En otros casos, el rector es nombrado desde la propia administración. En algunos casos, dicha facultad es atenuada por una elección de segundo grado a partir de una terna

propuesta por el máximo órgano de la comunidad académica, comúnmente llamado senado académico.

Gracias a su posición de mayor preeminencia, la junta de gobierno puede fácilmente constituirse en un ámbito de confrontación entre –para utilizar los términos de Mintzberg– la coalición externa y la coalición interna. El flujo de poder puede ir en una dirección u otra, dependiendo principalmente del grado y diversificación de la dependencia que la institución tenga de los recursos externos. En un caso, el órgano de gobierno tiende a ejercer un control real, en el otro es principalmente un instrumento de legitimación en la sociedad. En cualquier caso, la composición de la junta de gobierno tiene una influencia notable en los equilibrios de poder.

En Estados Unidos, país con mayor tradición en este tipo de organismos, las distintas experiencias oscilan

entre dos tipos de situaciones. En las universidades públicas, los representantes externos en los órganos de gobierno tienden a ser representantes del poder político, mientras que, en las universidades privadas, los *trustees* (miembros de la junta o del *board*) son cooptados y representan a la universidad ante el mundo exterior y actúan de acuerdo con los intereses de la institución, por ejemplo en la captación de recursos.

Un elemento que permite que el órgano máximo ejerza efectivamente funciones de control, es cuando actúa por cuenta de aquel que dispone de influencia externa dominante gracias a su poder regulador y financiador, es decir, el ministerio competente. Como vimos, éste es el caso del *board* de supervisores en los Países Bajos.

En segundo lugar, una medida de la capacidad de la junta de gobierno la proporciona el porcentaje de miembros externos o, si se prefiere, el balance entre

¹⁷ Véase, por ejemplo: Biggieri, Luigi (2005), Cammelli, Marco (2005), Capano, G. (2004), y Masia, A. y Santoro, I. (2005),

miembros externos e internos y el nivel de vínculos o de representación de éstos con la academia o con los *stakeholders*. En cuanto a las consecuencias de la incorporación de representantes externos, es también válida la observación de Mintzberg sobre la dificultad de establecer generalizaciones, ya que, en la práctica, su influencia deriva de dos fuentes: el poder que un miembro detenta por representar a un *stakeholder* o actor importante de la coalición externa (independientemente de que formalmente sea nominado a título personal), como también de lo que el individuo puede aportar a la organización. En estos casos, el marco legal no lo explica todo.

Lamentablemente, no existen suficientes investigaciones sobre este tema para que lo que se intuye pueda confirmarse de forma rigurosa. Las valoraciones realizadas diez años después de implementada la reforma en el Reino Unido resumen algunos de los problemas derivados de la incorporación de miembros externos en la junta de gobierno, es decir, de la nueva manera de gobernar la universidad:

- Escasa dedicación de tiempo de los miembros externos no remunerados.
- A menudo los miembros externos no están formados ni entrenados para afrontar problemas de la escala y complejidad de los que se presentan en las universidades.
- Dependen excesivamente de la información que les proporcionan los responsables de la gestión, con lo que pasan a depender del rector o equivalente y de su equipo.
- Las auditorías externas e internas no siempre han ofrecido a los miembros de las juntas de gobierno la información independiente y adecuada, precisamente por ser llevadas a cabo por personas poco familiarizadas con el funcionamiento de la universidad.¹⁸ Lo que por otra parte es común a las

consultoras que son requeridas para resolver problemas universitarios y cuya contribución es a menudo poco relevante debido a estar básicamente familiarizadas con la gestión de las empresas y disponer de una batería de recetas poco aplicables a las universidades.

- Su nominación por *stakeholders* poco conocedores de los problemas de la gestión universitaria puede llevar a estos cargos a personas con un nivel insuficiente de competencias para afrontar las responsabilidades y facilitar la concentración de poder en un número reducido de personas mejor preparadas, que son las que finalmente acaban dirigiendo la universidad pero cuya gestión pueda apartarse de lo que decidiría una junta de gobierno más profesional y cohesionada.¹⁹

Otra investigación²⁰ parte de la constatación de que poco se sabe sobre el funcionamiento real de las juntas. La revisión de las actas de las juntas en tres instituciones universitarias, y el análisis de las respuestas a miembros de las juntas de gobierno de otras cinco, indican que las juntas suelen tratar un gran número de temas, dedicando a cada uno un promedio de dos minutos. Un 16,2% de los temas podían ser considerados estratégicos y un 8,7% relacionados con evaluación o seguimiento; sólo el 10,2% de los temas había dado lugar a una cierta crítica o puesta en cuestión de la presentación del tema o decisión propuesta por los directivos de la universidad. El artículo concluye que las juntas son órganos que pueden llegar a ser muy eficientes pero que, en la mayoría de los casos, son pasivos; que tratan un gran número de temas, pero casi sin discusión o debate; y les atribuye escaso impacto sobre los asuntos estratégicos de la institución o sobre el control de los responsables de su ejecución.

Sin duda, ambos trabajos citados se refieren solamente a un país, en este caso el Reino Unido, y no

proporcionan una evidencia suficiente para realizar un juicio sobre cómo se ha desarrollado la reforma en el gobierno de las universidades. Pero nos permiten afirmar que, para analizar los consejos directivos, el criterio principal no es el origen de sus miembros, es decir, si son escogidos por los diferentes colectivos universitarios o externos a los mismos, sino quién los designa, ante quién responden y si son organismos de control o de dirección.

Al considerar el rol de los consejos desde este punto de vista, se pone de manifiesto una ambigüedad en relación con el doble rol que asumen. Son órganos de control para orientar a los directivos de forma más eficiente y, al mismo tiempo, símbolo de una mayor autonomía frente al Estado. Los consejos cumplen mejor con su función si mantienen (y aprovechan) la tensión entre ambos polos, sin resolverla a favor de una u otra función.²¹

Individualmente, esta ambigüedad se debe a que “aun cuando los miembros externos representen distintos grupos de interés, en la práctica se produce un proceso de socialización y dejan de representar al grupo de interés para adoptar el punto de vista de la institución”.²²

Esta ambigüedad responde a un dilema fundamental, analizado por Mintzberg. Los miembros externos fueron designados para ejercer un control externo de la organización. Sin embargo, su dedicación a tiempo parcial les impide adquirir la información suficiente para conocer la situación como la conocen los directivos que están en el centro de la gestión. Si se convierten en miembros a tiempo completo y son remunerados, su rol de partícipes externos pasa a un segundo plano, con dos consecuencias obvias: su cooptación por parte de la organización y la desaparición de la línea divisoria entre las funciones de control y ejecución. La junta de gobierno pasa a ser en parte cómplice del comité ejecutivo.

¹⁸ La importancia de este punto no es menor si se tiene en cuenta que, en 2002, de las 131 instituciones en Reino Unido, 47 incurrieron en déficit, mientras que las 84 restantes obtuvieron sólo un 2.2% de excedentes sobre los ingresos (The Guardian, 9.12.2003). El artículo citado concluye “UK universities are operating on the margin”.

¹⁹ Michael Knight, 2002, pág. 282. El autor de estos comentarios es jefe de la división de contabilidad en la South Bank Polytechnic Business School, y tiene larga experiencia como miembro de juntas de gobierno. Estos puntos no difieren de los riesgos constatados en Estados Unidos: el de un *micromanagement* intrusivo, y el de una superficialidad descomprometida o sin posibilidad de intervenir en las grandes decisiones de la institución (Frank H. T. Rhodes, 2001, pág. 13). Se hacen eco también del análisis que hace Henry Mintzberg

(1983) sobre el poder real de los consejos de administración en un contexto empresarial. Véase cap. 6.

²⁰ Brian Bennet, 2002, pp. 287 a 302

²¹ Renate Mayntz, 2002., refleja en “University Councils: an institutional innovation in German universities” (2002) su propia experiencia como miembro del consejo universitario de la Universidad de Konstanz.

²² Entrevista a Peter Plengue.

Más allá de las soluciones que puedan imaginarse a este dilema, una constatación es que estos órganos tienen menos poder del que se supone, y que de todos modos, en tanto que dispositivo al servicio de la organización, pueden contribuir a su desarrollo de manera significativa, cooptando detentadores de influencia externos, atrayendo recursos, consolidando la reputación de la organización, y aconsejándola en sus orientaciones generales.²³ En todo caso, el ejecutivo de la universidad sabe que la junta existe y es evidente que su sola presencia matiza la capacidad de decisión del ejecutivo por mucho que los representantes externos acaben siendo más o menos prisioneros del comité ejecutivo.

La entrevista con Michael Shattock,²⁴ realizada en el marco de este trabajo, confirma lo que se desprende de la lectura de la literatura consultada y del resumen efectuado, es decir, que la contribución de los miembros externos al gobierno de la universidad se concreta en “la capacidad de ver los problemas en un contexto más amplio y aportar la experiencia de otros ámbitos”.

Michael Shattock enumera siete tipos de contribuciones de los miembros externos de la junta de gobierno al gobierno de la universidad:

- Consejo técnico y profesional, por ejemplo en asuntos legales, financieros o inmobiliarios,
- Visión amplia de los problemas de la universidad, más allá de los asuntos que apremian el día a día,
- Árbitro en confrontaciones de puntos de vista entre miembros o unidades de la academia,
- Crítica constructiva sobre fallos de la institución,
- Garante de la buena gestión financiera ante el sector público,
- Intérprete fiable de cambios significativos en el entorno, y probablemente en el tema más significativo que no es otro que el de la participación en la designación del *vice chancellor* (rector, presidente), según el sistema que se aplique.²⁵ Se ha de tener en cuenta que si el *vice chancellor* ha sido escogido por la junta y en ésta son

determinantes los miembros externos, la connivencia entre junta de gobierno y consejo ejecutivo puede no entrañar más que un acuerdo entre los que eligen y el elegido, y por lo tanto las críticas al protagonismo del consejo ejecutivo frente a la junta de gobierno podrían rebatirse y no ser otra cosa que una muestra de confianza. Otro caso sería si el consejo ejecutivo fuese elegido por la academia y la junta de gobierno lo fuese por agentes externos entre ellos, o únicamente por la Administración.

En síntesis, podemos concluir que si bien es verdad que, como nos comentaba Michael Shattock en la entrevista, la habilidad de las instituciones de cambiar reaccionando a las transformaciones del entorno no deriva tanto de la capacidad de sus máximos directivos, sino de que sus estructuras internas sean lo suficientemente abiertas e incentivadas para interactuar con el entorno en todos los niveles de la organización,²⁶ tal y como es propio de las organizaciones que gestionan conocimiento. Por otra parte, también es cierto que la apertura al entorno y los incentivos dependen del correcto gobierno y de los diseños organizativos que lo hacen posible.

2. Funciones ejecutivas: nuevas formas de designación y profesionalización de la gestión

Una línea sutil separa *governance* de *management*. La distinción, sin embargo, es importante. El gobierno remite a las políticas estratégicas y al control de su implementación, tema del que nos hemos ocupado en la sección precedente. La gestión se refiere a la implementación de las políticas y a las operaciones del día a día, y es objeto de esta sección.

En todas las reformas realizadas recientemente en los sistemas educativos se observa un cambio hacia reforzar un liderazgo ejecutivo, tanto desde el punto de vista de la universidad en su conjunto como de las facultades y demás unidades estructurales. El refuerzo

del liderazgo en ambos niveles puede parecer contradictorio, sin embargo ambos procesos no son excluyentes.

El fortalecimiento de las funciones ejecutivas se asienta sobre cuatro pilares:

- nuevas formas de designación y nuevas competencias requeridas para cubrir cargos ejecutivos;
- un cambio en la relación entre rectores y decanos;
- la aplicación de principios de gestión a todos los niveles;
- una profesionalización de la administración en general.

Nuevas formas de designación y nuevas competencias requeridas para cubrir los cargos ejecutivos

Tradicionalmente, el rector (presidente, *vice chancellor*) era elegido por la comunidad académica, aunque en algunos casos esta decisión fuera sancionada por la autoridad educativa. En la búsqueda de nuevas formas que permitan compatibilizar las demandas externas a la institución con los valores que representa el cuerpo académico, la tendencia actual es la de introducir una elección de segundo nivel, en la que la responsabilidad última de la elección del rector recaiga sobre una junta de gobierno con participación o no de la comunidad académica, representada por ejemplo por el senado académico. Esta solución da una cierta garantía de que el máximo responsable de la institución tiene una cierta experiencia, reúne ciertas competencias y tiene ciertas actitudes consistentes con la visión de lo que la universidad debe ser a tenor de lo que la sociedad demanda a la institución.

Las transformaciones del marco jurídico en los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Austria nos ilustrarán sobre la naturaleza de los cambios en el gobierno ejecutivo de las universidades y en la lógica de la transformación.

²³ Henry Mintzberg (1983), cap. 6.

²⁴ Conversación con Michael Shattock.

²⁵ Michael Shattock, 2003, pp. 103 a 106.

²⁶ Michael Shattock, 2002, pág. 241., el énfasis es agregado.

Países Bajos

En los Países Bajos, con el Acta de la Modernización del gobierno universitario en 1997, el cambio de modelo, en relación al rol del rector y demás cargos ejecutivos, es radical. Tradicionalmente, los poderes del rector habían sido limitados, así como la duración de su mandato. La solución adoptada en 1992, que seguía en gran parte el modelo tradicional, había creado algunos problemas. La separación de poderes formales entre el gobierno y la gestión no era satisfactoria, especialmente en el ámbito de las facultades. La estructura era altamente fragmentada y las responsabilidades respecto de la enseñanza no eran claras. Debido al modelo colectivo de decisión, nadie se sentía responsable.

La ley de 1997 lleva a un fortalecimiento de posiciones ejecutivas con respecto a los consejos académicos, tanto en el gobierno de la universidad como en las facultades. La ley introduce un nuevo elemento de gobierno, el *board* de supervisores. El rector es designado, como los demás miembros de la junta ejecutiva, por el *board* de supervisores. Se incrementa el poder de los decanos en las facultades. Los órganos colegiados pasan a tener funciones asesoras, sin una función de gobierno directa.

Dinamarca

En Dinamarca, desde 1993, el *board* designa al rector, lo contrata por el periodo que considera conveniente y tiene la competencia para cesarlo.

En algunos casos los contratos son por periodos de cuatro años renovables indefinidamente. El rector es responsable de la gestión cotidiana de la universidad de acuerdo con el marco de trabajo establecido por el *board*.

Recomienda al *board* las designaciones y ceses de otros miembros de la administración de la universidad y prepara el presupuesto, que es aprobado por el *board*. El rector, el pro-rector y el director de la universidad participan como observadores en las reuniones del *board*.

El rector es escogido necesariamente entre académicos con reputación en el ámbito de la investigación. En general, los rectores designados con la ley de 2003 son personas con amplia experiencia en la gestión universitaria. De hecho, el 50% de los rectores daneses ya habían ocupado dicha responsabilidad con anterioridad y el 50% restante son nuevos en el cargo pero en su mayoría han ocupado cargos de decanos o de directores de institutos o departamentos universitarios.

Suecia

En 1993 la ley dio la posibilidad a la universidad para reclutar al rector de entre sus profesores o de entre personas externas a la institución, ya fueran académicos o no. El procedimiento de elección del rector es decidido por el *board* (en la Karlstads Universitat, el rector fue seleccionado con la ayuda de un *head hunter*). No hay acuerdo sobre si el cambio en el procedimiento de elección del rector ha mejorado la idoneidad de los candidatos escogidos para el cargo. El comentario es relevante pues, como veremos posteriormente, las mejoras de la gestión tradicionalmente no dependen tanto del proceso de selección de los candidatos, sino del sistema de gobierno general, de su autoridad real, capacidad de acción, sistema de rendición de cuentas y sistema de incentivos e independencia. En todo caso,

en la elección de rectores el énfasis ha sido puesto en las cualidades de liderazgo del candidato²⁷ y el poder del mismo ha sido aumentado sustancialmente.

Finlandia

En Finlandia, la nueva legislación refuerza el rol del rector en relación a la legislación anterior. Los rectores son responsables de la gestión operativa y deciden en cuestiones de administración general. El rector es designado por un colegio electoral por un periodo de 5 años. Para ser elegible, el candidato debe ser un doctor o profesor universitario. En teoría, la universidad puede también elegir como rector a una persona externa a la universidad, sin embargo, hasta el momento, sólo una universidad lo ha hecho.

Austria

En Austria, con la reforma de 1976, al rector y a los decanos se les atribuía una función de representación de la institución, mientras que la administración de las universidades austríacas quedaba a cargo de cuerpos colegiados. Es evidente que, además de la función de representación, por su propia posición los rectores y decanos también gozaban de un poder ejecutivo indirecto. La ley de 1993 transfiere las atribuciones de la administración al rector y a los decanos, atribución que, como es natural, no es bienvenida por el cuerpo académico. Los rectores serán los principales aliados del gobierno en las reformas posteriores, que culminan con el otorgamiento a las universidades del estatus de instituciones de derecho privado, que en ausencia de otras reglamentaciones aumenta sustancialmente la capacidad de decisión del equipo de gobierno.

²⁷ Entrevista a Christina Ullenius.

Este cambio de un rector *primus inter pares*, que representa y defiende a la comunidad universitaria ante terceros y que ordena y conduce los deseos de la comunidad universitaria a la vez que la protege, a un *chief executif officer*, designado por el máximo órgano de control, que ha de dirigir a la comunidad hacia unos objetivos definidos, es un cambio que va más allá de los problemas de legitimidad y tiene consecuencias importantes en la capacidad de gobierno ejecutivo. El rector *primus inter pares*, o “monarca constitucional”, elegido por la academia, no puede actuar durante su mandato como un CEO, pero un rector elegido por la academia con el objetivo de gobernar de acuerdo con objetivos marcados por un *board*, sin más restricciones, sí que puede hacerlo. Lo que permite distinguir al uno del otro no es la fuente de legitimidad de la que el rector deriva su autoridad sino el principio dominante de racionalidad en relación a los objetivos de la institución. Es uno de tipo colegial o corporativo o uno que tiene en cuenta ante todo los resultados esperados de su gestión por parte del órgano de control y en definitiva de la sociedad.

El caso de Italia permite ilustrar la diferencia entre legitimidad y racionalidad. Cuando el Estado ya no se hace responsable de cómo se han de tomar las decisiones, los rectores y los académicos ganan autonomía. En el modelo italiano, el senado y el consejo de administración se constituyen en una suerte de bicameralismo. El rector preside ambos organismos y se convierte en el punto de equilibrio entre ambos. El rector nombra también al director administrativo, es decir, a un gerente técnico que es vértice del sistema administrativo y que anteriormente en la práctica era competencia del ministerio. De esta manera, el rector concentra poderes normativos, políticos, administrativos y de garantía. En este caso la calidad del gobierno universitario depende, en mayor medida, de la capacidad y carisma de los rectores electos por la universidad. Los límites a la capacidad de gestión del

rector se hallan en las competencias ejecutivas que el marco jurídico atribuye al senado y al consejo de administración y al sistema de captación de sus miembros.

Por ello, tanto en Italia como en los países que se apartan del modo colegial de elección del rector, el requerimiento de nuevas competencias lleva a la redefinición del perfil deseable para el rol de rector. No es necesario que éste sea un experto en, por ejemplo, gestión de recursos humanos o gestión de procesos complejos, pero deberá confrontarse con estos problemas de gestión ordinarios en relación a unos objetivos más o menos dictados por la sociedad y por lo tanto deberá ser capaz de trabajar con este nuevo enfoque.

Cambio en la relación entre rectores y decanos

El refuerzo de las funciones ejecutivas a escala institucional, resultado de las reformas legales en los sistemas de gobierno de las universidades, se replica a escala de las facultades. El decano adquiere mayores competencias: maneja el área académica, asegura la interacción entre investigación y educación; designa y cesa a los jefes de departamento, responsables directos de las actividades de investigación y enseñanza (las que normalmente tienen lugar a nivel de departamento); prepara el presupuesto y nombra a los profesores. La comunidad académica participa en la gestión por intermedio de algún cuerpo colegiado, con facultades que pueden variar, desde las de aprobar el presupuesto y los nombramientos hasta únicamente la función de asesoramiento.

