

Estrategia en la universidad: ¿cuestión de calidad, gerencialismo y relaciones político-financieras?

University Strategy: Is It a Matter of Quality, Managerialism and Political/financial Strings?

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2011-361-136

Michele Giroto

Universitat Politècnica de Catalunya. Càtedra Unesco de Direcció Universitària. Barcelona, España.

Joan Mundet Hiern

Universitat Politècnica de Catalunya. Departament de Organització de Empreses. Barcelona, España.

Xavier Llinàs Audet

Universitat Politècnica de Catalunya. Càtedra Unesco de Direcció Universitària. Barcelona, España.

Resumen

Los sistemas de Educación Superior de buena parte de los países de la OCDE han experimentado cambios que los han reconducido hacia una mayor orientación al mercado. Esta tendencia, deseable o no, es algo incuestionable y, lejos de desaparecer, se expande como una consecuencia más de la globalización de la Educación Superior. Esta nueva realidad no ha estado exenta de polémicas e influye directamente en cuestiones como la identidad académica, el vínculo entre la figura del académico-gestor y el mercantilismo del conocimiento, la competencia entre instituciones y la calidad de los servicios educativos. Al mismo tiempo, tiene un impacto directo en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración e implementación de estrategias en las instituciones de Educación Superior. Los problemas vinculados al gerencialismo han sido ampliamente estudiados en el ámbito anglosajón y en algunos países europeos, aunque en el caso español no hay muchos estudios que analicen la influencia de este fenómeno en las prácticas estratégicas de las universidades. En este contexto, en una primera parte, el artículo introduce una reflexión teórica sobre el concepto del gerencialismo, sobre

las problemáticas involucradas en la elaboración de estrategias en las universidades y sobre la perspectiva de estas como práctica. En la segunda parte, el artículo utiliza un análisis de caso en una universidad española para reflexionar acerca de las prácticas existentes en el desarrollo de la estrategia y los factores que pueden influir en el proceso. Finalmente, se discuten las limitaciones del análisis y se presentan algunas reflexiones sobre la vinculación entre hacer estrategias y el concepto de gerencialismo. Se sienta entonces una base para estudios más amplios y comparativos sobre el sistema de Educación Superior español.

Palabras clave: estrategia, Educación Superior, plan estratégico, gerencialismo, calidad.

Abstract

Higher education systems in a good many OECD countries have experienced changes redirecting them towards greater market orientation. This trend, desirable or not, is unquestionable, and, far from disappearing, it is expanding as a consequence of the globalization of higher education. This new reality has not been free of controversy; it directly influences issues such as academic identity, the link between managers/academics and the mercantilism of knowledge, competition between institutions and the quality of educational services. It also has a direct impact on the decision-making process and the development and implementation of strategy in institutions of higher education. The ideas and impact of managerialism have been widely studied in the Anglo-Saxon area and in some European countries, although in the Spanish context the studies that analyze the trend's influences on universities' strategic practices are few. The first part of this article introduces a theoretical reflection about the concept of managerialism, the problems involved in strategizing in universities and the outlooks for universities' strategies as practices. A case study in a Spanish university is then used to reflect on existing practices in strategy development and the factors that may influence the process. Lastly, the limitations of the analysis are discussed, and reflections are offered regarding the relationship between strategizing and the concept of managerialism. A basis is laid for broader comparative studies in the context of the Spanish higher education system.

Key words: strategy, strategizing, higher education, strategic planning, managerialism, quality.

Introducción

El gerencialismo¹ se convirtió en el principal estilo de gestión en la mayoría de países de la OCDE como una respuesta a las demandas del entorno competitivo y de las presiones financieras. Este tipo de gobierno, según Currie, De Angelis, De Boer, Huisman y Lacotte (2003), sirve para incrementar la eficiencia y los resultados de la docencia y de la investigación. El gerencialismo, en cuanto importante conjunto de tecnologías y prácticas, puede contemplarse como un producto de la intersección de las racionalidades de las políticas neoliberales y de las recetas de la gestión empresarial. Su objetivo es hacer frente al desafío competitivo que impone la economía a escala mundial (Clarke y Newman, 1997). Meek y Davies (2009) distinguen algunas características de la nueva gestión pública² en el contexto universitario: una gestión institucional más fuerte, una mayor autonomía de las instituciones, rendición de cuentas y un control directo más débil por parte del Estado. También se caracteriza por la financiación basada en indicadores del rendimiento, una mayor diversificación del presupuesto, una mayor competencia entre las instituciones y una fuerte orientación al mercado.

Dentro de este contexto, etiquetas tales como «universidad emprendedora» (Clark, 1998), «universidades de éxito autosuficientes» (Shattock, 2003) o «espíritu emprendedor académico» (Etzkowitz, Webster y Gebhart, 2000; Shane, 2004) reflejan la idea de convertir a las universidades en organizaciones fuertemente vinculadas a las actividades económicas. En esta línea, la adaptación a la universidad de modas de gestión utilizadas en la empresa exige una interpretación más compleja, ya que no está exenta de problemas e influencias.

Esto nos lleva a considerar el concepto de gobernanza. Según Kim (2008), tras las distintas definiciones para este concepto, se encuentra una proposición sencilla: la gobernanza involucra cuestiones de poder. Así, el concepto de gobernanza puede ser entendido como un proceso estratégico institucional de toma de decisiones, en el cual se determina a quién involucrar y cómo y a quién rendir cuentas. Es decir, las relaciones externas de poder –por ejemplo, entre el Estado y las universidades– a

⁽¹⁾ Hemos optado por traducir el concepto de *managerialism* a la forma más comúnmente empleada en español (gerencialismo), la cual utilizamos a lo largo del texto.

