

Estrategia en la Universidad: ¿Cuestión de calidad, gerencialismo y relaciones político-financieras?

University Strategy: is it a matter of quality, managerialism and political-financial relationships?

DOI: 10-4438/1988-592X-RE-2011-361-136

Michele Girotto

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 con el mercantilismo del conocimiento, la competencia entre instituciones y la calidad de los servicios educativos, así como tiene un impacto directo en el proceso de toma de decisiones y en la elaboración e implementación de la Estrategia en las instituciones de educación superior. Las problemáticas del gerencialismo han sido ampliamente estudiadas en el ámbito anglo-sajón y en algunos países europeos, aunque en el caso español se observan escasos 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 el hacer estrategia en las universidades y, sobre la perspectiva de la estrategia como práctica. En la segunda parte, el artículo utiliza un análisis de caso en una universidad española, con la finalidad de reflexionar acerca de las prácticas existentes en el desarrollo de la Estrategia y qué factores pueden influenciar en el proceso. Finalmente, se discuten las limitaciones del análisis y se presentan algunas reflexiones sobre la vinculación del hacer Estrategia con el concepto del gerencialismo, introduciendo una base para la realización de estudios más amplios y comparativos en el ámbito del sistema de educación superior español.

Palabras clave: Estrategia, Educación Superior, Plan Estratégico, Gerencialismo, Calidad

Abstract

Higher education systems within several OECD countries have experienced relevant changes which have redirected them towards greater market orientation. This trend, desirable or not, is unquestionable, and far from disappearing, it is undergoing an important expansion as a consequence of the higher education globalization. This new reality has not avoided controversy and has a direct influence on issues such as academic identity, the manager-academic link to the knowledge marketization, competition between institutions and the quality of educational services and its outcomes; as well it has a direct impact on the development and implementation of strategy in higher education institutions. 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, scanty studies can be found which analyze the influences of these trends upon the strategic practices of the universities. In this context, at one hand, this article introduces a theoretical reflection about the concept of managerialism, as respect to issues involved in the strategizing in universities and about the strategy as practice perspective. At other hand, the articles uses a case study in a Spanish university in order to reflect on existing practices in developing strategy and what factors may influence within the process. . Finally, the article introduces the limitations of the analysis and draws on reflections regarding the relationship between strategizing at university with the concept of managerialism, introducing a basis for broader and comparative studies in the context of the Spanish higher education system.

Key words: Strategy, strategizing, higher Education, Strategic Planning, Managerialism, Quality.

Introducción

El concepto del 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 et al. (2003) sirve para incrementar la eficiencia y los resultados de la docencia y de la investigación. El gerencialismo como un importante conjunto de tecnologías y prácticas puede ser visto como un producto de la intersección de las racionalidades de las políticas neo-liberales y de las recetas de la gestión empresarial, con el objetivo de 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 institucional, 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 la universidad emprendedora (Clark, 1998), universidades de éxito auto-suficientes (Shattock, 2003) o el espíritu emprendedor académico (Etzkowitz et al., 2000; Shane, 2004), reflejan la idea de convertir a las universidades en organizaciones con fuerte vinculación a las actividades económicas. En esta línea, la adaptación de modas de gestión utilizadas en la empresa a la gestión universitaria, exige una interpretación más compleja, ya que no está exenta de problemas e influencias.

Esto nos lleva a considerar el concepto de "gobernanza" que según Kim (2008), detrás de 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 y cómo involucrar y a quién rendir cuentas. Es decir, las relaciones externas de poder, por ejemplo, entre el Estado y las universidades, a 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 sólo 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 neo-liberalismo

¹ Hemos optado por traducir el concepto del *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*", que utiliza los Estados Unidos como modelo, ha sido especialmente prominente en el Reino Unido y el mundo anglo-sajón. Sin embargo, el fenómeno alcanzó Europa continental a finales de 1990, haciendo uso de los esfuerzos de reestructuración realizados anteriormente..

y de la globalización económica, y la demanda de una mayor rendición de cuentas por parte de las universidades.

