

# LA UNIVERSIDAD PÚBLICA FRENTE A LA NUEVA LÓGICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEL MERCADO

*Ana M. García de Fanelli\**

## I. Introducción

Las investigaciones realizadas en la última década sobre los sistemas de educación superior (SES) latinoamericanos han arrojado luz sobre la presencia de nuevos procesos que están cambiando completamente la estructura y función de la universidad pública. Se ha estudiado así la expansión del sistema, fruto del crecimiento de la matrícula y de su diferenciación horizontal y vertical, la irrupción de nuevas instituciones de educación superior privadas y terciarias no universitarias, la emergencia de nuevos campos disciplinarios, la proliferación de cursos de posgrado y la diversificación de las fuentes de financiamiento. Simultáneamente con estos cambios en la estructura de los SES, los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas "modernizadoras" tendientes a elevar el grado de coordinación que estos tienen sobre la educación superior, a la par que han tratado de crear nuevos contextos competitivos en la asignación del presupuesto universitario.

En particular, los debates en el ámbito de la educación superior a principios de los años noventa han estado dominados por cuatro temas: i. La diferenciación y diversificación; ii. El desarrollo del sector privado; iii. El financiamiento diversificado y iv. Un nuevo contrato entre los sistemas y los gobiernos (Brunner, J.J. Coord. 1995).

Diversos trabajos han tratado de analizar estos procesos, algunos con una visión comparativa, otros centrados en casos particulares. En su mayoría existe un cierto convencimiento de que lo que está ocurriendo en la educación superior latinoamericana es -en términos de Clark (1983)- un avance simultáneo de la coordinación del estado y del mercado en la educación superior. La pregunta entonces es ¿qué efectos han tenido estos procesos sobre la universidad pública?

Al entrar en la segunda mitad de los años noventa, y cuando gran parte de las reformas se han comenzado a implementar, las instituciones de educación superior (IES) latinoamericanas sobrellevan, con variada intensidad, un conjunto de problemas post-reformas que comprometen sus proyectos académico-institucionales y el logro de los objetivos de eficiencia, calidad y equidad. Estos tres valores y -en particular los dos primeros- son los que han guiado el discurso de los programas de modernización de la educación superior en estas dos últimas décadas.

El debate que se desarrolló a fines de los años ochenta y a principios de los noventa en el campo académico y político giró en torno a acaloradas discusiones sobre si era o no adecuado que las IES se sometieran a procesos de evaluación o si era posible y correcto diversificar las fuentes de financiamiento

\* Investigadora del CONICET-CEDES, Profesora de la Universidad de Buenos Aires (UBA). E-mail: [anafan@clacso.edu.ar](mailto:anafan@clacso.edu.ar); fax: (541) 862-0805.

*Trabajo preparado para su presentación en la Sección de Educación Superior del XXI International Congress, Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24 a 26 de setiembre de 1998.*

vía el arancelamiento de los estudios y la vinculación con el sector productivo. Actualmente estos temas han cedido paso a otros relacionados con la implementación de estas políticas. Esto no significa, por supuesto, que el debate previo haya quedado completamente saldado<sup>1</sup> sino que se ha enriquecido pues ha pasado de un plano meramente discursivo a un análisis de los primeros efectos concretos que se observan tras la implementación de diversas políticas novedosas.

Es propósito de este trabajo desarrollar la nueva agenda de investigación teniendo en cuenta la mayor presencia del mercado y del estado en la coordinación del sistema de educación superior en América latina. Para ello, centraremos la discusión en los siguientes temas:

- Los espacios dentro de las universidades públicas donde prima la lógica del mercado.
- Las señales que emite el gobierno a través de la política educativa y su capacidad de regulación del sistema.
- La universidad en un contexto donde avanza tanto la coordinación del mercado como la del estado.