⁽²⁾ La nueva gestión pública (NGP), término derivado de su equivalente en inglés *NPM –New Public Management–*, cuyo modelo es Estados Unidos, ha sido especialmente prominente en el Reino Unido y el mundo anglosajón. Sin embargo, el fenómeno alcanzó Europa continental a finales de 1990, haciendo uso de los esfuerzos de reestructuración realizados anteriormente.

menudo escriben o imponen las normas y reglamentos, así como las estructuras institucionales que definen e ilustran el poder en la distribución de los recursos, las funciones de los académicos y los modos de gestión y dirección de las IES. En ese sentido, la gobernanza no solo designa las normas, institucionalmente inscritas, sino también la capacidad de respuesta organizativa acerca de qué y para quién rendir cuentas. En el núcleo de estos cambios se encuentran las nuevas políticas del neoliberalismo y de la globalización económica, así como la demanda de una mayor rendición de cuentas por parte de las universidades.

En países como Australia, Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos el argumento de que la prestación de la Educación Superior es parte de un mercado no solo ha sido aceptado en el plan normativo, es decir, en el nivel de las políticas, sino que también ha influido en las reformas de la gobernanza de las universidades. El actual sistema de Educación Superior del Reino Unido, que se describe como «impulsado por el mercado» (Cowen, 2000), es un buen ejemplo de este fenómeno. Durante la última década, se observa en la literatura académica un discurso sobre el concepto de la gobernanza, según el cual se ha pasado de un sistema de profesorado a un sistema de gestores, que están cada vez más sujetos al mercado externo y a las regulaciones estatales. Dentro de este contexto, podríamos plantear hasta qué punto el concepto de gerencialismo ha influido en los sistemas de gestión de las universidades españolas y en los problemas que se derivan de la implementación de esta estrategia. Este artículo, por una parte, hace una reflexión teórica sobre dichos problemas; por otra, utiliza un análisis de caso en una universidad pública española para reflexionar, adoptando la perspectiva de la estrategia como práctica, acerca de los problemas encontrados en el desarrollo de la estrategia y acerca de los factores que influyen en el proceso. Finalmente, se discuten las limitaciones de la reflexión empírica y se relacionan futuras líneas de investigación.

Fundamentaciones teóricas

Concepciones del gerencialismo en la Educación Superior

Desde finales de los años ochenta, se ha observado en algunos países una tendencia dominante en las políticas públicas que consiste en la aplicación

de modelos de gestión del sector privado al sector público. Este modelo, denominado nueva gestión pública (NGP), se adoptó principalmente en el Reino Unido y Estados Unidos y se extendió a muchos países deseosos de encontrar soluciones adecuadas para hacer frente a las problemáticas de la gestión pública. La imposición y los efectos de este modelo han sido ampliamente estudiados en varios sectores (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996; Exworthy y Halford, 1999). En el sector de la Educación Superior, encontramos interesantes análisis en Australia (Marginson y Considine, 2001) y en el Reino Unido (Deem, 1998, 2007; Deem y Johnson, 2000; Deem y Brehony, 2005). En el caso español, hay escasos estudios teóricos o empíricos que analicen la influencia de las tendencias del gerencialismo en la gestión estratégica de las universidades. Podemos encontrar algunos ejemplos de estudios vinculados a esta temática (Villarreal, 2001, 2002; Michavila, 2004) o análisis más específicos como es el de Mora (1997). No obstante, estudios posteriores no han acompañado dichos avances.

El gerencialismo implica cambios de organización, de gestión y de cultura que están interrelacionados y que conducen a un sistema totalmente integrado de gestión y control, el cual, a su vez, es radicalmente diferente de la burocracia profesional (Hood, 1995). En este modelo, los profesionales están sometidos a un régimen riguroso de rendición de cuentas externo, mediante un seguimiento continuo, en el cual predomina el control de la calidad y del rendimiento (Morgan y Engwall, 1999). Desde principios de los años noventa, gobiernos de muchos países europeos han centrado el enfoque en una mayor desregulación y descentralización del proceso de toma de decisiones, lo cual dota de una mayor autonomía institucional a las IES e incentiva la creación de un mercado competitivo y el inicio de un comportamiento basado en tendencias mercantiles (Sporn, 2005). Las respuestas de las universidades a estos avances son evidentes, a saber: el fortalecimiento de las estructuras de liderazgo, la introducción de nuevos modelos de gobierno, el movimiento hacia mecanismos de control de la calidad, con la rendición de cuentas y el desarrollo del capital humano como factor primordial. La literatura permite apreciar cuatro modelos de NGP que representan las diferentes etapas y puntos de partida, tales como la búsqueda de eficiencia y de la excelencia, la reducción de personal y la descentralización, y la orientación al cliente (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996). Específicamente, en el sector de la Educación Superior, y en el contexto europeo, se dan cinco tendencias que están basadas en la ideología del gerencialismo: la autonomía, la expansión, la armonización,

la mercantilización y el control de la calidad (Sporn, 2005). De hecho, se observa el aumento de las políticas de Educación Superior en muchos países; reiteradas por estas tendencias, evidencian que el gerencialismo está definitivamente de moda (Bin Sirat, 2010).

Thornton (2004), al analizar la Educación Superior en Australia, señala que según el imperativo neoliberal de privatizar los bienes públicos y promover la competencia, un título universitario se ha convertido en una mercancía como cualquier otra susceptible de ser vendido dentro del mercado contemporáneo de la Educación Superior. Deem y Brehony (2005) sugieren que las nuevas ideologías de la gestión tienen un gran alcance, incluso en contextos como las universidades, que no estaban tradicionalmente asociados al *management*. Según Kim (2008), la paradoja en debate es que, hipotéticamente, las nuevas formas de gobernanza supondrían una mejora en el nivel de eficiencia y que las instituciones obtendrían más flexibilidad. Sin embargo, hasta ahora las pruebas disponibles demuestran justamente la aparición de nuevas y mayores rigideces.

