



**UNLaM**

**Universidad Nacional de La Matanza**

Escuela de Posgrado - Doctorado en Ciencias Económicas

Moreno, 1623 Piso 1º. (C1093ABE) Buenos Aires, Argentina

**João Bosco Favaro**

DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS

Acreditación: CONEAU 866/10

Especialidad: Administración Pública

**Metodología para la construcción de indicadores de desempeño  
aplicables a la gestión de las universidades federales brasileñas**

Buenos Aires, Septiembre de 2015.

***Aunque ya hayas caminado mucho, siempre habrá un camino más por recorrer.***

*San Agustín*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar gracias a Dios por ayudarme a superar todos los obstáculos y permitirme llegar hasta aquí, a mi familia y amigos por su apoyo y afecto, y a mi directora de tesis, la profesora Cecilia Hidalgo, por la confianza al asumir el reto y por su orientación dirigida a convertir las ideas y discusiones del camino en una obra verdaderamente científica.

## SUMÁRIO

Relación de Tablas	.....	6
Relación de Figuras	.....	7
Relación de Siglas	.....	8
Resumen	.....	9
Abstract	.....	10
1.	INTRODUCCIÓN	11
1.1	Comentarios iniciales	11
1.2	Definición del problema	19
1.3	Objetivos	23
1.3.1	Objetivo general	23
1.3.2	Objetivos secundarios	23
1.4	Justificación del estudio	24
1.5	Metodología	27
1.5.1	Delimitación del estudio: elección de las instituciones	32
1.5.2	Recolección y descripción de datos	34
1.5.3	Análisis e interpretación	35
1.5.4	Proposición de modelo de evaluación	36
1.6	Estructura	36
1.7	Limitaciones	39
1.8	La viabilidad de la planificación y gestión estratégicas	39
1.8.1	Las instituciones educativas y su gestión	40
1.8.2	Gestión Estratégica: dificultades a ser superadas.....	42
2.	PRÁCTICAS DE VERIFICACIÓN DE LA CALIDAD	45
2.1	Evaluación institucional	45
2.1.1	Algunos términos y sus significados	47
2.1.2	La experiencia de la evaluación institucional en Brasil	61
2.1.2.1	Un modelo de evaluación institucional – el PAIUB ...	63
2.1.2.2	Modelo CRUB institucional	68
2.1.2.3	Modelo DAES-INEP de evaluación institucional ..	71
2.2	Acreditación	74
2.2.1	La experiencia norteamericana de acreditación	77
2.3	Auditoría de la calidad	82
2.3.1	Sistemas europeos de evaluación de la calidad	90

2.3.2	Modelo norteamericano de evaluación de la calidad	104
2.3.3	Modelos brasileños de evaluación de la calidad ...	111
2.3.3.1	Modelo premio nacional de la calidad (PNQ) .....	111
2.3.3.2	Sistema de evaluación gestión pública para Educación	113
2.4	Posibilidades de aplicación de esos procesos en Brasil	114
2.5	Síntesis de la revisión sobre la evaluación .....	119
2.5.1	Evaluación institucional .....	122
2.5.1.1	Atributos .....	123
2.5.1.2	Evaluación de la gestión .....	124
3.	<b>PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN</b>	127
3.1	Planificación estratégica .....	129
3.2	Planificación y gestión estratégica .....	142
3.2.1	Proceso de gestión estratégica .....	143
3.3	Planificación estratégica en instituciones educativas	150
3.4	Plan de desarrollo institucional – PDI .....	156
3.5	Síntesis de la revisión sobre planificación y estrategia	159
4.	<b>METODOLOGÍA</b> .....	164
4.1	Evaluación de la Educación Superior .....	165
4.2	Teorías y sector público .....	167
4.3	El papel del TCU .....	170
4.3.1	Orientaciones para el cálculo de los indicadores ...	176
4.4	Fundamentación Teórica .....	183
4.5	Revisión de la literatura .....	184
4.6	Metodología aplicada .....	189
4.7	Resultados esperados .....	193
4.8	Metodología de investigación .....	196
4. 8.1	Análisis exploratorio .....	197
5	<b>CONCLUSIONES</b> .....	206
5.1	Limitaciones .....	217
5.2	Sugerencias para futuros trabajos .....	217
5.3	Consideraciones finales .....	219
5.4		
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	224