En países como Australia, Gran Bretaña, Canadá y EE.UU., el argumento de que la prestación de la educación superior es parte de un mercado no sólo ha sido aceptado en el plan normativo, es decir, en el nivel de las políticas, sino que también ha influenciado las reformas de la gobernanza de las universidades. El actual sistema de educación superior del Reino Unido, descrito como "impulsado por el mercado" (Cowen, 2000) es un buen ejemplo de este fenómeno. Se observa en la literatura académica un discurso considerable en la última década, sobre el concepto de la gobernanza, donde 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 del gerencialismo ha influenciado en los sistemas de gestión de las universidades españolas, y en las problemáticas derivadas a la hora de implementar la estrategia. El artículo por una parte, hace una reflexión teórica sobre estas problemáticas y por otra, utiliza un análisis de caso en una universidad pública española para reflexionar, desde una perspectiva de la estrategia como práctica, acerca de las problemáticas encontradas en el desarrollo de la estrategia y 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

Conceptos del Gerencialismo en educación superior

A partir de finales de los años 80, se ha observado en algunos países una tendencia dominante en las políticas públicas de la aplicación de modelos de gestión del sector privado al sector público. Este modelo, concebido como la Nueva Gestión Pública (NGP), se adoptó principalmente en el Reino Unido y los EE.UU. 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 et al., 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 caso de Mora (1997), aunque posteriores estudios no han acompañado dichos avances.

El gerencialismo implica cambios organizacionales, de gestión y culturales que están interrelacionados, y que conducen a un sistema totalmente integrado de gestión y control, que 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 continuo seguimiento, 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 hacia una mayor desregulación y descentralización del proceso de toma de decisiones, permitiendo una mayor autonomía institucional por parte de las IES, incentivando así la creación de un mercado competitivo, y el inicio de un comportamiento basado en tendencias del mercado (Sporn, 2005). Las respuestas típicas 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 presenta cuatro modelos de la 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 et al., 1996). Específicamente en el sector de la educación superior, y en el contexto europeo, cinco tendencias se basan 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 y en la terminología asociada, que evidencian que el gerencialismo está definitivamente en 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 para 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 asociadas con el management. Según Kim (2008) la paradoja en debate es que las nuevas formas de gobernanza supondrían una mejora en el nivel de eficiencia, y que las instituciones obtendrían más flexibilidad. Entretanto, 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, cauto, menos dispuestos a asumir riesgos y es más probable que se resistan al cambio. Deem (2007), considera que los elementos del gerencialismo, en particular la búsqueda de la eficiencia, la descentralización de responsabilidades a 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, partiendo de un modelo basado en los órganos colegiados hacia un modelo de gestión descentralizado, con responsabilidades compartidas. Entretanto, según Elton (2008), no hay pruebas para apoyar este cambio y el corporativismo hace caso omiso de las diferencias esenciales entre universidades y empresas.

Las problemáticas 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 concepción de que la Universidad no tiene compromiso social, sino que responde ante a los intereses económicos, no ante a la comunidad o a 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 causan, por lo tanto, 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 a los departamentos más pequeños, hay pocas pruebas de que determinadas formas de gestión fueron más exitosas que otras. En las instituciones estudiadas, el personal no académico y académico, presentaron una gran lealtad a sus instituciones, pero frecuentemente creían que sus instituciones estaban mal gestionadas, con muy poca dirección estratégica, con predominancia de una comunicación inadecuada. Por otro lado, advierte que las reformas políticas de la educación superior siguen avanzando, y que es capital, que las universidades se fijen en seleccionar y formar a sus gestores-académicos, así como equilibrar en mejor medida sus recursos y capacidades.