Dentro de esta línea, Allen (2003) sostiene que el enfoque de gestión en las universidades tiende a contribuir a la creación de ambientes altamente inseguros que refuerzan un círculo vicioso: el personal está desmotivado, se conduce con cautela, está menos dispuesto a asumir riesgos y es más probable que se resista al cambio. Deem (2007) considera que los elementos del gerencialismo –en particular la búsqueda de la eficiencia, la descentralización de responsabilidades en los niveles más bajos de la organización y la preocupación para lograr el cambio cultural– han penetrado en las universidades del Reino Unido, en parte introducidos por presiones externas, por políticas de financiación y por la cultura de la rendición de cuentas. Este nuevo modelo corporativista se basa en el liderazgo de arriba hacia abajo, que impone un cambio en las universidades: se parte de un modelo basado en los órganos colegiados y se va hacia un modelo de gestión descentralizado, con responsabilidades compartidas. No obstante, según Elton (2008), no hay pruebas para apoyar este cambio y el corporativismo hace caso omiso de las diferencias esenciales entre universidades y empresas.

Los problemas del desarrollo de la gestión estratégica en el sector universitario

El modelo fuertemente basado en el gerencialismo no está exento de polémicas y críticas, ya que se vincula a la idea de que la universidad no

tiene un compromiso social, sino que responde ante los intereses económicos, no ante la comunidad o los empleados. La implantación en las universidades de la cultura empresarial, según indican algunos autores, es la representación mimética de fórmulas organizativas empresariales que, con el pretexto de la rentabilidad, la productividad, la competitividad, la calidad y la excelencia, promueven el abuso, la opresión, la intensificación del trabajo, la descualificación, y terminan por causar inseguridad, estrés, desgaste y malestar (Sennett, 2000). En una investigación sobre los gestores académicos y su vinculación con el gerencialismo en Reino Unido, Deem (2007) observa que, desde las grandes escuelas y facultades hasta los departamentos más pequeños, hay pocas pruebas de que determinadas formas de gestión sean más exitosas que otras. En las instituciones estudiadas, tanto el personal no académico como el académico mostró una gran lealtad a sus instituciones, aunque con frecuencia creía que estas estaban mal gestionadas, con muy poca dirección estratégica y con predominio de una comunicación inadecuada. Por otro lado, este autor advierte que las reformas políticas de la Educación Superior siguen avanzando y que es capital que las universidades se dediquen a seleccionar y formar a sus gestores-académicos, así como a equilibrar en mejor medida sus recursos y capacidades.

Como consecuencia de esta nueva realidad, se evidencia en la literatura que el sector universitario ha experimentado distintos cambios en diferentes contextos durante los últimos años. Por un lado, se observan los problemas de las demandas por relevancia, la integración de los *stakeholders* y la comercialización de los servicios; por otro lado, aparece la generación del conocimiento y el compromiso social. En esta línea, observamos los problemas de la relación entre la autonomía y la identidad académica (Hellstrom, 2004), el cambio continuo y las adaptaciones a las necesidades, teniendo en cuenta el contexto de la masificación de la enseñanza (Henkel, 2005; Kondakci y Van den Broeck, 2009; Margolis, 2004) o los problemas de la orientación al mercado y de la resistencia al gerencialismo (Anderson, 2008). Hay otros estudios que enfatizan la importancia de formular una estrategia bien definida, así como la de impulsar la innovación, con el objetivo de concretar respuestas más eficaces a los desafíos que el nuevo entorno competitivo impone a las IES (Buckland, 2009; Martínez y Wolverton, 2009). Por lo tanto, las universidades –principalmente las públicas– consideran crítica la necesidad de elaborar estrategias eficaces; sin embargo, sigue sin haber muchos

estudios sistemáticos que analicen el proceso de generación de estrategias y su puesta en práctica dentro de las instituciones –en particular en el contexto español– y los efectos que las diferentes tendencias del gerencialismo implican en las IES, en la identidad académica y en la calidad de los servicios universitarios.

El desarrollo de las distintas formas de gestión y de la dirección estratégica ha estado estrechamente vinculado con la propia estructura de las universidades, especialmente las públicas. Según Buckland (2009), a menudo las universidades se caracterizan por tener una estructura de célula en la cual la estrategia se desarrolla y mediante la cual los mandos intermedios, los grupos o los individuos pueden diseñar, innovar, aplicar y experimentar el éxito o el fracaso estratégico sin coherencia con otras unidades o con la propia institución. De este modo, las universidades se caracterizan porque presentan, entre otras idiosincrasias, objetivos ambiguos e intereses divergentes por parte de la comunidad académica, porque operan en un entorno cada vez más competitivo y porque sufren la imposición de impulsar su capacidad de gestión. Estas características pueden tener una influencia bastante relevante en cómo se utilizan herramientas específicas para el desarrollo e implementación de la estrategia y en los problemas y resultados que se perciben a partir de su aplicación. En consecuencia, las universidades se deben comprender en el marco de sus propias historias y contextos. Así pues, se requiere que las instituciones adquieran modelos y sistemas de gestión estratégica que reconozcan los problemas, los contextos y procesos que contribuyan a construir su cambio estratégico.

Así, la actividad de elaboración de estrategias y su puesta en práctica tiene que ser entendida dentro de un contexto institucional más amplio, enmarcado en la diversidad de intereses que caracteriza la acción colectiva. El concepto de acción colectiva (Townley, 2008) implica que un número de individuos tiene un interés colectivo. En la medida en que este interés es real, el recurso de la propiedad compartida tiene un valor que se puede transferir a todos los miembros. Por lo tanto, si hay pocos mecanismos o no hay ninguno para coordinar la acción de un grupo que comparte un interés por un recurso común, habrá un problema de acción colectiva. Este aspecto es especialmente relevante a la hora de entender las problemáticas del desarrollo e implementación de las herramientas de gestión estratégica, debido a que las respuestas colectivas a los asuntos estratégicos no son siempre homogéneas. Por ejemplo, Newton (2000) señala que los actores

institucionales dan significado a los diversos aspectos del sistema de calidad a medida que interactúan con él. En este sentido, no son receptores pasivos de los sistemas de gestión, sino que responden, se adaptan o incluso se resisten y, aunque estos comportamientos pueden seguir un patrón, no son uniformes. En una línea similar, Anderson (2008) sugiere, a partir de un estudio en universidades australianas, que la resistencia académica al gerencialismo es una fuerza que la gestión universitaria debe tener en cuenta. Las prácticas de gestión son rutinariamente subvertidas por las prácticas de resistencia desplegadas por los académicos. Por lo tanto, los académicos no son receptores pasivos de los cambios de gestión en la universidad.