La reforma implica un cambio sustantivo en la relación entre rectores y decanos. Antes de la reforma, los decanos eran elegidos por la comunidad académica y el rector debía convivir con ellos y confiar en su capacidad de liderazgo y en algún que otro mecanismo incentivador o represor como, por ejemplo, el

presupuesto. Ahora la designación del decano es responsabilidad del rector mediante algún proceso de convocatoria dentro de la institución o, en forma abierta, mediante la negociación con los candidatos y su contratación posterior en base a objetivos acordados.

La convocatoria abierta refuerza el sentido de que los decanos son miembros de un equipo de gestión jerárquico y que deben su legitimidad al máximo responsable de la institución, más que a una representación de los académicos a nivel de la facultad o de departamento.²⁸

Clark y Shattock subrayan el rol clave que los decanos tienen como nexo entre el nivel central de la organización, y las unidades académicas, que es donde se decide la capacidad de una institución de competir con éxito y de realizar su trabajo de acuerdo con objetivos estratégicos preestablecidos. Este rol mediador da un carácter ambivalente a la gestión de los decanos o directores de unidades estructurales universitarias, como departamentos e institutos, y los expone a un doble riesgo. Por un lado, el de las sospechas permanentes de excesiva lealtad al ejecutivo, corriendo el riesgo de quedar aislados de sus bases académicas; por el otro, el de favorecer los intereses de sus colegas de disciplina, perdiendo la confianza de las autoridades centrales. En cualquier caso, éste es un riesgo que comparten con todas aquellas organizaciones que gestionan conocimiento, es decir, lo que Mintzberg denomina burocracias profesionales

En cualquier caso forman parte del núcleo de dirección y esta condición es irrenunciable. En esta tensión, un decano debe ser capaz de encontrar un equilibrio entre los objetivos de la institución y sus responsabilidades de representación, reconciliando los valores del *management* y los valores académicos, los intereses de la institución y los de sus unidades.²⁹

²⁸ Michael Shattock, 2003, pág. 70.

²⁹ Burton Clark, 1998, pp. 90 y 91; Michael Shattock, 2003, pág. 78 y ss.

Aplicación de principios de gestión a todos los niveles

Las ciencias de la gestión no llevan etiqueta. Su aplicación al campo de la administración pública precisa de adaptaciones como las precisan al aplicarse a una empresa. Dentro de los instrumentos de gestión, el “contrato de gestión”, introducido como práctica habitual y generalizada en los Países Bajos, Austria, Dinamarca, Finlandia, etc., es probablemente una de las novedades más representativas del nuevo enfoque en la relación entre administración y universidad. La novedad respecto a las prácticas en Francia y España es que el contrato de gestión no se refiere sólo a una fracción marginal de los recursos recibidos del Estado, como sucede con el llamado contrato programa español. La administración ya no ejerce su poder a través de toma de decisiones detallada en forma directa a través de la legislación, sino que controla los resultados previamente acordados, tanto en materia de investigación como de enseñanza, a través del contrato de gestión. Para ello se realizan contratos más o menos detallados y en algunos casos se desarrollan fórmulas para la asignación de recursos. La tendencia más extendida es la de establecer los contratos por periodos de 3 o 4 años, con rendición de cuentas y renegociaciones anuales.³⁰

El contrato se replica en el interior de la universidad. Se negocian objetivos y recursos entre las juntas de gobierno y los rectores, entre rectores y decanos, entre decanos y jefes de departamento, y en general con las diferentes unidades dentro de la universidad. El proceso consiste en una traducción de los objetivos estratégicos en actividades, con plazos, recursos, resultados esperados y responsabilidades de las partes implicadas. De hecho, el contrato de gestión es el que conforma el presupuesto y asigna las tareas.

Este procedimiento, por sí mismo, no determina el proceso de toma de decisiones en una universidad, sino que se integra y con el tiempo pasa a formar parte de la cultura institucional. Así, en el proceso de preparación del contrato se dan situaciones en las que el proceso se

da desde abajo hacia arriba con una fuerte participación de las unidades académicas, y en el que la administración central cumple un rol integrador. En otros casos, el proceso de decisión relacionado con la preparación del contrato se da desde arriba hacia abajo, con una participación menor de las unidades académicas en la determinación de los objetivos.³¹ En cualquier caso, no es posible elaborar un contrato sin la participación de los interesados, sin un potente sistema de información y sin conocer la demanda. Un elemento determinante para que se dé un proceso más o menos participativo depende de la personalidad y mayor o menor experiencia del rector y de la tradición y cultura de la institución en la elaboración de planes estratégicos.

Profesionalización de la administración

Los administrativos, es decir, el personal que cuida de los servicios de la universidad, son a menudo el colectivo al que se atribuye la responsabilidad cuando la gestión universitaria no funciona como debiera. Mintzberg, sin embargo, nos recuerda que cuando las cosas funcionan correctamente son los que hacen que la máquina funcione y los servicios sean de calidad.

Para tener una buena universidad y poder aplicar los imprescindibles instrumentos de una buena gestión, tal y como describíamos en el punto anterior, se requiere de una administración eficaz y por lo tanto de los perfiles profesionales necesarios. La gestión en mayúsculas no puede practicarse a través de una actividad a tiempo parcial de académicos que la pueden compaginar con sus actividades docentes y de investigación. La actividad de los profesionales de los servicios requiere de competencias complejas y a menudo sofisticadas y de una dedicación a tiempo completo. Aquí no nos referimos a los cargos del núcleo de dirección que mencionábamos en el apartado anterior sino a los profesores que gestionan la diversidad de servicios que requiere una universidad moderna.

Los ejemplos del nuevo tipo de competencias requeridas son numerosos, entre otros, la gestión contable y financiera, la recolección y análisis de información para la toma de decisiones, la provisión de servicios, tales como la gestión de los servicios a los estudiantes y profesores, las relaciones externas e internacionales, la gestión de la valorización de la investigación tanto en la transferencia, programas europeos, etc., como en el apoyo a la creación de empresas, la comunicación, las bibliotecas, el soporte informático, etc. La gestión de los órganos unipersonales o colectivos de gobierno requiere también de servicios que van desde el gabinete del rector al sistema de información para la planificación y el servicio de comunicación.

En muchas universidades, las viejas oficinas administrativas son rebautizadas para reflejar esta evolución y prestigiar a sus ocupantes, a veces todavía discutidos. Esta tensión, cuando existe, es una muestra de que la universidad no ha asumido la modernidad ni la necesaria división de funciones que requieren de profesionalidad. La tensión se manifiesta en el difícil reconocimiento de las nuevas figuras profesionales, el intento de su asimilación a funciones tradicionales de la administración pública, y la discusión sobre los niveles de retribución de los profesionales. Una mayor autonomía institucional facilita el cambio cultural y la incorporación de los nuevos perfiles profesionales.

Para Burton Clark, las universidades “emprendedoras” efectivas no son ni extremadamente centralizadas ni descentralizadas; son administrativamente fuertes tanto en la cúspide como en los niveles intermedios y en la base de la organización. En los casos de universidades de gran tamaño o con sistemas de gestión descentralizados, estas competencias especializadas deben estar presentes en todos los niveles de la organización. En este sentido, contribuyen a reforzar el *academic heartland*.

³⁰ Ulrike Felt (2003), pág.70 y ss.

³¹ Graz y Viena, respectivamente, son dos ejemplos. Entrevista al Prof. Helmut Konrad.

Construir un equipo profesional atrayendo a personas de otros ámbitos profesionales, o promocionando al personal de la propia universidad, asegurando su integración con los académicos sin que por ello pierdan su carácter diferenciado, es una de las tareas claves del ejecutivo.³²

3. La comunidad académica: simultánea pérdida de influencia relativa y ampliación de competencias de sus órganos representativos

¿Hasta qué punto la existencia de juntas de gobierno con representantes externos y el refuerzo de sus funciones ejecutivas han erosionado el poder de los académicos?

Al analizar la actual posición de los órganos colegiados, hay dos aspectos que a menudo se soslayan. El primero se refiere a la ampliación del rango de cuestiones sobre las que la universidad debe decidir. Cuando la administración competente regula cuestiones tan importantes como los procedimientos de captación y promoción del profesorado o qué alumnos han de ser aceptados, qué recursos debe disponer y qué inversiones debe realizar, o, también, cuando el marco jurídico regula de facto los procedimientos de decisión sobre la gestión de los planes de estudios, es muy poco lo que hay que decidir y gestionar. Sin embargo, con la autonomía financiera, organizativa y docente, cuando la institución se ve abocada a competir, el gobierno de la universidad debe decidir sobre un número mucho más amplio de cuestiones que las relativas a los servicios convencionales. El poder en la institución no es un juego de suma cero y esto hace que, en muchas situaciones, haya aumentado el poder de los órganos centrales a la vez que el poder de los académicos se centra en los ámbitos de su competencia. Estas reformas dan lugar a una nueva distribución del poder

que difícilmente se concentra en un solo punto de la institución, como algunos temen.

Así pues, la necesidad de competir por el número de estudiantes o por recursos adicionales, públicos o privados, teniendo en cuenta la complejidad de las universidades y las competencias profesionales requeridas, hace que muchas decisiones sólo puedan tomarse en el ámbito de las unidades académicas, independientemente del equilibrio de poder entre los órganos unipersonales (decanos, jefes de departamentos) y los órganos colegiados.

“En las universidades más exitosas, mientras que el proceso real de toma de decisiones puede ser organizado de distintas maneras, el compromiso con la colegialidad y la participación representa un elemento esencial en la consecución de las metas organizacionales y en un entorno competitivo una fuerza clave y no una debilidad.”³³

El criterio principal para analizar el peso que tienen los órganos representativos de la comunidad universitaria en la vida institucional es distinguir si son órganos de decisión, de programación o de consulta, y el nivel de la institución en el que actúan.

En algunos sistemas se está dando la tendencia a suprimir la representación de la comunidad académica, por ejemplo, suprimiendo el senado académico o debilitando sus funciones. Las máximas instancias académicas dejan de controlar las grandes decisiones estratégicas, pero su función de asegurar la calidad de la enseñanza y de otras opciones estratégicas que afectan a la vida académica son mantenidas y aun reforzadas. Los órganos colegiados representativos con mayoría docente siguen existiendo a nivel de las unidades académicas.

“Es posible que en instituciones de gran envergadura con facultades importantes la supresión de los órganos académicos a nivel institucional (senado, claustro, etc.) sea una solución aceptable. Pero en el caso de estructuras muy fragmentadas esto alienta el predominio de discursos específicos muy vinculados a la disciplina, lo que inhibe una cierta transversalidad y una visión global de la institución en su conjunto. Lo importante es encontrar un equilibrio entre la gestión por objetivos con la representatividad de la comunidad académica. Es posible que, si se restringen las competencias de los representantes académicos a nivel institucional, eso pueda ser compensado con una organización más participativa a nivel de unidades académicas. Éste es otro ejemplo de la relación dialéctica que debe existir entre la universidad-organización y la universidad-comunidad, entre la gestión por objetivos y la gestión apoyada en una representatividad distribuida, entre el *top down* y el *bottom up*. Lo que está claro que no funciona es el involucramiento cotidiano de todos en cada decisión. Pero el principio de comunidad debe mantenerse.”³⁴

Otro tema importante se refiere a las competencias de los órganos colegiados a nivel de las facultades, es decir, se trata de establecer si éstos deben tener capacidad de decisión o sólo deben conservar funciones consultivas entregando el poder a los decanos. Los Países Bajos y Finlandia representan dos experiencias extremas. Las experiencias de Austria y Dinamarca representan modelos intermedios entre el de los Países Bajos y Finlandia.

³² La *bureaucracy of change* es para Burton Clark una de las condiciones de la sostenibilidad del cambio en las universidades (2003, pp. 108 s ss.). Véase también, Michael Shattock, 2003. Para

el *Institute of Employment Studies*, los gestores y administradores consituyen el 8% de la fuerza de trabajo de las universidades en el Reino Unido (Celia Whithchurch, 2004).

³³ Michael Shattock, 2003, pág. 31.

³⁴ Entrevista a Rodolfo Zich.

Los Países Bajos

Los Países Bajos representan, seguramente, el caso más radical de pérdida de poder por parte de los órganos académicos representativos a todos los niveles. En el Acta de Modernización Universitaria de 1997, el ministerio manifiesta que operar en un entorno de escasez y competencia es en gran medida irreconciliable con modos de gobierno participativos (refiriéndose a los órganos colegiados con mayoría de profesores y estudiantes). Los órganos colegiados pasan a tener funciones asesoras, sin función de gobierno ni de control, aunque la reforma intenta conciliar esta medida con “una participación plena de profesores y estudiantes en la toma de decisiones”. Los departamentos pierden su estatus legal. A nivel de las facultades los decanos se vuelven omnipotentes. Burton Clark denomina a esta forma de gobierno *vertical managerialism*.³⁵

Ciertamente los académicos conservan en la práctica una notable influencia, pero la pérdida de importancia de los órganos colegiados es correlativa a la participación minoritaria de los académicos (investigadores y profesores) en dichos órganos, como consecuencia del principio de la *Drittelparität* (representación tripartita de académicos, administrativos y estudiantes). Globalmente, la participación es de un 30%, y oscila entre un 6% y un 40%. Esto explica, también, el bajo interés que despiertan las elecciones para ocupar los cargos de consejero. Entre 1997 y 2002, dicha participación osciló entre un 30% y un 55%, aunque en algunos casos fue mucho menor.³⁶

El sistema de representación tripartita, unido al poder reducido de los consejos, explica que los académicos, y en especial los académicos *seniors*, no se desvivan para formar parte de ellos. Para Harry de Boer, la existencia de *managerial teams* como instancias informales de decisión (a los que nos referimos en el próximo apartado), ha difuminado aún más el rol de los consejos.³⁷

Un reciente estudio parecería indicar una relativa conformidad de los académicos con estas reglas de juego. Atribuye la ausencia de resistencias importantes a la introducción de modos de gestión basados en una línea poderosa de cargos ejecutivos y a la existencia de formas alternativas de participación de la comunidad académica.³⁸

Pueden mencionarse otros dos motivos de la aparente conformidad de los académicos con el sistema de *vertical managerialism*. Se presta mejor al establecimiento de prioridades y a las decisiones duras que las instituciones deben afrontar (por ejemplo, el cierre de carreras o la concentración de recursos en un grupo de investigación). Les permite, también, concentrarse sobre lo que más les interesa: lo académico y, en especial, la investigación. En los años del poder tripartito se había consumido mucho tiempo en discusiones y en la participación de los académicos en la administración.³⁹

académico piensa que tiene suficientes oportunidades de contribuir a la toma de decisiones. La proporción se eleva a un 56% y un 68% respectivamente, cuando los docentes son consultados sobre la posibilidad de incidir en el proceso educativo y en los contenidos de los programas de estudio. En relación con la efectividad de las actuales estructuras de gobierno (su principal razón de ser), el estudio evalúa la opinión sobre la capacidad de desarrollar planes estratégicos: una mayoría de los miembros de los órganos colegiados es crítica al respecto. Véase Harry de Boer y Leo Goedegebuure: The perception of participation in executive governance structures, en www.bath.ac.uk/ichem/pdf/EAIR%20Paper%202005.pdf. El estudio original es Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB. Eindrapport. Harry de Boer, Leo Goedegebuure, Jeroen Huisman, y puede consultarse en <http://www.utwente.nl/cheps/documenten/2005mubevaluatierapport.pdf>

Finlandia

El otro extremo está representado por Finlandia. Como vimos, el Acta universitaria de 1998 otorga un amplio margen de maniobra para que cada universidad determine su propia organización y su propio proceso de decisión interna. Los órganos colegiados a nivel de facultad no tienen representantes externos. El decano o los directores son elegidos por el órgano colegiado de entre sus profesores.

No encontramos aquí un sistema con una representación externa obligatoria o líneas ejecutivas fuertes, como acicate a la inercia o aislamiento de los académicos. En otros sistemas, esta situación afectaría los reflejos de la institución o acentuaría su aislamiento del entorno. En Finlandia esto no ocurre.

Una de las claves reside en el amplio apoyo del país a la educación superior y a la política de innovación, investigación y desarrollo.⁴⁰

“Por supuesto, la universidad tiene que tener una estrategia, y desde hace más de una década se viene impulsando que cada universidad fortalezca su propia competitividad (nacional e internacional), fortaleciendo sus mejores capacidades y áreas (también en cooperación con otras universidades y politécnicos). Me parece que las universidades están aprendiendo a hacer esto muy bien. Pero uno no puede ser competitivo simplemente por orden del rector, sino a través del trabajo colectivo de todo el personal y de los profesores y estudiantes...”

³⁵ Burton Clark (2004b), pp 38 y ss.

³⁶ Harry de Boer (2002).

³⁷ Idem

³⁸ En 2005, el Ministerio de Educación holandés encargó a CHEPS un estudio nacional de evaluación sobre la reforma de 1997. Del estudio resulta que la opinión de los académicos es más crítica que la del personal de apoyo y los estudiantes. Una de las preguntas se refiere específicamente a la posibilidad de incidir en las principales políticas de la institución: un porcentaje muy alto, aproximadamente tres cuartas partes de los miembros de los consejos (71% de los consejos a nivel central y 78% a nivel de facultad), considera que tiene posibilidad de hacerlo. Sin embargo, un porcentaje igualmente alto de los “gobernados” ignora lo que hacen los consejos, en particular los del nivel central. El estudio considera también otras formas de participación en las decisiones e indica que un 43% del cuerpo

³⁹ Entrevista a Frits Schutte.

⁴⁰ “Finlandia tiene -algo único en un país europeo- un Consejo de la ciencia y de la política tecnológica, que es presidido por el Primer ministro y en el que participan otros siete ministros. Esto significa que la educación superior goza de un amplio apoyo, y ha hecho posible el alto nivel de Inversión en I+D en el país. La industria y las universidades también están representadas. El Consejo fija la política nacional, no como un plan detallado sino como una orientación general para la nación. También significa que varios ministerios están implicados y comprometidos en esta política.” Entrevista a Ossi Lindqvist.

“Todas estas cosas no deben ser vistas como una reducción del poder colegial, ya que los profesores, los directores de departamento, etc., tienen ahora toda la libertad de acción para hacer el mejor trabajo posible en sus respectivos campos. En la Universidad de Kuopio, por ejemplo, el gasto total es de 50 M€ como subsidio directo del ministerio, y de otros 50 M€ de recursos externos, principalmente financiación de la investigación y de proyectos de la Academia de Finlandia, TEKES, EU, y otras fuentes. Los departamentos y profesores individuales y sus equipos concursan para captar estos recursos, y son libres y estimulados para hacerlo. Los problemas se plantean cuando un profesor no tiene éxito (o no lo intenta). Un profesor o departamento exitosos son algo muy bueno para la universidad.”

“Cuando era profesor y jefe de departamento en los 80, y también a partir del año 2000, nunca sentí que el poder real y sustancial de nuestro departamento o de los profesores fuera limitado de manera significativa por la universidad. Los académicos tienen plenos poderes para otorgar títulos y formular su propia estrategia, pero en el marco de las políticas nacionales y de la universidad.”

“El sistema es tan abierto que, generalmente, los decanos llegan a un acuerdo con el rector para asignar fondos (las reglas están fijadas de antemano), y nunca experimenté (incluso cuando era rector en los 90) un desacuerdo serio entre los decanos acerca de la política institucional. Por supuesto, cuando nuestro presupuesto fue severamente reducido a comienzos de los 90, y tuvimos que suprimir una facultad, y como que no estábamos habituados a tomar este tipo de

decisiones, esto creó muchas dificultades. Pero luego, cuando la economía mejoró, fuimos muy bien compensados.”

Esta larga cita, resultado de la entrevista mantenida con Ossi Lindqvist, nos muestra un ejemplo de ajuste entre estrategias a nivel nacional, institucional y departamental con importantes espacios de libertad. También nos habla de la importancia de la continuidad en las políticas y en el apoyo a un modelo de gestión, sin los vaivenes de la situación holandesa,⁴¹ y sin que haya derivado en situaciones de aislamiento del entorno. Y, especialmente, destaca la importancia de un apoyo político y financiero (recordemos que Finlandia invierte el 3,4% del PIB en I+D). La conclusión es obvia:

“Gracias a este amplio apoyo a la educación superior y a la política de innovación, investigación y desarrollo, estas cuestiones no se han politizado en Finlandia, como ha sucedido en otros países. Ocurren de forma ‘natural’” .⁴²

Dinamarca

En Dinamarca el poder adquirido por las universidades gracias al mayor margen de autonomía está repartido entre los rectores y la junta de gobierno. Desde un punto de vista formal, el poder de los académicos se ha reducido.