Como consecuencia de esta nueva realidad, se evidencian en la literatura distintos cambios experimentados por el sector universitario en los últimos años en diferentes contextos. Por un lado, se observan los problemas de las demandas por relevancia, integración de los stakeholders y la comercialización de los servicios, y por otro, 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 las problemáticas de la orientación al mercado y resistencias al gerencialismo (Anderson, 2008). Hay otros estudios que enfatizan la relevancia de la formulación de una estrategia bien definida así como la importancia 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; Martinez y Wolverson, 2009). Por lo tanto, la necesidad de la elaboración de estrategias eficaces se observa como un punto crítico por parte de las universidades, principalmente las públicas, sin embargo, sigue habiendo un predominio de pocos 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), las universidades frecuentemente se caracterizan por tener una estructura de “célula” en la cual la Estrategia se desarrolla y, mediante la cual los mandos intermedios, grupos o 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 por presentar, entre otras idiosincrasias, ambigüedad de objetivos, una diversidad de intereses por parte de la comunidad académica, por operar en un entorno cada vez más competitivo y por la imposición de impulsar su capacidad de gestión. Estas características pueden tener una influencia bastante relevante sobre cómo se utilizan herramientas específicas para el desarrollo e implementación de la estrategia y los problemas y resultados que se perciben a partir de su aplicación. En consecuencia, las universidades deben ser comprendidas en el marco de sus propias historias y contextos, donde 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 la 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 o ningún mecanismo para coordinar la acción de un grupo que comparte el interés en 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 temas 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 ella. En este sentido, no son receptores pasivos de los sistemas de gestión, sino que responden, adaptan o incluso 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 con la 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, el *hacer Estrategia* en las IES no se puede analizar y entender completamente, sin que se vincule las prácticas estratégicas desarrolladas en las instituciones, con el propio sistema de educación superior que impone 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 y estructura relacionada con la enseñanza superior, incluyendo los sistemas de gestión y las prioridades estratégicas. Ha sido a partir de la Ley de Reforma Universitaria – LRU (1983) que se intentó modernizar el gobierno de las universidades y del sistema universitario español. El modelo de gobierno adoptado a partir de esta ley tuvo sus beneficios, como por ejemplo, el fortalecimiento de la autonomía, sin embargo, son varios los aspectos que hicieron obsoleto dicho modelo. El tamaño y la burocracia de los órganos de gobierno, la ausencia de la orientación hacía la eficacia, la poca actividad y participación de los Consejos Sociales, han requerido mayor modernización y flexibilización de la Ley respecto al gobierno interno de las universidades (CINDA, 2007).

Con la promulgación de la LOU, se introdujo cambios en el gobierno interno de las universidades. Con respecto a la autonomía universitaria, el sistema universitario español y su normativa han introducido mecanismo de rendición de cuentas que se asocian a la tarea de los órganos de gobierno de estas instituciones. Por otro lado, la financiación pública representa la principal fuente de financiación de las universidades públicas españolas, donde los recursos públicos que se destinan a las universidades públicas son determinados por las Comunidades Autónomas en función de su propio sistema y política universitaria. Respecto a los criterios de determinación, casi todas las Comunidades Autónomas se basan en la negociación, y de manera más intensa se ha venido utilizando la figura del contrato-programa para condicionar la financiación de las universidades al logro de objetivos de la política universitaria. El cumplimiento de dichos objetivos se sigue con mecanismos e indicadores que van midiendo los resultados y el alcance de los mismos. A nivel de las instituciones, se ha observado en los últimos años 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 sus compromisos pactados con la Administración Pública. Esta herramienta no ha sido utilizada sólo en el ámbito de las negociaciones entre Universidad y Administración, se ha observado que las universidades también lo han llevado a la gestión interna.

Muchos avances se han observado, y según el informe CYD (2009) las universidades españolas han avanzado en varios frentes, aunque les falta un buen camino para lograr un equilibrado posicionamiento en los rankings internacionales, y esto pasa por desarrollar una mejor gestión interna y la definición de una estrategia bien marcada. Los objetivos académicos de las universidades en España actualmente tienen poco en común con los objetivos de cuando la Ley de Reforma Universitaria fue aprobada en 1983. El contexto también es muy diferente, especialmente con la integración del Espacio Europeo de Educación Superior. Por lo tanto, para alcanzar los objetivos fijados, las universidades deben adoptar estrategias apropiadas. Por lo que 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, consecuentemente un posicionamiento superior en el contexto europeo e internacional, dentro del actual escenario competitivo.