## RELACIÓN de TABLAS

Tabla 1: Perfil Universidades Federales en el Brasil – período 2007-2011	33
Tabla 2: Modelos de evaluación propuestos por House .....	40
Tabla 3: Principales modelos de evaluación de programas o de instituciones	43
Tabla 4: Dimensiones y categorías de análisis del programa de evaluación de curso del INEP .....	63
Tabla 5: Dimensiones y categorías de análisis para la evaluación institucional – PAIUB 2000 .....	65
Tabla 6: Síntesis de los indicadores de evaluación institucional propuestos por el PAIUB 2000 .....	66
Tabla 7: Dimensiones y categorías de análisis del programa del CRUB ....	70
Tabla 8: Dimensiones y categorías de análisis del programa de evaluación institucional del INEP .....	73
Tabla 9: Criterios e ítems del sistema de evaluación de la gestión de calidad – PNQ e PGQP .....	112
Tabla 10: Criterios e ítems del Programa de Evaluación de la Gestión Pública para la Educación .....	114
Tabla 11: Dimensiones y categorías de análisis del PDI - Plan de Desarrollo Institucional .....	158
Tabla 12: Indicadores de desempeño UFOP .....	192
Tabla 13: Los indicadores segregados por las modalidades de evaluación expuestas por la CNRES .....	194
Tabla 14: Indicadores del desempeño del modelo .....	197
Tabla 15: Estadística descriptiva de los indicadores .....	198
Tabla 16: Cantidad de universidades federales y promedio de los indicadores por región geográfica .....	203

## RELACIÓN DE FIGURAS

Figura 1: Estructura básica de la gestión estratégica .....	144
Figura 2: Círculo de correlaciones .....	202
Figura 3: Promedio de los indicadores por regiones demográficas, con datos estandarizados en una escala de 0 a 5. ....	204

## **RELACIÓN DE SIGLAS**

ASQ - American Society for Quality

CAPES - Fundação de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CHE - Commission on Higher Education

CHEA - Council for Higher Education Accreditation

CIPP - Modelo de Avaliação: Contexto, Condições Iniciais, Processos e Produtos

CNE - Conselho Nacional de Educação

COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas

CQAE - Center for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education

CRE - Conselho de Reitores das Universidades Europeias

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CUN - Conselho Universitário Nacional

DAES - Diretoria de Estatísticas e Avaliação da Educação Superior

ENC - Exame Nacional de Cursos

FPNQ - Fundação Prêmio Nacional de Qualidade

HEFCE - Higher Education Funding Council for England

IES - Instituição(ões) de ensino superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INQAAHE - International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MBNQAP - Malcolm Baldrige National Quality Award Program

MEC - Ministério da Educação

NAHE - National Agency for Higher Education

NIST - National Institute of Standards and Technology

NPB - National Policy Board on Higher Education Institutional Accreditation

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PGQP - Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade

PBGP - Programa Brasileiro de Qualidade da Gestão Pública

PQSP - Programa da Qualidade no Serviço Público

SESu - Secretaria de Ensino Superior

VSNU - Associação das Universidades dos Países Baixos

## RESUMEN

La educación ejerce un papel primordial en el establecimiento de bases para el desarrollo sustentable de una nación. Una población bien instruida es capaz de entender la importancia de elegir mejor a sus representantes; dar pasos cruciales para la reducción de las desigualdades sociales y, también, dominar la tecnología que actualmente determina las relaciones internacionales de poder. La concepción de la planificación estratégica característica del área empresarial, aplicada al ámbito de las instituciones de educación superior (IES) a partir de la década de 1990, convierte en objeto de análisis y evaluación tanto los aspectos que fundamentan el proyecto de cada institución como sus finalidades e instancias de funcionalidad y decisión. Esta tesis identifica los principales mecanismos que colaboran para la implementación de la gestión estratégica en instituciones de educación superior. Considera las prácticas de evaluación institucional y de planificación estratégica para desarrollar un modelo de análisis y de medición del desempeño institucional capaz de articular los procesos de evaluación y de planificación, considerándolos como recursos esenciales para el aprendizaje y para el cambio organizacional.