## II. La universidad ante una mayor exposición al mercado

El mero proceso de creación de nuevas instituciones públicas y privadas de educación superior dio pie en América latina al surgimiento de un contexto más competitivo. Las IES debieron entonces competir por recursos humanos, financieros y por prestigio dentro de sus respectivos ámbitos. Detrás de los argumentos que justificaron la fundación de IES estaba la posibilidad de crear precisamente esta situación más competitiva, suponiendo que gracias a ésta las IES se tornarían más eficientes y elevarían la calidad de sus productos. En la misma dirección ha contribuido la política de financiamiento que adjudica fondos sobre una base competitiva (vía

<sup>1</sup> En la Argentina, el arancelamiento de los estudios de grado sigue siendo un tema que genera conflictos. Aun cuando la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 autoriza el cobro de los mismos, las universidades públicas no han arancelado los programas de grado por la fuerte oposición que esta medida genera, especialmente, entre las agrupaciones estudiantiles.

contratos o concurso de fondos ante ciertos programas). Sin embargo, la sola competencia no implica que el mercado cumpla eficientemente su rol de coordinación conducente a una asignación más eficiente y a una mayor calidad de los productos. La competencia que conduce a estos logros es aquella que está gobernada por las reglas de intercambio que rigen una economía de mercado. Supone, en particular, que son los precios los que coordinan las diferentes acciones de los agentes en un mercado competitivo. Siendo así, ¿hay estructuras de mercado en la educación superior en América latina? Para reflexionar sobre esta pregunta es útil referirnos a la lectura que Clark (1983) realiza sobre el funcionamiento del mercado en la educación superior.

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

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

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

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

Una de las políticas impulsadas por los gobiernos latinoamericanos ha sido la descentralización salarial. Esta política está vigente en el caso de las universidades chilenas y con limitaciones se la ha incorporado en el sector universitario argentino y mexicano. En estos dos últimos países, un elemento que ha contribuido con la descentralización salarial ha sido la incorporación de políticas de incentivos a los docentes-investigadores, premiando en forma diferencial a aquellos que demuestran realizar actividad de investigación<sup>2</sup>. La realización de actividades de consultoría y la obtención de fondos para proyectos de investigación ha permitido también una mayor dispersión en los ingresos obtenidos por los docentes gracias a su inserción en el ámbito de una universidad o de varias IES al mismo tiempo<sup>3</sup>.

Finalmente, el mercado interinstitucional está regido por los intercambios no regulados que se dan entre los establecimientos, los cuales están centralmente determinados por la naturaleza de sus mercados de consumidores y de sus mercados

ocupacionales. En este mercado la reputación es la principal mercancía de intercambio. De algún modo, la incorporación de mecanismos que asignan fondos públicos a las universidades según una fórmula donde se premian los resultados alcanzados por éstas, llevaría a generar una situación competitiva en el mercado interinstitucional. Un ejemplo de ello es la política aplicada por Gran Bretaña para distribuir los fondos públicos a las universidades, en particular los fondos destinados a la actividad de investigación. Según Trow (1994) la evaluación externa vinculada con el financiamiento desempeñó allí en forma figurada el papel de la maximización de la ganancia en la empresa privada. La definición de un estándar mínimo permitía que los administradores en el gobierno y las agencias de financiamiento pudieran identificar y evaluar las fortalezas y debilidades de la empresa (universidad) y actuar como una herramienta analítica para el mejoramiento continuo del producto y para la disminución de su costo. Los fondos comenzaron a ser asignados entre los distintos departamentos según el ranking obtenido en publicaciones y en otros logros tales como los ingresos derivados de su vinculación con el sector productivo. Se realizaron también intentos de introducir competencia en la distribución de los fondos de enseñanza incorporando para ello un mecanismo de licitación (*tendering*)<sup>4</sup>. Por este medio se crearon, según Green (1995), situaciones de "seudomercado". La política pública creaba una "ficción" de mercado pues los precios de las carreras eran fijados por el gobierno y era éste quien juzgaba sobre la homogeneidad de los productos ofrecidos a cierto precio en términos de calidad.

2 Desde 1995 el estado argentino ha perdido la competencia que tenía en materia de remuneraciones del personal docente y no docente a favor de las universidades nacionales y la representación sindical de los trabajadores a través de negociaciones colectivas. El poder normativo ahora en manos de una Comisión Negociadora General (compuesta por los representantes de las Universidades y por la representación sindical) no se circunscribe a los aspectos salariales sino que abarca al conjunto de las cuestiones vinculadas con la relación de empleo. Si bien las universidades nacionales pueden fijar libremente su escala salarial en acuerdo con la representación sindical, hay límites a esta autonomía pues el estado fija ciertos contenidos mínimos de la negociación, cuya observancia son condición de validez de los acuerdos alcanzados en el marco del Programa de Reforma Laboral en marcha. Dichos contenidos mínimos para el personal docente contemplan pautas y mecanismos sobre tres temas: 1) la revisión de los regímenes de obligaciones docentes, 2) la revisión del régimen de antigüedades y 3) la revisión del régimen de incompatibilidades (Nagata 1998).

