

# Una propuesta analítica para el estudio del cambio en las instituciones de educación superior

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN\*

El objetivo de este trabajo es ofrecer una propuesta analítica que contribuya a explicar de manera integral el cambio institucional que se registra en las instituciones de educación superior de distinto régimen jurídico, como resultado de la articulación entre factores organizacionales endógenos y exógenos a las universidades. Se aborda la perspectiva intersectorial público-privada como parte de un análisis del cambio en el ámbito de la educación superior a partir de lo que la autora ha denominado denominado isomorfismo burocrático. El interés por una complementariedad analítica responde a que si se adoptan ambas perspectivas, la intersectorial y la organizacional, el cambio universitario quedaría explicado de manera más completa, de tal forma que es posible dar cuenta de que las universidades cambian a su ritmo y en función de su singularidad organizacional, dando lugar a tipos específicos de cambio universitario.

*The purpose of this article is to offer an analytical proposal which contributes to explain comprehensively the institutional changes within higher education institutions with different legal structures as a result of the articulation between internal and external organizational factors. The intersectorial public-private perspective is seen as a part of the analysis of change within higher education starting from what the author calls bureaucratic isomorphism. The interest towards an analytical complementarity responds to the fact that if both perspectives, the intersectorial and the organizational as well, are adopted, the change within universities could be explained in a more comprehensive way, and this would make possible to show how universities are changing at their own rhythm and according to their organizational peculiarities, giving birth to specific types of university change.*

Cambio institucional/ Isomorfismo burocrático/ Cambio endógeno/ Cambio exógeno/ Heterogeneidad en el cambio  
*Institutional change / Bureaucratic isomorphism / Internal change / External change / Heterogeneity within change*

Recibido: 15 de enero de 2006

Aprobado: 28 de marzo de 2006



\* Profesora-investigadora de tiempo completo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México. Es coordinadora de los programas de maestría y doctorado en ciencias sociales en la misma institución. Obtuvo el doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política, en FLACSO. Es miembro del SNI. Recibió el Premio ANUIES 2004 en la categoría a la Mejor tesis de doctora-

do en el tema de educación superior. Entre sus publicaciones más recientes están: Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA. México, ANUIES, 2005 y “El impacto de la evaluación externa en dos instituciones de educación superior en México: la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y la Universidad Iberoamericana”, en Perfiles Latinoamericanos, núm. 25, año 12, diciembre 2004.

1. Las instituciones de educación superior es un término genérico que puede estar referido a distintos tipos de instituciones del sistema educativo superior, como las universidades, universidades tecnológicas, o tecnológicos, sin embargo, en este trabajo nos referimos con IES básicamente a las universidades.

2. Dos elementos clave en esta definición son: *a)* la aplicación sistemática, lo cual implica la implementación de procesos evaluativos a largo plazo y *b)* la medición de la calidad mediante la asignación de valores. La evaluación puede ser de origen interno, la que realizan las propias universidades, o de naturaleza externa, la que proviene directa e indirectamente desde la esfera gubernamental mediante la participación de una agencia nacional de evaluación.

3. Siguiendo a Max Weber (1944, 1984), los elementos centrales que conforman una organización burocrática son seis: *a)* una definición clara de la división del trabajo (actividades y responsabilidades); *b)* una estructura jerárquica que define relaciones entre superiores y subordinados; *c)* la existencia de normas formales que orientan los criterios de desempeño; *d)* el reclutamiento de los miembros de la organización según criterios de especialización y experiencia, *e)* las tareas asignadas se vislumbran como parte de una carrera o vocación profesionales y *f)* la autoridad y los deberes están asociados a las posiciones y no a las personas. Los principios centrales de este modelo burocrático racional son tres:

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es ofrecer una propuesta analítica para explicar el cambio que se registra en las instituciones de educación superior (IES), como resultado de la articulación entre factores organizacionales endógenos y exógenos a las instituciones educativas. Esta propuesta se hace a propósito de explicar analíticamente el cambio universitario en IES de distinto régimen jurídico a partir del impacto de la evaluación externa orientada al mejoramiento de la calidad educativa.

La atención en este trabajo está puesta en la relación entre la evaluación de la calidad y el cambio institucional en el ámbito de la educación, particularmente en las instituciones de educación superior.<sup>1</sup> Se entiende por evaluación de la calidad el uso de cualquier medición sistemática de la operación o resultados de las distintas actividades que comprenden los servicios de educación superior (investigación, docencia, difusión de la cultura y gestión institucional), mediante un conjunto de mecanismos que constituyen un sistema de supervisión de la calidad que cada universidad diseña, implementa y, en algunos casos, adopta del exterior de acuerdo con su propia configuración institucional, intereses, necesidades y propósitos.<sup>2</sup>

Por su parte, el cambio institucional lo entendemos como el resultado de un proceso de ajustes incrementales al conjunto de reglas, normas y cumplimientos obligatorios (North, 1990, 1993, p. 110), referidos a la evaluación en el marco de las universidades como parte de un proceso de cambio más amplio que se registra en el ambiente o contexto de éstas. Los cambios en el ambiente se observan a partir de una nueva regulación gubernamental que se instrumenta mediante la introducción de mecanismos de supervisión de la calidad en las instituciones. Así, el estudio del cambio, en este trabajo, está referido a la adopción de nuevas reglas externas de evaluación y a su articulación con el sistema interno de evaluación en el contexto de las instituciones de educación superior.

Dos planteamientos generales que están referidos al cambio y que son indispensables para comprender la dinámica de éste en la enseñanza superior son: en primer lugar, que el cambio no tiene un origen explicativo monocausal, ya que casi siempre es resultado de un proceso donde convergen distintos factores, y no de un momento específico, aunque con frecuencia esto último se relacione con una decisión particular (North, 1993). Por esta razón, no es conveniente aislar la relación evaluación y cambio sino más bien ubicarla en un contexto más amplio, en el de

la administración pública y las políticas de educación superior. Además de lo anterior, es importante considerar los aspectos organizacionales que otorgan particularidad a los sistemas de educación superior (SES) y a las IES porque los resultados del cambio en la educación superior pueden explicarse, en gran medida, en función de la particularidad organizativa de los SES (Clark, 1983, 1991; Brennan, 1997; Brennan y Sha, 2000). El segundo planteamiento es que el cambio puede desencadenar dos tipos de resultados que no son mutuamente excluyentes: la diferenciación o la homogeneidad interorganizacionales.

Por diferenciación (o heterogeneidad) entendemos que el cambio en el contexto en el cual se desarrollan las IES puede dar lugar a la existencia de distintos modelos de universidades, en función de sus orígenes, historia, y configuración institucional; mientras que la homogeneidad da cuenta de la posibilidad de que el cambio en el ambiente produzca cierto tipo de convergencias o semejanzas entre instituciones distintas. Ambos resultados son posibles de manera simultánea dependiendo del nivel donde se registre el impacto del cambio.

La revisión teórico-analítica que se ofrece aquí se hace tomando como referencia las distintas teorías que explican el cambio desde una perspectiva organizacional. Existen teorías que ponen mayor énfasis en el análisis intraorganizacional, y otras que se centran en el análisis interorganizacional (Jaffee, 2001). En las primeras, la atención analítica se centra en las interacciones internas y características de las organizaciones, por lo cual comprende aspectos relacionados con las estructuras, procesos y dinámicas internas, tales como las relaciones laborales, las interacciones formales e informales entre los miembros que constituyen a la organización, el diseño organizacional interno, los métodos de supervisión o control, así como la cultura organizacional. Desde la perspectiva de estas teorías organizacionales, una organización se concibe como un sistema cerrado, en el cual el cambio en las organizaciones se explica a partir de la manera en que se articulan sus estructuras, procesos y rasgos internos con la toma de decisiones.

Entre los principales aspectos internos que se consideran desde distintas perspectivas teóricas para explicar la forma en que se constituyen y funcionan las organizaciones destacan: *a)* la estructura formal y la informal que dan cuenta de la organización y los procesos, es decir, la forma en que se desarrollan las actividades sustantivas, las relaciones e interacciones de intercambio entre los miembros que conforman una organización, y el cumplimiento de metas en las organizaciones; *b)* la forma-

la formalización, entendida como la explicitación de reglas, procedimientos y regulaciones; la instrumentalización, referida al vínculo medios-fines, y en este sentido, la organización se concibe como una estructura interna diseñada para llevar a cabo propósitos particulares, lo cual hace de la burocracia un instrumento organizacional racional, y la autoridad legal-racional; legal porque se fundamenta en la posición formal de la autoridad, y racional porque se cuenta con el consentimiento de los subordinados de que ésta es el mejor medio para cumplir con los objetivos de la organización.

4. El cambio como un proceso de adaptación es analizado por distintas teorías organizacionales, entre las cuales destaca la teoría de la contingencia, la cual sostiene que la adaptabilidad de las organizaciones a su ambiente depende de la estabilidad o incertidumbre de éste, de tal forma que cuando el ambiente es estable las organizaciones cuentan con mejores condiciones para formalizar e institucionalizar prácticas o rutinas, y lo contrario sucede cuando el ambiente es inestable o incierto (Lawrence y Lorsch, 1967). Desde esta perspectiva, lo más importante para las organizaciones es identificar la mejor estrategia para hacer frente a los cambios en el ambiente.

5. Desde la teoría ecológica de la organización, la atención analítica se focaliza en la población organizacional, la cual se concibe como un grupo de organizaciones que llevan a cabo funciones y actividades similares, compiten con otras

y utilizan el mismo tipo de recursos del ambiente en el cual se ubican. Una de las principales premisas de esta teoría es que el cambio radical en la organizaciones sólo es posible cuando las viejas organizaciones pierden competitividad y en su lugar surgen nuevas organizaciones o estructuras organizacionales (Hannan y Freeman, 1984). De otra forma, el cambio en las organizaciones individuales se caracteriza por cambios graduales, porque las organizaciones están sujetas a fuerzas inerciales que resisten el cambio. Desde esta perspectiva, la magnitud de la fuerza inercial estructural depende de algunos rasgos de las organizaciones como la edad, tamaño y complejidad.

6. La fisonomía institucional de cambio la entendemos como el conjunto de características de las universidades que dan cuenta de un perfil proactivo o resistente al cambio, a partir del cual es posible identificar el ritmo en las dinámicas de cambio.

7. En términos más generales se registra un nuevo énfasis en el estudio del cambio desde finales del siglo XX, en el cual las instituciones concebidas como "reglas del juego" adquieren una centralidad que había sido ocupada por el análisis de la conducta de los individuos o las clases sociales desde otros enfoques teóricos, en donde el papel de las instituciones se diluye en el análisis de los procesos de cambio y transformación. El nuevo énfasis en el estudio de las "instituciones" da lugar al surgimiento de lo que hoy se concibe como nuevo institucionalismo. Actualmente, esta perspectiva comprende distintos campos

lización que se orienta a observar en qué medida las reglas de organización, los procedimientos, las regulaciones y las asignaciones de tareas se encuentran explicitadas; *c)* la distribución de la autoridad, es decir, quién o quiénes toman las decisiones, cómo y con base en qué criterios, y *d)* la cultura organizacional.

Con base en estos elementos, existen tantas definiciones de organización como perspectivas teóricas. Entre ellas, destaca la visión burocrático-racional de Max Weber según la cual se concibe a las organizaciones como sistemas racionales, es decir, como colectividades orientadas a propósitos relativamente específicos mediante estructuras socialmente formalizadas. En este caso, la existencia de una estructura formal y el cumplimiento de metas constituyen los elementos organizacionales clave.<sup>3</sup>

Por su parte, las teorías que centran su atención analítica en el nivel interorganizacional abordan dos tipos de interacciones externas: entre organizaciones, y entre organizaciones y sus respectivos ambientes. Se asume que el ambiente en el cual operan las organizaciones y con el cual interactúan e incluso compiten tiene la capacidad de inferir en los aspectos internos de una organización. De esta manera, se reconoce que las organizaciones: *a)* son constreñidas por fuerzas externas con relación a su habilidad para implementar cualquier estructura y estrategia organizacional, y *b)* dependen en términos legales o de recursos (financieros, humanos, o materiales) del ambiente en el cual operan.