Explorando la Estrategia como Práctica

La problemática de la acción colectiva influenciando el desarrollo de la estrategia y su implementación, ha llevado al surgimiento de una línea de investigación que tiene su foco en la

Estrategia como Práctica³. En general, el énfasis en la práctica ilustra cómo la interacción entre los individuos, las actividades, las herramientas y el contexto en que se sitúan, se encuentran socialmente integrados y se articulan y se interpretan a través de historias y narrativas que permiten crear sentido sobre los temas definidos. El énfasis en el análisis de las prácticas en las organizaciones se centra en la importancia de la participación, en la interacción, la participación en la práctica, y en la conversión del individuo en un miembro de una colectividad y 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 nivel micro (el hacer de los actores) y al nivel macro (las diferentes prácticas socialmente definidas a las cuales los actores recurren al hacer estrategia). De esta manera, la estrategia se lleva a cabo a través del discurso y de la acción individual, y se encuentra contextualmente imbricada en un conjunto de relaciones sociales, políticas y económicas (Hendry, 2000). Por lo tanto, el hacer estrategia, o *strategizing*⁴ implica una pluralidad de personas, y se basa en la idea de que los actores organizacionales garantizan la mediación entre la acción y la cognición a través de 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 está el centro de estas actividades y es a través del lenguaje y del discurso que la estrategia está vinculada a la acción y a las rutinas en las prácticas (Rouleau, 2005).

Particularmente, los estudios que relacionan el *strategizing* con el contexto de la educación superior, principalmente a nivel del equipo directivo, se han centrado en la interacción entre el contexto organizacional, 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, llegando 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 con 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 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 a través de la utilización del discurso y de la comunicación, los altos directivos pueden construir un contexto de compromiso con relación 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 un 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 sus acciones e interacciones en el hacer estrategia, se constituye en una de las cuestiones clave del *strategizing*. Asimismo, otro punto es conocer qué y cómo son producidos los instrumentos y herramientas que los actores utilizan en el *hacer estrategia* (por ejemplo, los planes estratégicos). Algunos estudios han explorado conceptos tales como productores y consumidores de la estrategia, específicamente con relación a la producción e implementación de planes estratégicos y sus efectos (Kahane, 2005; Palli et al., 2009; Vaara et al., 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 el *hacer Estrategia* en el sector de educación superior debe alejarse de la obsesión actual con 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

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

⁴ El *Strategizing* es una definición encontrada en la literatura académica vinculada a la Estrategia, que define las actividades y acciones involucradas al llevar a cabo la estrategia. En este artículo empleamos "hacer estrategia" como la traducción de este concepto, teniendo en cuenta su sentido más amplio: la *acción de hacer estrategia*.

relaciones entre los diferentes niveles organizacionales y las prácticas que se producen y se reproducen, y cómo los actores se posicionan en el proceso de producir y consumir la estrategia (Giraudeau, 2008; Spee y Jarzabkowski, 2009), así como la importancia del rol de los mandos intermedios (Balogun y Johnson, 2004) en el proceso de producción y implementación de la estrategia y cambio estratégico.

Análisis de caso

Con el objetivo de reflexionar sobre la problemática 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) para explorar el uso de la herramienta de Planificación Estratégica en el marco de la negociación de los contratos programa. El caso analizado se caracteriza por una universidad pública española, que presenta un relevante antecedente en la aplicación de herramientas de gestión e implementación de contratos-programa, tanto a nivel de la Administración, como a nivel de 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 mismo, un enfoque de análisis de caso único, aunque limitado en términos de generalización, es sin embargo apropiado para una comprensión interpretativa de los fenómenos en cuestión (Yin, 2003). Hemos aplicado un análisis discursivo y textual (Fairclough, 2003) con el fin de examinar los planes estratégicos desarrollados por la universidad y las narrativas de los gestores académicos, tanto a nivel de la cúpula directiva, como a nivel de los mandos intermedios, de modo que nos permitiera 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, explorando el rol 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: (1) los planes estratégicos desarrollados por la universidad y (2) textos transcritos de entrevistas realizadas con miembros del equipo directivo y mandos intermedios. La universidad analizada ha implementado varios ciclos de planificación estratégica, entretanto para este estudio, el análisis se centró en un periodo concreto (1999-2009), que supuso el examen de tres documentos estratégicos institucionales, mediante un análisis retrospectivo. Cada plan se vincula a diferentes periodos 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, directamente vinculados a los procesos de toma de decisiones y mandos intermedios (directores de escuela, departamentos y de servicios). Las entrevistas fueron de carácter abierto, con duración de una hora aproximadamente, grabadas y posteriormente transcritas. El carácter abierto tenía el objetivo de facilitar a que los participantes 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, sobre su percepción respecto a la función y rol del plan estratégico en la universidad y en el desarrollo de sus tareas locales de gestión. Se introdujeron el conjunto de datos en un programa específico de análisis de datos cualitativos, con el fin de facilitar el análisis, aunque su particular uso se mantuvo vinculado en 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 la identificación de los principales componentes presentes en cada uno de los planes, 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 el análisis de la presencia de temas recurrentes a lo largo del período analizado. El esbozo de los aspectos base estaban vinculados con la identificación del foco de la estrategia, el desarrollo de la estrategia en el tiempo y la coherencia entre los documentos estratégicos, la presión sobre los recursos financieros, así como la identificación de la asignación de recursos para cada objetivo y las prácticas de implementación relacionadas, la asignación de los actores responsables en llevar a cabo las acciones y consecuente resultados identificados. 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 centrarse en la identificación de los conceptos clave que surgen de cada texto, en cuanto al estilo, formato, las prioridades, actividades, elementos y componentes, teniendo en cuenta la relación intertextual de estos elementos en los diferentes planes estratégicos.