De igual modo, la noción de *hacer estrategia* en las IES no se puede analizar y entender completamente sin vincular las prácticas estratégicas desarrolladas en las instituciones con el propio sistema de Educación Superior que imponen los modelos de gobernanza existentes. En el contexto español, tal como indica el Informe CINDA (2007), el cambio que el sistema universitario experimentó tras el inicio de la transferencia de las competencias en materia universitaria desde el gobierno central, a través del Ministerio pertinente, a los gobiernos de las comunidades autónomas, ha afectado a toda la organización de la Enseñanza Superior, incluidos los sistemas de gestión y las prioridades estratégicas. A partir de la Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1983) se intentó modernizar el gobierno de las universidades y del sistema universitario español. El modelo de gobierno adoptado a raíz de esta ley tuvo sus beneficios, como el fortalecimiento de la autonomía; sin embargo, son varios los aspectos que dejaron obsoleto dicho modelo. El tamaño y la burocracia de los órganos de gobierno, la ausencia de una orientación hacia la eficacia, la escasa actividad y participación de los consejos sociales, por ejemplo, han requerido una mayor modernización y flexibilización de la ley respecto al gobierno interno de las universidades (CINDA, 2007).

Con la promulgación de la LOU, se introdujeron cambios en el gobierno interno de las universidades. Con respecto a la autonomía universitaria, el sistema universitario español y su normativa han incorporado mecanismos de rendición de cuentas que se asocian a la tarea de los órganos de gobierno de estas instituciones. Por otro lado, la financiación pública es la principal fuente de financiación de las universidades públicas españolas; con este sistema, son las comunidades autónomas las que determinan los recursos que se destinan a las universidades públicas, en función del

propio sistema y de la política universitaria de cada comunidad. Respecto a los criterios de determinación, casi todas las comunidades autónomas se basan en la negociación; de hecho, para condicionar la financiación de las universidades al logro de objetivos de la política universitaria se ha venido utilizando de manera más intensa la figura del contrato-programa. El cumplimiento de dichos objetivos se sigue con mecanismos e indicadores que van midiendo los resultados y el alcance. En el ámbito institucional, en los últimos años, se ha observado el desarrollo de intensos procesos de planificación estratégica, con el objetivo de determinar las actuaciones prioritarias para el cumplimiento de los objetivos. A cambio de este cumplimiento, las universidades obtienen recursos adicionales para hacer frente a los compromisos que han pactado con la Administración pública. Esta herramienta no ha sido solo utilizada en el ámbito de las negociaciones entre universidad y Administración, sino que las universidades también la han incorporado a su gestión interna.

Así pues, se observan muchos avances y, según el informe CYD (2009), las universidades españolas han progresado en varios frentes, aunque les falta un buen camino para lograr una posición equilibrada en los ránquines internacionales; esto pasa por desarrollar una gestión interna mejor y por definir una estrategia bien marcada. Actualmente, los objetivos académicos de las universidades en España tienen poco en común con los objetivos que tenían cuando fue aprobada la Ley de Reforma Universitaria (1983). El contexto también es muy diferente, especialmente con la integración en el Espacio Europeo de Educación Superior. Por lo tanto, para alcanzar los objetivos fijados, las universidades deben adoptar estrategias apropiadas. Esto no es un asunto menor si se quiere que obtengan –cada una individualmente y el sistema universitario en su conjunto– mejores resultados y mejor calidad y, en consecuencia, una posición superior en el contexto europeo e internacional, dentro del actual escenario competitivo.

Explorando la estrategia como práctica

El problema de cómo la acción colectiva influye en el desarrollo de la estrategia y en su implementación ha llevado al surgimiento de una línea de investigación que tiene su foco en la «estrategia como práctica»³. En general, el énfasis en la práctica ilustra que la interacción entre los individuos, las actividades, las herramientas y el contexto en que se sitúan,

³ En inglés la literatura utiliza la abreviatura SasP para resumir el concepto de *Strategy as Practice*.

se encuentran socialmente integrados y se articulan y se interpretan a través de historias y narrativas que permiten dotar de sentido a los temas definidos. El énfasis en el análisis de las prácticas en las organizaciones se centra en la importancia de participar, interactuar y convertir al individuo en un miembro de una colectividad; también ilustra cómo estas interacciones funcionan para mantener la lógica de las acciones que nutren las prácticas (Townley, 2008). Particularmente con respecto a la investigación en el campo de la estrategia y del *management*, en el marco integrado del estudio de la SasP, propuesto por Whittington (1996), el concepto de *práctica* se refiere tanto a un nivel micro (el hacer de los actores) como a un nivel macro (las diferentes prácticas socialmente definidas a las cuales los actores recurren cuando hacen estrategia). De esta manera, la estrategia se lleva a cabo mediante el discurso y la acción individual y se encuentra contextualmente imbricada en un conjunto de relaciones sociales, políticas y económicas (Hendry, 2000). Por lo tanto, hacer estrategia –o *strategizing*⁴– implica una pluralidad de personas y se basa en la idea de que los actores de la organización garantizan la mediación entre la acción y el conocimiento mediante conversaciones en el día a día, de tal manera que contribuyen a la estructuración de los procesos de cambio estratégico (De la Ville y Mounoud, 2003). Por ello, generalmente, el lenguaje ocupa el centro de estas actividades y la estrategia se vincula a la acción y a las rutinas en las prácticas a través del lenguaje y del discurso (Rouleau, 2005).