Desde la perspectiva interorganizacional, la organización se vislumbra como un sistema abierto, en el cual se registra una influencia externa sobre las organizaciones, mediante la participación de agencias gubernamentales, regulaciones públicas y privadas, sindicatos, y relaciones con el mercado, entre otros. De esta forma, el cambio se analiza como la capacidad que tienen los factores que conforman el ambiente de una organización para incidir en su estructura, procesos y dinámicas internas. El cambio puede ser concebido de dos maneras distintas: como un proceso de adaptación a condiciones cambiantes en el ambiente,<sup>4</sup> y como un proceso en el cual se sustituyen viejas formas organizacionales por nuevas.<sup>5</sup>

En el ámbito particular de la educación superior, consideramos necesario contemplar la perspectiva intra e inter-organizacional, a partir de la asunción de que el cambio en la educación superior tiene un origen explicativo multicausal. Consideramos que la complementariedad de estas dos perspectivas analíticas da cuenta de manera más completa sobre la

forma en que se articulan los factores internos y el ambiente de las universidades, para dar lugar a un tipo específico de cambio universitario.

Así, la propuesta analítica que se plantea aquí para explicar el cambio en el ámbito de las IES combina dos perspectivas analíticas: una que comprende el análisis intra-organizacional mediante una perspectiva sociológica de las universidades (perspectiva organizativa), en la cual la atención analítica se focaliza en los aspectos interno-organizativos de las universidades (Clark, 1983, 1991), a fin de indagar de qué forma la particularidad organizativa de las universidades incide en la fisonomía institucional del cambio,<sup>6</sup> y, otra, que aborda el análisis inter-organizacional, poniendo énfasis en la relación universidad-ambiente, desde el nuevo institucionalismo sociológico,<sup>7</sup> con el propósito de explicar la forma en que el ambiente incide en la estructura, procesos y dinámicas internas de las universidades, mediante el concepto de isomorfismo institucional.<sup>8</sup>

El interés por una complementariedad analítica responde a que si tomamos solamente una de las dos perspectivas mencionadas el cambio universitario quedaría parcialmente explicado, ya que mientras la perspectiva organizativa de la educación superior reconoce y explica la complejidad inherente que observan las instituciones de educación superior como “organizaciones del conocimiento” (Miranda, 2001), el nuevo institucionalismo sociológico no centra su atención analítica en los factores internos que constituyen a una universidad ni tampoco en la complejidad particular que observa la estructura organizativa de las universidades para explicar el cambio. Por su parte, el nuevo institucionalismo sociológico aporta elementos no considerados desde la literatura de la educación superior, tales como la capacidad de las fuerzas externas que constituyen el ambiente de las organizaciones para explicar el cambio en las organizaciones.

Otro elemento que da cuenta de la importancia analítica que reviste la complementariedad intra-interorganizacional es que si no consideramos los factores internos que constituyen a las universidades, difícilmente será posible captar las tensiones intra-organizacionales que contribuyen a explicar el cambio a partir de la interacción universidades-ambiente. El origen de estas tensiones es la complejidad inherente a este tipo de organizaciones, la cual se observa en la constante dificultad que resulta en las universidades para lograr una convergencia funcional entre la diferenciación, de tal forma que se registra una constante tensión entre la diferenciación, derivada de la división del trabajo,

disciplinarios: la ciencia política (March y Olsen, 1989, 1997), la economía (North, 1990, 1993); la sociología (Meyer y Rowan, 1991, 1999; Powell y Di Maggio, 1991, 1999; Scott y Meyer, 1991, 1999), la historia (Steinmo, Thelen y Logstreth, 1992), y, más recientemente la sociología económica (Ingram, 1998; y Nee e Ingram, 1998). El nuevo institucionalismo no representa un cuerpo unificado de pensamiento (Hall y Taylor, 1996, 1999, p. 15), de tal forma que encontramos distintas explicaciones sobre el cambio entre estas distintas perspectivas disciplinarias. En el caso del nuevo institucionalismo económico, el motor del cambio está representado por la capacidad de aprendizaje de las organizaciones en función de los incentivos que otorga el marco institucional en un ambiente competitivo, que amenaza la supervivencia de las organizaciones, de tal forma que la amenaza proveniente del ambiente se vislumbra como una oportunidad para el cambio (North, 1993). Por su parte, el nuevo institucionalismo de la sociología económica plantea que el cambio institucional es resultado del conflicto entre organizaciones existentes y nuevas organizaciones, proceso durante el cual resultan como ganadoras las nuevas organizaciones. La sustitución de viejos órdenes institucionales por nuevos se explica a partir de que las organizaciones previamente existentes no son capaces de procesar nuevos conocimientos y habilidades (Nee e Ingram, 1998).

8. El isomorfismo institucional se entiende

como un conjunto de organizaciones y reglas que construye la acción y comportamiento de las organizaciones individuales en función del tipo de relación de dependencia que se establece entre organizaciones y ambientes. Lo característico del isomorfismo institucional es que, en el mediano y largo plazos, conduce a que las organizaciones en ambientes similares observen semejanzas (Di Maggio y Powell, 1991, 1999).

9. La tensión denominada diferenciación-integración representa uno de los denominadores comunes de toda organización (Jaffee, 2001), ya que en cualquier organización la división del trabajo junto con la especialización representan principios organizacionales fundamentales, que necesariamente desembocan en la diferenciación. La tensión se registra cuando se intenta coordinar y articular las distintas tareas y funciones de una organización, debido a que la diferenciación dificulta la integración entre distintos empleados, actividades, departamentos, unidades básicas que mantienen relaciones de interdependencia para el logro de los objetivos de una organización. Desde otra perspectiva, la integración puede analizarse como un problema de acción colectiva, cuya solución está en función de los incentivos positivos y negativos que se contemplan en los marcos institucionales de las organizaciones, para ello se recomienda la lectura de Mancur Olson (1971, 1992).

10. Las reglas del juego o "instituciones" como se conciben desde el nuevo

y la organización disciplinaria y la integración, como se detalla más adelante.<sup>9</sup> En este sentido, creemos que para explicar el cambio universitario es necesario considerar el tipo de tensiones y magnitud de las mismas que se registran en las universidades como parte de su complejidad.

Si bien la perspectiva intra-organizacional de la educación superior y la del nuevo institucionalismo sociológico ofrecen explicaciones aparentemente contradictorias en el sentido de que la primera privilegia la heterogeneidad institucional y el nuevo institucionalismo sociológico la homogeneidad entre organizaciones, las explicaciones de ambos enfoques resultan complementarias, ya que consideramos hipotéticamente que en el cambio universitario es posible observar la presencia simultánea de la heterogeneidad y homogeneidad inter-organizacionales.

Algunas de las principales diferencias que observamos entre la perspectiva interno-organizativa de la educación superior y el nuevo institucionalismo sociológico, y que se registran a partir de la revisión que hacemos en torno a las dimensiones analíticas que forman parte del estudio del cambio, se sintetizan en el cuadro 1. Entre éstas destaca que desde la educación superior la atención analítica está puesta en la organización académica, así como en el gobierno de las universidades, dado que su interés responde a contestar la pregunta: ¿Cómo cambia la educación superior? Es decir, el interés analítico gira en torno a los procesos y, en menor medida, en los resultados. En este sentido, cuando se habla de cambio se está haciendo referencia al cambio organizacional como "al cambio en la estructura formal, la cultura organizacional y la metas, programa o misión" (Di Maggio y Powell 1991, 1999, p. 107). Por su parte, en el nuevo institucionalismo sociológico, el foco de análisis se ubica en las "instituciones" como las reglas del juego, formales e informales,<sup>10</sup> y el interés sobre el cambio se centra en mayor medida en la factibilidad del cambio, por lo cual entre las principales preguntas que se busca responder desde esta perspectiva se ubica la de ¿por qué cambian las instituciones? El nuevo institucionalismo cuando se refiere al cambio está hablando de "cambio institucional", porque el origen de éste radica en alteraciones en las reglas del juego.

La recuperación de estas diferencias nos permite construir una perspectiva analítica propia, con el propósito de explicar el cambio universitario poniendo énfasis en la articulación de dos aspectos centrales: por un lado, el cambio en el ambiente donde se desenvuelven y desarrollan las universidades, y, por otro, el perfil institucional de las universidades, porque de él depende

<b>CUADRO 1 • El cambio en las perspectivas de la educación superior y el nuevo institucionalismo sociológico</b>		
<i>Dimensiones analíticas del cambio</i>	<i>Perspectiva organizativa en la educación superior</i>	<i>Nuevo institucionalismo sociológico</i>
<b>Foco de análisis</b>	La organización de la educación superior El gobierno de la educación superior  ¿Cómo cambia el SES/IES?	Las instituciones (formales e informales) como "reglas del juego"  ¿Por qué cambian las instituciones?
<b>Origen</b>	Endógeno: énfasis en la articulación de los factores internos (estructuras organizativa y de gobierno, cultura)	Exógeno: énfasis en el impacto de factores externos (campos organizacionales)
<b>Fuente</b>	El desarrollo disciplinario	La necesidad de reducir la incertidumbre
<b>Agentes</b>	Planeación colegiada/estratégica	Organizaciones
<b>Dirección del cambio</b>	De "abajo arriba"	De "afuera adentro"
<b>Rasgos</b>	Organizacional, progresivo, desarticulado e invisible	Institucional e incremental
<b>Resultado</b>	Diferenciación inter-	
Fuente: Elaboración propia.		

el tipo de respuesta que se dé al cambio en el entorno, así como el tipo de resistencias, y el tipo de vínculo entre el gobierno, las universidades y la sociedad. De tal forma que desde nuestra perspectiva, el cambio universitario se concibe como producto de la interacción entre el perfil institucional —que da cuenta de una fisonomía proactiva o resistente al cambio en función de su complejidad—, y el ambiente en el cual se desenvuelven las universidades.

Asimismo, entre la literatura de la educación superior y el nuevo institucionalismo encontramos un punto de encuentro a partir de la concepción que ambas perspectivas asumen sobre

institucionalismo son constreñimientos que estructuran la acción social, y en algunas ocasiones son "facilitadoras" de ciertos comportamientos (North, 1990, 1993; Ingram, 1998). En su conjunto constituyen una estructura de incentivos —materiales y no materiales— para los distintos actores que forman parte de un grupo, una organización, un sistema o una economía. Desde una

perspectiva más sociológica del nuevo institucionalismo (Jepperson, 1991, 1999), las “instituciones” no solamente se vislumbran como estructuras restrictivas o “facilitadoras”, sino que además otorgan identidad a las organizaciones. Por lo general, las reglas formales se encuentran explicitadas, como ocurre con las constituciones, las leyes orgánicas y reglamentos de las universidades, en tanto que las reglas informales no se encuentran escritas ni totalmente explicitadas (Nee e Ingram, 1998), como sucede con algunos códigos de conducta, las creencias, la cultura. Otra diferencia importante es que el monitoreo y supervisión de las reglas formales descansan en mecanismos formales, y en las informales, el monitoreo es del mismo tipo, como la aprobación o desaprobación social (Nee e Ingram, 1998, p. 19).

11. Burton Clark (1983, 1991) sostiene que los elementos fundamentales de cualquier universidad son: el trabajo que comprende la división del trabajo (investigación y docencia) y la asignación de funciones específicas de acuerdo a una estructura formal; las creencias que comprenden el aspecto simbólico de las universidades y que se traducen en una cultura o subculturas, y que en términos del nuevo institucionalismo pueden ocupar el lugar de las reglas informales que se arraigan en las estructuras de acción colectiva, y la autoridad formal o informal, que de acuerdo a la complejidad de las universidades es mejor hablar de “autoridades”.

12. Para Burton Clark (1983, 1991), los cambios

el cambio. Desde la educación superior, el estudio del cambio no se reduce a fijar la atención en la identificación de alteraciones específicas sino en entender la manera en que los patrones de las actividades sustanciales (investigación y docencia), las creencias, y las formas de autoridad influyen de manera conjunta en los cambios en el ámbito de las instituciones (Clark, 1983, 1991). De esta manera, el cambio es el resultado de un complejo proceso de continuos ajustes (estira y aflojes) en las instituciones. Igualmente, desde el nuevo institucionalismo, el cambio no se vislumbra como el resultado de una sola acción sino que el cambio institucional es un proceso que resulta de la tensión constante entre instituciones (reglas del juego) y organizaciones (North 1990, 1993) bajo ambientes específicos (Di Maggio y Powell, 1991, 1999).