Basado en métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, el análisis propuesto triangula la información reunida. Se entrevistó a líderes y equipos responsables de los procesos de evaluación institucional y de planeamiento estratégico de instituciones de enseñanza superior brasileñas de nivel nacional (federal). Asimismo, se recopiló para el análisis estadístico la información institucional disponible en el sitio del Ministerio de Educación y Cultura del gobierno brasileño. Teniendo en cuenta los avances a nivel teórico y lo analizado a partir de la experiencia con las universidades estudiadas, se desarrolla una propuesta de evaluación estratégica, sostenida por la articulación de los procesos de evaluación y de planeamiento como etapas indisociables de la gestión, y por un conjunto de dimensiones correlacionadas entre sí para permitir la consecución de las finalidades básicas de enseñanza, investigación y extensión, ofreciendo así una metodología para la construcción de indicadores de desempeño aplicables a la gestión de las universidades brasileñas de nivel federal.

**Palabras clave:** Universidades; Evaluación institucional; Planeamiento estratégico; Gestión estratégica; Medición de desempeño.

## **ABSTRACT**

Education plays a key role in establishing the bases for the sustainable development of a nation. A well-educated population is able to understand the importance of choosing better their representatives, taking crucial steps to reducing social inequalities, and also mastering the technology that currently determines the international relations of power. The concept of strategic planning, which characterizes the business area, has also been applied to the context of higher education institutions (HEIs) since the 1990s. It transforms the object of analysis and evaluation not only concerning the aspects underlying the design of each institution, but also its purposes and instances of functionality and decision. This thesis identifies the main mechanisms that contribute to the implementation of strategic management in higher education institutions. It also considers the practices of institutional evaluation and strategic planning to develop a model of analysis and institutional performance measurement which is able to articulate the evaluation processes and planning, considering both as essential resources for the learning process and the organizational change.

Based on quantitative and qualitative methods and techniques of research, the proposed analysis triangulates the gathered information. Interviews were conducted with leaders and teams in charge of institutional assessment processes and strategic planning of Brazilian higher education institutions (from federal universities). For statistical analysis, it was also compiled the institutional information available on the website of the Ministry of Education and Culture of Brazilian government. Considering the advances at the theoretical level and the analysis from the experience acquired from the studied universities, it is presented a proposal for a strategic assessment supported by the articulation of evaluation and planning processes as inseparable steps of management, and the set of dimensions correlated allows the achievement of the basic purposes of teaching, researching and extension, thus providing a methodology for building performance indicators which can be applied for the management of Brazilian universities at federal (national) level.

**Keywords:** Universities, Institutional evaluation, Strategic planning; Strategic management; Performance measurement.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Comentarios iniciales**

La educación ejerce un papel primordial en el establecimiento de bases para el desarrollo sustentable de una nación. Una población bien instruida es capaz de entender la importancia de elegir mejor a sus representantes; dar pasos cruciales para la reducción de las desigualdades sociales, y dominar la tecnología que actualmente determina las relaciones internacionales de poder.

Su importancia es notoria en los términos del artículo 212 de la Constitución Federal brasileña, que establece el presupuesto base en favor del sector, determinando 18% para la Unión y 25% para los Estados y Municipios, porcentajes calculados en relación con la recaudación de impuestos. Es también evidente su relevancia para el crecimiento del país: su medida de calidad interfiere, por ejemplo, en el cálculo de los diversos índices de evaluación del desarrollo. Entre ellos destaca el Índice de Desarrollo Humano (IDH), creado en la década de los '90 por la ONU, que mide el progreso de los países a través de variables de longevidad, renta y educación.

La oferta de la educación superior en Brasil, especialmente de las instituciones privadas, registró en los últimos treinta años una acelerada expansión, ya sea por la creación de nuevos cursos o por la inauguración de Instituciones de Educación Superior (IES). Esa expansión atendió a las necesidades de la demanda reprimida por la limitación de vacantes en las instituciones públicas.