“La introducción de una línea ejecutiva fuerte (rector-decanos-directores de departamento) con un sistema de designación jerárquica del *board* nos daría a entender que predomina una gestión por objetivos. Sin embargo, en las universidades danesas este tipo de sistema no podría funcionar. El cuerpo académico tiene también en la práctica un poder de decisión importante.”⁴³

Los senados académicos sólo existen a nivel de la institución en el caso de instituciones unidisciplinarias. En las universidades de mayor tamaño y de carácter pluridisciplinario existen sólo a nivel de las facultades. Sólo tienen competencia en asuntos académicos. La ley también establece que cada universidad debe contar con consejos académicos, integrados por docentes y estudiantes, presididos por el rector o el decano de la facultad. Los consejos académicos dan su opinión en todos los asuntos académicos de importancia, incluyendo la asignación interna de los recursos de base, y recomiendan iniciativas estratégicas en materia de enseñanza e investigación. “El órgano de gobierno necesariamente tiene que escuchar la opinión de la comunidad académica para evitar conflictos.”⁴⁴

Austria

En Austria, los órganos colegiados pasaron a ser órganos de control, además de estar facultados para establecer lineamientos y directivas. Los órganos colegiados son el senado universitario, el Collegium de las facultades, el comité curricular y la conferencia de institutos. Por otra parte, a los órganos mencionados se añade un consejo asesor universitario para apoyar al rector en asuntos de planificación. El consejo asesor está compuesto por autoridades regionales, representantes de empleadores, empleados y graduados.

El senado universitario conserva cinco facultades importantes: autoriza y cambia, si es necesario, los estatutos, incluyendo la forma de organización interna; decide el tamaño de la junta de gobierno, de la que designa al 50% menos uno de sus miembros; prepara una lista de tres candidatos para rector; autoriza los nuevos programas de estudio; designa a los profesores. Aparte de estas cuestiones, el senado puede actuar en un rol de asesor.

⁴¹ El Acta de 1992, aún vigente en los Países Bajos, en 13 años fue modificada 90 veces. Frits Shutte (2005).

⁴² Entrevista a Ossi Lindqvist.

⁴³ Entrevista a Peter Plenge.

⁴⁴ Entrevista a Steven Caspersen.

4. Integración de modos de legitimación contrapuestos en procesos de decisión cada vez más sofisticados

Decidir y mantener un rumbo, ésta es la tarea. Sin *steering mechanisms* no hay *steering core*. El cuadro sobre las transformaciones recientes en la gobernanza de las universidades se completa con un análisis de los mecanismos de pilotaje. Es necesario ir más allá de la composición de los órganos de gobierno, y considerar cuestiones organizativas básicas en los distintos niveles de la organización, es decir, hay que entrar en el “Cómo funcionan los procesos de decisión a través de la institución, qué cuerpos o individuos pueden recurrir a qué palancas, en qué lugares de la institución y con qué grado de libertad, y ver si las decisiones convergen y son congruentes con los objetivos institucionales.”⁴⁵

Aquí, nos enfrentamos con una doble dificultad. En primer lugar, una parte importante de las decisiones que se toman en una universidad es informal. Las maneras precisas en que las personas y las distintas instancias interactúan en los distintos niveles abarcan una multitud de relaciones sutiles e imposibles de sistematizar. Comprender cómo se toman las decisiones en la realidad plantea la dificultad de representar la “estructura” de procesos de decisión “no estructurados”⁴⁶ y los circuitos por donde circula la información. En segundo lugar, los mecanismos de pilotaje utilizados en las universidades son específicos de cada institución y sólo están determinados de manera muy general por los marcos jurídicos que regulan los sistemas de educación superior. No es por lo tanto tan útil referirse a situaciones nacionales, como a realidades institucionales.

Intentaremos, de todos modos, describir algunas tendencias observables, basándonos en el análisis y apoyándonos en alguna evidencia disponible.

La tesis que defenderemos es la siguiente: las universidades son instituciones con características específicas. Más que otro tipo de organizaciones necesitan desarrollar, y desarrollan, un portafolio equilibrado de mecanismos de diferenciación y mecanismos de integración. El problema central que deben resolver es el de la convergencia de objetivos. Veamos hasta qué punto esto está ocurriendo.

Universidades como organizaciones profesionales y holomórficas

Al considerar las organizaciones como sistemas políticos, Gareth Morgan enumera, entre las fuentes de poder más importantes, la autoridad formal, la gestión de los símbolos y el significado, el control de la organización informal, el control de la asignación de los recursos, el control de la información, los conocimientos especializados, las alianzas interpersonales y las redes externas.

¿Qué ocurre en las organizaciones en donde existen tantas fuentes distintas de poder? Cuando el acceso al poder es tan abierto, amplio y variado, en gran medida, las relaciones de poder devienen más o menos equilibradas. Esto pone límites incluso a quienes concentran más poder y es posible que muchos sientan que no tienen ningún poder en absoluto.

Esta dispersión de poder se acentúa en las organizaciones inteligentes, las que gestionan conocimiento, en las que las competencias requeridas a nivel global están desplegadas en las partes. Morgan llama a este tipo de organización “holográfica”. También podemos denominarla “holomórfica”. Para facilitar el desarrollo de una organización de este tipo se requiere introducir el todo en las partes y crear simultáneamente especialización y generalización. Las organizaciones holomórficas son las que están más en tensión; en ellas los mecanismos de toma de decisión son particularmente relevantes.

compromiso específico para la acción. La dificultad de estudiarlos radica en que los procesos de decisión estratégica rara vez dejan trazas fiables en los archivos de una organización.

Morgan afirma que cuando una organización incluye a una variedad de actores políticos que se nutren de una variedad de bases de poder, el escenario en el que interactúan es definido por la lógica del cambio que caracteriza la época social en la que viven. La gente se desenvuelve en un tablero como fichas semiautónomas en un juego en donde pueden aprender las reglas pero tienen un poder limitado de cambiarlas.⁴⁷

¿Cuál es “la lógica del cambio” que caracteriza este momento? Por lo que respecta a las universidades, en este momento, lo que se espera de ellas es precisamente que se desarrollen y afirmen como organizaciones de acuerdo con su nuevo rol social.

Portafolio equilibrado de mecanismos de diferenciación y de integración.

Si el refuerzo del nivel central de la organización en la orientación de la institución tiene lugar por una transferencia de competencias de la autoridad educativa, aunque no sólo por ello, una primera decisión que debe tomar una institución es cuántas atribuciones transfiere a las unidades académicas, (facultades, departamentos, institutos, etc.).

El tema de la descentralización ganó importancia con las reformas de las décadas de los 80 y 90. Cuatro de las cinco universidades analizadas por Burton Clark a mediados de los 90 –Twente, Strathclyde, Chalmers y Joensuu– habían optado por una descentralización financiera a nivel de facultades o departamentos.⁴⁸

El grado de descentralización apropiado dependerá, en gran parte, de la tradición administrativa, de la cultura institucional, del tamaño de la institución, de la necesidad de adaptar los diseños organizativos al nuevo rol de la universidad y finalmente de las posiciones de consejo y jerarquía que establezca la norma. Dos razones estimulan la descentralización. Por un lado, la necesidad y conveniencia de responsabilizar a las

⁴⁵ Michael Shattock, 2004, pág 228.

⁴⁶ Mintzberg et al (1976) definen un proceso de decisión como un conjunto de acciones y factores dinámicos que comienzan con la identificación de un estímulo para la acción y culminan con un

⁴⁷ Gareth Morgan (1986). Véase también la Sociodinamique du changement de Jean-Christian Fauvet y Nicolas Bühler (1992).

⁴⁸ Burton Clark (1998), pág. 21.

unidades académicas de decisiones de las que dependerá su mayor o menor éxito. Por el otro, la búsqueda de eficiencia en la gestión cotidiana.

Un efecto obvio de la descentralización es una mayor diferenciación. Esto es algo que las universidades saben hacer muy bien. Las disciplinas y profesiones son territorios considerados como propios por los académicos.

En la diferenciación, la reproducción en los niveles inferiores de las fórmulas aplicadas en los niveles superiores encuentra un límite en la asignación eficiente de recursos humanos. No es un algoritmo reproducible independientemente de la escala de las unidades académicas.

Una típica consecuencia de la diferenciación es la autonomía en la gestión financiera y la creación de centros de coste. La descentralización financiera plantea riesgos y necesita de mecanismos de evaluación rigurosos.

La diferenciación plantea el problema de la coherencia y de la integración, un problema central de las organizaciones. Mientras que la construcción de una visión común permite lograr una cohesión alrededor de valores (¿qué es lo que nos une a todos?), la coherencia de una institución refleja el estado de coordinación y cooperación en su seno.

La diferenciación permite que cada unidad asuma su rol; la integración permite trabajar en forma eficaz y armoniosa, y crear las condiciones para alcanzar objetivos globales comunes. La coherencia se obtiene entonces gestionando la tensión entre diferenciación e integración.⁴⁹

En las universidades, podemos observar tres tipos de mecanismos de integración:⁵⁰

- Liderazgo y construcción de una visión común
- Planificación estratégica
- Proyectos federadores.

Liderazgo y construcción de una visión común

Los trabajos más recientes de Burton Clark pueden ser considerados como un intento de ir más allá del liderazgo para analizar y explicar lo que ocurre en las organizaciones. Sin embargo, si bien la reflexión sobre la naturaleza e importancia del liderazgo nos propone nuevos instrumentos de análisis, es evidente que tenemos abundantes ejemplos de universidades donde el núcleo de dirección puede estar animado principalmente por un pequeño grupo de personas cohesionadas alrededor de una figura fuerte que ejercen y ejerce un liderazgo en la institución propiciando cambios incluso en su propia cultura. “Lo que es claro es que formas extremas de liderazgo personal no pueden durar mucho tiempo en las universidades y dichas formas no son la característica permanente de las universidades emprendedoras. Teniendo en cuenta la influencia del cuerpo académico, fundamentada en su pericia profesional y competencia disciplinaria, el ‘nosotros’ tiende a dominar al ‘yo’.” Los liderazgos colectivos y la suma de liderazgos académicos basados en el prestigio son más permanentes que los liderazgos en la cúspide.⁵¹

Las estructuras formales o informales pueden favorecer la emergencia de formas colectivas de liderazgo.

- Los equipos de gestión (*management team*) en las universidades holandesas están integrados por la

junta ejecutiva (*college van bestuur*), los decanos y, a veces, los directores de los institutos de investigación más importantes. No son órganos estatutarios. La idea es contar con una plataforma para discutir las cuestiones estratégicas, intercambiar información y crear el apoyo necesario para las políticas globales de la institución. Dado que no son entidades legales, no pueden tomar decisiones, pero dejan su impronta en ellas.⁵²

- En la Universidad de Warwick, el principal mecanismo, que le otorga una gran capacidad de pilotaje, es una red de comités centrales interconectados. La universidad tiene una estructura de sólo dos niveles: el centro y los departamentos. La red mencionada se refiere a una serie de comités constituidos por académicos elegidos por los profesores y responsables administrativos –seleccionados para integrar un grupo muy sólido– y algunos miembros externos. Los comités más importantes son el grupo de ingresos, que regularmente evalúa el cumplimiento de metas financieras y recolecta los fondos de libre disponibilidad; el consejo conjunto y el comité estratégico del senado, que reúne el planeamiento financiero, académico y de infraestructuras en una sola instancia que se convierte en el lugar para discutir la macroestrategia; y un comité del senado que asigna montos a los departamentos y controla las designaciones de profesores, es decir, la estrategia microacadémica. A través de múltiples contactos formales e informales, estos comités vinculan a los académicos con la administración.⁵³

“Las universidades requieren este tipo de mecanismos robustos para llegar a la excelencia; aunque son difíciles de construir, resultan de un valor incalculable cuando están disponibles”.⁵⁴

⁴⁹ Michel Fiol (2005). El profesor Fiol basa en esta distinción entre cohesión y coherencia, y en la dialéctica entre diferenciación e integración que fundamenta la coherencia, su trabajo con equipos de dirección en el despliegue de una estrategia entendida como un proceso técnico y político a la vez. “En las organizaciones, los equipos de dirección parecen tener poca dificultad para diferenciar las responsabilidades, las decisiones, las acciones de sus miembros y de respetar la diversidad que así resulta. (...) no

ocurre lo mismo con la integración. En general es percibida como impuesta por la dirección general: se trata entonces de una coherencia forzada.”

⁵⁰ Entre los mecanismos considerados, no hemos incluido la dirección por objetivos, por falta de evidencia de su uso efectivo en las universidades. Esto puede atribuirse a que la dirección por objetivos es una técnica de gestión que posibilita una coherencia vertical entre distintos niveles de la organización.

⁵¹ Burton Clark (2001), pág. 15.

⁵² Harry de Boer (2002), pág. 11

⁵³ Burton Clark (1998), pág. 23.

⁵⁴ Burton Clark (2004b), pág. 14.

Planificación estratégica.

La gestión estratégica puede ser un mecanismo de integración. Es cierto que a menudo las universidades, en tanto que organizaciones profesionales, formulan la estrategia durante y, a veces, posteriormente a su ejecución.⁵⁵

En las universidades la estrategia está formada por una combinación de mecanismos *bottom up* y *top down*. El rol de los directivos puede ser no tanto el de identificar y resolver problemas como el de crear una organización que identifique y resuelva los mismos. Desde esta perspectiva, la estrategia no está localizada en el nivel central sino que es una responsabilidad compartida entre el nivel central y las unidades operacionales, en este caso, las unidades académicas. El resultado es, hasta cierto punto, impredecible.⁵⁶ La planificación estratégica es el mecanismo para el pacto entre todos los poderes de la universidad y donde se asumen los compromisos de acuerdo a objetivos y recursos.

La preparación de contratos con la autoridad educativa puede ser un detonante para iniciar un ciclo de planificación estratégica.

“En la Universidad de Kuopio, a comienzos de septiembre, las facultades reciben las instrucciones generales para la preparación de los contratos y presentación de resultados anteriores. Las facultades trabajan sobre el modelo de asignación de recursos. A comienzos de octubre el *board* de la universidad organiza un seminario sobre el plan estratégico de la universidad. A fines de octubre, el *board* presenta sus propuestas de metas (cuántos grados otorgados, en qué disciplinas, etc.), junto a los criterios para medir los resultados. Se envía el borrador de la estrategia a las facultades y a la Unión de estudiantes, para su

comentario. Las facultades informan al rectorado sobre los resultados alcanzados precedentemente. A comienzos de noviembre, se envían metas y propuestas al ministerio. Comienzan las negociaciones entre el rector y los decanos. A fines de noviembre, todas las universidades llevan a cabo un seminario de dos días con el ministerio; cada universidad envía de 10 a 30 personas clave. A fines de diciembre el rector establece los criterios para la asignación de recursos. En febrero el *board* decide sobre la estrategia definitiva y la propuesta que será enviada al ministerio. La negociación definitiva de los contratos tiene lugar en abril y habitualmente toma medio día por universidad. Generalmente, las decisiones importantes ya han sido consensuadas pero la reunión permite ajustar los detalles.”⁵⁷

Lo principal es que el proceso es muy abierto y transparente, todos lo conocen y tienen la oportunidad de contribuir al mismo. El resultado es un contrato por tres años revisado anualmente a medida que se va ejecutando (*rolling contract*), que no excede las 6 o 7 páginas,⁵⁸ y un plan de acción.

Proyectos federadores

La diferenciación en el seno de una organización lleva a una falta de coherencia horizontal.⁵⁹ Una forma de estimular la coherencia e integración entre unidades académicas es el desarrollo de proyectos transversales.

A menudo, este tipo de iniciativas corren el riesgo de quedarse encapsuladas y a mitad de camino. En los proyectos exitosos, pueden identificarse tres factores clave. En primer lugar, los proyectos deben tener un valor agregado claro para la institución y las unidades académicas. En segundo lugar, deben contar con una financiación significativa, a fin de lograr crear una masa

crítica. Finalmente, es conveniente la participación de actores externos, dándoles así un anclaje externo útil en los momentos de incertidumbre. Estos proyectos pueden originarse a partir del aprovechamiento de oportunidades.⁶⁰ Éste es el caso por ejemplo del proyecto Campus en el Politécnico di Torino.

En teoría, este tipo de proyectos pueden institucionalizarse en una organización de tipo matricial, la que contribuye a una integración entre las unidades académicas. La dimensión transversal viene dada por los centros de educación continua, institutos interdisciplinarios, etc. Sin embargo, este tipo de organización resulta difícil de mantener en el tiempo.

El equilibrio de influencias entre los múltiples niveles es un problema casi constante en las universidades. Seguramente el lector podrá agregar otros ejemplos y otros tipos de mecanismos de integración más allá del “liderazgo y construcción de una visión común”, la “planificación estratégica” y los “proyectos federadores”.

En cualquier caso, los mecanismos descritos en el apartado anterior, y aquellos que se deseen añadir, tienen algo en común: crean y aprovechan oportunidades de trabajar juntos, de dialogar. Los mecanismos integradores canalizan la negociación política, aumentan la comprensión del funcionamiento y objetivos de la institución, aumentan el nivel de confianza, han de ser controlados en términos de eficiencia y contribuyen a aumentar la complejidad y la sofisticación en la toma de decisiones.

- El diálogo entre las partes puede dar lugar a largas discusiones entre los niveles, a consultas iterativas realizadas antes de decidir. En un proceso de decisión, las discusiones pueden ser un indicador de una negociación política inherente al proceso, o bien parte de un proceso de comprensión.⁶¹

⁵⁵ Mintzberg, (1989), cap. Cap 10.

⁵⁶ M Shattock (2003), cap. 2.

⁵⁷ Entrevista a Ossi Lindqvist.

⁵⁸ Véase por ejemplo el contrato 2004 con la Universidad de Joensuu, en www.minedu.fi/julkaisut/pdf/opm84.pdf

⁵⁹ Para un análisis de la coherencia vertical y la coherencia horizontal en las organizaciones véase Michel Fiol (2005).

⁶⁰ Entrevista a Rodolfo Zich.

⁶¹ Mintzberg et al (1976). Para Mintzberg, la negociación expresa una rutina política, es decir, la búsqueda de satisfacción individual o colectiva mediante decisiones tomadas en una organización. Las discusiones que preceden a una decisión pueden también ser parte de un proceso de identificación y diagnóstico del problema, búsqueda de una solución, evaluación de las consecuencias de

cada alternativa, reconciliación de metas con los medios disponibles. Cuanto más compleja es la situación, mayor incidencia de los ciclos de comprensión en el proceso.

- Para que el núcleo directivo pueda actuar tiene que haber una confianza recíproca y esto implica una disposición a recorrer una distancia adicional (*the extra mile*) para verificar hechos, reelaborar la información, llevar a cabo consultas internas y presentar un caso.
- Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta las limitaciones que el tiempo impone a la eficiencia en la decisión. A menudo, es necesario adoptar decisiones 70-30, o sea sobre la base del juicio y del instinto, sin tener todos los datos de apoyo al alcance. Los académicos tienen tendencia a analizar en exceso las decisiones. En un entorno competitivo, la toma de decisiones probablemente sea un poco oportunista e implique riesgos.⁶²
- Todo esto no lleva a una simplificación sino a una clarificación de los niveles de responsabilidad: los grupos de presión saben a quién hay que acudir para obtener una decisión en una cuestión de interés.⁶³ Y lleva, sobre todo, a una mayor sofisticación de los procesos de decisión. Según Mintzberg, en las organizaciones profesionales los límites entre la colegialidad (trabajar por el bien común) y la política (trabajar por su propio interés) son muy fluidos. Cuando estos mecanismos funcionan bien, el resultado se acerca al ideal de la política de Aristóteles: un orden negociado que crea la unidad a partir de la diversidad.