Este trabajo comprende tres partes fundamentales. En la primera se presenta el estudio del cambio desde una perspectiva organizativa de la educación superior, la cual enfatiza el origen endógeno del mismo entendido como cambio organizacional. En la segunda parte, se aborda la literatura de la evaluación de la calidad educativa desde la perspectiva del nuevo institucionalismo con el propósito de articular el origen exógeno del cambio y su impacto en las universidades. Y, por último, se presenta a manera de reflexión final la utilidad de un enfoque analítico complementario sobre el cambio universitario para el ejercicio comparativo intersectorial público-privado.

## **EL CAMBIO ENDÓGENO: LA PERSPECTIVA ORGANIZATIVA DESDE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Desde la perspectiva organizativa de la educación superior las posibilidades de encontrar respuestas semejantes al cambio entre distintas instituciones resulta menos probable debido a que desde este ángulo se asume la premisa de que el cambio en las IES es fundamentalmente una función de los rasgos particulares que observa cada institución de acuerdo con su propia configuración institucional (Van Vught, 1989; Becher y Kogan, 1992; Brennan, 1997), conforme a su propia memoria histórica y trayectoria institucional (Clark, 1983, 1991 y 1998, 2000). Desde esta posición analítica, el cambio se refiere al cambio organizacional, en el sentido de que el impacto del cambio se analiza a partir de modificaciones en las estructuras organizativas de gobierno, académicas y administrativas, lo cual da origen a cambios de carácter “fundamental” o de carácter “sustantivo”, de acuerdo con la magnitud del impacto.



## La complejidad

El argumento central que subyace en esta tesis descansa en la asunción de que las universidades son concebidas como “organizaciones del conocimiento” y como tales viven y se desarrollan con gran complejidad que se deriva, por un lado, de la forma en cómo se integran los distintos elementos que configuran a una universidad (trabajo, creencias y autoridad) bajo una estructura organizativa y tipo de gobierno específicos, en donde la lógica de las disciplinas ocupa un lugar central en el proceso de toma de decisiones, y, por otro, de que sus principales funciones que son la producción, transmisión y diseminación del conocimiento mediante la investigación, la docencia y la difusión, con frecuencia, durante su desarrollo, entran en contradicciones derivadas de la propia lógica bajo la cual se lleva a cabo cada una de estas actividades. En este contexto, la lógica de las disciplinas representa el referente racional más importante en la toma de decisiones y acciones en las universidades.

Con relación al primer elemento que explica la complejidad en las universidades: la lógica disciplinaria, se argumenta que el hecho de que la lógica de las disciplinas tome un lugar central en la organización académica de las universidades mediante las unidades básicas de operación (facultades, departamentos) tiene implicaciones centrales tanto para la toma de decisiones como para los procesos de cambio. Esto es así porque en las universidades convergen múltiples disciplinas cada una con sus propias lógicas, las cuales se incrustan en el trabajo de los académicos, y por consiguiente en las estructuras básicas donde se realiza la investigación y la docencia. En este sentido, Meyer y Rowan (1991, 1999) señalan que toda organización, entre las cuales podemos considerar las universidades, son expresiones de mitos racionalizados que se expresan en forma ceremonial y ritualizada. De aquí que su propia constitución legal y burocrática no sea el resultado de una integración estructural ni del control y coordinación de sus actividades rutinarias de enseñanza e investigación, sino el reflejo de las reglas, entendimientos y significados ligados a las estructuras sociales institucionalizadas.

De acuerdo con lo anterior, las posibilidades de cambio dependen de la forma en que cada uno de los grupos disciplinares asuma las consecuencias del mismo, es decir, el cambio se convierte en una función de la valoración que cada colectivo de profesores que se agrupan en torno a una disciplina haga con relación a los riesgos, amenazas u oportunidades que brinde dicho cambio. De esta manera, la racionalidad disciplinaria se

“fundamentales”, es decir, los cambios que implican alteraciones en las estructuras o una nueva distribución de la autoridad, solamente son posibles a partir de alteraciones en las universidades.

13. En general, el isomorfismo se entiende como un conjunto limitador que “obliga” a una organización individual a parecerse a otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales. En particular, el isomorfismo coercitivo es resultado de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen —en términos de recursos, especialmente financieros— y ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Estas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse. En algunas circunstancias, el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato de gobierno, por ejemplo, las escuelas promulgan planes de estudio que se ajustan a las normas del gobierno, o también las fábricas deben cumplir normas de control de la contaminación que son establecidas igualmente por el gobierno. Pero también la imposición directa de procedimientos estándares y de reglas y estructuras legitimadas ocurre fuera del área gubernamental, es decir, en la esfera privada (Di Maggio y Powell, 1991, 1999).

14. Una posición contraria y crítica al determinismo ambiental es la que se asume desde la teoría de la dependencia de recursos que sostiene que mientras las

organizaciones se ven constreñidas en su acción y comportamiento por la dependencia de recursos escasos o estratégicos con respecto a otras organizaciones, éstas cuentan con una habilidad estratégica que favorece la minimización de la dependencia (Pfeffer y Salancik, 1978). Una posición similar sostiene el nuevo institucionalismo de la sociología económica, la cual considera que si bien las acciones y comportamientos de los individuos, organizaciones y otros grupos sociales se ven afectados por las instituciones (como reglas del juego), a su vez, estos actores tienen un interés en cambiar las instituciones a su favor, mediante un “súper juego” donde las reglas mismas son objeto de competencia (Ingram, 1998). 15. Además del isomorfismo coercitivo, Di Maggio y Powell consideran otros dos tipos: el mimético y el normativo. El primero es aquel que se da por imitación. Cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo o patrones de otras organizaciones. Así, las organizaciones tienden a modelarse a sí mismas siguiendo patrones de organizaciones similares en su campo, las cuales desde su perspectiva parecen las más legítimas o las más exitosas. En este sentido, DiMaggio y Powell (1991, 1999, p. 113) sostienen hipotéticamente que la ubicuidad de cierta clase de arreglos estructurales puede atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados

convierte en el factor que otorga coherencia y legitimidad al cambio. Por ello es esperable que cualquier cambio que por alguna razón ponga en duda la legitimidad de las estructuras organizativas o de los académicos, resulte difícil de llevarse a cabo.

En este sentido, los acuerdos y consensos que se requieren para la toma de decisiones y el cambio en el ámbito institucional e incluso en las unidades básicas de operación, se enfrentan a una diversidad de posiciones que funcionan como “cortinas de hierro” representadas por cada grupo disciplinario en donde cada una de éstas es defendida de manera colectiva mediante cuerpos académicos que, en muchas ocasiones, albergan fuerzas individuales. Estas fuerzas a veces se convierten en verdaderas autoridades de tipo personalista (Clark, 1983, 1991) que, si bien no toman decisiones porque la organización misma no lo permite, sobre todo en una organización de tipo colegiada, sí hacen sentir su peso mediante las resistencias frente al cambio. Asimismo, en muchas ocasiones encuentran cobijo ya sea en la “libertad de cátedra o investigación” —que en la práctica ha sido interpretada en el sentido de que un académico puede conducirse como mejor le convenga ya sea de acuerdo con sus propios intereses o su propia ética—, o en el hecho de que las universidades les han otorgado a los académicos contratos laborales indefinidos bajo débiles sistemas de monitoreo que den cuenta de la observancia de las reglas institucionales o, incluso, los propios marcos institucionales no establecen las responsabilidades específicas de los encargados de las actividades de investigación y docencia.

De esta manera, en estructuras colegiadas de organización, las unidades organizacionales básicas han adquirido grados de autonomía importantes mediante la legitimidad que les otorga ser productoras y portadoras de conocimientos especializados. De tal forma que las universidades se constituyen de múltiples células que dan cuenta de la diversidad disciplinaria, es decir, de una alta fragmentación, así como de una baja interdependencia interna como resultado de la misma diversidad. Esta autonomía conlleva a que las universidades sean concebidas como “anarquías organizadas” (Cohen y March, 1974) o “sistemas flojamente acoplados” (Weick, 1976; Clark, 1983, 1991). Sin embargo, habría que decir que los resultados de esta complejidad varían en función de la manera en como se integra la estructura académica con el gobierno de las universidades.

Con respecto al segundo elemento que explica la complejidad de las universidades, las contradicciones que surgen de la naturaleza de las actividades sustantivas de este tipo de organizaciones, especialmente de la investigación y la docencia, se

observa una tensión entre ambas actividades, la cual tiene lugar en las unidades básicas de operación. Por su parte, la investigación es más anárquica en virtud de que cada individuo actúa por su cuenta mientras que la segunda es más integradora, pues el conocimiento derivado de las especialidades se acumula en paquetes de enseñanza (Clark, 1983, 1991). De esta forma, la fuerza motriz de la investigación es la disciplina, por lo que las universidades en las cuales predomina la investigación responden a los impulsos disciplinares internos y, en este sentido, los investigadores obedecen a sus intereses de investigación; en cambio, cuando la universidad observa un perfil predominantemente docente, la fuerza que impulsa a ésta se da por la evolución de los programas de estudio, ya que el foco de atención son los estudiantes como consumidores de los programas.

Destaca que las contradicciones entre investigación y docencia ocurren con mayor fuerza cuando en una misma institución se desarrollan de manera conjunta, pues cuando cada una de ellas se conduce desde una perspectiva organizativa de forma separada, las contradicciones son menos agudas. De esta manera cuando en una universidad prevalece el binomio investigación-docencia bajo la figura del profesor investigador, es común encontrar desfases que dan lugar a que una de las actividades obtenga una atención subordinada. Esta situación se agudiza cuando en las universidades los incentivos al personal académico están más orientados a refrendar la investigación que la docencia (Drennan, 2001).

Una de las principales implicaciones que tienen las contradicciones entre investigación y docencia en el ámbito de las unidades básicas de operación para el cambio es que la introducción de innovaciones o cambios se enfrenta a una valoración diversificada de las consecuencias de dicho cambio. En este sentido, el cambio es valorado por dos lógicas distintas: la de la investigación y la de docencia, las cuales como vimos responden a veces a intereses contrapuestos.

### La heterogeneidad en el cambio

La heterogeneidad tiene lugar a partir de la coexistencia de múltiples “lógicas disciplinarias”, como parte de la complejidad de las universidades como “organizaciones del conocimiento”. Esta diversidad se observa en aspectos más concretos que se vinculan con la forma en que las universidades integran y coordinan los distintos elementos que configuran a este tipo de instituciones.<sup>11</sup> A partir del estudio de Burton Clark (1983,

umentan la eficiencia. Una de las principales ventajas de este tipo de isomorfismo es la reducción de costos, mediante la búsqueda de soluciones en otras organizaciones. Y uno de los principales riesgos es que el modelo que se adopte no resulte el más conveniente según la estructura formal o marco institucional de una organización.

El isomorfismo normativo es producto principalmente de la profesionalización. Se concibe a la profesionalización como una lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, es decir, por “controlar la producción de los productores”, y por establecer una base cognoscitiva y la legitimidad de su autonomía ocupacional (DiMaggio y Powell, 1991, 1999, p. 113). En este tipo de isomorfismo, la atracción y reclutamiento de los recursos humanos profesionales es lo que favorece la homogeneización en los campos organizacionales, pues se asume que gran parte del éxito de una organización depende del tipo de capacidades y habilidades de su personal.

16. Se entiende por campo organizacional un conjunto de organizaciones que “constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicio o productos similares” (DiMaggio y Powell, 1991, 1999, p. 106). En este sentido, los campos organizacionales constituyen constreñimientos para las

organizaciones individuales, de tal forma que la habilidad de los actores organizacionales que toman decisiones se ve limitada para introducir cambios en el futuro. En nuestro caso, el campo organizacional en donde se ubican las universidades está conformado básicamente por la política gubernamental que regula la evaluación en la educación superior, así como por las agencias que coordinan e implementan la evaluación externa.