Sin embargo, al inicio de la década de los '90, las turbulencias político-financieras nacionales se extendieron al ámbito de las IES, provocando impactos que en la actualidad aún tienen repercusiones: decisiones gubernamentales amenazaron la viabilidad económica de las instituciones privadas, mientras la drástica reducción de los recursos destinados a las instituciones públicas amenazó la calidad y la imagen de las universidades federales. A esto se suman las críticas registradas por el mercado de trabajo al sistema de educación superior, debidas especialmente a las condiciones de preparación de sus egresos.

La preocupación por el cuadro que se presentaba hizo que diferentes asociaciones ligadas a las instituciones de educación pasaran a promover debates

respecto a los problemas mencionados, abriéndose espacios para los estudios de casos y para el análisis de algunas soluciones potenciales. Las experiencias positivas fueron relatadas en seminarios sobre administración universitaria, muchas de ellas apoyadas en teorías y métodos hasta entonces aplicados sólo por organizaciones de otra naturaleza: estaban ocurriendo cambios en instituciones de educación superior basados en la utilización de recursos de planificación característicos del área empresarial; nos encontramos ante los primeros relatos de experiencias, todavía incipientes, de la planificación estratégica en los ambientes universitarios, que sirvieron para sensibilizar a las comunidades académicas relacionadas con la adopción de este recurso.

Hubo avances, nuevos relatos mostraron que el uso de la planificación estratégica posibilitaba a las instituciones revisar sus procedimientos internos de gestión. Las prácticas tradicionales de planificación, restringidas a la satisfacción de las exigencias externas o a las necesidades internas de funcionamiento de las principales actividades de la institución, progresivamente estaban siendo substituidas por procesos de análisis y de decisión del desempeño esperado, produciendo planes -detallados en acciones- comprometidos con los resultados.

En el contexto educativo de la década de los '50, la educación superior propició varios movimientos organizados con la intención de reformular la universidad en Brasil. Inclusive hubo intentos de establecer un proceso evaluativo eficiente, capaz de revitalizar la enseñanza superior con el foco orientado a mejorar la educación y, consecuentemente, colocar al país en la senda del desarrollo tecnológico. En ese sentido, en 1993 se destaca como pionero el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB).

Resultado de un largo proceso para la consolidación de la evaluación de las Instituciones de Educación Superior (IES), la Ley número 9.131, del 24 de noviembre de 1995, instituyó el Examen Nacional de Cursos (ENC), el "provão", que fue substituido en 2003 por el Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior (SINAES). La diferencia principal entre las dos modalidades evaluativas consiste en la inclusión de evaluación por parte de los alumnos en lo referente a las características pedagógicas y estructurales de las universidades, además de la medida de desempeño de los ingresos y egresos concertada en la propuesta del Examen Nacional del Desempeño de los Estudiantes (ENADE).

Resultado o no de la consolidación de un sistema evaluativo en el campo de la educación superior, Brasil se destaca por la inclusión de una universidad en el ranking de las 200 mejores del mundo. Ese hecho significativo es sin embargo insuficiente para que el país presente un grado de desarrollo compatible al de una gran potencia, como es el caso de los Estados Unidos de América y Reino Unido, que poseen 75 y 32 universidades respectivamente con el mismo nivel de excelencia.

En ese contexto, instaurando un crecimiento cualitativo, el Plan Nacional de Educación estableció -en el período del 2011 al 2020- las siguientes metas para la educación superior: elevación del 50% del nivel bruto de matrícula en la licenciatura, sin comprometer la calidad de la oferta; incremento en la calidad del cuerpo docente con la proporción de por lo menos 40% de magísteres y 35% de doctores; aumento en el número de matrículas en posgrado *strictu sensu*, de modo a alcanzar 60 mil masters y 25 mil doctores.