Consecuentemente, la dirección se focaliza en equilibrar los intereses de los miembros de la organización, de manera que puedan trabajar juntos, dentro del marco de los objetivos de la organización y de los *stakeholders* y otros actores que tienen un control último sobre el destino de la organización. Tal equilibrio está contenido en el concepto de gobernanza compartida (*shared governance*).

Lo fundamental de estas reflexiones es destacar que las instituciones necesitan desarrollar un portafolio equilibrado de mecanismos de diferenciación y mecanismos de integración. El éxito en muchas

organizaciones puede explicarse por la forma en que combinan diferentes parámetros. Más que la mejor alternativa, interesa la capacidad de ensamblaje de los distintos elementos entre sí.

5. Conclusiones y propuesta de una agenda de investigación

La importancia objetiva de las universidades en la sociedad del conocimiento, tanto en su tarea de formación como de agente del sistema de ciencia, tecnología e innovación, las sitúa en el eje de las políticas de desarrollo. Para cumplir con este nuevo rol las universidades requieren más autonomía y la asunción de este nuevo papel. Las formas de gobierno y de organización tradicionales muestran su debilidad ante este nuevo reto y las administraciones públicas y las propias universidades comienzan un camino de reformas que tiene un indudable interés académico y práctico.

En resumen, la reforma tiene como eje central el aumento de la autonomía universitaria y el establecimiento de objetivos acordes al papel que la sociedad le demanda. De hecho, la reforma coincide con el diagnóstico de la UE, que considera que las debilidades de las universidades europeas se deben a la tendencia a la uniformidad y a la excesiva reglamentación. Como respuesta a este reto se redefinen las relaciones con la administración y las universidades entran en competencia y diseñan estrategias de diferenciación, que a su vez refuerzan las necesidades de cambiar los modelos de gestión y sus diseños organizativos.

Como decíamos en la introducción, el cambio del marco jurídico reduce la visión uniforme de las universidades y fortalece las posiciones de autoridad (rectores, decanos, directores de departamento, etc.) con la implantación de órganos específicos de gobierno ejecutivos dotados de amplios poderes, aumenta la participación en ellos de miembros externos a la universidad y reduce la

participación representativa de los colectivos universitarios a órganos consultivos con un contenido profesional. Se cambian las formas de designación de los órganos unipersonales y se profesionalizan las funciones ejecutivas. La mayor autonomía revaloriza la capacidad de intervención de los académicos en aquellos ámbitos que les son propios y se ensayan fórmulas de equilibrio entre la necesaria cohesión y la obligada descentralización.

La reforma no es homogénea y surgen problemas de adaptación notables, entre ellos la inserción de los miembros externos para que resulten verdaderamente eficaces, la rendición de cuentas o evaluación y la redefinición del papel e importancia de los servicios.

Las reformas demuestran que los problemas de adaptación a los nuevos requerimientos no son consecuencia de profesionales de la gestión universitaria, sino de sus competencias y de los deficientes diseños organizativos y de gestión. Las nuevas relaciones entre juntas de gobierno, rectores y decanos, la adecuación de los senados académicos, o equivalentes, a sus funciones, la aplicación de los principios de gestión a todos los niveles y la profesionalización de la administración han demostrado su eficacia frente a las exigencias de excelencia y de la propia autonomía.

El buen gobierno de las universidades no es condición suficiente pero sí necesaria para asegurar una contribución efectiva de las universidades a su entorno. Un mayor protagonismo de la universidad depende en gran medida de los incentivos adecuados y, sobre todo, de la existencia de organizaciones capaces de articular sus demandas. Todo esto permite que la universidad no funcione solamente de acuerdo con sus propios intereses, sino que también tenga en cuenta lo que la sociedad espera de ella.

A partir de una revisión de algunos de los cambios más recientes en algunos sistemas europeos, se han podido

⁶² Michael Shattock (2003), pág 38.

⁶³ Entrevista a Peter Plenge.

identificar algunas pautas comunes y sobre todo dar algunas claves de lectura para poder distinguir la especificidad de las distintas situaciones.

Al final de este recorrido podemos afirmar que el conocimiento sobre el gobierno de las instituciones de educación superior precisa una conceptualización más apropiada y más investigación empírica.

“Tenemos necesidad de configuraciones para comprender mejor nuestro universo” (Mintzberg, 1983, cap. 6). El poder explicativo de la investigación sobre las organizaciones es limitado si se privilegia el análisis a la síntesis. La configuración considera, a la vez, los parámetros que la forman y la red de relaciones que los unen. Para que los distintos elementos alcancen una sinergia en la vida real, una configuración debe lograr un cierto grado de coherencia: los procesos de decisión pueden interpretarse como mecanismos de coordinación, es decir, la forma en que se integran las partes.

Necesitamos una conceptualización de alcance medio. Burton Clark cuenta que al escribir su influyente *The Entrepreneurial University* el desafío fue el de conceptualizar algunos pasos percibidos como importantes en un rango de generalización intermedio, ni tan específico y focalizado, ni tan general o amplio. La decisión difícil fue la de ofrecer un marco explicativo que contuviera sólo cinco características esenciales más que buscar diez o veinte. Las listas de posibles explicaciones que se encuentran en tantos informes de investigación no nos ayudan a entender qué es lo que ocurre.

Necesitamos, finalmente, más conocimiento del terreno. A título de ejemplo: en definitiva “las universidades son negocios de recursos humanos”.⁶⁴ Sin embargo, no existen estudios suficientes sobre los mecanismos que utilizan las universidades para diseñar su propia política de recursos humanos, en función de sus posibilidades

para crear y suprimir puestos y crear categorías, la existencia o no de una carrera docente regulada a nivel nacional con estabilidad de funcionario público para los profesores, la flexibilidad salarial y políticas de incentivos.

“Tenemos derecho a una solución empírica.”⁶⁵ Tenemos que aprender más, por ejemplo, sobre lo que ocurre en las juntas de gobierno, sobre las formas precisas en que las universidades combinan la dirección por objetivos con los sistemas colegiales en los distintos niveles, sobre la multitud de relaciones sutiles y la “estructura” de los procesos no estructurados.

Bibliografía temática

1. Tendencias en Educación Superior

- Comunicaciones y documentos de la UE sobre la estrategia de Lisboa en http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html en particular, la Comunicación de 2004 y los documentos de la conferencia preparatoria, así como los resultados de la encuesta sobre el papel de la universidades en la Europa del conocimiento.
- Kaiser, F. y otros (2004): “Higher Education Policy Issues and Trends. An Update on Higher Education Policy Issues in 11 Western Countries, 2004”, en *Higher Education Monitor Update Report*, 2004, CHEPS.
- OECD, *Survey of Higher Education Systems*, 2004,

2. Autonomía

- Bricall, J. (2003): “Institutional Autonomy of the University”, en Pedrosa, J. y Queiro, J. F. (eds.) (2005): *Governar a Universidade Portuguesa*, Lisboa, Textos de Educacion/F. Calouste Gulbenkian.
- Clark, B., (2002): “University Transformation: Primary Pathways to University Autonomy, and Achievement”, en Steven Brint (ed.), *The Future of the City of Intellect: The Changing American University*, Stanford,

CA, Stanford University Press, pp.322-342.

- Felt, Ulrike (2003): “University Autonomy in Europe: A Background Study”, en *Managing University Autonomy: Collective Decision Making and Human Resources Policy (Proceedings of the Seminar of the Magna Charta Observatory*, 17 de septiembre de 2002), Bolonia, Bononia University Press, pp. 13-104.
- Felt, Ulrike (2005): “University Autonomy in Europe. Revisiting the Research-Teaching Nexus in a Post-Humboldtian Environment”, en *Managing University Autonomy; University Autonomy and the Institutional Balancing of Teaching and Research. Conference Proceedings*, 15th of September 2005, Bologna, Bononia University Press, pp. 59-87.
- Observatory for Fundamental University Values and Rights (2003): *Managing University Autonomy*, Bolonia, Bononia University Press.

3. Financiación

- Agasisti, T. y Catalano, G. (2005): *Governance Models of University Systems: Towards Quasi-markets? Tendencies and Prospectives: A European Comparison*, trabajo presentado originalmente bajo el título *I quasi-mercati nell'istruzione universitaria; Un modello interpretativo per un confronto europeo* en la XV Riunione Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Ingegneria Gestionale: Valori, risorse e competenze nelle organizzazioni, Nápoles, 15 de octubre de 2004.
- Agasisti, T. y Catalano, G. (2005): *Il Finanziamento Pubblico Delle Università con Modelli Formula-based: Aspetti Metodologici ed Esperienze applicative in Alcuni Paesi Europei*, XVII Riunione Scientifica Annuale, Pavia: Società Italiana di Economia Pubblica.
- Catalano, Giuseppe (2005): *Efficienza organizzativa delle pubbliche amministrazioni*, presentación en Bressanone, 2005.
- Chevalier, T. y Eicher, J. C. (2002): “Higher Education Funding a Decade of Changes” en *Higher Education in Europe*, vol. 27, núm. 1-2, pp. 89-99.

⁶⁴ Reforma académica en la Universidad de Talca, Entrevista con Alvaro Rojas, rector de la Universidad de Talca, Chile, publicada en *Conversando con directivos*, en <http://columbus.universia.net/>

⁶⁵ Henry Mintzberg, (1983), cap. 6, *El Consejo de Administración*.

- Gornitzka, A.; Stensaker, B.; Smeby, J-C.; De Boer, H., "Contract Arrangements in the Nordic Countries; Solving the Efficiency - Effectiveness Dilemma", *Higher Education in Europe*, 1-2004.
 - Kaiser, F., et al. (2002): *Public Funding of Higher Education*, Center for Higher Education Policy Studies.
 - Liefner, I. (2003): "Founding, Resource Allocation and Performance in Higher Education", en *Higher Education*, vol. 46, núm. 4, pp. 469-489.
 - Weiler, H. N. (2000): "States, Markets and University Funding: New Paradigms for the reform of Higher Education Reform in Europe", en *Compare*, vol. 30, núm. 3, pp. 333-339.
 - Willams, G. (1995): "The 'Marketization' of Higher Education: Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance", en Dill, D. D. y Sporn, B. (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford: IAU Press/Pergamon.
- #### 4. Recursos humanos
- Aarrevaara, T. (2004): "Managing experts in Higher Education", en *Conference on Trends in the Management of Human Resources in Higher Education*, OECD/IMHE.
 - Musselin, C. (2003): "Internal Values External Labour Markets", en *Higher Education Management and Policy*, vol. 15, núm. 3.
 - Withchurch, C. (2004): "Administrative Management. A Critical Link", en *Higher Education Quarterly*, vol. 58, núm.4, pp. 280- 298.
- #### 5. Estructura, organización
- Clark, B. (1987): "The Problem of Complexity in Modern Higher Education", en *International Conference of the Swedish National board of Universities and Colleges*.
 - Clark, B. (1995): "Complexity and Differentiation. The Deepening Problem of University", en Dill, D. D. y Sporn, B. (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford: IAU Press/Pergamon
 - Fauvet, J. C (1995): *La socio-dynamique du changement. Concepts et méthodes*, Clamecy, Éditions d'Organisation.
 - Fauvet, J. C. y Buhler, N. (1992): *La socio-dynamique du changement*, Clamecy, Editions d'Organisation.
 - Fiegna, G. (2005): *Il contributo del nuclei di valutazione all'evoluzione del sistema universitario*, en *Quindici anni di riforme nel Università Italiana: Quali prospettive? ...*
 - Gumpport, P. (2000): "Academic Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives", en *Higher Education*, vol. 39, núm.1, pp. 67-91.
 - Henkel, M. (2002): "Emerging Concepts of Academic Leadership and Their Implications for Intra-institutional Roles and Relationships in Higher Education", en *European Journal of Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 29-42.
 - Mintzberg, Henry (1983): *Power In and Out Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
 - Mintzberg, Henry (1979): *The Structure of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
 - Mintzberg, H. y Van der Heyden, L. (1999): "Organigraphs: Drawing How Companies Really Work", en *Harvard Business Review*, septiembre/octubre, pp. 87-94.
 - Morgan, G. (1986): *Images of Organization*, Bristol, Sage.
 - Spanier, G.; y Baldwin, C. (2004): "The structure of Public Boards Does Matter", en *Trusteeship*, nov/dic., pp. 1-4.
- #### 6. Gobernabilidad / Procesos de decisión
- Bennet, B. (2002): "The New Style Board of Governors. Are They Working?", en *Higher Education Quarterly*, vol. 56, núm. 3, pp. 287-302.
 - Clark, B. (1998): *Creating Entrepreneurial Universities. Organisational Pathways of Transformation*, Oxford: IAU Press/Pergamon.
 - Clark, B. (2000): "Collegial Entrepreneurialism in Proactive Universities: Lessons from Europe," *Change*, enero-febrero, pp. 10-19.
 - Clark, B. (2001): "The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement", en *Higher Education Management*, vol. 13, núm.2, pp. 9-24.
 - Clark, B., (2003): "Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts", *Tertiary Education and Management*, 9, pp. 99-116
 - Clark, B. (2004a): "Delineating the Character of the Entrepreneurial University", en *Higher Education Policy*, núm. 17, pp. 355-370.
 - Clark, B. (2004b): *Sustaining Change in Universities: Continuities in case Studies and Concepts*, Nueva York: Society for Research into Higher Education/Open University Press.
 - Clark, B., (2004c): *The Organizational Foundations of University Capability: Differentiation and Competition in the Academic Sector of Society*, en Jeffrey C. Alexander, Gary T. Marx, y Christine L. Williams, (eds.), *Self, Social Structure, and Beliefs: Explorations in Sociology (essays in honor of Neil Smelser)*, pp.168-187. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press,.
 - Clark, B. (2005): "Genetic Entrepreneurialism among American Universities", en *Higher Education Forum*, Research Institute for Higher Education, vol. 2, pp. 1-17.
 - Fiol, Michel, Hughes Jordan y Emili Sulla (2005): *Dirigir y delegar a la vez*, Barcelona, Ediciones Deusto.
 - Gordon, G. (2003): "University Roles and Career Paths: Trends, Scenarios and Motivational Challenges", en *Higher Education Management and Policy*, vol. 15, núm. 3, pp. 89-103.
 - Haug, G. (2005): *Gobernabilidad y Reforma en el EEES*, Santander Seminar/FCyD, documento interno.
 - Hirsch, W. Z. y Weber, L. E. (2001): *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*, Londres/París/Ginebra: Economica.
 - Lapworth, S. (2004): "Arresting Decline in Shared Governance: Toward a Flexible Model for Academic Participation" en *Higher Education Quarterly*, vol. 58, núm. 4, pp. 299-314.
 - Larsen, I. M. (2001): "The Role of the Governing board in Higher Education Institutions", en *Tertiary Education and Management*, vol. 7, núm. 4, pp. 323-340.
 - Mintzberg, Henry, Raisinghani, Duru y Theoret, Andre. (1976): "The structure of 'unstructured' decision processes", *Administrative Science Quarterly*, 21(2): 246-275.
 - Mintzberg, H. (1983): *Power In and out Organizations*, New Jersey: Prentice-Hall.
 - Mintzberg, H. (1998): *Le management. Voyage au centre des organisations*, Clamecy: Editions

d'Organisation, publicado originalmente en 1989 como *Inside Our Strange World of Organizations*, The Free Press.

- Mora, J. G. (2000): "El gobierno y la gestión de las universidades bajo criterios de eficacia y servicio a la sociedad", *Papeles de Economía Española*, núm. 86, pp. 213-224.
- Musselin, C. (2002): "Editorial", en *European Journal of Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 1-7.
- Naishat, Francisco S. (2005): "Argentina en la víspera de diciembre 2001", en Federico L. Schuster y otros, *Tomar la palabra*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rhodes, Frank H. T. (2001): "The University at the Millenium: Missions and Responsibilities of Research Universities", en Hirsch, W. Z. y Weber, L. E. (2001), *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*, Londres/Pars/Ginebra: Economica ´.
- Salter, B. y Tapper, T. (2002): "The External Pressures on the Internal Governance of Universities", en *Higher Education Quarterly*, vol. 56, núm. 3 pp. 245-256.
- Shattock, M. (2002): "Re-Balancing Modern Concepts of University Governance", en *Higher Education Quarterly*, vol. 56, núm. 3, pp. 235-244.
- Shattock, M. (2003): *Managing Successful Universities*, Berkshire: Society for Research into Higher Education/Open University Press.

7. Alemania

- Gerlach, J. W. (2005): *Gobernabilidad de las Universidades y Desarrollo Regional. Los Casos de Alemania y Austria*, Santander Seminar/FCyD, documento interno.
- Mayntz, R. (2002): "University Council: an Institutional Innovation in German Universities", en *European Journal of Education*, vol. 37, núm.1, pp. 21-28.

8. Austria

- Gerlach, J. W. (2005): *Gobernabilidad de las universidades y desarrollo regional. Los casos de Alemania y Austria*, Santander Seminar/FCyD, documento interno.
- Neuhauser, R. (2004): "Institutional Autonomy Versus Government Control (The University Act in Austria)", en *Higher Education Management and Policy*, vol. 16, núm. 1.

- Pechar, H. (2004): "Austrian Higher Education Meets the Knowledge Society", en *The Canadian Journal of Higher Education*, vol. 34, núm. 3, pp. 55-72.

9. Italia

- Biggieri, Luigi (2005): "L'organizzazione degli atenei: idee per il miglioramento", en *Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?*, Edizioni ETS – Pisa.
- Cammelli, Marco (2005): "L'autonomia universitaria e la governance", en *Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?*, Edizioni ETS – Pisa.
- Capano, G. (2004): "Un po' di Coraggio per Cambiare l'Università", en *Il Mulino*, núm. 5, pp. 888-898.
- Catalano, G. (2005): "Il Sistema di Finanziamento Pubblico degli Atenei", *Quindici Anni di Riforme nell'Università Italiana: Quali prospettive?*, Edizioni ETS – Pisa.
- Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (2004): "Principi Fondamentali e Linee Guida della Governance", en *Universitas Quaderni*, núm. 93, pp. 34-39.
- Masia, A. y Santoro, I. (2005): "L'Autonomia Statutaria delle Università", en *Universitas Quaderni*, núm. 18, pp. 9-16.
- Moscati, R. (2002): "Italy: A Hard Implementation of Comprehensive Reform", en *International Higher Education*, núm. 26, pp 3-4.
- Vaira, M. (2003): "Higher Education Reform in Italy: an Institutional Analysis and First Appraisal", en *Europe Higher Education in Transition*, vol. 16, núm. 2, pp. 179-198.
- Woof, S. (2003): "On University Reform in Italy: Contradictions and Power Relations in Structure and Function", en *Minerva*, vol. 41, núm. 4, pp. 347-363.

10. Países Bajos

- De Boer, H. (2002): "On Nails, Coffins and Councils", en *European Journal of Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 7-20.
- De Boer, Harry, Goedegebuure, Leo y Huisman, Jeroen (2005): *Gezonde spanning. Beleidsevaluatie van de MUB*, Eindrapport.
- Neave, G. (2001): Governance, Change and the Universities in Western Europe, en Hirsch, W. Z. y

Weber, L. E. (2001): *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*, Londres/Paris/Ginebra: Economica, pp. 52-66.

- Schutte, F. (2005): *University Governance and the Impact to Regional Development. The Case of Netherlands*, Santander Seminar/FCyD, documento interno.).
- Boezeroy, P.(2003): *Higher education in the Netherlands*, CHEPS working report.

11. Países nórdicos

- Gornitzka, A. et al. (2004): "Contract Arrangements in Nordic Countries Development. Solving the Efficiency/Effectiveness Dilema?", en *Higher Education in Europe*, vol. 29, núm. 1, pp. 87-102.
- Lindqvist, O. V. (2005): *University Governance and Universities Contribution to Development. The Case of Finland and Other Northic Countries*, Santander Seminar/FCyD, documento interno.

12. Dinamarca

- Rasmussen, Jorgen Gulddahl (2002): "Management between the Shop Floor and the Corporate Level", en *European Journal of Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 43-56.
- Rasmussen, Jorgen Gulddahl (2004): *Who Governs the Danish Universities in the Knowledge Society?*, trabajo presentado en el 26th Annual EAIR Forum Barcelona.
- Rasmussen, P. (2004): "Towards Flexible Differentiation in Higher Education? Recent Changes in Danish Higher Education", en Fagerlind, I. y Stromqvist, G. (eds.), *Reforming Higher Education in the Nordic Countries*, París: Unesco.