17. La incertidumbre que rodea a las organizaciones y junto con ella a sus integrantes, en un contexto donde los cambios ocurren a una mayor velocidad que los cambios en las organizaciones (March y Olsen, 1989, 1997), se explica a partir de lo que Simon (1957) define como racionalidad limitada *versus* una racionalidad maximizadora en busca de decisiones óptimas, esta última propia de la teoría neoclásica de la economía. La racionalidad limitada se refiere a que los individuos no cuentan con la capacidad neurofisiológica ni de lenguaje para procesar la totalidad de la información, así como la totalidad de los cursos de acción posibles para hacer frente a una situación problemática particular, lo cual genera una situación de incertidumbre. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo lo que permite disminuir la incertidumbre es la búsqueda de cursos de acción satisfactorios y no maximizadores (March y Olsen, *op. cit.*), en el sentido de que en las organizaciones los individuos se orientan por una adecuación reflexiva que otorga racionalidad a la

1991), es posible identificar que a formas distintas de integración corresponden diferentes patrones de cambio y también diferentes formas de resistencia al mismo.

Con base en lo anterior, este autor identifica tres modelos de integración en el ámbito de los sistemas de educación superior que pueden aplicarse también a los espacios de las universidades; éstos son: estado, oligarquías académicas y mercado. Es importante considerar que en la práctica cada uno de estos modelos no se realiza de manera pura sino que se puede observar una combinación de los tres identificando una tendencia predominante en donde coexisten distintos tipos de coordinación (burocrática, política, profesional y de mercado). La caracterización siguiente sigue básicamente la formulación de Burton Clark (1983, 1991, pp. 283-285).

El primero se caracteriza por un orden burocrático, es decir, por la presencia de una jerarquía racional que delega funciones mediante un esquema administrativo. De este modo la toma de decisiones fluye de arriba abajo mediante la planeación y la acción administrativa. En este modelo, el establecimiento de normas y su seguimiento por parte de los diferentes actores de las universidades ocupa un lugar central porque es la manera en que se busca el logro de la eficiencia. La fuente de cambio reside en la planeación efectiva y en los administradores orientados hacia el cambio, y la resistencia al cambio está constituida por los procesos y procedimientos normales de los grandes aparatos administrativos y por su tendencia a convertir los medios en fines. Con relación a esto último, destaca que la lucha interna por los recursos conduce a una fuerte defensa del territorio, lo que dificulta cualquier posibilidad de innovación y las reglas igualitarias fortalecen la uniformidad que bloquea la experimentación y la iniciativa que no se ajusta a la costumbre. En este sentido, la tendencia a la burocratización se convierte en uno de los principales obstáculos para el cambio.

El modelo de las oligarquías académicas se caracteriza por una coordinación de tipo colegiado y profesional, lo que da lugar a un control colectivo legitimado a partir del conocimiento disciplinario o técnico. Las formas de autoridad se arraigan primordialmente en las disciplinas, y la toma de decisiones no se concentra en una sola instancia organizativa o de gobierno, sino que se comparte entre varias instancias. En este modelo el cambio puede tener dos orígenes: la iniciativa personal y la planeación colegiada. Este tipo de planeación facilita el cambio especialmente en las unidades operativas de las universidades, aun en aquellos casos en que los grupos son fuertemente oli-

gárquicos. Una de las condiciones fundamentales es que las recompensas del cambio se traduzcan en incentivos locales, por ejemplo que las recompensas de la productividad en investigación se reflejen en prestigio y honor tanto para el grupo como para el individuo, impulsando a buscar y mantener un alto rango en su campo.

Una de las principales debilidades de las oligarquías académicas es que desarrolla casi todos los males de los sistemas cerrados, es decir, las demandas internas se cierran sobre sí mismas, se ignoran los cambios en el ambiente externo y en la evaluación del rendimiento académico, los criterios generales se ven desplazados por los locales y particularistas. De aquí que los modelos oligárquicos tiendan a volverse muy resistentes al cambio conforme los grupos académicos “gremializados” defienden territorios gremiales locales y fragmentados.

El modelo de mercado se distingue por guardar un estrecho vínculo con la coordinación de mercado, en el sentido de que la toma de decisiones en el ámbito institucional está orientada por el mercado de consumidores representado por los estudiantes; por el mercado de profesionales, mediante la vinculación con las asociaciones de profesionales; por el mercado de ocupaciones en donde interactúan los académicos, y por los mercados institucionales, en donde compiten las diversas universidades sobre todo por prestigio. En este modelo, el cambio es favorecido por la competencia, lo que propicia que las universidades se desplacen desarticuladamente en varias direcciones.

En síntesis, desde la perspectiva organizativa de la educación superior destacan dos aspectos: el primero y el más importante es que el cambio tiene un origen explicativo endógeno, en el sentido de que se subestima el papel de factores externos que impulsen el cambio en las universidades, pues desde este ángulo las decisiones del cambio son una función de la legitimidad con la cual operan las universidades, la cual responde primordialmente a la lógica disciplinaria. En este sentido, podemos inferir que el tema de la evaluación externa como un factor capaz de desencadenar cambios en las universidades no ocupa un lugar central desde esta perspectiva.

Un segundo elemento radica en que se sobreestima la heterogeneidad a partir de la fortaleza de los factores internos de las universidades. En este sentido, se deja poco espacio para el análisis de posibles semejanzas en el nivel intersectorial público-privado, pues se considera nuevamente que los factores internos (entre ellos la autonomía de las unidades básicas) generan las resistencias suficientes para frenar los impulsos externos que

acción mediante rutinas que aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de situaciones ambiguas, restringen los comportamientos a aquellos que resultan legítimos y valorados y otorgan previsibilidad a las acciones. Esta manera de actuar de los individuos dentro de una organización es denominada por March y Olsen como la “lógica de la pertinencia”. Asimismo, desde otra perspectiva, se asume que la presencia de organizaciones jerárquicas en lugar de organizaciones de mercado permiten disminuir la incertidumbre, ya que las jerarquías contribuyen a economizar los costos de transacción (Williamson, 1975, 1991).

18. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico (NIS), la persistencia de las reglas no depende de una movilización colectiva recurrente, movilización repetidamente dirigida y reactivada para asegurar la reproducción de un patrón específico. Así, las instituciones (reglas) no se reproducen por la “acción”, en el sentido estricto de la intervención colectiva en una convención social. Por el contrario, son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción, a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción (Jepperson, 1991, 1999).

19. La Nueva Gestión Pública (NGP) surge en el Reino Unido, a fines de los setenta, emigra a Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos, y en general a los países miembro de la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y hoy es un movimiento mundial que abarca también a los estados con regímenes democráticos en consolidación. Al inicio, la NGP se desarrolla y afianza como el componente financiero-administrativo del movimiento neoconservador o neoliberal para superar la crisis de los estados sociales (en su forma *welfare*), que se plasmó en agudas políticas de ajuste y para reorganizar la funcionalidad del Estado en la seguridad, crecimiento y bienestar social de sus comunidades.

20. El concepto de posburocracia tiene dos vertientes: una radical y otra más moderada. La primera se opone por su inoperancia, irresponsabilidad y baja calidad a la estructura burocrática y, en su lugar, propone formas organizativas experimentadas en el sector privado, como organizaciones matriciales, descentralizadas. Y la segunda se opone a los excesos y anquilosamientos del formato burocrático de los gobiernos, tales como el gran número de niveles jerárquicos, la centralización de las decisiones, la tendencia a actuar conforme a reglamentos sin interés por el desempeño, la pérdida de la misión, entre otros (Aguilar, 2003).

21. La característica esencial de la medición del desempeño es que relaciona los insumos con los resultados.

22. La rendición de cuentas, además de ser de tipo legal y financiero y de tipo académico, puede ser interna o externa. La primera se lleva a cabo por las mismas instituciones y se asocia con

pudieran desencadenar un comportamiento homogéneo entre las universidades.

Es importante matizar lo anterior a partir de la evidencia que ofrecen recientes estudios sobre el alcance de la diversidad (es decir, la multiplicación de instituciones de acuerdo con sus funciones y misiones) y, especialmente, de la diversificación institucional (que se refiere a la existencia de distintos tipos de instituciones y oferta educativa (programas de estudio), ya que éstos han encontrado que es posible la convergencia bajo ambientes ampliamente diversificados, lo cual abre paso a ciertos grados de homogeneidad, dependiendo del nivel de análisis. Esto es, si se busca la homogeneidad en el conjunto de los aspectos intra-organizacionales de las instituciones de enseñanza superior, será más difícil encontrarla aunque no imposible a partir de patrones de imitación (lo que desde el nuevo institucionalismo se denomina isomorfismo mimético), pero si se intenta indagar en aspectos “sustantivos” de las instituciones (cambios que ocurren solamente en alguna parte específica de las instituciones, por ejemplo en los departamentos o programas), será posible encontrar convergencias, por ejemplo en el ámbito curricular (Neave, 2001).

### **EL CAMBIO EXÓGENO: LA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO**

La importancia de introducir la perspectiva del nuevo institucionalismo sociológico al análisis del cambio exógeno mediante la introducción de patrones de evaluación externa en la educación superior se relaciona con dos aspectos. Por una parte, ampliar la argumentación de la literatura de la evaluación en virtud de la introducción del concepto de “isomorfismo institucional”, el cual nos permite analizar la posibilidad de ciertas convergencias a partir de la evaluación como parte de la intervención gubernamental en contextos institucionales que son diferentes por su organización, financiamiento, funcionamiento y cultura. En este sentido, se intenta hacer una lectura de lo que predice la literatura de la evaluación con los lentes del nuevo institucionalismo. Y, por otra, desafiar las predicciones de la perspectiva organizativa de la educación superior, en el sentido de que los cambios “fundamentales”<sup>12</sup> no sólo son posibles como resultado de una dinámica interna que se caracteriza por movimientos de “abajo arriba”, lo que de alguna manera permite alterar o manipular las intenciones de políticas externas, sino que este tipo particular de cambio, junto con los de carácter “sustan-

tivo”, puede tener un origen eminentemente exógeno (Brennan y Sha, 2000; Neave, 2001).

Lo anterior nos conduce a abordar los cambios más recientes en la esfera gubernamental, ya que éstos explican una parte muy importante de la relación entre la evaluación y el cambio en el ámbito de la educación superior, dado que a partir de una nueva concepción de la administración pública la evaluación adquiere un papel relevante en los distintos ámbitos de ésta. El hecho de que la evaluación ocupe un lugar preponderante en la educación superior como parte de los cambios en la esfera gubernamental, puede ser analizado como la capacidad que tiene el gobierno mediante las políticas públicas de traspasar estructuras legalmente similares o diferentes.

La permeabilidad del sector público respecto al ámbito de la educación superior se puede explicar desde el nuevo institucionalismo sociológico por medio de lo que se denomina “isomorfismo coercitivo” (Di Maggio y Powell, 1991, 1999),<sup>13</sup> es decir, la imposición desde arriba, aunque no necesariamente por la fuerza de una norma, regla o cualquier tipo de comportamiento con relación a las organizaciones que dependen, de alguna u otra forma, del gobierno. Uno de los patrones de dependencia más generalizados entre el gobierno y los diferentes sectores que componen a éste es el que se relaciona con el financiamiento, pero existen otros como pueden ser la dependencia de recursos humanos o materiales. En este sentido, es esperable que a mayor dependencia de recursos (financieros, humanos o materiales), mayor fuerza tendrá el isomorfismo en los sectores dependientes.<sup>14</sup> El planteamiento principal desde este ángulo es que la presencia de uno o varios procesos isomórficos<sup>15</sup> da como resultado, en el largo plazo, comportamientos homogéneos entre organizaciones individuales que se ubican en un campo organizacional<sup>16</sup> más amplio.

Ello favorece el cambio isomórfico es una situación de incertidumbre en las organizaciones que se deriva de algún cambio o desajuste en estos campos en los cuales se ubican éstas.<sup>17</sup> De tal forma que la adopción de reglas o comportamientos similares a los observados por sus ambientes permiten a las organizaciones individuales disminuir la incertidumbre, ya que el seguimiento de las reglas que provienen del ambiente se traduce en el otorgamiento de apoyo y legitimidad (Scott y Meyer, 1991, 1999). A partir de ello, las nuevas reglas adoptadas pueden transitar por un proceso de institucionalización que aseguran su permanencia hasta que llegue algún otro cambio en el ambiente (Jepperson, 1991, 1999).<sup>18</sup>

lo que se concibe como investigación evaluativa o evaluación diagnóstica, ya que está orientada a la manera como las IES desarrollan sus actividades sustantivas, así como a observar en qué medida se desempeñan según sus funciones socialmente asignadas. La externa está referida a dar cuenta a “otros externos”, ya sea quienes otorgan financiamiento o a la sociedad en general, por lo cual se asocia más a lo que se concibe como una auditoría.