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

4 La oferta debía tomar la forma de ofrecer X lugares a Y libras por lugar y Z lugares a W libras, asumiendo que Y sería cuando menos un precio guía suministrado por el University Funding Council *sobre la base de los costos medios y W sería menor a Y*. El objetivo de la UFC era distribuir los fondos para la enseñanza de acuerdo a precios ofrecidos, sujetas las ofertas a controles de calidad.

En mayor o menor medida, en América latina también se ha comenzado a implementar criterios de distribución del presupuesto creando espacios de "seudomercado". Estos criterios tienden a premiar la eficiencia a través del empleo de indicadores de insumos o productos en la asignación de los fondos para la enseñanza o la investigación, buscando reemplazar los viejos mecanismos de distribución basados en la negociación política y la inercia de pasados presupuestos.

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

### III. Las señales y la regulación del gobierno

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

universitario. Con *timings* diferentes según los países, los gobiernos latinoamericanos respondieron a las presiones de la demanda, autorizando la creación de instituciones privadas.

Además de elevar el nivel de *consumer choice*<sup>5</sup> la expansión del sector privado permitía aminorar la carga del financiamiento de la educación superior sobre el estado, transfiriendo parte de la misma al sector privado. En Brasil esta fue una política implícita de la reforma de fines de los sesenta, que a la par que establecía un sistema de admisión muy estricto en las universidades públicas, favoreció que el exceso de demanda fuera absorbido por el sector privado, especialmente por los "establecimientos aislados", que en general eran de calidad inferior frente a otros sectores privados y públicos existentes. Sin alcanzar el alto nivel de participación del sector privado en la matrícula de Brasil (por encima del 60 por ciento) también en la Argentina y en México una política permisiva de sus gobiernos favoreció en los ochenta y principios de los noventa una explosiva expansión de establecimientos privados de calidad desigual.

Si bien la evaluación y la acreditación fueron de algún modo temas "importados" de la agenda internacional, la importancia de estos mecanismos fue rápidamente percibida en los SES latinoamericanos en tanto el mercado educativo era cada vez menos transparente y los productos en él ofrecidos de dudosa calidad (Kent 1997). En algunos casos estos mecanismos de evaluación o acreditación se han relacionado con la asignación de recursos públicos a las universidades, otorgándole así mayor autoridad a las señales que emanaban de estos procesos. En particular tuvieron este carácter los fondos que surgieron al amparo de programas globales de reforma universitaria, contando con el financiamiento de agencias internacionales como el BIRF o el BID. Este sistema de "fondos o ventanillas múltiples" ha ampliado los canales de distribución de los fondos públicos a las universidades, generando una fuerte competencia entre ellas e incluso, dentro de las universidades, entre distintas unidades académicas. Los fondos se distribuyen en función de una selección que realizan pares académicos, los cuales estudian las distintas propuestas a la luz de las prioridades fijadas por el gobierno. Ejemplos de ellos son el Fondo para el

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

Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) en la Argentina, el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES) en México y el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) en Chile.

Tanto los mecanismos de evaluación y acreditación hoy en marcha en estos países como los nuevos programas de financiamiento, están creando nuevas señales, tratando de pilotear la educación superior a distancia. Las externalidades asociadas con el consumo y la producción de educación, su carácter de bien meritorio y las imperfecciones en los mercados de capitales otorgan fundamento a este accionar del estado regulando la calidad del producto educativo y subsidiando su gasto. En una situación donde prima una situación de información imperfecta, como es la del mercado educativo, y donde no existe un mercado de capitales que permita superar los problemas de inequidad que introduce el cobro de los servicios educativos, las intervenciones gubernamentales pueden servir para mejorar el bienestar de la sociedad.

El tema crucial a discutir hoy es en qué medida las señales emitidas por el gobierno y sus políticas de regulación crean los incentivos apropiados para que se produzca una elevación de la calidad del producto universitario, brindan más información a los estudiantes - a la hora de elegir entre las cada vez mayores opciones que plantea el mercado educativo universitario- y contribuyen con la mejora de la gestión universitaria. Una primera mirada a lo ocurrido en los últimos años permite sugerir que los resultados de los procesos de control de calidad y los nuevos instrumentos de financiamiento no tienden a ser empleados para contribuir al reposicionamiento de la institución en el ámbito estratégico del mercado educativo y de la sociedad en general. Sin pretensión de exhaustividad, podemos ilustrar este punto comentando algunos problemas que se observan en los SES latinoamericanos. En particular en el caso argentino y mexicano, el bajo nivel de gasto en educación superior en relación con el PBI, conspira contra una reforma profunda del sistema.