13. Finlandia

- Holttta, S. (1998) "The Founding of Universities in Finland: Towards goal-oriented government steering", en *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 1, pp. 55-63.
- Ministerio de Educación, (2004): *Management and Steering of Higher Education in Finland*, www.minedu.fi/minedu/publications.
- Rinne, R. (2004): "Searching the Rainbow: Changing the Course of Finnish Higher Education", en Fagerlind,

I. y Stromqvist, G. (eds.), *Reforming Higher Education in the Nordic Countries*, París: Unesco.

14. Suecia

- A decade as a foundation university” , en www.chalmers.se/stiftelsen/Chalmers10ar-eng.pdf
- Jacob, M. , Lindqvist, M. et al. (2003): “Entrepreneurial Transformations in the Swedish University System : the case of Chalmers University of Technology”, en *Research Policy*, núm. 32, pp. 1555-1568.
- Kim, L. (2004): “Massification in a Uniform System of Higher Education. The Swedish Dilema”, en Fagerlind, I. y Stromqvist, G. (eds.), *Reforming Higher Education in the Nordic Countries*, París: Unesco.
- National Agency for Higher Education (2003): *The Higher Education Act*, www.eng.hsv.se/en.
- National Agency for Higher Education (2003): *The Higher Education Ordinance*, www.eng.hsv.se/en.
- Sarback, S. (2004): “Financial Management and Governance in Heis: Sweden”, en *National Report – Sweden*, HEFCE-OECD/IMHE.

15. Reino Unido

- Brian Bennett, “The New Style Boards of Governors – Are they working?”, en *Higher Education Quarterly*, 56(3), pp. 276-286.

- Buckland, R. (2004): “Universities an Industry: Does the Lambert Code of Governance Meet the Requirement of Good Governance”, en *Higher Education Quarterly*, vol. 58, núm. 4, pp. 243-257
- Downey, A., (2005): *Evaluation of Rewarding and Developing Staff in HE initiative 2001-02 to 2003-04*, KPMG LLP report.
- Knight, M. (2002): “Governance in higher education corporations: a consideration of the constitution created by the 1992 Act”, en *Higher Education Quarterly*, 56(3), pp. 276-286.
- Lambert Review of Business-University Collaboration (2003): Final Report, www.lambertreview.org.uk
- Middlehurst, R. (2004): “Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities”, en *Higher Education Quarterly*. vol. 58, núm. 4, pp. 258-279.
- Prudence, J. (2004): UCEA/UPA: *Pay reform in Higher Education*, presentado en Conference on Trends in the Management of Human Resources in Higher Education, OECD/IMHE.
- Shattock, M. (2004): “The Lambert Code: Can We Define Best Practice?”, en *Higher Education Quarterly*, vol. 58, núm. 4, pp. 229-242.

- Strike, T. (2004): *Evolution in academic career structures in English Universities*, en Conference on Trends in the Management of Human Resources in Higher Education, OECD/IMHE.
- Tapper, T. y Palfreyman, D. (2002): “Understanding Collegiality: Changing Oxbridge Model”, en *Tertiary Education and Management*, vol 8, núm. 1, pp. 47- 63.
- Williams, G. (1998): “Current Debates on Funding of Mass Higher Education in the United Kingdom”. en *European Journal of Education*, vol. 33, núm. 1, pp. 77-87.
- Dearlove, J. (2002): “A continuing Role for Academics: The Governance of UK Universities in the Post-Daring Era”, en *Higher Education Quarterly*, vol. 56, núm. 3 pp. 257-275.

16. Conclusiones

- Mintzberg, H. (2005): *Developing Theory about the Development Theory*, en www.mintzberg.org.
- Teichler, U. (2003): “The Future of Higher Education and the Future of Higher Education Research”, en *Tertiary Education and Management*, vol 9, núm. 3, pp. 175-185.

La eficiencia de las universidades españolas

Néstor Duch. Universidad de Barcelona, IEB y Fundación CYD

Introducción

En los últimos años, el interés en la práctica por mejorar la eficiencia en la provisión de servicios de todo tipo se ha acentuado considerablemente. Los sectores públicos de un buen número de países avanzados se han encontrado con unas necesidades de gasto crecientes. Estas necesidades se derivan en parte del envejecimiento de la población, que presiona al alza gastos significativos como la sanidad o las pensiones, y también de la tendencia a mejorar infraestructuras insuficientes o anticuadas, atender nuevas demandas de la población, como la protección y conservación del medio ambiente, en un contexto en el que se ha alcanzado, en muchos casos, un elevado nivel impositivo y de endeudamiento.

Por otra parte, dos de los temas referidos a la educación superior que hoy reciben una atención considerable desde los círculos políticos y dentro del mundo académico son, por una parte, la financiación y, por otro, la calidad y la eficiencia. Dado que las matriculaciones en educación superior se mantienen y que existe cierto consenso en el papel que el sector público debe desempeñar en la provisión de estos servicios, los recursos públicos dedicados a la educación superior son cada vez más escasos. A la luz de lo anterior, y debido a la existencia de una percepción ampliamente extendida por la que se asume que las universidades deberían identificar su nivel de eficiencia, muchos políticos y académicos se preguntan si las instituciones de educación superior están usando productivamente sus recursos. Durante la última década, las preguntas de este tipo han dado lugar, en muchos países, a estudios que buscan evaluar la eficiencia productiva y la asignativa. A pesar de lo anterior, una revisión de la literatura revela, sorprendentemente, una notable escasez de este tipo de estudios en España.

Éste es un tema relevante en el caso del sistema español de educación superior, de naturaleza eminentemente pública. Si bien realizar una evaluación de la calidad es una tarea compleja, ya que el propio concepto no acaba de tener una connotación globalmente aceptada, y más aún, si cabe, en el ámbito de la educación superior, desde el punto de vista técnico y cuantitativo resulta más fácil evaluar la eficiencia con la que se utilizan los recursos disponibles de una actividad para alcanzar unos determinados resultados. En esta monografía, y por vez primera en el Informe CYD, se aborda el tema de la eficiencia de las universidades españolas con la intención de aportar, en primer lugar, alguna evidencia en esta dirección y, en segundo, de motivar la investigación en este campo al haberse constatado una escasez relativa de estudios sobre el tema.

El sistema de educación superior español, tradicionalmente controlado y regulado por el Estado, no se ha interesado hasta hace relativamente poco ni por la eficiencia, ni por la evaluación de la calidad ni por la rendición de cuentas. Sin embargo, ahora que el sistema adquiere una mayor autonomía, la responsabilidad de una gestión más eficiente de los recursos públicos y, por descontado, la rendición de cuentas, adquieren una importancia creciente. En España, tanto la rendición de cuentas como la evaluación de la calidad en la educación superior son áreas de reciente interés, pero que han presentado un desarrollo acelerado en los últimos años. La cultura de la evaluación empezó en la década de los noventa y actualmente las actividades de docencia e investigación se evalúan de forma regular.

Este trabajo, por tanto, se adentra, como primera aproximación, en los diferentes temas relacionados con la eficiencia universitaria. Para ello, el estudio se estructura del siguiente modo. La primera sección presenta la estructura básica del sistema español de

educación superior, para poner de manifiesto las características fundamentales de las actividades universitarias y poder discernir los inputs y los outputs más importantes. El segundo apartado define el concepto de eficiencia, presenta desde un punto de vista cronológico los estudios previos que se han realizado sobre el concepto de eficiencia en la educación superior y, desde el punto de vista metodológico, las herramientas de que disponen los investigadores para medir y comparar la eficiencia de diferentes unidades económicas. En tercer lugar, se discuten los factores condicionantes de la eficiencia universitaria. Para ello, se revisan los resultados de la literatura sobre la eficiencia de las organizaciones no lucrativas, se analizan los inputs relevantes en la función de producción universitaria y se avanzan algunas consideraciones sobre la calidad. El cuarto apartado presenta los resultados obtenidos para las universidades públicas españolas. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

1. La estructura básica del sistema español de educación superior

Las universidades españolas permanecieron relativamente inalteradas y bajo la influencia de la Iglesia católica hasta el siglo XVIII. A principios del siglo XIX, la corriente liberalizadora procedente de la Revolución francesa cambió radicalmente la estructura del Estado y, con éste, el sistema de educación superior. Así, las universidades se convirtieron en agencias estatales totalmente reguladas por leyes y normas emitidas por el Estado. El funcionamiento de una institución de educación superior estaba sujeto a la aplicación de reglas externas, iguales para todos. Hasta muy recientemente, los programas académicos eran idénticos en todas las instituciones, presentaban los mismos planes de estudio y no mostraban ninguna diferencia apreciable en los contenidos de las asignaturas. Las universidades no tenían un

presupuesto específico y su gasto estaba regulado hasta el más mínimo detalle por el Estado. Además, los profesores eran elegidos a través de un estricto proceso de selección como miembros del cuerpo nacional de funcionarios.

La situación antes descrita empezó a cambiar durante los años setenta, cuando se inició la transformación de un sistema de educación superior elitista hacia un modelo de universidad de masas. Este sustancial incremento de estudiantes universitarios ha llevado a un incremento notable de los titulados que la universidad retorna a la sociedad. Lo anterior, junto con algunos cambios legales, ayudó a activar una renovación completa del sistema de educación superior. La Ley de Reforma Universitaria de 1983 sentó las bases de un nuevo modelo de educación superior, al permitir que las universidades se volvieran entidades con capacidad propia para establecer programas y planes de estudios, al tiempo que empezaron a recibir una asignación pública de recursos y libertad para asignar los fondos internamente. Este profundo cambio en la regulación y ordenación básica de la educación superior fue acompañado por un proceso de descentralización mediante el cual las competencias en materia de universidades fueron transferidas a los gobiernos regionales.

En años recientes, el crecimiento del sistema universitario parece haberse estabilizado como resultado del estancamiento de las tasas de natalidad, lo que ha llevado a una ligera disminución en el número total de estudiantes. La necesidad de mayores inversiones en edificios y personal académico también se ha empezado a estabilizar. Sin embargo, dos factores adicionales han conducido a las universidades españolas a una nueva situación: un nuevo marco legal, creado por la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU), que se encuentra actualmente en proceso de revisión, y la Declaración de Bolonia, que afecta a todos los sistemas europeos de educación superior. La adaptación a ambos fenómenos requiere cambios curriculares y organizacionales importantes, por no mencionar los cambios en los métodos docentes. Una

vez más, las universidades españolas se enfrentan al reto de la adaptación a un contexto nuevo y, seguramente, más competitivo.

A lo largo de su historia, las universidades españolas han tenido que ir adaptando su estructura organizativa a los nuevos requisitos de la sociedad y del entorno. La estructura del actual sistema universitario cuenta con 73 universidades, 22 de ellas privadas o de la Iglesia, 2 universidades de enseñanza a distancia (una de ellas privada) y dos universidades públicas más que no ofrecen títulos de carácter oficial, distribuidas en diecisiete comunidades autónomas. El sistema universitario español es eminentemente público pues cubre el 70% de las instituciones y el 90% de los estudiantes. Por lo general, las universidades españolas son grandes, con un tamaño medio de veinte mil estudiantes, seis mil en el caso de las privadas y casi treinta mil en el de las públicas. Actualmente hay alrededor de 1,5 millones de estudiantes universitarios. Los estudiantes de doctorado son 75.000 y el número de doctores que obtienen anualmente su titulación es de 20.000.

La universidad española, y su organización, se ha visto desbordada por el crecimiento del número de estudiantes, que ha pasado de los cerca de 75.000 estudiantes del año 1960, hasta el millón y medio actual. El sistema presenta una posición dominante de las universidades públicas sobre las privadas, pero también sobre su provincia o región. Hay varias universidades uniprovinciales que, unidas a las comunidades autónomas que tienen una sola universidad, indican que cerca de la mitad de las provincias españolas disponen de una única universidad y que ésta, además, es pública.

En el actual sistema español de educación superior, varias universidades públicas fueron fundadas en la época medieval y se hallan entre las más antiguas del mundo (Salamanca en el año 1218, Valladolid en 1346, Barcelona en 1430 y Zaragoza en 1474). Entre los siglos XVI y XIX se fundan seis universidades más (Sevilla en 1505 y La Laguna en 1701, entre otras), así

como la actual Universidad Complutense de Madrid, que se crea originalmente en el año 1508. Es la segunda universidad más grande de España, por detrás de la UNED, que desde 1997 se convierte en la primera universidad española en número de estudiantes. En el año 1886 se crea la primera universidad privada española, la Universidad de Deusto, dependiente de los jesuitas. A finales del siglo XX había en funcionamiento diez universidades privadas que representaban el 18% del total. En la actualidad son ya 23 y su porcentaje ha subido al 30%. Por lo general, son entidades pequeñas, con una media de seis mil estudiantes; la mayor es, precisamente, la de Deusto, que cuenta con cerca de 15.000 estudiantes.

Las universidades más antiguas en España son también las mayores. Las universidades públicas han ido perdiendo alumnos en los últimos años, no sólo por el descenso en el número total de matriculados, sino también como consecuencia del fuerte incremento de las universidades privadas. Si bien la proporción de estudiantes en universidades privadas es todavía pequeña, cerca del 10%, a mitad de los noventa era sólo de apenas el 3,9%. Así pues, el sector privado es numeroso en cuanto a universidades, pero no tanto respecto al número de estudiantes.

Las universidades de mayor tamaño suelen tener menos profesorado por alumno. El carácter público de una universidad y su antigüedad favorece la calidad, pero también comporta problemas de gestión y de masificación, lo que seguramente afecta a su nivel de eficiencia. Además, dado que son las que más tareas de investigación e innovación tecnológica realizan, son las más reconocidas por la sociedad. Por regla general, las universidades españolas han crecido aumentando el número de estudiantes, pero en cambio no ha aumentado en la misma proporción su nivel de dotación de profesorado.

La duración de la carrera es un indicador de productividad ampliamente utilizado, sobre todo cuando faltan datos sobre los contenidos y el conocimiento adquirido por los estudiantes. En España, en el sector

público, sólo el 14% de los(as) estudiantes terminan la carrera en cuatro años, y llegan al 16% en el sector privado. Las tasas de fracaso, es decir, de matriculados que abandonan los estudios, es cinco veces mayor en la universidad pública que en la privada.

Las antiguas universidades públicas se dedican más al doctorado y la investigación que las privadas o públicas de reciente creación, aunque en los últimos años la proporción de tesis leídas en universidades privadas ha ido en aumento. En cualquier caso, comparado con otros países de mayor tradición científico-técnica, el doctorado es minoritario en España, ya que supone el 5% del total de estudiantes universitarios. En la última década se ha triplicado el número de estudiantes totales en el sector privado, pero los de doctorado representan tan sólo el 5% del total de la matrícula y el 3% de los títulos de doctor concedidos. Además, el título de doctor no tiene valor fuera del ámbito académico, de forma que la incorporación de doctores a la empresa española es muy reducida.

La investigación en la universidad española, como parte de las obligaciones académicas del profesorado, constituye una actividad relativamente reciente. La LRU estableció el modelo actual de universidad, introduciendo su doble dimensión: como institución docente y como centro de investigación. Desde entonces se reconoce que la investigación es la actividad básica del personal universitario, que se organiza en los departamentos y que se rige por criterios de calidad investigadora. Una consecuencia evidente de la aplicación de dichos criterios ha sido el incremento de publicaciones.

Asimismo, la LRU introdujo, y la LOU ha confirmado, la posibilidad de que las universidades públicas puedan formalizar convenios y contratos con el sector privado para financiar la realización de actividades de Investigación y Desarrollo. No obstante, la investigación en la universidad española ha sido financiada mayoritariamente por las administraciones públicas. La creciente relación de las universidades con el tejido económico generó la necesidad de crear las oficinas de

transferencia de resultados de la investigación (OTRI), como instrumento imprescindible y especializado para facilitar el establecimiento y consolidación de la relaciones entre la universidad y la empresa.

2. Eficiencia: concepto y aproximación empírica

Vale la pena preguntarse primero a qué se hace referencia cuando se habla de eficiencia. Aun cuando parezca una pregunta retórica, todavía hoy es posible encontrar que los conceptos de productividad y eficiencia se utilizan indistintamente pensando que son equivalentes, cuando de hecho son diferentes. Para cualquier empresa, organización o unidad de toma de decisiones en general, la productividad puede definirse simplemente como el ratio entre la cantidad producida y los recursos físicos utilizados en su producción. En la educación superior, ejemplos de medidas de productividad con un input y un output podrían incluir el número de estudiantes por profesor o el número de artículos científicos publicados por investigador.

Mientras que medidas como éstas son interesantes y útiles en ciertos contextos, son bastante limitadas para describir la productividad agregada de una institución como una universidad, que utiliza varios inputs para producir diversos outputs. Así, para llegar a una medida de productividad única, se debe desarrollar un indicador compuesto asignando una importancia relativa, o peso, a cada input y cada output. De esta forma, es posible obtener una medida de la productividad total de los factores (PTF). En suma, las medidas de productividad no son más que indicadores de la proporción en que los inputs se traducen en outputs.

Si se calcula, por ejemplo, la productividad estimada para un conjunto de instituciones de educación superior, y se busca identificar la unidad más (menos) productiva, la eficiencia puede definirse como el índice utilizado para ordenar los diferentes valores de dicha productividad. La productividad, entonces, es un valor asignado a la proporción en que los inputs se convierten en outputs, y la eficiencia es una clasificación jerárquica de estos diferentes valores.

Generalmente, se asume que los inputs se expresan en cantidades físicas, aunque también es posible obtener estimaciones de los niveles de eficiencia cuando los inputs no se miden en unidades físicas sino por sus costes. Si, por ejemplo, el input pertinente fuese alguna medida de gasto y el output se aproximase por el número de estudiantes educados, entonces la medida de productividad sería el número de estudiantes por euro gastado. Tomando la inversa de esta medida se obtiene un indicador más familiar: el gasto por estudiante. De nuevo, si se identifica y ordena esta medida de productividad, su clasificación jerárquica evalúa la eficiencia de cada institución en relación a las demás.

Existen diferentes conceptos de eficiencia. En primer lugar hay la llamada eficiencia técnica. Intuitivamente, ésta es una medida de hasta qué punto una institución asigna adecuadamente los inputs físicos a su disposición para un nivel dado de output. La segunda medida de eficiencia, la eficiencia asignativa, mide el grado en que la institución está usando una determinada combinación de inputs para obtener un cierto output, dados los precios de los factores empleados para ello. Un tercer tipo de eficiencia, la denominada eficiencia económica o general, considera conjuntamente las eficiencias técnica y asignativa. Si una institución de educación superior, por ejemplo, es técnicamente eficiente pero no asignativamente eficiente, podría seguir obteniendo el mismo output pero con un menor coste, por lo que hay una ineficiencia económica asociada. Finalmente, el último tipo es la eficiencia de escala, es decir, hasta qué punto las instituciones están operando con rendimientos crecientes (decrecientes o constantes), lo que permite determinar su tamaño óptimo. Lo anterior podría indicar si las universidades de mayor tamaño son más eficientes debido a la existencia de “economías de escala” en la provisión de los diferentes servicios que ofrecen las instituciones de educación superior.

Hacia finales de la década de los sesenta aparecieron algunos estudios centrados en el análisis de los costes de la provisión de servicios universitarios. Si bien estos

estudios contribuyeron de forma significativa a entender los costes asociados a estas actividades, la mayoría de ellos ofrecía una limitada capacidad de análisis al suponer que las instituciones de educación superior producen un único output (Cohn, Rin, y Santos, 1989). Con las aportaciones posteriores en este campo y con la utilización de técnicas cuantitativas más desarrolladas así como la incorporación de perspectivas analíticas, principalmente desde la teoría de la organización industrial en cuanto se refiere al funcionamiento de empresas multiproducto, surgieron un buen número de estudios (Toutkoushian, 1999; King, 1997; Dundar y Lewis, 1995; Glass, McKillop y Hyndman, 1995; de Groot, McMahon, y Volkwein, 1991; Cohn, *et. al.*, 1989), que se convirtieron en contribuciones significativas a la literatura de la estructura de costes de las instituciones de educación superior (Dundar y Lewis, 1995).