En la siguiente etapa del análisis, el foco se ha centrado en las narrativas de las entrevistas con los miembros del equipo directivo y mandos intermedios, en lo que respecta a sus funciones y percepciones sobre la producción y reproducción del plan estratégico y el rol 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 principales, las actividades, problemas y resultados derivados, etc.). A continuación, se identificaron los principales aspectos en las narrativas en relación con los aspectos analizados en los planes estratégicos de la universidad, comparando el discurso institucional presente en los textos 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 las narrativas individuales de manera que nos permitió asociarlas en clústeres específicos, identificando narrativas de soporte, narrativas de oposición y narrativas neutras a cerca del proceso de formulación estratégica y rol 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 en conjunto con 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 una variabilidad en sus narrativas, con respecto a los elementos clave, formato, y argumentos. Cada uno de los planes analizados correspondía a un diferente equipo rectoral. Por lo tanto, los textos fueron fuertemente influenciados por los cambios en la cúpula directiva. Pasando de un documento al 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 aparentemente en el plan 2, se observa una ruptura en los elementos clave, tales como definición de la misión, prioridades estratégicas, objetivos, ocurriendo lo mismo en la continuidad del plan 2 al 3, sugiriendo una interpretación de los documentos como "partes aisladas". Los cambios que emergen de la producción de los tres planes estratégicos se caracterizan como una ruptura radical más que productos de una recursividad y continuidad, coincidiendo con los argumentos de Jarzabkowski y Wilson (2002).

Este aspecto puede sugerir que la continuidad de la planificación no ha confluído en una coherencia dentro de la cultura de la institución, dejando abierta a 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, a 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, visto como un instrumento administrativo imbricado en las prácticas institucionalizadas de la universidad. Estas dos interpretaciones van en consonancia con la argumentación de Hellstrom (2004), donde tanto la dualidad que implica establecer la visión, la dirección y la estrategia con la ejecución y difusión de las rutinas para implementarlas, dependen de mantener un contrato psicológico, o una relación "pre-contractual" con las partes interesadas de la comunidad académica. En el caso de la universidad analizada, estos "contratos" se basaban sobre todo, en una estrecha relación de obtención de los recursos económicos.