Es posible distinguir dos grandes grupos de problemas emergentes a partir del nuevo papel del estado, agrupables bajo los títulos de "problemas en las señales" y "problemas en la regulación".

#### *Problemas en las señales*

1. Cuando el gobierno, a través de los mecanismos de evaluación o de financiamiento, emite una señal a las IES buscando a través de ella fomentar la eficiencia en la asignación de los recursos o la mejora

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

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

3. Las IES muchas veces no tienen los incentivos para brindar aquellos datos que sospechan pueden ser usados contra sus intereses o los de sus miembros. La política que elabora el gobierno estará basada entonces en información poco confiable y, por tanto, no se obtendrán los resultados esperados originalmente en términos de eficiencia y calidad. Este comportamiento de la organización y de sus agentes se exacerba cuando los recursos financieros con que cuenta la institución para el pago de sus docentes son escasos. Esto es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con el Programa de Incentivos a los Docentes- Investigadores que lleva adelante el gobierno en la Argentina. Para que los docentes de las universidades públicas pudieran percibir un plus salarial que fluctuaba entre 100 y 1000 dólares (según la dedicación y

categoría del docente), las IES debían categorizar a sus docentes en función de sus antecedentes académicos y actividad de investigación. En 1995 se realizó una revisión de las máximas categorías para garantizar criterios homogéneos y se halló que la mitad no había sido correctamente asignada, correspondiendo a categorías inferiores. Se generaron además otros efectos adversos, fruto de los requisitos que se pedían para acceder a este incentivo: realizar investigación y dictar al menos dos cursos por año. Estos fueron móviles para la realización de investigaciones de dudosa prosecución o para un incremento de los cursos ofrecidos (García de Fanelli 1997a).

4. Las señales tienden a otorgar mayor peso a ciertas actividades por sobre otras. Los académicos responden maximizando sus objetivos de elevar su nivel de ingresos y su prestigio volcándose a aquellas que otorgan mayor puntaje: la actividad de investigación más que la enseñanza, la enseñanza de posgrado más que la de grado, la publicación de artículos en revistas con referato en lugar de libros, la investigación de resultados de corto plazo frente a aquella de mayor horizonte temporal. Esta conclusión surge de un estudio realizado por Díaz Barriga (1997) del programa de incentivo a los docentes en México.

### *Problemas en la regulación*

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

2. Los resultados de los procedimientos de evaluación no suelen ser utilizados para mejorar el posicionamiento estratégico de la universidad en el nuevo entorno cambiante y tampoco logran que el

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

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

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

5. Las fallas de coordinación surgen también por la presencia de diversas instancias en la formulación e implementación de las políticas, las cuales cambian los objetivos originales. En 1998 en la Argentina, y como respuesta a los problemas señalados de selección de los beneficiarios del incentivo a los docentes-investigadores, se diseñó un nuevo mecanismo de categorización. Estuvo a cargo de esta tarea el Consejo Interuniversitario Nacional que agrupa a los rectores de las universidades nacionales. El esquema finalmente confeccionado otorga hasta 200 puntos tanto al que ocupa la máxima categoría en la dirección de

un programa de investigación como a un rector. El punto discutible aquí no es que se otorgue un alto puntaje a la actividad de gestión de máximo nivel pues, por su complejidad y responsabilidad, esta lo merecería. El problema es que el programa no fue creado para incentivar la gestión universitaria sino la investigación.

En resumen, podríamos concluir que uno de los temas de la nueva agenda de la educación superior es el análisis de la eficacia del papel del estado generando señales que timonean las instituciones universitarias a distancia a través de diversos programas de evaluación y financiamiento universitario. En particular interesa saber en qué medida su intervención está mejorando la calidad de las IES y tornando más transparente el mercado educativo. También importa analizar si gracias a su accionar se ha logrado contrabalancear las inequidades que surgen como efecto de una mayor exposición de las universidades al mercado y de la segmentación de los SES por calidad y costo. Finalmente es relevante evaluar el costo-efectividad de esta actividad en términos de recursos financieros y humanos comprometidos, tanto dentro de los ministerios de educación como en las propias IES.