Aun cuando estos análisis empíricos analizan algunos aspectos importantes del comportamiento de los costes universitarios, como la caracterización de los costes marginales y medios o la magnitud de las economías de escala y alcance (Hoenack, 1990), sus resultados no son concluyentes en lo que se refiere a la forma de verificar empíricamente la relación entre los costes de la actividad universitaria y los aspectos técnicos de su proceso de producción. En el sentido más estricto, el concepto económico de la función de costes asume implícitamente que las empresas buscan minimizar sus costes de producción para un nivel de producción dado. En esencia, la función señala lo que se conoce normalmente como la trayectoria de expansión, es decir, las posibilidades de minimización de costes en términos de niveles de producción y precios de los factores productivos. Así, los coeficientes estadísticos estimados en estos estudios reflejan la conducta media de un grupo de instituciones que se asume a priori como eficiente (Brinkman, 1990; Cohn, 1979; Carlson, 1975).

Una herramienta alternativa frecuentemente empleada para examinar las actividades de las instituciones de educación superior, desde una perspectiva económica, es la función de producción. Esta estructura matemática describe la cantidad máxima de output que una

empresa puede obtener usando diferentes combinaciones de inputs. Una revisión de la literatura referida a las instituciones de educación superior como productoras revela que el proceso de producción de las universidades es una gran incógnita (Hopkins, 1990). Hasta la fecha, no ha sido posible caracterizar con éxito la función de producción de la educación superior. Las razones de ello son múltiples, pero por lo general se resumen en que las tecnologías de docencia, investigación y servicio público no son fáciles de entender y las herramientas para estimar las formas funcionales requeridas son inadecuadas para dicha tarea. Para ser más concretos, no sólo se carece de las medidas apropiadas de calidad sino que, además, la propia naturaleza de las interacciones entre, por ejemplo, docencia e investigación, es difícil de expresar en términos matemáticos.

En la literatura económica está bien establecido que la función de producción y la de coste son dos formas diferentes de examinar el mismo fenómeno (Shepherd, 1953). Como resultado, las funciones de producción también subsumen la noción de que las empresas bajo estudio están operando de forma óptima. Así, la función de producción ofrece una limitada utilidad como enfoque para entender la eficiencia institucional. Además, el hecho de que el proceso de producción de la educación superior todavía se puede considerar como una caja negra implica que un paso previo reside en la identificación de las relaciones tecnológicas pertinentes (Massy, 1996). Sin embargo, resulta más importante el hecho de que, desde el punto de vista empírico, la dualidad implica que tanto las funciones de producción como las de coste asumen implícitamente que las instituciones de educación superior están operando eficientemente. Por tanto, resulta inapropiado utilizar este enfoque para analizar precisamente la eficiencia.

Hay otro tipo de análisis que se orienta específicamente a identificar la conducta eficiente de todo tipo de organizaciones. En la literatura, esta corriente se denomina el análisis de frontera. Como su nombre sugiere, el objetivo de este enfoque es determinar algún tipo de mejor práctica, es decir, la identificación de

instituciones relativamente eficientes que formen una frontera con la que otras instituciones, supuestamente ineficientes, puedan compararse. Hay dos grandes tipos de técnicas. Por un lado, se encuentran las paramétricas, o estimaciones basadas en métodos de regresión, que se resumen en lo que se conoce como la estimación de fronteras estocásticas (FE). Por otro, destacan las técnicas no paramétricas, o estimadores basados en programación matemática, esencialmente en lo que se refiere al análisis envolvente de datos (DEA). Mientras que los dos métodos buscan caracterizar y cuantificar las diferentes nociones de eficiencia, son diferentes en su construcción y en los supuestos metodológicos subyacentes. Dado que cada técnica posee sus propias ventajas y limitaciones, ninguna se considera superior a la otra.

Ninguno de estos tipos de análisis se ha utilizado ampliamente en el estudio de la eficiencia de las instituciones educativas en general, y menos aún en la educación superior. En el caso de las FE, se especifica y se estima un modelo paramétrico similar al de una función de producción. Lo que lo diferencia de las técnicas de estimación más tradicionales es que el término del error se divide en dos componentes, uno que se asume como un término de error estocástico y el otro como un término positivo, asociado con la ineficiencia técnica. La técnica de FE es una adaptación de un tipo de análisis previo llamado análisis de frontera determinista, que supone que el término de error en su totalidad refleja la ineficiencia. El grado en que el análisis de la eficiencia institucional basado en las FE ha impactado en la literatura se hace evidente en que una revisión de los estudios empíricos basados en este tipo de técnicas, señalaría un número muy reducido de éstos que están enfocados en las instituciones de educación superior (Worthington, 2001).

Los investigadores que prefieren estimar la eficiencia utilizando las fronteras estocásticas, generalmente señalan dos importantes limitaciones del método DEA: 1) la sensibilidad a los errores en los datos, y 2) el hecho de que mide la eficiencia relativa y no la absoluta. El método DEA no sólo es no paramétrico sino

también es un enfoque determinista para evaluar la eficiencia y como tal no hace ninguna concesión a la posibilidad de que existan errores aleatorios en los datos. Dado que la eficiencia se estima en relación a otras unidades, observaciones atípicas en los datos pueden alterar la forma de la frontera y pueden modificar los indicadores de eficiencia de las instituciones que usan proporciones similares de inputs y outputs. Un segundo problema estrechamente relacionado surge del hecho de que el DEA construye una frontera a partir de los datos observados y utilizados. Así, las medidas de eficiencia derivadas en cualquier análisis sólo son válidas en tanto que reflejan la medida en que las unidades analizadas son eficientes en relación a las demás unidades en esa muestra particular. El argumento principal es que calculando así la eficiencia no es posible desarrollar medidas de eficiencia absoluta. Aun cuando la población entera de algún grupo pudiese ser analizada, no sería posible decir que la frontera construida representa la utilización óptima de los recursos.

En contraste, ninguna de estas preocupaciones representa un grave problema en el análisis que utiliza las fronteras estocásticas. Dado que permite la presencia de errores en los datos, la estimación de FE puede tratar adecuadamente los errores a través de la inferencia estadística en los parámetros estimados. Por lo que se refiere a la eficiencia absoluta y relativa, dado que la FE caracteriza la conducta de la empresa típica (controlándola por la distribución de los indicadores de eficiencia), las estimaciones son mucho menos sensibles a los cambios en un determinado dato. Dado que la frontera refleja la empresa típica después de tomar en cuenta la eficiencia, lo que queda es hipotéticamente la frontera de la eficiencia absoluta.

Por su parte, el DEA, propuesto originalmente por Farrell (1957) y desarrollado con mayor profundidad por Charnes, Cooper y Rhodes (1978), es una técnica de programación lineal que crea un contorno convexo, o envolvente, alrededor de los datos observados. Después de determinar una frontera formada por las unidades relativamente eficientes, puede obtenerse una gran

variedad de medidas de ineficiencia para cada institución en la muestra. Las dos medidas más importantes son la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa. La primera se refiere a lo bien que las instituciones minimizan el uso de sus inputs y la segunda a lo bien que minimizan los costes.

De la misma forma, los investigadores que prefieren usar el DEA señalan que las FE también están sujetas a limitaciones. La preocupación principal reside en el hecho de que es necesario hacer supuestos de cómo se distribuye la eficiencia. Parece una práctica cuestionable hacer supuestos sobre la eficiencia cuando es lo que se está queriendo evaluar específicamente. No obstante, suposiciones incorrectas sobre la distribución de la ineficiencia conducirán invariablemente a la posibilidad de estimaciones sesgadas y/o inconsistentes. Otras preocupaciones tienen menos que ver con las FE y más con las estimaciones paramétricas en general. Primero, en actividades como la educación superior para las que el proceso de producción se desconoce, la estimación paramétrica requiere imponer suposiciones adicionales sobre la tecnología que, de nuevo, si se especifican incorrectamente, pueden llevar a estimadores sesgados e inconsistentes. Segundo, la variable dependiente en las regresiones basadas en funciones de costes o de producción es única. Como resultado, por lo general no es posible estimar conjuntamente la influencia que las variables explicativas tienen en los diferentes componentes del gasto (en el caso de funciones de costes) o los outputs múltiples (en el caso de funciones de producción).

En contraposición, estas limitaciones se tratan eficazmente con el DEA. En primer lugar, las estimaciones de la eficiencia con este enfoque se basan en la conducta de otras instituciones, por lo que no hay necesidad de establecer supuestos a priori sobre la eficiencia. En segundo, el peligro de imponer supuestos incorrectos en el modelo se mitiga porque la naturaleza no paramétrica del DEA implica que se imponen muy pocas restricciones sobre la tecnología subyacente. Finalmente, el DEA es especialmente adecuado para

estimar la eficiencia en aquellos casos en que las unidades de toma de decisiones usan múltiples inputs para producir múltiples outputs y la relación de la producción subyacente no es del todo clara.

No es difícil constatar una cierta escasez de estudios que utilizan esta técnica en la literatura, lo que es sorprendente ya que el DEA ha sido específicamente diseñado para evaluar la eficiencia, y ello pone en evidencia la necesidad de avanzar en esta línea de investigación. Algunos trabajos que revisan la literatura del DEA (Avkiran, 2001; Worthington, 2001) sugieren que hay un número reducido de estudios que aplican esta técnica a la educación superior. Muchos de estos trabajos utilizan los departamentos académicos como unidad de análisis (por ejemplo, Siegel, Waldman, and Link, 1999; Chen, 1997; Beasley, 1995; Johnes and Johnes, 1995; Ahn, Arnold, Charnes, Cooper, 1989). De los trabajos que examinan la eficiencia institucional, la mayoría se centran en los sistemas de educación superior, especialmente en el caso de Canadá (McMillan y Datta, 1998), Holanda (Jongbloed, Goudriaan y van Ingen, 1998; Jongbloed y Koelman, 1996; Jongbloed, Koelman, Goudriaan, de Groot, Haring y van Ingen, 1994; Jongbloed y Vink, 1994), Australia (Avkiran, 2001; Coelli, 1996), el Reino Unido (Athanasopoulos y Shale, 1997) y Estados Unidos (Ahn, Charnes y Cooper, 1988; Goudriaan y de Groot, 1991; Salerno, 2002). Los primeros estudios orientados a medir la eficiencia de las instituciones de educación superior intentaban discernir si eran más eficientes las universidades públicas o las privadas, llegando a resultados opuestos. Así, algunos estudios han señalado que las privadas eran más eficientes, mientras que otros han obtenido la conclusión opuesta. Cabe señalar que agrupaban a las universidades entre aquellas que tenían o no facultades de medicina, y lo justificaban por el elevado coste que representa.

En España, los escasos estudios existentes sobre este tema se han decantado exclusivamente por analizar la eficiencia a nivel departamental o de área de conocimiento. Se encuentran, así, trabajos referidos a departamentos que pertenecen a una misma

universidad, entre los que destacan el estudio para la Universidad de Cádiz (García y Gómez, 1999); el de la Universitat Politècnica de Catalunya (Trillo, 2000 y 2001); el referido a la Universidad de Málaga (Caballero *et al.*, 2000); y el de la Universidad de Valladolid (Castrodeza y Peña, 2000). En cuanto a estudios de departamentos de una misma área de conocimiento, se ha investigado la eficiencia técnica en la actividad de investigación de 23 departamentos de Fundamentos de Análisis Económico (Martínez, 2000). Si se toma como unidad de referencia a las universidades individualmente, sólo se encontraría el trabajo de Gómez Sancho (2001) y, más recientemente, un estudio en el que se relaciona la eficiencia universitaria con la descentralización educativa observada en España (Parellada y Duch, 2006).

3. Factores que condicionan la eficiencia universitaria

Dadas las consideraciones planteadas en el apartado anterior, conviene preguntarse si es posible hablar de eficiencia de instituciones, como las universidades, que no operan con fines lucrativos y que, por tanto, no tienen los incentivos suficientes para buscar de forma continuada la minimización de los costes o la maximización de los ingresos. Ésta es una cuestión relevante ya que, como se ha puesto de manifiesto, en el sistema español de educación superior coexisten tanto las universidades públicas como las privadas y, al menos hipotéticamente, sus objetivos pueden diferir, con lo que se podrían observar diferencias importantes en los niveles de eficiencia entre ambos tipos de instituciones.

El estudio formal del papel de instituciones no lucrativas es relativamente reciente en la literatura económica (Gassler, 1986). A diferencia de la ya tradicional teoría neoclásica de la empresa, no existe una teoría paralela semejante que trate el caso de instituciones públicas o de organizaciones sin ánimo de lucro, cuyos objetivos se alejan del tradicional comportamiento optimizador del enfoque neoclásico. Además, los análisis empíricos se han enfocado fundamentalmente en la industria

anglosajona de la salud, donde la coexistencia de hospitales públicos y privados permite controlar empíricamente la situación de cada grupo (Ben-Ner y Gui, 1993; Rose-Ackerman, 1986). Sin embargo, existen escasos estudios de este tipo referidos a la educación superior destacando, sobre todo, los realizados en los Estados Unidos donde, por lo general, la evidencia existente no permite identificar si las universidades públicas son más o menos eficientes que las privadas.

La hipótesis de trabajo de los economistas que estudian las organizaciones no lucrativas es que éstas, por razones de conducta y de fuerzas del mercado, es probable que sean técnica y asignativamente ineficientes respecto de las empresas que buscan maximizar beneficios. Esta perspectiva descansa en tres enfoques diferentes. La posición más ampliamente aceptada se basa en la observación que las presiones del mercado a las que se enfrentan habitualmente las empresas privadas parecen no existir en el caso de las instituciones públicas (Winston, 1999; Rothschild y White, 1993). En las empresas privadas, los propietarios tienen un poderoso incentivo para minimizar los costes y maximizar el ingreso, ya que la diferencia es precisamente la ganancia que obtienen. Además, incluso ante la ausencia de este incentivo, dado que las empresas se enfrentan a un riesgo potencial de absorción en el mercado de capitales, se garantiza que buscarán minimizar los costes y maximizar los ingresos. Todas estas características de mercado, sin embargo, no están presentes en el sector público. Por lo tanto, los administradores o gestores tienen escasos incentivos en minimizar costes y maximizar ingresos, de forma que las instituciones públicas pueden resultar relativamente más ineficientes que sus homólogas privadas.

Un segundo elemento considerado por la literatura reside en la posibilidad de que las instituciones sin ánimo de lucro realicen, de alguna forma, subsidios cruzados. En este sentido, se argumenta que las organizaciones tienen preferencia sobre los bienes o servicios que producen y/o ofrecen y que algunos de éstos proporcionan cierta utilidad o valor para la organización, mientras que otros no. Como resultado,

las organizaciones se ven obligadas a realizar subsidios cruzados, es decir, a realizar un conjunto de actividades rentables que no proporcionan utilidad o valor *per se* para poder obtener ingresos que permitan realizar actividades que maximicen la utilidad pero que por sí mismas no cubren los costes de su provisión. En el caso de las instituciones de educación superior, por ejemplo, las universidades obtendrían beneficios de la producción de educación de primer y segundo ciclo que utilizarían, a su vez, para subvencionar algunos servicios costosos, como la educación de tercer ciclo y la investigación, de los que las universidades obtienen un valor en forma de prestigio e imagen pública.

Finalmente, una parte de la literatura sugiere que las organizaciones sin ánimo de lucro pueden tener ciertas preferencias tecnológicas o, dicho de otra manera, un deseo de utilizar una determinada combinación de recursos sobre otras combinaciones factibles, lo que redundaría en mayores costes. Como ejemplo, se puede establecer la preferencia del profesorado a enseñar en clases pequeñas, lo que conduciría a un número excesivamente elevado de profesores en una determinada institución. No obstante, en cualquiera de los tres casos mencionados, la evidencia empírica no es concluyente.

En general, la mayoría de los modelos económicos de conducta no lucrativa poseen una estructura relativamente común. Dado que la maximización de beneficios en un contexto como el descrito anteriormente no es un objetivo razonable, habitualmente la literatura ha considerado alguna medida de prestigio como objetivo alternativo (Clotfelter, 1996; James, 1990). El modelo típico se estructura bajo las hipótesis de que una organización sin ánimo de lucro busca maximizar alguna función objetivo sujeta a la restricción de que, en el largo plazo, los ingresos sean iguales que los costes, lo que garantiza el equilibrio económico-financiero de la institución. En lo que difieren los diferentes modelos utilizados es en la especificación de los argumentos que se perciben como idóneos para entrar en la función objetivo de las organizaciones. Algunos modelos sugieren que la

utilidad se obtiene de los outputs que produce la organización (Lackdawalla y Philipson, 1998; Gassler, 1986; Newhouse, 1970) mientras que otros defienden que las empresas obtienen la utilidad de sus inputs (Gassler, 1986; Garvin, 1980). Aunque la función objetivo puede variar en este respecto, en todos los casos las condiciones de equilibrio derivadas sugieren que, dadas sus metas, las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a intentar minimizar los costes (Goudriaan y de Groot, 1991). En este sentido, no se deberían observar diferencias en los niveles de eficiencia entre universidades públicas y privadas. Lo que sí que podría señalar diferencias en la eficiencia con la que operan las instituciones de educación superior, es las diferencias en las combinaciones adecuadas de inputs y outputs.

Hay pocas dudas de que el proceso de producción en las instituciones de educación superior es una actividad intensiva en el uso del factor trabajo. Frecuentemente, los estudios basados en funciones de producción y costes utilizan los gastos de profesorado como una aproximación al coste del factor trabajo ya que se componen principalmente de los salarios de los académicos (Goudriaan y de Groot, 1991; Cohn et. al., 1989). Además, en los modelos de producción de educación superior se tiende a poner un peso considerable en el papel de los académicos como input. No obstante, el capital físico también es un recurso importante, particularmente en la producción de investigación, hasta el punto que se ha llegado a sugerir que los costes de capital pueden representar hasta un 40% de los costes totales de una institución de educación superior, sobre todo en las ciencias físicas o biológicas, para las que el espacio de laboratorio y equipo especializado constituyen una parte importante del presupuesto (Winston, 2000).

Desafortunadamente, obtener medidas adecuadas de capital para las instituciones de educación superior es sumamente difícil. Para los economistas, los costes de capital representan rentas, o el coste en el que incurrirían las universidades si tuviesen que alquilar los recursos en el mercado. Estos costes deben reflejar tres

componentes inequívocos; el valor actual de reemplazo del stock de capital, la depreciación económica real y el coste de oportunidad de ensamblar todos los recursos físicos en su forma actual (aulas con ordenadores y proyectores, laboratorios con instrumental especializado, bibliotecas con volúmenes y puntos de consulta, edificios y zonas de parking, entre otros, y todo en un mismo emplazamiento). Por lo general, es muy difícil separar estos componentes de las estructuras contables en las que se registran, sin mencionar que las instituciones de educación superior mantienen sus libros siguiendo diferentes técnicas contables. Esta falta de uniformidad dificulta aún más la obtención de medidas consistentes del capital, pese a que se dispone de la información del balance o la cuenta de resultados de cada institución (Dundar y Lewis, 1995).

Conceptualmente, las universidades disponen de una gran flexibilidad para asignar sus cargas docentes, concediendo descargas por actividades de investigación y determinando los niveles adecuados de otros inputs laborales, como profesores asociados, becarios y ayudantes de investigación y docencia. Por otra parte, la mayor parte del capital es fijo, principalmente en terreno y en una amplia variedad de aulas y edificios de administración e investigación.

Por lo que se refiere al capital y al trabajo, la educación superior no es una industria en la que se puedan sustituir fácilmente profesores por ordenadores o aulas. Si bien los avances tecnológicos han permitido la aparición de metodologías docentes basadas en una cada vez menor participación del profesorado, como la educación a distancia o virtual, la enseñanza presencial, la formación de tercer ciclo y la investigación son actividades que todavía utilizan de forma intensiva el factor trabajo. En este sentido, el capital puede percibirse más como un complemento a la labor académica que como un sustituto.