23. Dos preocupaciones centrales se distinguen en los orígenes de la evaluación: primero, la que se orienta a cuidar el uso de los recursos financieros, especialmente públicos, y en segundo lugar, el deseo de equilibrar la expansión, el número de la educación superior y la calidad de la misma, con el propósito de revertir o limitar el impacto negativo de los recortes financieros en la calidad de la educación. De ambas surge la necesidad de establecer parámetros que permitan medir la calidad mediante indicadores de desempeño. Aun cuando en un principio los indicadores de desempeño se utilizaron, especialmente en Europa y Estados Unidos, para medir la calidad de los resultados, más tarde ello fue motivo de un importante debate entre los distintos grupos de interés que participan en la educación superior.

24. Uno de los principales cambios derivados del contexto gubernamental junto con las tendencias dominantes en el ámbito de la educación superior es la creación de agencias nacionales responsables no sólo de instrumentar la evaluación externa, sino también de diseñar y

establecer los criterios desde los cuales deben ser evaluadas las instituciones de enseñanza superior, y en qué dimensión (institucional, unidades básicas, individual). La existencia de este tipo de agencias no es un fenómeno nuevo en Estados Unidos pero sí en Europa y América Latina a partir de la década de los noventa. En el caso de Europa occidental, solamente Francia, los Países Bajos y el Reino Unido contaban con este tipo de organismos en 1990. Sin embargo, a partir de 1995, en el marco de la Unión Europea, se registra que virtualmente casi todos los países han seguido este modelo (Brennan y Sha, 2000, p. 26). En el caso de América Latina ocurre un patrón similar como muestra de la creciente internacionalización de la educación superior en esta región (Brunner, 1992). El estatus legal de estas agencias puede ser autónomo o no de acuerdo con la relación que se establezca con los gobiernos en cada país en particular, especialmente en términos de su financiamiento. Sin embargo, en lo general, se puede afirmar que este tipo de organismos operan según una autonomía relativa. Este tipo de agencias están constituidas por expertos en temas relacionados con la evaluación o académicos especializados en alguna disciplina o subdisciplina (Brennan, 1997).

25. Harvey y Green (1993) analizan las distintas perspectivas a partir de las cuales se ha abordado el concepto de calidad en la educación superior. De acuerdo con estos autores, los diferentes enfoques

Sin embargo, en este trabajo preferimos renombrar al isomorfismo “coercitivo” como “isomorfismo burocrático”, debido a que en muchos países las relaciones entre gobierno e instituciones de educación superior no se caracterizan por la coerción porque las universidades son autónomas, lo cual les otorga la facultad y responsabilidad para gobernarse a sí mismas, determinar sus planes de estudio y programas, establecer los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como administrar su patrimonio. Desde nuestra perspectiva, el isomorfismo burocrático da cauce a la permeabilidad de los cambios en la esfera gubernamental, en este caso que nos ocupa, a la adopción de reglas de evaluación en el ámbito de las instituciones de enseñanza superior.

### **LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: EL ORIGEN DEL ISOMORFISMO BUROCRÁTICO**

En esta sección abordamos lo que consideramos como el origen del isomorfismo burocrático, es decir, la nueva gestión pública (NGP),<sup>19</sup> que da lugar a un nuevo paradigma en la concepción y práctica de la administración pública. Este nuevo enfoque surge como parte de la búsqueda, por parte de los estados, de dar solución principalmente a problemas de tipo fiscal, cuyo principal impacto se registra en la pérdida del dinamismo del crecimiento económico en algunos países, y en otros en la falta de crecimiento.

Por NGP se entiende un conjunto de supuestos conceptuales y técnicas acerca de cómo el gobierno ha de administrar el conglomerado de sectores que lo constituyen, entre ellos, el de la educación superior. Este nuevo enfoque se presenta, argumenta y valida como una nueva manera de llevar a cabo el cumplimiento de las funciones públicas, entre ellas, el diseño e implementación de las políticas y programas públicos (Aguilar, 2003).

La NGP tiene sustento en las siguientes premisas básicas: la eficiencia en el uso de recursos públicos, eficacia en el cumplimiento de objetivos y en este sentido se aboca a la consecución de resultados, y una tercera premisa es que el consumidor de servicios públicos ocupa un lugar central en esta nueva visión (Moctezuma y Roemer, 2001). De esta manera, esta perspectiva enfatiza los valores administrativos que se conocen como las tres e: economía, eficacia y eficiencia económica, así como los de la calidad de los bienes, servicios públicos, con énfasis en el proceso de dirección en términos de gerencia que, por sus nuevas



características y requisitos implica y genera cambios normativos y organizacionales que exigen y acentúan la descentralización y la delegación de funciones.

Asimismo, la NGP se concibe como una gestión integral (Aguilar, 2003), en el sentido de que comprende, a la vez: *a*) una gestión financiera, en el sentido de que se busca el logro de finanzas públicas sanas y del equilibrio ingreso-gasto, lo que significa en la práctica implementar una gestión que eficiente y optimice el desempeño del sector público, es decir, “hacer más con menos”; *b*) una gestión estratégica, con el objetivo de que los gobiernos funcionen más como directivos que como operadores para abrir oportunidades a sus sociedades, reducir vulnerabilidades y posicionarlas de manera competitiva en el mundo, y *c*) una gestión de calidad, mediante la cual sea posible valorar la relación productos-resultados-impactos de acuerdo con las demandas y expectativas de los usuarios, los consumidores de los servicios públicos, mediante una gestión de la evaluación. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, estos cambios permiten hablar de una “privatización del sector público”, en el sentido de que se adoptan valores y prácticas característicos de la esfera privada.

Como parte de lo anterior, la NGP introduce innovaciones que están relacionadas por una parte con nuevas formas posburocráticas de organización, dirección y operación de gobierno que implican básicamente la descentralización y horizontalidad organizativas,<sup>20</sup> y por otro con la introducción de instrumentos de evaluación del desempeño y resultados de la gestión pública. La importancia de esta última es que, desde esta perspectiva, la ruta más viable y casi única que permite una dirección posible bajo formas de organización descentralizadas con una reducida presencia de niveles jerárquicos y una facultación (*empowerment*) en los niveles inferiores, es la disponibilidad de información oportuna y objetiva acerca del desempeño, colectivo e individual, de cada uno de los niveles que implica la descentralización organizativa, lo cual solamente es posible mediante la evaluación. Esto es, la evaluación contribuye a brindarle racionalidad a este nuevo modelo de gestión pública, de otra manera se acrecentarían los grados de discrecionalidad que favorecen la desviación en las metas y objetivos de carácter gubernamental. Así, la evaluación asume un doble papel: la de principal fuente de información y de control.

Desde la NGP, la evaluación del desempeño<sup>21</sup> sustituye al control tradicional que se circunscribe a la auditoría financiera o contable. Actualmente la evaluación desde este nuevo enfoque

acerca de este concepto pueden ser agrupados en cinco categorías: la calidad como algo excepcional; la calidad como perfección o consistencia; la calidad como el cumplimiento de la razón de ser, y la calidad como aquella capaz de lograr un cambio cualitativo en la formación del estudiante (calidad transformativa).

26. En este sentido, destaca que dos de las razones que justifican la importancia de analizar los controles de calidad, especialmente en la admisión de los estudiantes a una IES, son (Mizrahi y Mehrez, 2002): Se parte de la idea de que los estudiantes con un mejor desempeño en el nivel educativo inmediato anterior que buscan ingresar a la educación superior tienen mayores posibilidades de completar con éxito sus estudios de nivel superior. Cuando la entrada no está monitorada se observan dos aspectos: por un lado, es necesario realizar inversiones adicionales para cuidar la calidad de la enseñanza, lo cual incrementa los costos de la educación ofrecida, y por otro, se incrementan las tasas de deserción temprana. Resulta de mayor dificultad y costo dar seguimiento a los procesos (enseñanza, infraestructura, investigación) que al ingreso o admisión de los estudiantes.

27. La lógica de la pertinencia que guía el comportamiento de una organización se distingue por los siguientes elementos: en primer lugar, el individuo debe identificar quién es dentro de la organización, en otras palabras, cuál es su papel de acuerdo con el puesto que

ocupa dentro de la organización; lo anterior implica que el individuo cumpla con las funciones (rutinas) que le son encomendadas de acuerdo al cargo que ocupa en la organización; los actores deciden no con las expectativas de maximizar sus preferencias, sino con la idea de que haya congruencia con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales, y el que haya congruencia entre cargos y funciones permite que la organización responda satisfactoriamente a los asuntos que no están operando.

28. Cabe señalar que el proceso que subyace a la construcción de una cultura organizacional es posible porque las rutinas cumplen una función en la socialización de los individuos dentro de la organización, ya que éstas representan un código, un referente que contesta a ¿cómo se hacen las cosas?; ¿quién soy yo?, y ¿qué esperan los demás que haga yo con relación al cargo que ocupo dentro de la organización?

de la nueva administración pública se ha convertido en la principal herramienta para medir el alcance de los objetivos en las políticas y programas públicos. En este marco, la evaluación cumple un papel multifuncional que da cuenta de su centralidad: *a)* representa la principal fuente de información, ya que se espera de ella datos objetivos y actualizados sobre el desempeño y los resultados de la administración pública de acuerdo con los valores o criterios de legalidad, eficiencia y eficacia establecidos por ésta; *b)* contribuye a la gestión integral, a reconocer logros o fracasos de su acción, y en este sentido es una herramienta de “control” para verificar el cumplimiento o incumplimiento de sus líneas de acción; *c)* es también una herramienta que contribuye a medir la aceptación y el respaldo social, es decir, la legitimidad política, y *d)* es una manera de dar cauce a la rendición de cuentas del gobierno sobre los resultados de sus decisiones, acciones y presupuestos y, en este sentido, es una condición básica para la transparencia y visibilidad de la información pública sobre el desempeño gubernamental.

Desde la perspectiva de este trabajo la centralidad que ha adquirido la evaluación en la NGP explica la importancia de la evaluación en el sector de la educación superior como parte de la implementación de nuevas reglas del juego relacionadas con la evaluación de la calidad que derivan de la capacidad del isomorfismo burocrático, tal como se aborda en la siguiente sección. Asimismo, su relevancia para este trabajo es que la NGP adopta prácticas y valores característicos del sector privado, lo cual favorece el surgimiento de semejanzas entre el sector público y el privado, que posiblemente en el largo plazo favorezcan el desdibujamiento entre ambos sectores.

## **LA PRESENCIA DEL ISOMORFISMO BUROCRÁTICO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Uno de los principales resultados del isomorfismo burocrático en la literatura de la educación superior se refleja en una reconceptuación del cambio que pone mayor énfasis en los factores externos como elementos explicativos del cambio en el sector de la educación superior, perspectiva que es abordada especialmente por la literatura abocada a la evaluación de la calidad. Desde esta visión, se pone en cuestión la factibilidad del cambio en las universidades únicamente como resultado de un proceso interno como se concibe desde la perspectiva organizativa, ya que se asume que la escala y naturaleza de los cambios experimentados en los sistemas de enseñanza superior y en las IES a partir de la

evaluación representan cambios radicales que tienden a transformar la dinámica del cambio intra-organizacional caracterizada por movimientos de “abajo arriba”, hacia una nueva que se distingue por movimientos originados “de arriba abajo” (Brennan y Sha, 2000), aun cuando se reconoce que su adopción y adaptación son una función de los factores internos que constituyen a las universidades.

Es posible observar la huella del isomorfismo burocrático en el sector educativo superior a partir de distintos indicadores. En primer lugar, se observa el surgimiento de un “Estado evaluador”, con relación explícita a la educación superior, que alejándose de las formas burocráticas o exclusivamente de políticas de control pretende afinar instrumentos para “pilotear la educación superior a distancia” en busca de una

racionalización y redistribución de funciones entre el centro gubernamental y la periferia institucional, de manera tal que el centro conserve el control estratégico global por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y operación de criterios relativos a la calidad del producto (Neave, 1990, p. 8).