#### IV. Problemas de gobernabilidad en las universidades públicas

##### *Diversificación de las fuentes de financiamiento*

Las universidades públicas deben hacer frente hoy a nuevas demandas y problemas que surgen a partir de su mayor exposición al mercado y la presencia de un estado "evaluador".

El mercado ingresa a la escena del entorno universitario en tanto los "clientes" (alumnos, empresas, comunidad local) compran "servicios" a las IES. Las IES reciben a cambio un aporte financiero (directamente desde la propia demanda o indirectamente desde el gobierno). Cada día más todo esto tiene lugar en un marco competitivo.

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

sos de posgrado y la vinculación entre la universidad y el sector empresario.

En el caso argentino, los programas de posgrado emergen en las universidades públicas en el marco de serios problemas de gestión y escasez de recursos humanos y financieros. En un intento por superar estos problemas, los posgrados comienzan a funcionar con una lógica más cercana al mercado que la que opera en el nivel del grado. En primer lugar, deben autofinanciarse, por lo cual recurren rápidamente al cobro de aranceles. En el espacio de la diversificación institucional y el crecimiento de las instituciones privadas, los posgrados públicos y privados compiten intensamente entre sí por alumnos, docentes y fondos públicos y privados. Son flexibles en su conformación: si no hay un número suficiente de alumnos que garantice el monto de recursos necesarios para cubrir los costos, el curso desaparece o se deja de dictar por uno o dos períodos. Esta oferta se evalúa por tanto no sólo en función de su pertinencia académica sino también según la viabilidad económica del proyecto<sup>6</sup>.

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

El funcionamiento más autónomo y desregulado del posgrado en la Argentina es fuente también de serios problemas en la gestión de la institución como un todo. En tanto los docentes por sólo dos horas o menos de clase en un curso de posgrado obtienen un ingreso equivalente a un docente de grado que dicta dieciséis horas por mes frente a alumnos, se pone en funcionamiento el mercado ocupacional generando un desplazamiento progresivo de los mejores profesores hacia el posgrado. La carga de trabajo en

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

este último nivel no sólo es mucho más baja por el menor número de alumnos sino también porque las condiciones de trabajo suelen ser mejores (García de Fanelli 1996).

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

Hasta el momento, los hechos positivos de esta vinculación para las universidades públicas argentinas son que los recursos aportados por esta actividad han contribuido con la mejora de su deteriorada infraestructura y en algunos casos han permitido actualizar las bibliotecas. Indirectamente, para el caso particular de los docentes involucrados en la actividad de vinculación, ésta aporta un incentivo económico más para permanecer en la institución, compensando así el reducido salario que perciben como docentes en el grado, el cual se ubica muy por debajo del costo de oportunidad de trabajar en el mercado profesional. Como efectos negativos podemos mencionar: la falta de transparencia en el manejo de los fondos determinada por la propia necesidad de una gestión más flexible de los contratos, siendo que la agilidad en los trámites no parece ser posible a través de los canales institucionalizados; la emergencia de conflictos y tensiones entre los docentes que participan en estas actividades de consultoría o venta de servicios y los que no lo hacen y recelos entre las unidades académicas que tienen más actividad de vinculación (p.e. administración y economía, ingeniería, bioquímica, ingeniería química, etc.) y aquellas que no tienen demandas importantes del mercado (humanidades, otras ciencias sociales).

Estos ejemplos nos sugieren tres interrogantes referidos a la capacidad de gobierno y gestión de las universidades públicas bajo las nuevas condiciones de funcionamiento:

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

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

3. ¿En qué medida puede afirmarse que la coordinación del mercado ha provocado que las IES respondan sólo a la maximización de oportunidades en el corto plazo, dejando de lado la optimización intertemporal de sus recursos? (Cáceres 1997). Es interesante constatar que esta pregunta surge en el

---

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

marco de un seminario sobre las universidades chilenas, las cuales son las más expuestas en América latina a la dinámica del mercado. Si las universidades confían en la coordinación del mercado para la definición de sus productos, señala Muga (1997: 30): "hay riesgos de sobreadaptación de las instituciones ante estímulos y señales que conducen a que primen consideraciones de corto plazo en la definición de los "productos", con menoscabo de las de largo plazo, las cuales guardan, sin duda, una más estrecha relación con las misiones institucionales de universidades que definen su quehacer en una variedad de funciones, una de las cuales es la docencia de pregrado". A partir de la experiencia chilena, Lemaitre (1997) observa que la demanda estudiantil en Chile está regida por consideraciones de corto plazo, siendo el riesgo que la universidad oriente su trabajo en función de una demanda que no está expresada en la dimensión y en los plazos que a la propia institución le interesaría. Lemaitre atribuye en parte este efecto a la ausencia de información que disponen los alumnos.