Es esta naturaleza de complementariedad la que puede conducir a estimaciones de eficiencia erróneas al no incluir alguna medida de capital en el análisis. Específicamente, el análisis no es capaz de tener en

cuenta las diferencias, en cualquier momento del tiempo, en la cantidad de recursos físicos que las instituciones tienen a su disposición. Como ejemplo, se considera el caso de dos instituciones que emplean el mismo número de profesores y producen el mismo número de publicaciones. Si una de estas dos instituciones tiene el doble de capital disponible que la otra, la institución que utiliza menos capital sería más eficiente. Sin embargo, si no hay ningún indicador de capital disponible, las dos instituciones se considerarían igualmente eficientes.

Existen diferentes medidas de inputs. El tipo de input relevante está en función del tipo de eficiencia que se quiere calcular: las mediciones de la eficiencia técnica requieren la utilización de inputs físicos mientras que las medidas de eficiencia asignativa necesitan inputs en términos de gasto. En el caso de la primera, los estudios tienden a usar una combinación de medidas: unidades físicas de trabajo académico, que casi siempre se miden por el personal docente equivalente a tiempo completo, y alguna medida del stock de capital, como bibliotecas, laboratorios, aulas de informática o metros cuadrados de aulas. En este caso, bajo prácticamente ninguna circunstancia se controla por la calidad, sobre todo por lo que se refiere al capital, aunque en algunos estudios se utilizan los salarios de los profesores como un indicador de la calidad del profesorado.

Cuando se pretende evaluar la eficiencia asignativa, los inputs se miden ya sea por los gastos totales o por algunos de sus componentes, por ejemplo, gastos de personal, inversiones, gastos en investigación, entre otros. En estos casos, surgen dos problemas de medición. Primero, como ya se ha comentado, porque las prácticas contables varían entre las diferentes instituciones, de forma que lo que puede considerarse como inversión en una institución no lo es para otra. Segundo, no hay ninguna manera práctica de construir un índice de la calidad de los inputs. En otros términos, dos instituciones pueden cada una gastarse la misma cantidad de dinero en su plantilla de profesores, sin que se pueda discriminar entre la institución que cuenta con personal de mayor calidad.

Mientras que las instituciones de educación superior producen una gran variedad de outputs, casi todos los estudios centrados en analizar la eficiencia de las instituciones de educación superior se enfocan en tres aspectos fundamentales de las actividades de las universidades: docencia, investigación y transferencia de tecnología. Los outputs poseen aspectos tangibles e intangibles y éstos últimos, como ya se ha comentado, son difíciles de recoger empíricamente (Hopkins, 1990). En la literatura se reconoce que los indicadores de eficiencia estimados están distorsionados por la dificultad de tener en cuenta eficazmente la calidad de los inputs y de los outputs (King, 1997; Dunder y Lewis, 1995; Nelson y Hevert, 1992; de Groot et al., 1991 y Cohn et al., 1989). Desafortunadamente, la falta de consenso entre los investigadores sobre cómo tener en cuenta la calidad junto con el coste sustancial, en tiempo y recursos, de obtener los datos relevantes ha provocado que este problema siga presente en la mayoría de los estudios.

Hay un desacuerdo considerable acerca de la mejor manera de cuantificar el output docencia. Por ejemplo, en el caso de dos instituciones que cuentan con el mismo número de estudiantes, es posible suponer que una de ellas proporciona una educación excelente mientras que la otra proporciona una educación normal. Comparar las dos instituciones simplemente por el número de estudiantes (por ejemplo, número de matriculados en su equivalente a tiempo completo) enmascara seriamente el esfuerzo realizado por una de las unidades analizadas y, en un estudio de eficiencia, la institución que eduque un mayor número de alumnos resultará invariablemente más eficiente. En otros términos, una institución puede contar con muchos estudiantes pero no hacerlo con la calidad con la que podría hacerlo otra institución que forme menos alumnos pero con un mayor esfuerzo. Esta última resultaría ineficiente comparada con la primera.

El mismo problema se pone de manifiesto en los intentos de desarrollar medidas del output investigación. Los estudios empíricos utilizan, casi exclusivamente, el número de publicaciones (normalmente el número de

artículos en revistas especializadas) o bien los gastos en investigación (basados en el volumen de los fondos competitivos obtenidos por la universidad). Aquellos que defienden lo primero argumentan que los gastos son un input y no un output en el proceso de producción. Al mismo tiempo, también sugieren que el número de publicaciones es preferible porque las medidas de gasto tienden a descuidar los aspectos de calidad, que se pueden aproximar con las publicaciones si éstas se pueden diferenciar por revista. Por otro lado, los que están a favor de los gastos en I+D sostienen que no todo el output de la investigación se materializa en forma de artículos. Libros, productos multimedia, obras de teatro, partituras, *spin-offs* y patentes son outputs relevantes en algunas disciplinas, y escoger un subconjunto de ellos puede tener serias implicaciones en las medidas de eficiencia de aquellas instituciones especializadas precisamente en las áreas omitidas por las variables utilizadas para medir los resultados de la investigación. Además, si bien la transferencia de tecnología es otro componente de las actividades universitarias, cuya importancia crece cada día, es un output que ningún estudio ha considerado hasta la fecha. La especificación de los inputs se enfrenta a los mismos problemas en cuanto a la consideración de la calidad y el esfuerzo requerido, que son evidentes desde el punto de vista de los outputs; sin embargo hay menos controversia en la forma de cuantificarlos.

4. La eficiencia de las universidades públicas españolas

En este apartado se realiza un ejercicio de medición de la eficiencia de las universidades públicas españolas con un doble propósito. En primer lugar, el de ofrecer algunos resultados preliminares sobre el nivel de eficiencia que presentan las universidades públicas españolas. En segundo lugar, se pretende estimular un mayor esfuerzo investigador orientado al estudio de la eficiencia universitaria. Un programa formal de investigación sobre esta materia podría tener un impacto positivo en diversos ámbitos, como la financiación de la educación superior, el tamaño óptimo de las universidades, las fuentes potenciales para

aumentar la eficiencia, entre otros que, además, permitirían diseñar políticas públicas más ajustadas a las realidades del sistema español de educación superior.

Como se ha dicho antes, el sistema universitario español está formado por 73 universidades. La clasificación que hace el ministerio engloba a las mismas en cuatro grupos: universidades públicas (47); universidades privadas y de la Iglesia (22); dos universidades no presenciales (una de ellas privada), y, por último, dos universidades sin docencia de carácter oficial. Para estudiar la eficiencia de las universidades españolas, el estudio se limita a las universidades públicas presenciales, excluyendo de las mismas a la UNED, por sus especiales características, de forma que se cuenta con 47 universidades. La elección de éstas se debe, exclusivamente, a la disponibilidad de información estadística. En el futuro, se espera contar con información de las universidades privadas para poder incluirlas en un análisis similar.

Debido a las particularidades ya señaladas del proceso productivo universitario, parece razonable emplear la metodología DEA por su flexibilidad y porque permite la consideración simultánea de varios inputs y outputs. En cualquier caso, es también recomendable comparar los resultados del DEA con los obtenidos mediante la aplicación de las FE, sobre todo desde el punto de vista del ordenamiento resultante de las instituciones respecto de sus niveles estimados de eficiencia. Parece razonable suponer, como primera aproximación, que las instituciones de educación superior intentan maximizar sus outputs dados unos determinados inputs, lo que requeriría la utilización de un DEA con orientación output, ya que actualmente los gestores universitarios tienen poca capacidad de actuación sobre los inputs y deben concentrar sus esfuerzos en obtener el máximo output posible con los recursos dados. Sin embargo, los resultados no tienen por qué diferir, al menos en cuanto a los índices de eficiencia obtenidos, en el caso de que se suponga una orientación input, es decir, dadas las cantidades producidas de outputs por las universidades, analizar cuáles serían las cantidades óptimas de recursos

que deberían emplearse y determinar las universidades eficientes y las ineficientes. Respecto de las consideraciones tecnológicas, parece también razonable no imponer ninguna restricción sobre el tipo de rendimientos, ya que se carece de conclusiones definitivas sobre el tema tanto desde la vertiente teórica como desde la empírica. Para comprobar los efectos sobre los resultados de la selección de distintas especificaciones, se han escogido los modelos tanto con rendimientos constantes como variables, lo que permite la determinación del tamaño óptimo de las universidades.

La selección de los inputs y de los outputs es uno de los aspectos cruciales en el que, como se ha señalado anteriormente, existe un amplio debate. Se ha optado por escoger los inputs y los outputs más frecuentemente utilizados en la literatura para ofrecer unos resultados preliminares. Del mismo modo, se realizan distintas aproximaciones para analizar cómo cambian los resultados según las hipótesis utilizadas.

Así, se define un modelo base en el que, como medidas de inputs para las actividades docente y de investigación, se han utilizado las siguientes variables: el Personal Docente-Investigador (PDI) equivalente a tiempo completo y el Personal de Administración y Servicios (PAS) equivalente a tiempo completo, como medidas del factor trabajo universitario. Como medidas de outputs se han considerado, para la docencia, el número de alumnos matriculados en centros propios en primer y segundo ciclo, por un lado, y el número de matriculados en doctorado, por otro. Para aproximar los outputs de investigación se han utilizado tres variables: tesis producidas, publicaciones incluidas en el *Science Citation Index* entre 1996 y 2001 y, finalmente, el número de patentes solicitadas en las oficinas española, europea y americana entre 1999 y 2002. Esta información se presenta, para cada una de las universidades consideradas, en el cuadro 1.

Los resultados del modelo base, con dos inputs y cinco outputs, se presentan en el cuadro 2. En éste, la primera columna ofrece los resultados del cálculo de los índices de eficiencia suponiendo rendimientos

constantes a escala, es decir, comparando todas las instituciones universitarias entre sí. La segunda columna presenta los resultados obtenidos bajo la hipótesis de rendimientos variables, o comparando las universidades por rangos de tamaño. El cociente entre ambas, que se muestra en la tercera columna, es la eficiencia de escala y permite establecer el tamaño óptimo de las universidades. Dicho de otra forma, este valor permite saber si las universidades más grandes son más eficientes debido a la existencia de economías de escala, es decir, si los costes medios de la realización de diversas actividades disminuyen a medida que aumenta su cantidad producida.

Los resultados del cuadro señalan que, de las 47 universidades estudiadas, sólo 7 son eficientes en términos relativos cuando se comparan todas entre sí presentando una eficiencia media de 87,6%, es decir, en la provisión de servicios universitarios públicos hay una ineficiencia media del 12,4%, lo que indica que los inputs podrían reducirse en dicha magnitud manteniendo el mismo nivel de producción.

Por otra parte, cuando se comparan las universidades teniendo en cuenta el tamaño, el número de unidades que se sitúan en la frontera de eficiencia aumenta a 16. En este caso, la eficiencia media también aumenta hasta alcanzar el 93,3%, es decir, una ineficiencia relativa en torno al 7%. Como ya se comentó, el cociente entre estas dos medidas proporciona la eficiencia de escala, que en promedio es del 95%, lo que indica el grado en que las instituciones de educación superior operan en una escala consistente con el equilibrio de largo plazo.

Recuperando la discusión anterior sobre los inputs adecuados para analizar la eficiencia de las instituciones de educación superior, se ha dicho ya que el capital es una variable importante, sobre todo en el *output* investigación, y que obtener una medida de capital es una tarea complicada. Así, las consecuencias de omitir una variable asociada al capital físico de las universidades pueden conducir a resultados erróneos al penalizar a aquellas instituciones que realizan

investigación, especialmente en áreas que utilizan intensivamente dicho capital. De esta forma, se construye una medida del stock de capital, como el número de puestos disponibles en aulas, bibliotecas, laboratorios y aulas de informática. Estas medidas se calculan en relación al número de puestos de uso simultáneo disponibles al día, considerando que los turnos de utilización diaria son 2 en el caso de las aulas, 3 para las correspondientes a informática y 4 en el caso de bibliotecas y laboratorios. Los resultados del DEA con 3 inputs y 5 outputs se presentan en el cuadro 3.

En el citado cuadro se puede observar que, al incluir la variable capital como input, el número de universidades sobre la frontera de eficiencia cuando se comparan todas entre sí aumenta a 13: las siete anteriores y seis universidades adicionales. La eficiencia media también aumenta en este modelo, en casi un 2% respecto de los resultados obtenidos con el modelo base, si bien se observan universidades que aumentan su nivel de eficiencia y otras que lo reducen. Entre las que más aumentan su nivel de eficiencia destacan las politécnicas de Madrid y Cataluña, lo que indica que, efectivamente, la no consideración del capital físico puede provocar sesgos en aquellas instituciones que lo utilizan de forma más intensiva.

Cuando se miran los resultados obtenidos bajo la hipótesis de rendimientos variables a escala, es decir, comparando unidades del mismo tamaño entre sí, el número de unidades eficientes aumenta a 22, con una ineficiencia promedio del 6%; es decir, se podría obtener el mismo output con un 6% menos de inputs. En este caso, la eficiencia media también es mayor que en el modelo con dos inputs, aproximadamente en un 1,7%. Del mismo modo, se presentan los resultados relacionados con la eficiencia de escala, las ganancias potenciales de productividad de alcanzar un tamaño óptimo a partir de los datos observados. En este caso, hay 13 universidades sobre la frontera, con una eficiencia de escala media del 95,3%, que señala las posibilidades de reajustes en el tamaño de varias universidades de cara a conseguir una mayor eficiencia en el uso de sus recursos.

También se ha realizado un esfuerzo para estimar la eficiencia asignativa de las universidades públicas españolas. Para ello, ha sido necesario volver al modelo base con dos inputs, ya que no ha sido posible obtener una variable para aproximar el precio del capital, pero sí los precios asociados al PDI y al PAS, a través de los gastos de personal, tanto de funcionarios como de contratados, así como del personal de administración y servicios. Esta aproximación se realiza dividiendo la partida correspondiente del capítulo de gastos, según los datos publicados por la CRUE, por el número de personas de cada categoría profesional. Aunque puede resultar en cierto modo una medida sesgada, al no tener en cuenta los sesgos derivados de la dedicación, experiencia, antigüedad y sexenios, entre otros, una vez más los resultados pueden ofrecer información relevante e intuiciones sugerentes en el estudio de la eficiencia universitaria, poner de manifiesto las dificultades de este tipo de estudios e incentivar una investigación más profunda sobre estos temas. Las medidas de inputs son las mismas que en el modelo base.

El cuadro 4 reporta los índices de eficiencia total para cada institución y la descomposición de dicho valor en sus dos componentes, la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa. Cabe decir que la medida de eficiencia total se ha obtenido bajo el supuesto de rendimientos variables a escala, de forma que la medida de eficiencia técnica coincide con la obtenida anteriormente en el caso del modelo base bajo el supuesto correspondiente. En base a los resultados del cuadro, las universidades públicas españolas, en promedio, operan con una eficiencia total del 90%, mientras que 12 de ellas han obtenido índices de eficiencia total del 100%.

Cuando la eficiencia total se desagrega en sus dos componentes, los resultados medios indican que aproximadamente la mitad de la ineficiencia total se explica por la ineficiencia técnica y la otra mitad por la ineficiencia asignativa. Así, si bien eran 16 las universidades técnicamente eficientes, son 12 las que alcanzan la eficiencia total. Existe, por tanto, un

conjunto de universidades que, si bien minimizan en términos relativos la utilización de sus inputs, no eligen la combinación adecuada de éstos que les permitan minimizar los costes de funcionamiento, en base a los precios relativos de los dos componentes del factor trabajo analizados aquí.

Conclusiones

En este trabajo ha sido posible, aparte de ofrecer una revisión del estado del arte en el estudio de la eficiencia universitaria, calcular medidas de eficiencia relativa. Aunque sería deseable poder obtener medidas de la eficiencia absoluta, con las técnicas cuantitativas disponibles esto todavía no es posible. No obstante, la metodología utilizada en este trabajo no está exenta de dificultades. Así, es necesario recordar algunas de sus limitaciones, para valorar en su justa medida los resultados. En este sentido, debe quedar claro que una de las principales limitaciones es que no ha sido posible incluir todas las instituciones de educación superior en España en el análisis, de modo que los resultados obtenidos en este estudio podrían verse alterados en caso de que alguna de las universidades omitidas tuviese unos resultados, en términos de eficiencia, que desplazase la frontera construida con la muestra aquí utilizada.

No obstante lo anterior, el principal beneficio de utilizar el DEA como método para estimar la eficiencia reside en que las ineficiencias que identifica son directamente observables. Si los inputs especificados se utilizan realmente en la producción de los outputs, el DEA proporciona una forma relativamente directa y sin restricciones para determinar hasta qué punto se utilizan eficientemente dichos recursos. La capacidad de tener en cuenta estas ineficiencias conocidas tiene varias utilidades. En primer lugar, mitiga los problemas asociados con el planteamiento de hipótesis erróneas, como ocurre con las fronteras estocásticas, ya que los resultados se obtienen directamente de datos observados. En segundo lugar, si bien el DEA no permite obtener medidas de eficiencia absoluta, es muy útil para determinar pautas de eficiencia. Por ejemplo, si

bien aquí no se ha hecho, es posible realizar un estudio de eficiencia basado en el DEA y, entonces, por medio de análisis de contingencia, determinar si los índices obtenidos difieren entre grupos de instituciones con diferencias cualitativas como tipo de institución, presencia de facultades de medicina, universidades politécnicas, entre otros. De forma alternativa, es posible segmentar las instituciones en grupos basados en los criterios anteriormente descritos, e identificar si los valores medios y la distribución de los índices de eficiencia son estadísticamente diferentes entre sí.

Finalmente, aunque el DEA como técnica no requiere imponer formas funcionales específicas, el investigador debe determinar los inputs relevantes a utilizar, decidir sobre la cantidad de outputs y la mejor manera posible de aproximarlos, además de diseñar la forma en que cada uno de ellos debe incorporarse al análisis. Incluso es posible plantear, en una primera instancia, un modelo en el que se expliquen claramente las fuentes de ineficiencias y después probar empíricamente si los datos se ajustan a dicho razonamiento.

Uno de los aspectos más llamativos cuando se realiza una revisión de los estudios de la eficiencia de las instituciones de educación superior es que, cuando se ofrece algún razonamiento u opinión sobre el nivel de eficiencia del sistema analizado, la mayoría de estudios sugieren que tanto desde el punto de vista técnico como asignativo la eficiencia es relativamente alta. En la mayoría de los casos, y el ejercicio presentado aquí no es la excepción, los resultados parecen contradecir los postulados económicos básicos del comportamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro, especialmente en cuanto al funcionamiento de las instituciones de educación superior se refiere.

En cualquier caso, si bien las herramientas cuantitativas actualmente disponibles son suficientemente flexibles para estimar la eficiencia de las instituciones de educación superior, un número de problemas logísticos no triviales persiste, lo que dificulta considerablemente la posibilidad de obtener inferencias razonables sobre la eficiencia. Específicamente, se trata de las nociones de

calidad de los inputs y outputs, cuya traslación empírica es sumamente complicada y por ello resulta difícil no sólo su consideración sino encontrar estudios que la hayan podido tomar en cuenta. En la medida en que se generalicen los esfuerzos por incorporar la calidad en el estudio de la eficiencia universitaria, también aumentará la confianza en las estimaciones obtenidas. Del mismo modo, hay que mencionar otros elementos relevantes a la hora de obtener los índices de eficiencia, como pueden ser la correcta caracterización y desagregación de los inputs, obtener medidas del stock y del precio del capital para incorporarlo en el análisis de las eficiencias asignativa y total, controlar la existencia de características relevantes, como universidades politécnicas, las que tienen facultades de medicina y, también, la dicotomía universidades públicas y privadas. Finalmente, no se puede dejar pasar una última consideración, reconocida en diferentes trabajos, y es el carácter dinámico de la eficiencia. El modelo estático utilizado en este estudio sólo proporciona una imagen de la eficiencia sin considerar los posibles efectos dinámicos sobre las universidades.