La presencia de un “Estado evaluador” implica que el Estado garantiza su financiamiento, a la vez que define las reglas del juego bajo las cuales deberían operar el SES y las IES con relación a la evaluación de la calidad, y en este sentido, la evaluación aparece como un aspecto fundamental de la responsabilidad estatal. La intervención del Estado en el campo de la educación superior de los noventa representa un nuevo intervencionismo que en lugar de limitar su participación a aspectos asociados al financiamiento público como se registra en los ochenta en Europa occidental y a finales de esta década en América Latina, amplía su intervención a asuntos de carácter más académico, como es el fomento y cuidado de la calidad mediante lo que se denomina rendición de cuentas (*accountability*).

En el contexto de la educación superior, la rendición de cuentas comprende dos aspectos centrales: *a*) la rendición de cuentas legal y financiera orientada, por un lado, a la supervisión del cumplimiento de normas, y, por otro, a la supervisión en la asignación y uso de recursos públicos por parte de las instituciones de educación superior, y *b*) la rendición de cuentas de carácter académico, donde la intención es supervisar la calidad de la oferta (IES) y la demanda (estudiantes) educativas, mediante reglas

externas de evaluación de la calidad. El rasgo distintivo de ambos tipos es la “obligación” por parte de las universidades de reportar a otros sobre su eficiencia en el uso de recursos públicos y dar cuenta del desempeño institucional en función de los recursos que les han sido asignados para desarrollar actividades o programas específicos.<sup>22</sup>

La rendición de cuentas en la educación superior, al articular aspectos financieros con académicos, ha propiciado cambios en las relaciones gobierno-IES que se registran a partir de políticas específicas, cuyo eje son “los recursos condicionados”, en el sentido de que las IES se ven “obligadas” a cumplir modelos y requisitos de evaluación a cambio de obtener ingresos adicionales al subsidio público directo. Los criterios desde los cuales operan estas políticas son los de eficiencia, eficacia, productividad y competitividad, que provienen del nuevo paradigma de la NGP. La idea que subyace en estas políticas es asegurar un grado de homogeneidad, en procesos y productividad, en el marco de una marcada tendencia hacia la diversificación de la oferta y demanda educativas (Neave, 2001). Esta noción de homogeneidad va más allá de la noción clásica de “homogeneidad legal” (entendida como el cumplimiento de requisitos, por ejemplo para el otorgamiento de títulos o diplomas, o para la revalidación de estudios).

En este sentido, la evaluación externa propicia el tránsito de una “homogeneidad legal” a una “homogeneidad de la calidad”, en cuanto a las tareas de normalizar estándares, procedimientos, resultados, y verificación, las cuales no forman parte de la responsabilidad del gobierno central como ocurre con la “homogeneidad legal”, sino de organismos intermedios (agencias nacionales de evaluación). De esta manera, se observa una concesión de la autoridad central a las instancias intermediarias que regulan la relación entre gobierno-IES en los aspectos de evaluación de la calidad. La importancia de lo anterior es que el cuidado y calidad de la educación queda fuera del alcance inmediato de las instituciones, es decir, de la autoridad académica, no sólo desde la perspectiva de los procedimientos sino también respecto al establecimiento de criterios hasta muy recientemente ajenos a la historia de la enseñanza superior, lo cual en su momento forma parte importante de las resistencias al cambio institucional.

El impacto del “Estado evaluador” se registra como parte de una tendencia en el ámbito internacional donde las propias políticas gubernamentales otorgan a la evaluación un lugar central como vehículo de los cambios necesarios para implementar

en los SES a raíz de condiciones de incertidumbre en el ambiente (expansión de la matrícula, diversificación en las IES, y recortes presupuestales al gasto público en la educación superior). Desde la perspectiva gubernamental, los cambios requeridos para hacer frente a esa incertidumbre son: la introducción de la rendición de cuentas en la asignación y uso de recursos públicos, y el mejoramiento de la calidad en la oferta educativa superior, mediante mecanismos de evaluación.<sup>23</sup> En este sentido, la apuesta de los gobiernos para el cambio descansa en gran medida en la evaluación.

La presencia de un “Estado evaluador” como parte de un nuevo intervencionismo estatal representa uno de los aspectos más debatidos y controvertidos en el campo de la educación superior, debido a que la rendición de cuentas significa dos caras de una misma moneda. Esto es, si bien representa un aspecto central de las sociedades democráticas porque favorece la transparencia en los procesos de financiamiento y calidad, y otorga apoyo y legitimidad a las instituciones de educación superior, a la vez, se percibe como parte de un proceso que propicia una tensión constante entre gobierno-IES, a raíz de que la rendición de cuentas se percibe como una limitación a la autonomía de las universidades, ya que éstas deben cumplir con requisitos y reglas externas que constriñen su acción y comportamiento con relación al uso de recursos públicos y a la evaluación educativa.

De aquí que esas reglas sean percibidas en muchas ocasiones por las instituciones educativas como: *a)* un problema para la gobernabilidad en el marco de las instituciones educativas, así como en la relación gobierno-IES porque la evaluación de tipo externo trastoca aspectos sensibles dentro de las instituciones, como la autonomía de los grupos académicos; *b)* una amenaza a la libertad profesional, en el sentido de que las reglas de financiamiento y evaluación de la calidad consumen parte importante del tiempo de los académicos para prepararse a recibir la evaluación externa, y después generar los reportes sobre su situación, y *c)* un límite a la heterogeneidad entre las instituciones, ya que la evaluación externa busca una homologación de la calidad (Neave, 2001).

De estos tres aspectos retomamos principalmente el primero por considerar que el hecho de que los mecanismos de evaluación trastocan la gobernabilidad de las instituciones, representa uno de los principales aspectos que dan lugar a un amplio debate sobre la pertinencia o legitimidad de la evaluación como una estrategia gubernamental orientada a la supervisión de la calidad educativa.

Para abordar este aspecto nos referimos a las “fibras sensibles” en las relaciones gobierno-IES, como aquellos aspectos que entran en tensión a raíz de la introducción de mecanismos y procedimientos de evaluación externa. Estos aspectos están referidos a la autoridad, la autonomía y la legitimidad. La importancia de abordar estos aspectos que subyacen en el tema de la evaluación responde a varias razones. En primer lugar, a que la literatura abocada a este tema tiende a descuidar este aspecto y en su lugar destaca los aspectos técnicos, es decir, a poner énfasis, por una parte, en los procedimientos y mecanismos que permiten la realización de la calidad tal y como la entiende la política pública de la educación superior, y, por otro, en las dimensiones y variables que explican el funcionamiento de la evaluación externa y su articulación con los sistemas internos de evaluación, así como su impacto de acuerdo con los diferentes contextos nacionales e institucionales. Y, en segundo plano, porque los aspectos medulares contribuyen a explicar la complejidad que implica la introducción de mecanismos de evaluación externa, así como el origen de las resistencias.

Las tensiones entre gobierno-IES se entienden más claramente al comparar el antes y el ahora de la evaluación en la enseñanza superior. Hasta los primeros años de los ochenta, las líneas de responsabilidad de los gobiernos y las instituciones de enseñanza superior en torno a la evaluación educativa estaban claramente establecidas. Los gobiernos tenían bajo su cargo, además de la asignación de recursos públicos, la evaluación de la organización formal de la educación con el propósito de establecer una normalización que rigiera los requisitos relacionados con el otorgamiento de título o diplomas, o la creación de nuevos programas educativos e instituciones. En este sentido, su ámbito de responsabilidades se limitaba a un “control por decreto” (Neave 2001, p. 161), es decir, a la normalización de requisitos, pero en el sentido estricto estas tareas no implicaban una evaluación de la oferta educativa ni del desempeño de las IES; mientras que la evaluación de la calidad estaba bajo el control de las instituciones como competencia exclusiva de la autoridad académica.

Lo anterior dio lugar en Europa occidental, con excepción del caso británico (Neave, 2001), así como en América Latina, a un control dual sobre las tareas educativas de la enseñanza superior, sin que ello implicara el establecimiento de criterios homogéneos para el cuidado de la calidad como parte constitutiva de las relaciones gobierno-IES. Dicho de otra manera, no existía por parte de la autoridad gubernamental un “control a distancia” de las responsabilidades propias de los establecimientos de enseñan-

za superior, porque existía una confianza mutua sustentada en que mientras la academia contaba con las capacidades para definir la calidad respetando con ello los criterios propios de la disciplina, el gobierno era capaz de garantizar el financiamiento necesario para que las instituciones realizaran adecuadamente las funciones sociales que le han sido asignadas, es decir, la docencia, investigación y difusión de la cultura.

Este relativo equilibrio permitió que las relaciones entre autoridad académica y gubernamental, así como la autonomía de las instituciones y los asuntos relacionados con la legitimidad, permanecieran en relativa calma. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, este equilibrio se rompió debido a una doble dinámica: la incapacidad estatal de continuar asignando el mismo monto de fondos públicos a la enseñanza superior como parte fundamental de una crisis fiscal, y como resultado de lo anterior, el uso de la supervisión en la asignación y uso de fondos públicos, así como la introducción de mecanismos de evaluación externos, mediante la creación de agencias nacionales.<sup>24</sup>

Frente a lo anterior, la intervención de agencias nacionales significó que las decisiones en torno a la calidad educativa pasaran, casi de manera exclusiva e indirecta, a manos de la autoridad gubernamental, lo cual implicó dejar al margen la participación que anteriormente había tenido la autoridad académica. En este sentido, por decirlo de una manera llana, actualmente la última palabra sobre calidad ya no radica exclusivamente en las disciplinas académicas sino fuera de éstas, es decir, en las agencias nacionales. Lo problemático de esto último es que dichas agencias, aun cuando funcionan bajo un estatus legal de autonomía, representan, sin lugar a dudas, los intereses gubernamentales, pues por una parte su creación se debe al impulso que desde un principio les dieron los gobiernos para su existencia, y por otro, a que los resultados de las evaluaciones que realizan éstas si bien no en todos los casos tienen la última palabra, sí representan requisitos básicos en la asignación de fondos públicos.

Los cambios anteriormente descritos forman parte de una primera tensión en torno a la autoridad. Lo significativo de esta tensión entre autoridades gubernamentales y académicas puede traducirse en luchas de poder por el control de la evaluación de la calidad, especialmente porque la evaluación externa se vincula a la asignación de recursos escasos (financieros o de estatus). El hecho de que por medio de la evaluación se otorgue poder a las instancias intermediarias propicia situaciones de riesgo, en el sentido de que dicho poder puede ser usado como una herra-

mienta para “castigar” o “premiar”, desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos que implica el proceso de la evaluación externa.

En el cumplimiento de sus funciones las agencias nacionales de evaluación tienen que asumir algún tipo de balance entre los intereses que representan (por haber sido creadas con el impulso de los gobiernos) y las lógicas disciplinarias bajo las cuales se rigen gran parte de las universidades, dando lugar a una segunda tensión que gira alrededor de la legitimidad. Es posible que las responsabilidades de las agencias nacionales no se vean afectadas por este balance para llevar a cabo sus funciones, sin embargo, sí afecta la manera en que distintos intereses académicos observan las tareas de dichas agencias (Brennan y Shah, 2000). En este sentido, se pone en cuestión la legitimidad de la evaluación externa llevada a cabo por las agencias nacionales de evaluación, a la vez que éstas necesitan del apoyo de las comunidades académicas que son evaluadas para cumplir con las tareas que les han sido encomendadas.