En la apreciación de Lemaitre se plantean dos problemas diferentes. En primer lugar, dejando de lado las consideraciones de tipo vocacional, es posible suponer que las carreras de corte profesional crecen porque las señales del mercado (nivel de salario, condiciones laborales, posibilidad de inserción en el mercado de trabajo) revelan a los estudiantes un exceso de demanda. Empero cuando la información que disponen los alumnos y sus familias es insuficiente, el mercado no logra una asignación eficiente de los recursos. En particular, puede ocurrir una expansión de la matrícula en carreras profesionales pero con un mercado de trabajo saturado como es el caso de las carreras "cuasiprofesionales" de las que nos hablan Moura Castro y Levy (1997). En segundo lugar, si la oferta de carreras se determina exclusivamente por la demanda de los estudiantes, es probable que algunas carreras con fuerte orientación hacia la investigación básica no reciban la atención que merecerían si fuera posible calcular las economías externas que estas pueden generar. En tal contexto la sociedad podría estar subinvertiendo en capital humano en algunos campos científicos. Desde la perspectiva de los estudiantes esta decisión puede ser perfectamente racional pues en América latina suelen ser escasos los recursos destinados a la investigación. Pero desde el punto de vista del bienestar de la sociedad no está claro que esto sea así. En algunas disciplinas del campo de las ciencias básicas en Chile, por ejemplo, se observa con preocupación que en el futuro no se podrá reemplazar a la actual generación de doctores.

### *La función de producción de la educación universitaria*

Además de estos nuevos temas de la agenda universitaria que ingresan de la mano del mercado, el estado "evaluador" y "financiador" genera también otras demandas sobre la gestión y el funcionamiento universitario. Como ya vimos, por medio de las actividades de evaluación y acreditación y la de asignación de fondos a través de fórmulas y contratos competitivos, el gobierno envía señales a las IES sobre cuál debería ser el camino correcto a seguir por la gestión académica y financiera de las universidades. Estas señales se suelen expresar a través de la utilización de criterios objetivos de calidad y eficiencia, sin embargo hasta el momento no está claro que provoquen los cambios deseados.

Entre los factores que inciden en este resultado podemos mencionar la aplicación sin discusión del concepto de función de producción en el ámbito de las universidades. Desde el informe Coleman a mediados de los años sesenta, donde se mostraba la importancia del entorno socioeconómico de las familias sobre el resultado del aprendizaje escolar, los economistas comenzaron a aplicar las teorías neoclásicas sobre el funcionamiento de las empresas a las instituciones escolares. Los avances realizados en este sentido han permitido identificar indicadores para medir la efectividad de ciertos insumos o procesos sobre el producto educativo. Sin embargo, tal como Carnoy (1995) y Levin (1995) lo destacan, el análisis en términos de una función de producción aplicado a las instituciones educativas presenta severos problemas teóricos. Dos temas son al respecto dejados de lado en dicha aplicación.

En primer lugar, no se toma en cuenta el enfoque pedagógico que está detrás de la función de producción, lo cual hace que sea muy difícil evaluar la actividad de enseñanza. Cuando se ha tratado de evaluar la labor académica de las universidades, hasta ahora los indicadores más a mano y objetivos han sido los vinculados con la investigación. Su aplicación no deja de generar numerosos efectos adversos<sup>8</sup>, entre ellos el más importante es que se está deteriorando la enseñanza (especialmente la de grado, que es la que está menos vinculada con la actividad de

---

<sup>8</sup> Ver por ejemplo el análisis de los efectos no deseados creados por estos mecanismos en Johnes y Taylor (1990).