Particularmente, los estudios que relacionan el *strategizing* con el contexto de la Educación Superior, principalmente por lo que se refiere al equipo directivo, se han centrado en la interacción entre el contexto organizativo, las personas y los patrones de las prácticas y rutinas que producen y son un producto de estas acciones. Por ejemplo, Jarzabkowski y Wilson (2002) han explorado cómo la estrategia se formuló y se implementó en una universidad del Reino Unido y llegaron a la conclusión de que, para entender cómo se aplica la estrategia, el análisis debe centrarse en cómo los patrones de las prácticas están asociados a las características tanto del equipo como de la institución en general. Del mismo modo, también otros elementos como la utilización del discurso y de la retórica son relevantes para entender las actividades de elaboración

⁴ *Strategizing* es un concepto encontrado en la literatura académica vinculada a la estrategia que define las actividades y acciones que implica llevar a cabo la estrategia. En este artículo empleamos *bacer estrategia* como traducción de este concepto, teniendo en cuenta su sentido más amplio: la *acción de bacer estrategia*.

de la estrategia y su posterior rendimiento. En esta línea, Jarzabkowski y Sillince (2007), también en un estudio centrado en el equipo directivo, demuestran que mediante la utilización del discurso y de la comunicación, los altos directivos pueden construir un contexto de compromiso relativo a múltiples objetivos estratégicos, que se encuentran asociados con el contexto histórico, con el grado en que la retórica de la cúpula directiva crea instancias de cambio en ese contexto y con la consistencia interna de las prácticas retóricas utilizadas por los altos directivos.

Por lo tanto, entender a las personas dentro de las acciones e interacciones que despliegan cuando hacen estrategia es en una de las cuestiones clave del *strategizing*. Asimismo, otro punto es conocer qué produce los instrumentos y herramientas –y cómo se producen– que los actores utilizan al *hacer estrategia* (por ejemplo, los planes estratégicos). Algunos estudios han explorado conceptos tales como «productores» y «consumidores» de la estrategia, específicamente respecto a la producción e implementación de planes estratégicos y sus efectos (Kahane, 2005; Palli, Vaara y Sorsa, 2009; Vaara, Sorsa y Pälli, 2010). Sin embargo, pocos estudios han tenido como eje central de análisis la producción de artefactos y textos estratégicos y su papel mediador entre las personas y las prácticas estratégicas, especialmente en el contexto universitario. En este sentido, Buckland (2009) afirma que *hacer estrategia* en el sector de la Educación Superior debe alejarse de la obsesión actual por la planificación estratégica y debe encontrar la manera de volver a conectar la gestión universitaria con las raíces de la formación de la estrategia, que se encuentran en la vida académica de la universidad moderna. Esto pasa por tener en cuenta las relaciones entre los diferentes niveles de la organización y las prácticas que se producen y se reproducen; el modo en que los actores toman posición en el proceso de producir y consumir estrategia (Giraudeau, 2008; Spee y Jarzabkowski, 2009); y la importancia del papel de los mandos intermedios (Balogun y Johnson, 2004) en el proceso de producción e implementación de la estrategia y del cambio estratégico.

Análisis de caso

Con el objetivo de reflexionar sobre el problema de *hacer estrategia* en las universidades –específicamente en el contexto de una universidad pública española– y relacionar los elementos que influyen en la implementación del proyecto estratégico, utilizamos un análisis de caso (Yin, 2003) que permite explorar el uso de la herramienta de planificación

estratégica en el marco de la negociación de los contratos-programa. El caso analizado tiene como protagonista a una universidad pública española, que ya ha aplicado herramientas de gestión e implementación de contratos-programa, tanto desde el punto de vista administrativo como en la gestión interna con las unidades. Dado que nuestro interés es explorar el despliegue y las interacciones entre el plan estratégico, los actores y las prácticas mediadas por el primero, un enfoque de análisis de caso único –aunque limitado en cuanto a las posibilidades de generalización– es apropiado para una comprensión interpretativa de los fenómenos en cuestión (Yin, 2003). Hemos aplicado un análisis discursivo y textual (Fairclough, 2003) para examinar los planes estratégicos desarrollados por la universidad y las narrativas de los gestores académicos, tanto en la cúpula directiva como entre los mandos intermedios. Esto nos ha permitido observar el complejo proceso de producción de la estrategia y su puesta en práctica. Nos interesaba, además, explorar los elementos que influyen en el proceso, en concreto el papel del plan estratégico, más allá de su función político-financiera, en el contexto del gerencialismo competitivo.

Recopilación de datos y análisis

Se ha utilizado dos grupos de datos empíricos: por un lado, los planes estratégicos desarrollados por la universidad y, por otra parte, los textos transcritos de entrevistas realizadas a miembros del equipo directivo y a mandos intermedios.

La universidad analizada ha implementado varios ciclos de planificación estratégica; para este estudio, el análisis se centró en un período concreto (1999-09), que supuso el examen de tres documentos estratégicos institucionales, mediante un análisis retrospectivo. Cada plan se vincula a diferentes períodos de mandatos rectorales y, para facilitar el análisis, nos referimos a los planes como Plan 1, Plan 2 y Plan 3.

El segundo conjunto de datos consiste en entrevistas con miembros del equipo directivo, vinculados a los procesos de toma de decisiones, y con mandos intermedios (directores de escuela, departamentos y de servicios). Las entrevistas fueron de carácter abierto, con una duración aproximada de una hora. Se grabaron y luego se transcribieron. El carácter abierto tenía el objetivo de facilitar que los entrevistados hablaran sobre su participación en el proceso de planificación estratégica de la universidad, sobre los elementos que influyen en la formulación e implementación de la

estrategia, así como sobre su percepción respecto a la función y el papel del plan estratégico en la universidad y en el desarrollo de sus tareas locales de gestión. El conjunto de datos se introdujo en un programa específico de análisis de datos cualitativos, para hacerlo más sencillo, aunque esto se hizo con el objetivo de ayudarnos a descomponer las unidades de análisis que nos interesaba explorar.