En línea con estas reflexiones, considerando los argumentos de Denis et al. (2007), y desde una perspectiva de la práctica social, la formación de la estrategia no es sólo 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 caracterización de la "estructura celular" propuesta por Buckland (2009). Los textos no son deterministas y no presentan horizontes a corto plazo, relacionan aspiraciones, pero en gran medida sin forma, que 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, mencionado por uno de los entrevistados, refuerza la perspectiva de las estructuras "célula" del *hacer estrategia*, en 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 argumenta Lozeau et al. (2002), se observa que la justificación y el formato de los planes se encuentran enmarcados por las exigencias y prescripciones de la financiación, más que en estrategias emergentes, o derivadas del "trabajo del día a día" o de un riguroso análisis del entorno interno y externo. La relación del *hacer estrategia* está fuertemente vinculada en torno a "números", reflexión que es reforzada por los puntos de vista de algunos mandos intermedios, que resaltan que el enfoque de la gestión se centra sobre resultados aislados, la preocupación por parte de la cúpula directiva recae sobre todo en 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 una falta de coincidencia entre los elementos identificados en las narrativas de los miembros de la alta dirección y de algunos mandos intermedios con relación al rol central del plan estratégico, donde el papel central de los diferentes documentos estratégicos en la práctica del *strategizing* (Hendry, 2000) puede estar estrechamente influenciada por las rutinas y las prácticas institucionalizadas que crean un sistema de funcionamiento fundamentado en reglas de incentivos y compensaciones. 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 y 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 puramente de control-administrativo, más que una herramienta para guiar orientaciones futuras, consecuentemente, puede no garantizar una identificación y 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 fomentan poca innovación 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 en base a una fuerte dependencia sobre indicadores cuantitativos económicos.

Se hacemos un paralelo 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 en el contexto español. Entretanto, se puede sugerir que las prácticas estratégicas estudiadas denotan la influencia de una estrecha dependencia económica, tendencia que se nota presente en muchas universidades públicas españolas. Si recorrimos a los argumentos de Mora (1997), se puede observar que esta tendencia se ha mantenido en el tiempo,

lo que refleja que las principales barreras para la introducción de criterios de mercado en el sistema de educación superior español está vinculado 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, teniendo como punto de partida las evidencias provenientes del análisis de caso. El primer planteamiento sería considerar hasta qué punto la Estrategia desarrollada por las universidades públicas españolas les abre una ventaja competitiva, potenciando un mejor rendimiento en la enseñanza y en el aprendizaje. Lo que consecuentemente nos llevaría a reflexionar acerca de la problemática 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. Aspecto bastante relevante si consideramos el actual contexto de restricciones financieras por los que pasan las administraciones públicas.

Nos hemos centrado en una perspectiva de la estrategia como práctica mediante un análisis de caso único, con lo que evidenciamos las limitaciones del presente estudio a la hora de generalizar las conclusiones. Entretanto, la finalidad era la utilización de un análisis de caso, aplicado a una universidad de relevancia nacional, con un importante histórico en la implementación de planes estratégicos, lo que nos ayudaría a utilizarla como un paradigma a ser replicado en otras instituciones. Consecuentemente, las reflexiones introducidas por este estudio inicial, de carácter exploratorio, tienen la finalidad de servir de base para la realización de estudios más amplios y comparativos, orientados a la comprensión de los factores, dinámicas, 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 ser influenciados por 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, posicionando 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*. Chile: Cinda - Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- CLARK, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press by Pergamon.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications Ltd.
- 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.
- CYD, FUNDACIÓN. (2009). *Informe CYD 2009*. Barcelona: Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- 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).
- DEEM, R. y BREHONY, K. J. (2005). Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217-235.
- DEEM, R. 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.
- 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 narration. *Revue Française de Gestion*, 31, 125-147.
- KIM, T. (2008). Changing University Governance and Management in the U.K. 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.
- MARTINEZ, M. C. y WOLVERTON, M. (2009). *Innovative Strategy Making in Higher Education*. Charlotte, NC: IAP - 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. (ed.) UNESCO Forum Regional Scientific Committee For Europe and North America: Managerialism and Evaluation in Higher Education. Paris, France, 4-5 November 2004, pp. 102-106.
- 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, UK: Edward Elgar Pub.
- SHATTOCK, M. (2003). *Managing Successful Universities*. London, UK: 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.
- 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.
- VILLARREAL, E. (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. ed.). CA: Sage Publications, Inc.

Fuentes electrónicas

SPORN, B. (2005). *Convergence or divergence in international higher education policy. Lessons from Europe*. Forum for the Future of Higher Education, 2003. Obtenido el día 20 de septiembre de 2010 desde:

<http://www.educause.edu/Resources/ConvergenceofDivergenceinInter/158699>

Dirección de contacto: Michele Girotto. 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.girotto@upc.edu

en prensa / in press