Desde este punto de vista, las agencias enfrentan fuertes cuestionamientos por parte de las instituciones evaluadas, por dos razones: porque el origen de su legitimidad se relaciona con la autoridad delegada por parte de los gobiernos para llevar a cabo las tareas de evaluación, y porque los criterios con los cuales se rige este tipo de evaluación (eficiencia, eficacia, productividad, competencia) se consideran ajenos a los parámetros tradicionales de la enseñanza superior (desarrollo y crecimiento de las disciplinas). Lo anterior da lugar a que las acciones de las agencias se perciba como parte de un poder desprovisto de legitimidad en el sentido weberiano (Weber, 1944, 1984), es decir, que la autoridad de estas agencias se vislumbra como parte de la habilidad de imponer los intereses gubernamentales o los suyos propios sobre la conducta ajena (la de las IES), aun contra toda resistencia. Esta percepción, además de potenciar y agudizar conductas de resistencia, y con ello dificultar el cambio, entra en contradicción con la idea de legitimidad que tradicionalmente se observa en la enseñanza superior, la cual es pensada como una legitimidad derivada de la adhesión a valores y parámetros de comportamiento que son parte de las culturas de las disciplinas académicas (Becher y Kogan, 1992; Clark, 1983, 1991).

A partir de lo anterior guarda especial relevancia el hecho de que la evaluación externa sea coordinada e implementada por cuerpos de expertos, y que además éstos cuenten con el reconocimiento profesional de sus pares. Esto ha permitido disminuir los cuestionamientos sobre la legitimidad con la cual las



agencias nacionales de evaluación hacen su trabajo, lo que favorece la “obediencia” a las reglas externas de evaluación por parte de las instituciones evaluadas.

No es casual que el tipo de evaluación externa más generalizado en los sistemas de educación superior sea la evaluación por pares (Brennan, 1997), lo cual responde a que las agencias evaluadoras están constituidas, en su mayoría, por expertos en distintas disciplinas. Éste es uno de los aspectos que potencia el cambio mediante la evaluación externa en las instituciones; el otro es que hipotéticamente la evaluación externa, por estar vinculada a la asignación de recursos, es más probable que impulse el cambio que la evaluación interna, porque ésta última posiblemente esté más orientada a mantener el *statu quo* entre las estructuras y las autoridades existentes (Brennan y Sha, 2000).

Una tercera tensión en el marco de las relaciones gobierno-IES ocurre en torno a la autonomía de las instituciones. El hecho de que éstas tengan que cumplir con los requisitos y parámetros de la evaluación externa se percibe por parte de las instituciones de educación superior como un desafío a la autonomía académica, ya sea en el ámbito individual o en el institucional, pues la reacción casi natural de las instituciones es preguntarse sobre por qué asumir reglas externas y además ajenas a la profesionalización académica, cuando éstas gozan de una autonomía que les permite decidir en torno a su organización y funcionamiento con base en marcos institucionales diseñados por ellas mismas.

Lo que permite en muchos casos e incluso en las así llamadas “universidades emprendedoras” (Clark, 1998, 2000) que la autonomía de las instituciones sea trastocada mediante la evaluación externa es principalmente la dependencia con relación a recursos públicos, sobre todo en países de América Latina, en donde éstos representan cerca de 90% de sus ingresos totales para sobrevivir. Y, en el caso de las instituciones privadas, el hecho de que algunas de sus funciones (como el otorgamiento de títulos o creación de nuevos programas) estén reguladas por el gobierno. Estos aspectos son los que favorecen la influencia del isomorfismo burocrático, en la adopción de reglas externas de evaluación en las universidades.

Los grados de tensión varían en función de distintos factores, entre ellos el tipo de regulación gubernamental (alto/bajo) respecto a la evaluación de la calidad, la existencia previa o no de agencias responsables del diseño e implementación de mecanismos externos de supervisión, el contexto institucional (factores

intra-organizacionales), así como el impacto de la evaluación externa. Hipotéticamente se puede considerar que las tensiones sean de mayor grado cuando previamente exista una baja regulación gubernamental, se den condiciones de alta dependencia respecto a los recursos públicos, y los intereses que se afecten estén en manos de grupos de interés capaces de revertir el cambio. La importancia que guarda el vínculo entre la evaluación externa y la asignación de recursos puede servir para negociar perfiles institucionales específicos (Neave, 2001, p. 179).

En contraparte, también se asume hipotéticamente que las tensiones serán de menor grado, posibilitando la adopción de mecanismos de evaluación externos cuando exista alguna experiencia previa de este tipo de evaluación, las instituciones mantengan una baja dependencia con relación a recursos públicos, y además las instituciones presenten una actitud favorable a la evaluación. En este sentido, en condiciones de baja resistencia, la evaluación externa ciertamente puede contribuir a reforzar la capacidad de la institución para tener en cuenta las demandas particulares de enseñanza e investigación que emanan de los lugares donde se ubican (Neave, 2001; Clark, 1998, 2000). En este tipo de situaciones, la evaluación de la calidad externa también se ve favorecida porque tiene capacidad de generar ventajas competitivas en el mercado de las instituciones, derivado de que los resultados de ésta pueden alterar el estatus de las mismas, en el sentido de que una evaluación “exitosa” fortalece y una evaluación “no exitosa” las daña frente a sus contrapartes. La capacidad de generar ventajas competitivas también permite acceder a otras oportunidades, especialmente de financiamiento, e incrementar las posibilidades de adquirir mayor prestigio.

### **Más resistencias**

Además de las resistencias a la evaluación externa provenientes de su impacto en aspectos asociados a la gobernabilidad, encontramos que también se distinguen las que se derivan de los aspectos más técnicos de la evaluación, es decir, del uso de instrumentos de medición de la calidad, y de los mecanismos, procedimientos e incentivos involucrados en la evaluación.

En el conjunto de las resistencias derivadas de los rasgos técnicos de la evaluación se identifican, por lo menos, cuatro fuentes de resistencia, las cuales tienen relación con el concepto de calidad: el tipo de indicadores para medir la calidad educativa; las dimensiones susceptibles de ser evaluadas (el sistema, las

instituciones, las unidades básicas, y los individuos, estudiantes o docentes); los incentivos o impactos de la evaluación, y el tipo de evaluación (interna o externa).

Con relación al concepto de calidad en la educación superior, las resistencias provienen del hecho de que la calidad es un concepto multidimensional (Brunner, 1992) y multirreferencial, por lo cual tiene distintos significados según el contexto en el cual se aplique y el agente o actor que lo utilice de acuerdo con su posición en el marco de la educación superior (Harvey y Green, 1993). En este sentido, habrá tantos conceptos de calidad como indicadores del mismo.<sup>25</sup> Además de estos rasgos, se registra un fenómeno que lo ha acompañado durante las distintas etapas por las cuales ha pasado el debate de la calidad, el cual ha sido denominado como “inflación del concepto de calidad”, en dos sentidos: la calidad como clave para la superación de cualquier obstáculo que impidiera el buen desempeño de las IES, así como por el hecho de que el concepto de calidad ha sido rápidamente importado de otras disciplinas como la administración y adaptado al ámbito de la educación superior (Shore y Wright citado por Newton, 2002, p. 44).

Respecto al tipo de indicadores, las resistencias se registran en torno a la manera de medir el desempeño de la docencia (insumo, procesos y resultados) e investigación, y por consiguiente a la pertinencia de los indicadores para cada actividad específica de estas actividades. En este sentido, se observa una tensión entre el uso de indicadores de desempeño *versus* poner mayor énfasis en el uso de indicadores que den cuenta de los procesos educativos (insumos y procesos). Existe una importante coincidencia entre distintos autores e incluso agencias internacionales (Cave *et al.*, 1988, 1997; Brennan, 1997; El-Khawas, 1997; Thune, 1997; OCDE, 2000) en torno a la idea de que la evaluación de la calidad no debe ser exclusivamente sobre la medición de los resultados, sino también deben considerarse los procesos mediante los cuales los estudiantes ingresan,<sup>26</sup> permanecen y egresan de las IES.

El problema y lo que da origen a las resistencias en el ámbito de las instituciones es que los procesos son responsabilidad exclusiva de éstas de acuerdo con los principios de autonomía de la cual gozan algunas instituciones. Cuando la evaluación externa busca incidir sobre los procesos, la autoridad gubernamental y la autoridad académica entran en tensión, por considerar que la primera desafía la autonomía de las instituciones, lo cual ha propiciado que desde la esfera gubernamental se induzca la evaluación de los procesos de manera indirecta, en virtud del

cumplimiento de requisitos que avalen el cuidado de la calidad en los procesos educativos.

Las dimensiones de la evaluación y los incentivos se abordan de manera conjunta, porque las resistencias con relación a estos aspectos están en función del tipo de incentivos asociados con cada nivel de la evaluación. La evaluación puede estar orientada a distintos niveles que comprenden el sistema de educación superior en su conjunto, las instituciones de educación superior, las unidades básicas (departamentos, programas educativos), y los individuos (docentes, estudiantes, personal administrativo). A cada uno de estos niveles corresponden incentivos que pueden analizarse como impactos de la evaluación, lo cual varía de país en país. Éstos pueden ser de varios tipos: recompensas en forma de recursos financieros adicionales o mediante el reconocimiento profesional, o por la obtención de un nivel determinado de estatus. En términos generales, se registra que las resistencias son menores cuando una evaluación positiva se traduce en recompensas de tipo económico, y no trastoca intereses existentes de grupos dominantes; lo contrario ocurre cuando existen mayores probabilidades de obtener sanciones, ser recompensado únicamente por razones meritocráticas (OCDE, 2000), y además los beneficios de la evaluación no llegan a la colectividad en su conjunto.

Además de reconocer tipos diferenciados de resistencias, es posible observar que la oposición al “control” que implica la evaluación está presente en ambos tipos de resistencias porque existe la percepción de que casi cualquier tipo de evaluación tiene implicaciones de vigilancia, chequeo, lo cual propicia algún tipo de tensión. En este sentido, el eje que atraviesa al conjunto de las resistencias es el rechazo al “control”. Los grados de resistencia pueden variar según el origen del “control”, es decir si es producto de un proceso isomórfico coercitivo o burocrático, o más voluntario como producto de fuerzas isomórficas miméticas o normativas.

Cuando la evaluación es percibida exclusivamente como mecanismo de control mediante la rendición de cuentas *versus* como una estrategia de planeación, reviste una de las principales resistencias a la evaluación, y por consiguiente al cambio, porque en este sentido la evaluación se registra más como una amenaza a los intereses existentes que como una oportunidad para mejorar y cambiar. Esta situación no se ha modificado desde que la evaluación adquirió un lugar central como parte de la estrategia gubernamental, de tal forma que continúa vigente, y se concibe como una de las principales limitaciones para que la evaluación

externa, en particular, contribuya a crear las condiciones para el establecimiento de relaciones de confianza mutuas entre el gobierno y las IES (Harvey, 2002), y de esta forma maximizar los resultados de este tipo de evaluación.

El problema de que la evaluación sea percibida solamente como una manera de vigilar la acción de los “otros” con el propósito de homogeneizar el cuidado de la calidad da lugar a otro tipo de resistencia que guarda una estrecha relación con la diversidad en los establecimientos individuales que se deriva de la lógica disciplinaria desde la cual operan en gran medida las “organizaciones del conocimiento”.

Cabe recordar que parte importante de la complejidad y heterogeneidad que se observa en las IES se deriva de la riqueza ideológica en la coexistencia de una multiplicidad de agrupamientos que procesan la cultura como parte de su trabajo de interés (Clark, 1983, 1991). A partir de lo anterior, podemos considerar que la fuerza de la “cultura disciplinaria” que permea las estructuras básicas de las instituciones, así como sus actividades sustantivas, funciona según una “lógica de la pertinencia” (March y Olsen, 1989, 1997),<sup>27</sup> en el sentido de que, con el tiempo, la cultura disciplinaria genera rutinas que se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución, también conocida como cultura organizacional. Estos elementos conforman un conjunto de conocimientos y prácticas compartidos por todos los miembros de la institución que se dan por hecho, no son cuestionados sino que se asumen como parte de la realidad y conforme los cuales se genera una forma particular de hacer las cosas. Este conjunto de conocimientos y prácticas es el marco de referencia a partir del cual los académicos y las universidades deciden la relevancia de un acontecimiento o encuentran el significado de una acción.<sup>28</sup>

En este sentido, las “organizaciones del conocimiento”, más que guiarse por una racionalidad orientada a la maximización de estrategias seleccionadas para alcanzar óptimos resultados, favorecen las rutinas o normas que aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de situaciones ambiguas, restringen los comportamientos a aquellos que resultan legítimos y valorados y otorgan previsibilidad a las acciones. Así, “una acción es racional si es coherente con una manera de hacer las cosas” (Powell y DiMaggio, 1991, 1999, p. 15). Esta manera de conducirse por parte de las universidades explica, en gran medida, lo complejo que resulta la adaptación a cambios que se orientan según una racionalidad distinta a la que impera en las instituciones.