En la primera etapa del análisis, se llevó a cabo una lectura minuciosa de cada uno de los planes estratégicos institucionales y de sus respectivas memorias anuales. El análisis de contenido de los documentos se centró en identificar los principales componentes presentes en cada plan, tales como la mención de la misión institucional, los objetivos y prioridades estratégicas, así como la descripción de las acciones para alcanzar los objetivos. Hemos esbozado algunos aspectos base que sirvieron de guía para analizar la presencia de temas recurrentes a lo largo del período analizado. El esbozo de los aspectos base estaba vinculado a la identificación del foco de la estrategia, al desarrollo de la estrategia en el tiempo, a la coherencia entre los documentos estratégicos, a la presión sobre los recursos financieros, a la identificación de la asignación de recursos para cada objetivo, a las prácticas de implementación relacionadas, a la asignación de los actores responsables de llevar a cabo las acciones y a la identificación de resultados. Por lo tanto, el elemento central del análisis de los documentos fue la construcción de códigos de tipo exploratorio y descriptivo durante el proceso analítico. Al hacerlo, hemos tratado de centrarnos en la identificación de los conceptos clave que surgen de cada texto, en cuanto al estilo, el formato, las prioridades, las actividades y los componentes, teniendo en cuenta la relación intertextual de estos elementos en los diferentes planes estratégicos.

En la siguiente etapa del análisis, el foco se centró en las narrativas surgidas de las entrevistas con los miembros del equipo directivo y con los mandos intermedios, en lo que respecta a sus funciones y percepciones sobre la producción y reproducción del plan estratégico y sobre el papel del plan en la gestión de la universidad y en sus actividades locales. Se analizaron todas las entrevistas en términos generales. En primer lugar, identificamos los principales elementos (por ejemplo, los procesos, los actores, las actividades, los problemas y los resultados derivados, etc.). A continuación, se identificaron los principales aspectos que surgían en las narrativas y que se relacionaban con los analizados en los planes estratégicos de la universidad. El discurso institucional presente en los

textos se comparó con las narrativas de los diferentes actores. En una segunda etapa, se construyó una categorización de las narrativas individuales. Esta categorización nos ayudó a comparar y contrastar dichas narrativas y nos permitió asociarlas en racimos específicos, identificando narrativas de soporte, narrativas de oposición y narrativas neutras acerca del proceso de formulación estratégica y del papel del plan estratégico en el desarrollo de la universidad. A lo largo de este proceso, se compararon y contrastaron los patrones de interacción entre las narrativas individuales y los documentos estratégicos. La reflexión resultante de este proceso de análisis se discutirá en el siguiente apartado.

Discusión y reflexiones

El análisis textual de los tres planes estratégicos desarrollados por la universidad estudiada demuestra que las narrativas varían con respecto a los elementos clave, el formato y los argumentos. Cada uno de los planes analizados correspondía a un equipo rectoral diferente. Por lo tanto, los textos están fuertemente influidos por los cambios en la cúpula directiva. Pasando de un documento a otro, se observa una continuidad sin continuación, en otras palabras: no se evidencia claramente una cohesión que justifique el aprendizaje del proceso. La universidad mantuvo la apuesta inicial por la planificación, pero en el Plan 2 se observa una ruptura en los elementos clave, tales como la definición de la misión, de prioridades estratégicas, de los objetivos... Lo mismo ocurrió en la continuidad del Plan 2 al 3; lo cual invita a interpretar los documentos como partes aisladas. Los cambios que emergen de los tres planes estratégicos suponen más bien una ruptura radical y no parecen ser producto ni de una recursividad ni de una continuidad, lo cual coincide con los argumentos de Jarzabkowski y Wilson (2002).

Esto parece sugerir que la continuidad de la planificación no ha confluído en una coherencia dentro de la cultura de la institución, lo cual posibilita la interpretación de que el plan estratégico no pertenece a la universidad, sino al equipo rectoral vigente. Este hecho puede estar asociado, por un lado, con los problemas de la participación colectiva en el consumo e implementación de los planes estratégicos; y, por otro, a la

utilización del plan estratégico como una obligación política, como un instrumento administrativo imbricado en las prácticas institucionalizadas de la universidad. Estas dos interpretaciones van en consonancia con la argumentación de Hellstrom (2004), según la cual existe una dualidad entre establecer la visión, la dirección y la estrategia, y la ejecución y difusión de las rutinas para implementarlas. Dicha dualidad depende de mantener un contrato psicológico, o una relación precontractual con las partes interesadas de la comunidad académica. En el caso de la universidad analizada, estos contratos se basaban, sobre todo, en la obtención de los recursos económicos.

En línea con estas reflexiones, considerando los argumentos de Denis, Langley y Rouleau (2007) y desde una perspectiva de la práctica social, la formación de la estrategia no es solo una prerrogativa de la coalición dominante, sino también consecuencia de las acciones de un mayor número de actores –ya sean gestores o no–, lo que lleva a sugerir que el *hacer estrategia* en la universidad no se diferencia mucho de la «estructura celular» propuesta por Buckland (2009). Los textos no son deterministas y no presentan horizontes a corto plazo, sino que relacionan aspiraciones, pero en gran medida estas carecen de forma, no se conectan en gran parte con la gestión del proceso de la estrategia de la periferia. Los puentes construidos para cruzar la burocracia institucional (mencionados por uno de los entrevistados) refuerzan la perspectiva de las estructuras célula implicadas en el *hacer estrategia*, de acuerdo con la cual las prácticas locales y las iniciativas de éxito parecen funcionar independientemente de los resultados de la institución.

Por otro lado, si nos centramos en la perspectiva de que cualquier iniciativa estratégica necesariamente será construida, reconstruida y renegociada a través de prácticas y rutinas –tal como argumentan Lozeau, Langley y Denis (2002)–, se observa que la justificación y el formato de los planes están enmarcados por las exigencias y prescripciones de la financiación, y no tanto por estrategias emergentes o derivadas del trabajo diario o de un riguroso análisis del entorno interno y externo. *Hacer estrategia* es algo fuertemente vinculado a los números, reflexión que se ve reforzada por los puntos de vista de algunos mandos intermedios, que resaltan que el enfoque de la gestión se centra en los resultados aislados, que la preocupación de la cúpula directiva atañe sobre todo a la obtención de cifras globales; en cambio el camino acertado sería mirar de cerca los procesos o prácticas locales que generan dichos resultados.