investigación)<sup>9</sup> para favorecer a la actividad de investigación. Cuando se quiere medir la calidad o productividad de la actividad de enseñanza surgen diversos problemas. En particular, para medir adecuadamente la calidad del producto y su eficiencia se debería poder controlar los insumos con que cuentan los docentes (Johnes y Taylor 1990). En el caso de las universidades, el principal insumo son los propios alumnos, su perfil académico y su nivel de formación intelectual y capacidad. De ahí que autores como Hansen (1993) y Trow (1994) señalen que la actividad de enseñanza no es una "acción" sino una "transacción", no un resultado, sino un proceso, fruto de la interacción entre los docentes y los alumnos. Para evaluar la actividad de enseñanza se tendría que poder conocer el estilo y la orientación del profesor y la calidad y el interés de los alumnos en el curso. Frente a esta limitación en la construcción de indicadores válidos para la enseñanza, Trow considera que lo único que se puede hacer es mejorar el proceso de selección de los docentes y crear incentivos que actúen sobre su motivación interna (su sentido de orgullo, su compromiso intelectual con los temas de su interés y con su profesión, su amor a la enseñanza, etc.) Estas motivaciones, según Trow, no se generan con evaluaciones externas o con otro tipo de incentivos externos (García de Fanelli 1997c).

En segundo lugar, existen diferencias importantes en el plano organizacional (funciones objetivas, productos, gobierno, distribución de la autoridad) entre una universidad y una empresa. En las universidades no existe el objetivo de maximizar la ganancia que guía el proceso decisorio en las empresas. Se podría quizás hablar de una maximización de los ingresos de la institución, pero esto no es tampoco un objetivo que podamos siquiera suponer que guía la conducta de todos los actores que integran una universidad pública. Para ello sería necesario una concentración importante del poder de decisión en la cúspide de la institución. Por lo general esta no es la situación de las universidades. Como señala Clark (1983) se trata de instituciones de "base pesada", donde las comunidades disciplinarias detentan una cuota de poder y decisión importante por la propia naturaleza de la actividad académica o profesional que es intrínseca a las universidades. En definitiva, sólo

el conocimiento experto en una disciplina es el que puede guiar racionalmente ciertas decisiones que afectan la producción o transmisión de dicho conocimiento.

Hay además algunas consideraciones a tener en cuenta independientes de la organización de las universidades en general y más propias de las universidades latinoamericanas en particular que han seguido el modelo de Europa continental. En las universidades argentinas, por ejemplo, la organización en cátedras y los mecanismos de elección de las autoridades<sup>10</sup> explican que los decanos no tengan mucha capacidad de decisión y control sobre las actividades de las cátedras. Lo propio ocurre en la relación entre el rector y las facultades. Cuando los ejecutivos de estas IES llevan adelante procedimientos de evaluación o acuerdan contratos financieros con el gobierno, los incentivos que estas instancias podrían generar no se logran transmitir a la base. Por el contrario, tanto los nuevos mecanismos de asignación de fondos que se adjudican directamente a ciertos grupos de investigación o a carreras específicas, como las actividades vinculadas con la lógica de mercado, pueden provocar la atomización de la autoridad de la institución pero al mismo tiempo logran tener un impacto mayor sobre la base disciplinaria.

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

<sup>9</sup> Una encuesta realizada a los académicos ingleses muestra que sólo el 3 por ciento de ellos pensaba que el sistema de pagos recompensaba la enseñanza (Dearing Summary 1997).

<sup>10</sup> Los órganos colegiados, donde están representados los distintos claustros, eligen a los decanos y la asamblea universitaria (compuesta por el consejo superior, el rector, los decanos y representantes de los profesores, graduados y estudiantes) elige al rector.

## V. Reflexiones finales: ¿hacia una nueva agenda de educación superior latinoamericana?

La nueva agenda de la educación superior en América latina se configura alrededor de tres grandes ejes: 1) el papel regulador del estado; 2) los efectos del mercado y 3) la gestión y el gobierno de las universidades.

En cuanto al papel regulador del estado, es necesario evaluar la eficacia del estado promoviendo procesos de cambio tendientes a mejorar la calidad y la eficiencia de las universidades. En un primer momento, lo importante parecía ser "instalar la cultura de la evaluación" y la necesidad del "accountability". En esta nueva etapa, cuando estas prácticas mal o bien comienzan a ponerse en funcionamiento, es importante que nos preguntemos si impactan positivamente o no sobre los objetivos primarios de las universidades: la transmisión y la producción de nuevo conocimiento. Es relevante también que evaluemos el costo-efectividad de estas políticas, dados los recursos humanos y financieros comprometidos en su formulación e implementación.