La diversidad y complejidad que marcan al conjunto de resistencias tiene importantes implicaciones para el cambio, pues el hecho de que ocurra un cambio significa necesariamente haber librado algunas de las resistencias más fuertes como son aquellas derivadas de las tensiones en el marco de las relaciones gobierno-IES, así como las derivadas de las “culturas disciplinales”. De aquí la importancia que tiene el isomorfismo burocrático como principal fuente explicativa del cambio institucional.

Finalmente, lo que se predice desde la literatura es que en los extremos representados por la evaluación y el cambio se ubican las respuestas de los actores (las IES) a los cambios y los factores que impulsan el cambio (las reglas externas de evaluación de la calidad), es decir la relación entre actores y reglas que da cuenta de las resistencias, como son las tensiones en las relaciones gobierno-IES, la oposición al control, la cultura y racionalidad disciplinar, así como las resistencias que corresponden al aspecto técnico de la evaluación. La importancia que tienen los elementos de intermediación entre estos dos extremos estriba en que de ellos depende en gran medida la variabilidad en las respuestas al cambio.

La consideración de estos elementos de intermediación en el análisis de cambio en las “organizaciones de conocimiento” ofrece elementos explicativos de por qué el cambio en este tipo de organizaciones ocurre según lo predice la perspectiva organizativa de la educación superior (Clark, 1983, 1991) y el nuevo institucionalismo, es decir, el cambio sucede de manera incremental (North, 1990, 1993) e incluso desarticulado e invisible, aun cuando exista la posibilidad de la imposición desde arriba (Clark, 1983, 1991, p. 266), y generalmente está orientado por los desarrollos internos dentro de las disciplinas individuales (Brennan y Sha, 2000, p. 23).

Desde la educación superior, se considera que el carácter incremental de los cambios representa la característica constitutiva de los sistemas académicos, en virtud de la extensa división de las actividades y los poderes en las IES, lo cual complejiza los cambios globales de un solo golpe. March y Olsen (1974, p. 206) ilustran claramente la dificultad de los cambios en las organizaciones del conocimiento: “cualquier cambio cuya puesta en marcha requiera un esfuerzo organizacional coordinado tendrá pocas posibilidades de iniciarse. Asimismo, si para frenar un proceso se necesita un esfuerzo organizacional coordinado, es poco probable que éste se detenga”.

De esta amplia revisión se desprende que el cambio isomórfico en los términos que lo predice el nuevo institucionalismo en

las “organizaciones del conocimiento” es difícil que ocurra, mientras que es más factible que suceda el cambio por factores endógenos que por la injerencia de una fuerza externa. En este sentido, la evaluación externa como vehículo de cambio desafía los planteamientos centrales de la perspectiva organizativa de la educación superior, y, por otro, cuestiona la tesis del “isomorfismo”, en el sentido de que las particularidades institucionales hacen difícil un comportamiento homogéneo en el ámbito institucional.

## **REFLEXIÓN FINAL**

Por último, en esta sección queremos hacer una breve reflexión sobre las ventajas comparativas que tiene un esquema analítico como el que aquí se presenta, especialmente si se piensa en ejercicios analíticos comparativos entre IES pertenecientes a distinto régimen jurídico.

Abordar la perspectiva intersectorial público-privada como parte de un análisis del cambio en el ámbito de la educación superior a partir de lo que hemos denominado isomorfismo burocrático reviste gran relevancia por varias razones. Porque en términos generales, desde la educación superior e incluso desde las teorías de las organizaciones (Harmon y Meyer, 1999) la comparación público-privado ocupa solamente un pequeño espacio en la reflexión.

Asimismo, una parte importante de la literatura que indaga sobre la comparación intersectorial se fundamenta en gran medida en las diferencias más que en las semejanzas (Levy, 2002), dando lugar, en muchas ocasiones, a que la comparación se limite a aspectos de desempeño, sin tomar en consideración los factores internos que dan particularidad a las instituciones de educación superior. En este sentido, cuando se enfatizan las diferencias con base únicamente en los resultados (por ejemplo, mediante indicadores de desempeño), por lo general, el producto de la comparación favorece, en gran medida, a las instituciones privadas (Levy, 1986, 1995). De aquí la importancia que reviste la incorporación de la perspectiva neoinstitucionalista mediante el isomorfismo, el cual contribuye a analizar las semejanzas que, por lo general, merecen escasa reflexión en las comparaciones intersectoriales.

Sin embargo, recientemente se registra un interés hacia la realización de estudios intersectoriales, a raíz de tres tendencias: *a)* el posible colapso del monopolio ejercido por el sector público en la educación superior (Levy, 1986, 1995); *b)* como parte

de lo anterior, una expansión acelerada del sector público (Altbach, 2000; De Moura y Navarro, 2000; Kent, 1997), y *c*) una tendencia hacia el desdibujamiento de la diferencia entre lo público y lo privado, a partir de los cambios en la esfera gubernamental como parte de una nueva gestión pública. Con este nuevo interés se busca revertir el énfasis en los contrastes, público y privado, mediante el análisis sobre aspectos más específicos de los procesos (factores internos), con el propósito de evitar conclusiones limitadas, en el sentido de que las diferencias sean percibidas únicamente como producto de las incompetencias en lugar de los incentivos mediante los cuales se estructura la acción en los espacios institucionales (Wolff y Moura, 2001).

Adicionalmente, la consideración del nuevo institucionalismo en el análisis del cambio en la educación superior contribuye a establecer un incipiente vínculo entre la educación superior y el nuevo institucionalismo, que puede aportar resultados positivos para ambas partes. Para la educación superior, permite repensar sus predicciones sobre la diversidad inter-organizacional como parte del excesivo peso que otorga a los factores internos y, para el nuevo institucionalismo, considerar que el isomorfismo tiene límites cuando se focaliza en unidades de análisis específicas.

#### REFERENCIAS

- AGUILAR, Luis F. (2003), "Control integrado de gestión e instrumentos de evaluación del desempeño y resultados de la gestión pública", documento de trabajo, 19 pp.
- ALTBACH, Philip (coord.) (2002), *Educación superior privada*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- BECHER, T. y Maurice Kogan (1992), *Process and structure in higher education*, Reino Unido, Routledge.
- BRENNAN, John (1997), "Panorama general del aseguramiento de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coords.), *La educación superior en México. Una comparación internacional, México*, UNAM-Porrúa, pp. 13-30
- BRENNAN y Tarla Shah (2000), *Managing quality in higher education. an international perspective on institutional assessment and change*, Reino Unido, OECD/SRHE/Open University Press.
- BRUNNER, José Joaquín (1992), "Evaluación de la calidad académica en perspectiva internacional comparada", Santiago de Chile, FLACSO, documento de trabajo, 63 pp.
- CAVE, Martin *et al.* (1988, 1997), *The use of performance indicators in higher education. The challenge of the quality movement*, Reino Unido, Jessica Kingsley Publishers.
- CLARK, Burton (1983, 1991), *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Nueva Imagen.
- (1998, 2000), *Creando universidades emprendedoras. Estrategias organizacionales para la transformación*, México, UNAM/Porrúa.
- COHEN, Michael y James March (1974), *Leadership and ambiguity*, Nueva York, McGraw Hill.
- DE MOURA, Claudio y Juan Carlos Navarro (2002), "¿Puede la mano invisible del mercado reparar la educación superior privada?", en Philip Altbach (coord.), *Educación superior privada*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- DIMAGGIO, Paul y Walter Powell (1991, 1999), "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.



- DRENNAN, Lynnt (2001), "Quality assessment and tension between teaching and research", en *Quality in Higher Education*, vol. 7, núm. 3, pp. 167-178.
- EL-KHAWAS, Elaine (1997), "El sistema de aseguramiento de la calidad en los Estados Unidos", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coords.), *La educación superior en México. Una comparación internacional*, México, UNAM/Porrúa.
- HALL, Peter y Rosemary Taylor (1996, 1999), "La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos", en *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México.
- HANNAN, Michael y John Freeman (1984), "Structural inertia and organizational change", en *American Sociological Review*, vol. 49, núm. 2, abril, pp. 149-164.
- HARMON, Michael y Richard Meyer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, FCE.
- HARVEY, Lee y Diana Green (1993), "Defining quality", en *Assessment and Evaluation in Higher Education*, vol. 18, núm. 1, pp. 9-34.
- INGRAM, Paul (1998), "Changing the rules: interests, organizations, and institutional change in the U.S. hospitality industry", en Mary C. Brinton y Victor Nee (eds.), *New institutionalism in sociology*, Estados Unidos, Russell Sage Foundation.
- JAFFEE, David (2001), *Organization theory. Tension and change*, Nueva York, McGraw-Hill Higher Education.
- JEPPERSON, Ronald (1991, 1999), "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- KENT, Rollin (1997), "Las políticas de evaluación", en Rollin Kent (comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, México, FCE/FLACSO/UAS.
- LAWRENCE, Paul y Jay Lorsch (1967), *Organization and environment; managing differentiation and integration*, Homewood, IL, Richard Irwin.
- LEVY, Daniel (1986, 1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, FLACSO/UNAM/Porrúa.
- (2002), "Cuando la universidad privada no brinda diversidad organizacional", en Philip Altbach, (coord.), *Educación superior privada*, México, CESU-UNAM/Porrúa.
- MARCH, James y Johan P. Olsen (1974), "Leadership and ambiguity: the American college president", Nueva York, Mc Graw-Hill.
- (1989, 1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, México*, FCE.
- MEYER, John y Brian Rowan (1991, 1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- MIRANDA LÓPEZ, Francisco (2001), *Las universidades como organizaciones del conocimiento. El caso de la Universidad Pedagógica*, México, COLMEX/UPN.
- MIZRAHI, Shlomo y Abraham Mehrez (2002), "Managing quality in higher education systems via minimal quality requirements: signaling and control", en *Economics of Education Review*, vol. 21, núm.1, pp. 53-62.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés Roemer (2001), *A new public management in Mexico. Towards a government that produces results*, Reino Unido, Ashgate.
- NEAVE, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa occidental, 1986-1988", en *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5.
- (2001), *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Madrid, Gedisa.
- NEE, Victor y Paul Ingram (1998), "Embeddedness and beyond: institutions, exchange, and social structure", en Mary C. Brinton y Victor Nee (eds.), *New institutionalism in sociology*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- NEWTON, Jethro (2002), "Views from below: academics coping with quality", en *Quality in Higher Education*, vol. 8, núm. 1, pp. 39-61.
- NORTH, Douglas (1990, 1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- (1993), "Toward a theory of institutional change", en William Barnett *et al.*, *Political economy. Institutions, competition, and representation*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2000), *Investing in education. Analysis of the 1999 World Education Indicator. Educations and skills*, París, OCDE.
- OLSON, Mancur (1971, 1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*, México, Limusa.
- PFEFFER, Jeffrey y Gerald Salancik (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, Nueva York, Harper y Row.
- POWELL, Walter y Paul DiMaggio (comps.) (1991, 1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- SCOTT, Richard y John Meyer (1991, 1999), "Las organizaciones de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias", en Walter Powell y Paul DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE.
- SIMON, Herbert (1957), *Administrative behavior*, Nueva York, Macmillan.
- STEINMO, Thelen y Longstreth (1992), *Structuring politics. historical institutionalism in comparative analysis*, Nueva York, Cambridge University Press.
- THUNE, Christian (1997), "El sistema europeo de aseguramiento de la calidad", en Salvador Malo y Arturo Velásquez (coords.), *La educación superior en México. Una comparación internacional*, México, UNAM-Porrúa.
- VAN VUGHT, Frans A. (1989), *Governmental strategies and innovation in higher education*, Reino Unido, JKP.
- WEBER, Max (1944, 1984), *Economía y sociedad*, México, FCE.
- WEICK, Kart (1976), "Educational organizations as loosely coupled systems", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, pp. 1-19.
- WILLIAMSON, Oliver (1975, 1991), *Mercado y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.
- WOLFF, Laurance y Claudio de Moura (2001), "Public or private education for Latin America? That is the (false) question", Washington, BID.