Este aspecto puede sugerir que los elementos identificados en las narrativas de los miembros de la alta dirección no coinciden con los de algunos mandos intermedios respecto al papel central del plan estratégico, que puede estar muy influido por las rutinas y las prácticas institucionalizadas que crean un sistema de funcionamiento fundamentado en reglas de incentivos y compensaciones (Hendry, 2000). Por un lado, hay una relación de control por parte de la alta dirección de los elementos cuantitativos, en la que se basan las prácticas de negociación; por otro, la narrativa de los mandos intermedios sugiere que estas prácticas de negociación no van más allá del uso de los planes como un instrumento de puro control administrativo y que dichos planes no se aprovechan como herramienta para guiar orientaciones futuras. En consecuencia, no es posible garantizar una identificación y una afiliación con el proyecto estratégico. El análisis intertextual sugiere que las interacciones entre los planes estratégicos y los distintos actores dentro de la universidad se basaron sobre todo en la perspectiva de un sistema de reglas y prácticas institucionalizadas que promueven una innovación escasa y el desarrollo de la identidad institucional. Estas prácticas institucionalizadas se derivan en gran parte del propio sistema de gobernanza en curso, que refuerza las relaciones de poder sustentadas en una fuerte dependencia de indicadores cuantitativos económicos.

Si establecemos un paralelismo entre la literatura acerca del concepto del gerencialismo con las prácticas estratégicas observadas en el análisis de caso, es difícil dibujar un panorama claro acerca de los avances e influencias que se dan en el contexto español. Con todo, se puede sugerir que las prácticas estratégicas estudiadas denotan la influencia de una estrecha dependencia económica, tendencia que está presente en muchas universidades públicas españolas. Si recurrimos a los argumentos de Mora (1997), se puede observar que esta tendencia se ha mantenido en el tiempo, lo que muestra que las principales barreras para la introducción de criterios de mercado en el sistema de Educación Superior español están asociadas a la excesiva dependencia de las administraciones, tanto central como autonómica. Dentro de este panorama, planteamos algunas reflexiones acerca de las actuales prácticas estratégicas llevadas a cabo por las universidades españolas, tomando como punto de partida las evidencias provenientes del análisis de caso.

En primer lugar, habría que considerar hasta qué punto la estrategia desarrollada por las universidades públicas españolas introduce una

ventaja competitiva y potencia el rendimiento en la enseñanza y en el aprendizaje. Esto nos llevaría a reflexionar acerca del carácter problemático de la fuerte vinculación político-financiera con el Estado, que, al crear una cómoda situación de dependencia, podría limitar la innovación estratégica y la diferenciación en un contexto más amplio del sector de la Educación Superior. Este es un aspecto bastante relevante si consideramos el actual contexto de restricciones financieras que atraviesan las administraciones públicas.

Nos hemos centrado en una perspectiva en la que la estrategia se ve como una práctica y lo hemos hecho mediante un análisis de caso único; por lo tanto, queremos evidenciar las limitaciones del presente estudio a la hora de generalizar las conclusiones. Sin embargo, la finalidad era la utilización de un análisis de caso –aplicado a una universidad de relevancia nacional, con un importante registro histórico en la implementación de planes estratégicos–, para poder presentarlo como un paradigma que pudiera ser replicado en otras instituciones. Consecuentemente, las reflexiones introducidas por este estudio inicial, de carácter exploratorio, pretenden servir de base para la realización de estudios más amplios y comparativos, orientados a la comprensión de los factores, de las dinámicas, de los agentes internos y externos que generan culturas institucionales particulares y que, en consecuencia, acaban por definir los procesos de toma de decisiones, las prácticas estratégicas, la capacidad de modernización y adaptación a los actuales cambios y demandas (que ciertamente no dejan de estar bajo el influjo de las tendencias de la cultura gerencial). Finalmente, este primer estudio exploratorio propone una agenda de investigación orientada a examinar la vinculación del gerencialismo con la práctica real de la estrategia en las IES y sus consecuencias en el sistema de Educación Superior español y a ubicar el contexto nacional en el actual mercado competitivo de la Educación Superior.

Referencias bibliográficas

- Anderson, G. (2008). Mapping Academic Resistance in the Managerial University. *Organization*, 15 (2), 251-270.
- Allen, D. K. (2003). Organisational Climate and Strategic Change in Higher Education: Organisational Insecurity. *Higher Education*, 46 (1), 61-92.

- Balogun, J. y Johnson, G. (2004). Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking. *Academy of Management Journal*, 47 (5), 523-549.
- Bin Sirat, M. (2010). Strategic Planning Directions of Malaysia's Higher Education: University Autonomy in the midst of Political Uncertainties. *Higher Education*, 59 (4), 461-473.
- Buckland, R. (2009). Private and Public Sector Models for Strategies in Universities. *British Journal of Management*, 20 (4), 524-536.
- CINDA (2007). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press, Pergamon.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cowen, R. (2000). *Academic Freedom, the University and the Knowledge Economy*, vol. 2. Athens: Academic Society.
- Currie, J., De Angelis, R., De Boer, H., Huisman, J. y Lacotte, C. (2003). *Globalizing Practices and University Responses: European and Anglo-American Differences*. Westport: Praeger Publishers.
- De la Ville, V. I. y Mounoud, É. (2003). Between Discourse and Narration: How Can Strategy be a Practice? En B. Czarniawska y P. Gagliardi (Eds.), *Narratives we Organize by*, (95-113). Amsterdam: John Benjamins.
- Deem, R. (1998). New Managerialism in Higher Education – The Management of Performances and Cultures in Universities. *International Studies in the Sociology of Education*, 8 (1), 47-70.
- (2007). Managing Contemporary UK Universities – Manager-Academics and New Managerialism. *Academic Leadership Live. The Online Journal*, 1 (3).
- y Brehony, K. J. (2005). Management as Ideology: the Case of 'New Managerialism' in Higher Education. *Oxford Review of Education*, 31 (2), 217-235.
- y Johnson, J. R. (2000). Managerialism and University Managers: Building New Academic Communities or Disrupting Old Ones? En I. McNay (Ed.), *Higher Education and its Communities*, (65-84). Buckingham: Open University Press.
- Denis, J. L., Langley, A. y Rouleau, L. (2007). Strategizing in Pluralistic Contexts: Rethinking Theoretical Frames. *Human Relations*, 60 (1), 179-215.