Referencias

- Ahn, T., Arnold, V., Charnes, A., y Cooper, W.W. (1989): "DEA and Ratio Efficiency Analyses for Public Institutions of Higher Learning in Texas", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol. 5, 165-185.
- Athanassopoulos, A.D, y Shale, E. (1997): "Assessing the Comparative Efficiency of Higher Education Institutions in the UK by Means of Data Envelopment Analysis", *Education Economics* 5(2), 117-134.
- Avkiran, N.K. (2001): "Investigating technical and scale efficiencies of Australian universities through data envelopment analysis", *Socio-Economic Planning Sciences*, 35, pp. 57-80.
- Beasley, J.E. (1995): "Determining teaching and research efficiencies", *The Journal of the Operational Research Society*, 46(4), pp. 441-452.
- Ben-Ner, A., y Gui, B. (1993): *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Brinkman, P.T. (1990): "Higher education cost functions", en Hoenack, S.A. y E.I. Collins (Eds.), *The Economics of American Universities*, Buffalo, NY: State University of New York Press.
- Caballero, R., Galache, T., Gómez, T., Molina, J. y Torrico, A. (2000): "Análisis de la eficiencia vía DEA y multiobjetivo. Una aplicación al caso de la Universidad de Málaga", en *IX Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Jaén.
- Carlson, D. (1975): "Examining efficient joint production processes", en R. A. Wallhaus (ed.), *Measuring and increasing academic productivity*, New Directions for Institutional Research, 8.
- Castrodeza C. y Peña, T. (2000): "Un método para evaluar la actividad investigadora universitaria", en *IX Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Jaén.
- Charnes, A., Cooper, W.W., y Rhodes, E.L. (1978): "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-44.
- Chen, T. (1997): "A Measurement of the Resource Utilization Efficiency of University Libraries", *International Journal of Production Economics*, 53(1), 71-80.
- Clotfelter, C.T. (1996): *Buying the Best: Cost Escalation in Elite Higher Education*, Princeton: Princeton University Press.
- Coelli, T. (1996): "Assessing the Performance of Australian Universities Using Data Envelopment Analysis", *Internal Report, Centre for Efficiency and Productivity Analysis*, University of New England.
- Cohn, E. (1979): *The Economics of Education*, Cambridge: Ballinger.
- Cohn, E., Rhine, S.L.W., y Santos, M.C. (1989): "Institutions of Higher Education as Multi-product Firms: Economies of Scale and Scope", *The Review of Economics and Statistics* 71 (2), 284-290.
- De Groot, H., McMahon, W., y Fredericks Volkwein, J. (1991): "The Cost Structure of American Research Universities", *The Review of Economics and Statistics*, 73 (3), 424-431.
- Dundar, H., y Lewis, R.D. (1995): "Departmental Productivity in American Universities: Economics of Scale and Scope", *Economics of Education Review*, 14 (2), 119-144.
- Farrell, M.J. (1957): "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 120(3), 253-290.
- Fundación Conocimiento y Desarrollo (2005): *Informe CYD 2005*.
- Fundación Conocimiento y Desarrollo (2006): *Cifras y Datos*.
- García, T. y Gómez, N. (1999): "Factores determinantes de la eficiencia de los grupos de investigación en la Universidad", *Hacienda Pública Española*, núm. 148, pp.131-145.
- Garvin, D.A. (1980): *The Economics of University Behavior*, New York: Academic Press.
- Gassler, R.S. (1986): *The Economics of Nonprofit Enterprise: A Study in Applied Economic Theory*, Nueva York: University Press of America, Inc.
- Glass, J.C., McKillop, D.G. y Hyndman, N. (1995): "Efficiency in the Provision of University Teaching and Research: An Empirical Analysis of UK Universities", *Journal of Applied Econometrics*, 10(1), pp. 61-72.
- Gómez Sancho, J. M. (2001): "La evaluación de la eficiencia en las universidades públicas españolas", en *X Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, Universidad de Murcia.
- Goudriaan, R., y de Groot, H. (1991): "Regulation and the Performance of American Universities", *paper presentado en la CIRIEC conference for Public versus Private Enterprises: In search of the real issues*, Lieja,
- Hoenack, S.A. (1990): "An Economist Perspective on Costs within Higher Education Institutions", en S.A. Hoenack y E.I. Collins (eds.), *The Economics of American Universities*. Buffalo, NY: State University of New York Press.
- Hopkins, D.S.P. (1990): "The Higher Education Production Function: Theoretical Foundations and Empirical Findings", en S.A. Hoenack y E.I. Collins (eds.), *The Economics of American Universities*, Buffalo, NY: State University of New York Press.
- James, E. (1990): "Decision Processes and Priorities in Higher Education", en S.A. Hoenack y E.I. Collins (Eds.), *The Economics of American Universities*, Buffalo, NY: State University of New York Press.

- Johnes, J. y Johnes, G. (1995): "Research Funding and Performance in U.K. University Departments of Economics: A Frontier Analysis", *Economics of Education Review*, 14(3), 301-314.
- Jongbloed, B. y Vink, M. (1994): "Assessing Efficiency in British, Dutch and German Universities", en Goedegebuure, L. y van Vught, F. (eds.), *Comparative Policy Studies in higher education*, Utrecht: Lemma.
- Jongbloed, B., R. Goudriaan y D.C. van Ingen (1998): "Kostendeterminanten en Doelmatigheid van het Nederlandse Hoger Onderwijs", *Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek*, 57, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag: SDU.
- Jongbloed, B.W.A. y Koelman, J.B.J. (1996): "Universiteiten en Hogescholen vergeleken", *Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek*, 38, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag: SDU.
- Jongbloed, B.W.A., Koelman, J.B.J., Goudriaan, R., de Groot, H., Haring, H.M.M. y van Ingen, D.C. (1994): "Kosten en Doelmatigheid van het Hoger Onderwijs in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië", *Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek*, 35, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Den Haag: SDU.
- King, W.D. (1997): "Input and output substitution in higher education", *Economic Letters*, 57, 107-111.
- Lakdawalla, D. y Philipson, T. (1998): "Nonprofit production and competition", *NBER Working Paper number W6377*.
- Martínez, M. (2000): "Análisis de la eficiencia productiva de las instituciones de educación superior", *Papeles de Economía Española*, núm. 86, pp.179-191.
- Massy, W.F. (1996): *Resource allocation in higher education*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- McMillan, M.L. y Datta, D. (1998): "The relative efficiency of Canadian universities", *Canadian Public Policy*, 24(4), 485-511.
- Nelson, R., y Hevert, K.T. (1992): "Effect of class size on economies of scale and marginal costs in higher education", *Applied Economics*, 24, 473-482.
- Newhouse, J.P. (1970): "Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital", *American Economic Review*, 60 (1), 64-75.
- Parellada, M. y Duch, N. (2006): "Descentralización Autonómica y Sistema Universitario" *Mediteraneo Económico* nº 10, Fundación Cajamar, Almería.
- Rose-Ackerman, S. (1986): *The Economics of Nonprofit institutions*. New York: Oxford University Press.
- Rothschild, M., y White, L.J. (1995): "The Analytics of the Pricing of Higher Education and Other Services in which the Customers are Inputs", *Journal of Political Economy*, 103(3), 573-586.
- Salerno, C.S. (2002): "On the Technical and Allocative Efficiency of Research-Intensive Higher Education Institutions", *Unpublished doctoral dissertation. The Pennsylvania State University*: University Park, PA.
- Shepherd, R.W. (1953): *Cost and Production Functions*, Princeton: Princeton University Press.
- Siegel, D., Waldman, D., y Link, A. (1999): "Assessing the Impact of Organizational Practices on the Productivity of University Technology Transfer Offices: An Exploratory Study", *NBER Working Paper number W7526*.
- Toutkoushian, R.K. (1999): "The Value of Cost Functions for Policymaking and Institutional Research", *Research in Higher Education*, 40 (1), 1-15.
- Trillo, D. (2000): "Un análisis de la sensibilidad de los modelos de eficiencia de los departamentos de la UPC", en VII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Zaragoza.
- Trillo, D. (2001): "Modelos dinámicos de medición de la eficiencia: Una comparación de métodos en educación superior", en VIII Encuentro de Economía Pública, Universidad de Extremadura.
- Winston, G.C. (1999): "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education", *Journal of Economic Perspectives*, 13, 13-36.
- Winston, G.C. (2000): "A Guide to Measuring College Costs", en M.F. Middaugh (ed.), *Analyzing Costs in Higher Education: What Institutional Researchers Need to Know*, New Directions for Institutional Research, 106.
- Worthington, A.C. (2001): "An Empirical Survey of Frontier Efficiency Measurement Techniques in Education", *Education Economics*, 9(3), 245-268.

Cuadro 1. Inputs y outputs de la actividad universitaria

	Inputs			Outputs				
	PDI	PAS	Capital	Tesis	Publicaciones	Patentes	1er y 2º Ciclo	Doctorado
Universidad de Almería	710	436	11262	54	602	13	12503	585
Universidad de Cádiz	1268	672	26549	95	831	14	18162	710
Universidad de Córdoba	1034	620	37136	197	1665	18	15879	847
Universidad de Granada	3045	1712	69307	310	3455	34	53800	2606
Universidad de Huelva	661	376	13229	35	264	2	11914	330
Universidad de Jaén	819	382	15373	28	588	7	14542	389
Universidad de Málaga	1789	1185	3337	-	1433	36	37771	1076
Universidad Pablo de Olavide	381	237	6625	5	-	0	6803	253
Universidad de Sevilla	3618	2254	71650	303	2673	57	63358	3817
Universidad de Zaragoza	2452	1505	59345	213	2035	25	33964	2001
Universidad de Oviedo	1874	997	42372	160	2466	43	32737	1230
Universidad de les Illes Balears	808	475	935	36	830	8	11791	459
Universidad de la Laguna	1693	796	45573	140	1369	1	24576	1341
Universidad de las Palmas	1387	780	25805	86	519	2	22331	874
Universidad de Cantabria	901	508	19264	58	1015	22	12243	580
Universidad de Castilla la Mancha	1621	924	41289	63	843	3	29935	679
Universidad de Burgos	582	332	1031	32	250	1	8160	271
Universidad de León	821	544	15442	110	599	1	14640	656
Universidad de Salamanca	2037	1087	46120	164	1826	21	29610	2053
Universidad de Valladolid	2061	938	4891	137	1689	9	28800	1320
Universitat Autònoma de Barcelona	2331	1663	30355	307	4117	21	32433	3616
Universitat de Barcelona	3731	1988	6344	473	7774	23	55262	3009
Universitat de Girona	724	425	18935	30	551	2	10892	464
Universitat de Lleida	564	261	10637	31	335	1	8360	354
Universitat Politècnica de Catalunya	2224	1212	2858	178	2326	88	27899	2697
Universitat Pompeu Fabra	687	548	1767	36	247	1	8072	848
Universitat Rovira i Virgili	761	434	1295	77	996	6	11742	435
Universitat d'Alacant	1524	976	30829	72	1296	14	28250	1156
Universitat Jaume I	768	450	12473	37	631	0	13359	423
Universidad Miguel Hernández	623	271	1544	65	480	15	9091	463
Universidad Politécnica de València	2225	1450	39852	155	1128	148	34299	1773
Universitat de València	2991	1628	3949	322	4566	23	46989	2869
Universidad de Extremadura	1563	791	29385	-	1217	9	26061	932
Universidade da Coruña	1142	729	33180	62	730	22	22687	832
Universidade de Santiago de Compostela	1975	1130	6753	222	3872	42	34017	1518
Universidade de Vigo	1355	629	28793	75	1351	22	26652	997
Universidad de Alcalá de Henares	1217	683	28017	106	1551	23	17209	1247
Universidad Autónoma de Madrid	1913	858	31384	426	4077	35	27216	3576
Universidad Carlos III	1050	524	20053	65	539	12	15270	419
Universidad Complutense Madrid	5102	3509	8995	658	7500	88	76901	10559
Universidad Politécnica de Madrid	2801	2101	3696	171	1699	47	40267	2445
Universidad Rey Juan Carlos	737	345	1820	23	-	1	12905	377
Universidad de Murcia	1556	973	39941	88	1968	11	27603	1225
Universidad Politécnica de Cartagena	462	243	10687	10	133	2	5773	219
Universidad Pública de Navarra	643	392	13316	50	477	18	8116	703
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	3584	1144	4490	222	3480	16	50385	2015
Universidad de la Rioja	370	217	8827	22	278	3	6294	395

Fuente: Cifras y Datos, Fundación CYD

Cuadro 2. Eficiencia técnica de las universidades españolas. Modelo base.

	Rendimientos constantes	Rendimientos variables	Eficiencia Escala
Universidad de Almería	90,6	96,5	93,9
Universidad de Cádiz	75,6	78,0	96,9
Universidad de Córdoba	98,6	100,0	98,6
Universidad de Granada	93,4	100,0	93,4
Universidad de Huelva	88,2	95,5	92,4
Universidad de Jaén	90,2	99,9	90,3
Universidad de Málaga	100,0	100,0	100,0
Universidad Pablo de Olavide	88,0	100,0	88,0
Universidad de Sevilla	93,5	100,0	93,5
Universidad de Zaragoza	74,3	74,4	99,8
Universidad de Oviedo	96,7	99,2	97,5
Universitat de les Illes Balears	76,5	82,0	93,3
Universidad de la Laguna	79,8	80,2	99,4
Universidad de las Palmas	81,0	82,3	98,4
Universidad de Cantabria	79,1	89,8	88,1
Universidad de Castilla la Mancha	90,3	90,6	99,7
Universidad de Burgos	70,1	79,9	87,8
Universidad de León	98,2	100,0	98,2
Universidad de Salamanca	81,6	81,8	99,8
Universidad de Valladolid	76,0	77,2	98,5
Universitat Autònoma de Barcelona	91,5	91,9	99,6
Universitat de Barcelona	99,5	100,0	99,5
Universitat de Girona	76,2	81,5	93,5
Universitat de Lleida	77,4	98,4	78,6
Universitat Politècnica de Catalunya	93,3	93,3	99,9
Universitat Pompeu Fabra	71,3	84,6	84,4
Universitat Rovira i Virgili	85,3	92,0	92,7
Universitat d'Alacant	92,3	92,9	99,3
Universitat Jaume I	85,7	91,2	93,9
Universidad Miguel Hernández	99,7	100,0	99,7
Universitat Politècnica de València	100,0	100,0	100,0
Universitat de València	90,5	96,0	94,3
Universidad de Extremadura	83,6	83,9	99,7
Universidad da Coruña	97,6	99,2	98,3
Universidade de Santiago de Compostela	100,0	100,0	100,0
Universidade de Vigo	100,0	100,0	100,0
Universidad de Alcalá de Henares	83,1	85,9	96,7
Universidad Autónoma de Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Carlos III	75,8	79,3	95,7
Universidad Complutense Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Politécnica de Madrid	77,1	77,3	99,8
Universidad Rey Juan Carlos	88,9	100,0	88,9
Universidad de Murcia	93,8	94,6	99,1
Universidad Politécnica de Cartagena	62,9	89,3	70,4
Universidad Pública de Navarra	79,8	97,5	81,8
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	100,0	100,0	100,0
Universidad de la Rioja	92,2	100,0	92,2

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3. Eficiencia técnica de las universidades españolas. Modelo con capital.

	Rendimientos constantes	Rendimientos variables	Eficiencia Escala
Universidad de Almería	90,6	95,5	94,9
Universidad de Cádiz	74,9	75,9	98,6
Universidad de Córdoba	97,8	100,0	97,8
Universidad de Granada	93,0	100,0	93,0
Universidad de Huelva	88,2	94,6	93,2
Universidad de Jaén	91,5	99,9	91,5
Universidad de Málaga	100,0	100,0	100,0
Universidad Pablo de Olavide	88,0	100,0	88,0
Universidad de Sevilla	93,5	100,0	93,5
Universidad de Zaragoza	74,1	76,2	97,2
Universidad de Oviedo	96,7	99,3	97,3
Universitat de les Illes Balears	100,0	100,0	100,0
Universidad de la Laguna	79,6	81,6	97,5
Universidad de las Palmas	80,8	81,1	99,6
Universidad de Cantabria	79,1	86,4	91,6
Universidad de Castilla la Mancha	90,4	91,2	99,0
Universidad de Burgos	73,6	100,0	73,6
Universidad de León	95,9	100,0	95,9
Universidad de Salamanca	81,6	83,4	97,9
Universidad de Valladolid	85,8	86,1	99,7
Universitat Autònoma de Barcelona	91,6	92,2	99,4
Universitat de Barcelona	100,0	100,0	100,0
Universitat de Girona	76,2	79,7	95,6
Universitat de Lleida	78,1	97,5	80,1
Universitat Politècnica de Catalunya	100,0	100,0	100,0
Universitat Pompeu Fabra	71,3	100,0	71,3
Universitat Rovira i Virgili	91,0	100,0	91,0
Universitat d'Alacant	92,3	92,7	99,5
Universitat Jaume I	85,7	90,7	94,4
Universidad Miguel Hernández	100,0	100,0	100,0
Universitat Politècnica de València	100,0	100,0	100,0
Universitat de València	100,0	100,0	100,0
Universidad de Extremadura	83,6	85,5	97,7
Universidade da Coruña	97,6	99,2	98,4
Universidade de Santiago de Compostela	100,0	100,0	100,0
Universidade de Vigo	100,0	100,0	100,0
Universidad de Alcalá de Henares	83,1	85,0	97,7
Universidad Autónoma de Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Carlos III	75,4	77,3	97,5
Universidad Complutense Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Politécnica de Madrid	95,4	98,2	97,2
Universidad Rey Juan Carlos	100,0	100,0	100,0
Universidad de Murcia	93,8	94,4	99,4
Universidad Politécnica de Cartagena	62,9	75,6	83,2
Universidad Pública de Navarra	79,8	96,4	82,7
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	100,0	100,0	100,0
Universidad de la Rioja	92,2	100,0	92,2

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. Eficiencia técnica, asignativa y total de las universidades españolas.

	Eficiencia técnica	Eficiencia asignativa	Eficiencia total
Universidad de Almería	96,5	97,8	94,4
Universidad de Cádiz	78,0	99,2	77,5
Universidad de Córdoba	100,0	97,2	97,2
Universidad de Granada	100,0	100,0	100,0
Universidad de Huelva	95,5	98,4	93,9
Universidad de Jaén	99,9	95,4	95,3
Universidad de Málaga	100,0	100,0	100,0
Universidad Pablo de Olavide	100,0	100,0	100,0
Universidad de Sevilla	100,0	100,0	100,0
Universidad de Zaragoza	74,4	98,8	73,6
Universidad de Oviedo	99,2	98,5	97,7
Universitat de les Illes Balears	82,0	99,4	81,5
Universidad de la Laguna	80,2	99,8	80,1
Universidad de las Palmas	82,3	98,5	81,1
Universidad de Cantabria	89,8	99,2	89,1
Universidad de Castilla la Mancha	90,6	99,1	89,7
Universidad de Burgos	79,9	99,7	79,6
Universidad de León	100,0	97,0	97,0
Universidad de Salamanca	81,8	98,5	80,6
Universidad de Valladolid	77,2	98,2	75,8
Universitat Autònoma de Barcelona	91,9	90,6	83,2
Universitat de Barcelona	100,0	100,0	100,0
Universitat de Girona	81,5	98,3	80,1
Universitat de Lleida	98,4	90,1	88,7
Universitat Politècnica de Catalunya	93,3	99,0	92,4
Universitat Pompeu Fabra	84,6	87,7	74,2
Universitat Rovira i Virgili	92,0	98,8	90,9
Universitat d'Alacant	92,9	97,7	90,8
Universitat Jaume I	91,2	97,7	89,1
Universidad Miguel Hernández	100,0	100,0	100,0
Universitat Politècnica de València	100,0	100,0	100,0
Universitat de València	96,0	100,0	96,0
Universidad de Extremadura	83,9	98,6	82,7
Universidade da Coruña	99,2	96,0	95,3
Universidade de Santiago de Compostela	100,0	100,0	100,0
Universidade de Vigo	100,0	100,0	100,0
Universidad de Alcalá de Henares	85,9	98,5	84,6
Universidad Autónoma de Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Carlos III	79,3	99,9	79,1
Universidad Complutense Madrid	100,0	100,0	100,0
Universidad Politécnica de Madrid	77,3	95,5	73,8
Universidad Rey Juan Carlos	100,0	96,7	96,7
Universidad de Murcia	94,6	93,8	88,7
Universidad Politécnica de Cartagena	89,3	92,3	82,4
Universidad Pública de Navarra	97,5	98,8	96,3
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea	100,0	96,4	96,4
Universidad de la Rioja	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia