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

La mayor presencia del mercado en la educación superior plantea al menos tres cuestiones de interés: la pertinencia de las nuevas actividades vinculadas con el mercado para la misión de la universidad, los problemas y desafíos que estas actividades generan a la gestión y gobierno de la institución y un excesivo énfasis en el corto plazo en desmedro de la definición

de objetivos de largo plazo en el plano institucional. Si bien el mercado comienza a adquirir un lugar privilegiado en los ochenta como mecanismo de coordinación frente a las "fallas del sector público", el mercado requiere de ciertas condiciones para funcionar eficientemente, muchas de las cuales no se cumplen en la provisión del servicio educativo. Se observa en particular que los agentes no tienen información adecuada para optimizar sus decisiones ni existe un mercado de capitales que permita financiar la inversión en educación para aquellos que no pueden afrontar los costos presentes. El funcionamiento del mercado puede contribuir a empeorar entonces la equidad del sistema en la medida que éste esté segmentado en instituciones con diferente calidad y costo, no estando todos los individuos en condiciones de igualdad en su proceso de elección. En este sentido, otra cuestión sería estudiar en qué medida el estado en los noventa ha tomando a su cargo la solución de los problemas que generan las "fallas de mercado", sea a través de implementar un sistema de ayuda económica a los estudiantes (becas o créditos) o brindando mayor transparencia sobre la calidad de las instituciones.

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

# Bibliografía

- Bruner, J.J. (Coord.) (1995) *Educación Superior en América Latina: una agenda para el año 2000*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Cáceres, C. (1997) "Oportunidades y restricciones a la administración de negocios en la educación superior", en Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Carnoy, M. (1995) "The Production of Education", en *International Encyclopedia of Economics of Education*. Second Edition. (Carnoy, M. Ed.). Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Clark, B. (1983) *The Higher Education System*, California, University of California Press.
- Díaz Barriga, A. (1997) "Los programas de evaluación (estímulos) en la comunidad de investigadores: Un estudio de la UNAM", en Díaz Barriga y Pacheco Méndez, T. *Universitarios: Institucionalización académica y evaluación*. México: UNAM.
- García de Fanelli, A. (1993) *La articulación de la universidad de Buenos Aires con el sector productivo: la experiencia reciente*. Buenos Aires, Estudios CEDES/96. Serie de Educación Superior.
- García de Fanelli, A. (1996) *Estudios de posgrado en la Argentina: Alcances y limitaciones de su expansión en las universidades públicas*. Buenos Aires, Estudios CEDES/114. Serie de Educación Superior.
- García de Fanelli, A. (1997a) Innovaciones en los mecanismos de financiamiento universitario: la experiencia de la Argentina, Chile y México. Buenos Aires, CEDES. A ser publicado en: *La educación superior, el estado y el mercado: Las reformas de los años noventa en América Latina*. México, Editorial de la Universidad Autónoma de México, en prensa.
- García de Fanelli, A. (1997b) *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: misión, demanda externa y construcción de un mercado académico*. Buenos Aires, Documento CEDES/117. Serie de Educación Superior.
- García de Fanelli, A. (1997c) Gestión de las Universidades Públicas. La experiencia internacional. Buenos Aires, CEDES, inédito, 1997.
- Green, M. (1995) "Transforming British Higher Education: a view from across the Atlantic", *Higher Education*, Vol. 29, N° 29.
- Hansen, L. (1993) "Bringing Total Quality Improvement into the college classroom", *Higher Education*, Vol. 25.
- Johnes, J. y Taylor, J. (1990) *Performance Indicators in Higher Education*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Kent, R. (comp.) (1997) *Los temas críticos de la educación superior en América latina. Estudios Comparativos*, México, Fondo de Cultura Económica, dos volúmenes.
- Lemaitre, M. J. (1997) "Impacto y distorsiones que ejercen sobre la misión institucional los distintos tipos de "negocios"", en Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Levin, H.M. (1995) "Raising Educational Productivity", en *International Encyclopedia of Economics of Education*. Second Edition. (Carnoy, M. Ed.). Oxford, Elsevier Science Ltd.
- Moura Castro, C. y Levy, D. (1997) *Higher Education in Latin America: Myths, Realities, and How the IDB can help*. Social Program Division, Inter-American Development Bank.
- Muga, A. (1997) "Comentarios a la presentación de la CPU", en Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Nagata, Javier (1998) "Ley de Presupuesto, Universidades Nacionales y Reforma Laboral", *La Universidad, Boletín Informativo*, Año 5, Nro 13, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Cultura y Educación.
- Pérsico, P. (Coord.) (1997) *La gestión universitaria en la diversidad de "negocios"*. Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria.
- Trow, M. (1994) "Managerialism and the Academic Profession: The Case of England", *Higher Education Policy*, Vol. 7, N° 2 11-18.