- Elton, L. (2008). Collegiality and Complexity: Humboldt's Relevance to British Universities Today. *Higher Education Quarterly*, 62 (3), 224-236.
- Etzkowitz, H., Webster, A. y Gebhart, C. (2000). The Future of the University and the University of the Future: Evolution of Ivory Tower to Entrepreneurial Paradigm. *Research Policy*, 29, 313-330.
- Exworthy, M. y Halford, S. (1999). *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: Open University Press.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London: Longman.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. y Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fundación CYD (2009). *Informe CYD 2009*. Barcelona: Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- Giraudeau, M. (2008). The Drafts of Strategy: Opening Up Plans and their Uses. *Long Range Planning*, 41 (3), 291-308.
- Hellstrom, T. (2004). Between a Rock and a Hard Place: Academic Institutional Change and the Problem of Collective Action. *Higher Education*, 48 (4), 511-528.
- Hendry, J. (2000). Strategic Decision Making, Discourse, and Strategy as Social Practice. *Journal of Management Studies*, 37 (7), 955-977.
- Henkel, M. (2005). Academic Identity and Autonomy in a Changing Policy Environment. *Higher Education*, 49 (1-2), 155-176.
- Hood, C. (1995). Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.
- Jarzabkowski, P. y Sillince, J. (2007). A Rhetoric-in-Context Approach to Building Commitment to Multiple Strategic Goals. *Organization Studies*, 28, 1639-1665.
- Jarzabkowski, P. y Wilson, D. C. (2002). Top Teams and Strategy in a UK University. *Journal of Management Studies*, 39 (3), 355-381.
- Kahane, B. (2005). Les conditions de cohérence des récits stratégiques: de la narration à la nar-action. *Revue Française de Gestion*, 31, 125-147.
- Kim, T. (2008). Changing University Governance and Management in the UK and Elsewhere under Market Conditions: Issues of Quality Assurance and Accountability. *Intellectual Economics*, 2 (4), 35-42.
- Kondakci, Y. y Van Den Broeck, H. (2009). Institutional Imperatives versus Emergent Dynamics: a Case Study on Continuous Change in Higher Education. *Higher Education*, 58 (4), 439-464.

- Lozeau, D., Langley, A. y Denis, J. L. (2002). The Corruption of Managerial Techniques by Organizations. *Human Relations*, 55 (5), 537-564.
- Marginson, S. y Considine, M. (2001). *Enterprise University in Australia. Governance, Strategy and Reinvention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Margolis, E. (2004). The McDonaldization of Higher Education. *Journal of Higher Education*, 75 (3), 368-370.
- Martínez, M. C. y Wolverton, M. (2009). *Innovative Strategy Making in Higher Education*. Charlotte: Information Age Publishing.
- Meek, V. L. y Davies, D. (2009). *Policy Dynamics in Higher Education and Research: Concepts and Observations in Higher Education, Research and Innovation: Changing Dynamics*. Kassel: International Centre for Higher Education Research Kassel.
- Michavila, F. (2004). *University Strategy Consistent with Accreditation and Quality Assessment: The Spanish Experience*. Unesco Forum Regional Scientific Committee For Europe and North America: Managerialism and Evaluation in Higher Education. Paris, France, 4-5th November 2004.
- Mora, J.-G. (1997). Market Trends in Spanish Higher Education. *Higher Education Policy*, 10 (3-4), 197-198.
- Morgan, G. y Engwall, L. (1999). *Regulations and Organizations: International Perspectives*. London: Routledge.
- Newton, J. (2000). Feeding the Beast or Improving Quality?: Academics' Perceptions of Quality Assurance and Quality Monitoring. *Quality in Higher Education*, 6 (2), 154-163.
- Palli, P., Vaara, E. y Sorsa, V. (2009). Strategy as Text and Discursive Practice: a Genre-Based Approach to Strategizing in City Administration. *Discourse & Communication*, 3 (3), 303-318.
- Rouleau, L. (2005). Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day. *Journal of Management Studies*, 42 (7), 1413-1441.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Shane, S. (2004). *Academic Entrepreneurship. University Spinoffs and Wealth Creation*. Cheltenham (United Kingdom): Edward Elgar Pub.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. London: Society for Research in Higher Education, Open University Press.
- Spee, A. P. y Jarzabkowski, P. (2009). Strategy Tools as Boundary Objects. *Strategic Organization*, 7 (2), 223-232.

- Sporn, B. (2005). *Convergence or Divergence in International Higher Education Policy. Lessons from Europe*. Forum for the Future of Higher Education, 2003. Recuperado de <http://www.educause.edu/Resources/ConvergenceofDivergenceinInter/158699>
- Thornton, M. (2004). The Idea of the University and the Contemporary Legal Academy. *Sydney Law Review*, 26 (4), 481-502.
- Townley, B. (2008). *Reason's Neglect: Rationality and Organizing*. Oxford: Oxford University Press.
- Vaara, E., Sorsa, V. y Pälli, P. (2010). On the Force Potential of Strategy Texts: a Critical Discourse Analysis of a Strategic Plan and its Power Effects in a City Organization. *Organization*, 1-18.
- Villarreal, E. (2001). Innovation, Organization and Governance in Spanish Universities. *Tertiary Education and Management*, 7, 181-195.
- (2002). Improving Institutional Efficiency in the Spanish Higher Education System. *European Journal of Education*, 37 (1), 81-90.
- Whittington, R. (1996). Strategy as Practice. *Long Range Planning*, 29 (5), 731-735.
- Yin, R. K. (2003). *Applications of Case Study Research* (2nd ed.). Thousand Oaks (California): Sage.

Dirección de contacto: Michele Giroto. Universitat Politècnica de Catalunya. Càtedra Unesco de Direcció Universitària. Plaça Eusebi Güell, 6. Edifici Vèrtex, planta 2, despatx 204; 08034 Barcelona, España. E-mail: michele.giroto@upc.edu