Además de los aspectos citados, se debe notar que el sistema educativo brasileño en su totalidad sufrió en los últimos años profundas modificaciones por medio de la aprobación en 1996 del nuevo texto de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB). La Ley colocó a las IES en la contingencia de pasar a disponer de mecanismos de verificación de sus proyectos institucionales, consagrando el principio de evaluación institucional como indispensable para la toma de decisiones y para las acciones de mejora en la calidad de la educación y de la propia institución. A partir de esa LDB, la acreditación de las IES y el reconocimiento de sus cursos pasaron a tener plazos de validez, por tal motivo, precisaron ser periódicamente renovados. Eso implicó la necesidad de un proceso de planificación de iniciativas, proyectos y programas adecuados a cada institución, sustentado por un proceso decisorio seguro. Conforme al Decreto N° 5.773 del 9 de mayo del 2006, es atribución del Ministerio de Educación la coordinación de la evaluación de cursos, programas e instituciones de nivel superior, organizada y ejecutada por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisa Educativos (INEP).

Hasta el momento, conforme a la Resolución 23/2002 del Consejo Nacional de Educación, las evaluaciones realizadas por el INEP subsidiarán los procesos de acreditación de las IES de reconocimiento o renovación de cursos. Entre los dispositivos relacionados al proceso de acreditación, pasó a exigirse a las IES, como

parte integrante del proyecto institucional de cada una, la presentación de una propuesta sintetizada del desarrollo futuro, denominada Plan de Desarrollo Institucional (PDI). Este requisito ha sido considerado relevante para la evaluación de proyectos de creación de nuevos productos o cursos.

El PDI referido en el Decreto 3.860/2001, es el documento relacionado a las políticas y directrices que orientan las actividades que las IES desarrollan o pretenden desarrollar, a los objetivos, a las metas y a los procedimientos y recursos para alcanzar las metas, así como a las formas de participación de la comunidad académica y de los demás actores sociales. Alcanza un período mínimo de cinco años debiendo estar íntimamente articulado con la práctica y los resultados de la evaluación institucional. Entre tanto, el Decreto Nº 5.773, del 2006, revoca aquel decreto pero lo amplía, instituyendo además de las directrices ya previstas, el SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior, a cargo del INEP).

El PDI se establece en compromiso de las IES con el MEC, para un período de cinco años. Expresa la necesidad de un proceso de calificación de la institución que considere, por lo menos, procedimientos de autoevaluación institucional que aseguren la atención de criterios y padrones de calidad. La necesidad de la presentación de este plan colaboró para la intensificación del uso de la planificación estratégica en las IES.

La concepción de la planificación estratégica a partir del PDI, sugiere que sean objeto de análisis y evaluación tanto los referenciales que fundamentan el proyecto de cada institución como sus finalidades e instancias de funcionalidad y decisión.

El análisis y la evaluación de las IES deben considerar inicialmente los compromisos que mantienen con la sociedad y con la producción del conocimiento, verificando las condiciones en que los mismos se concretan. Las relaciones con la sociedad se refieren al significado de las acciones de la institución en la región donde está situada. La producción del conocimiento está relacionada con la forma de hacerlo avanzar, a partir de los referenciales más recientes en las áreas de los cursos y de las necesidades del mercado. Las condiciones internas se refieren a los aspectos y elementos del cotidiano institucional, y a las cuestiones relativas tanto a la estructura como al funcionamiento de la institución.

Por lo tanto, se hace relevante el acompañamiento efectivo del desempeño de las IES, a fin de identificar necesidades de interferencia en la gestión y mejora de sus resultados en el alcance de las metas ya mencionadas, considerando la limitación de los recursos frente a las múltiples necesidades a ser cubiertas. Por consiguiente, es preciso identificar qué áreas de actuación carecen de incentivos e inversiones prioritarias para mejorar la calidad de la educación que, en última instancia, es la meta principal de toda IES, junto con los incentivos a la investigación y la extensión universitaria.

En lo que refiere a las IES públicas, éstas se encuentran rodeadas de características peculiares, tales como los conflictos de la teoría de la agencia (en el sector público), las consecuencias de las teorías de la elección pública y de los ciclos políticos, que dificultan su gestión. Tales especificaciones contribuyeron al proceso de reforma gerencial (Bhata, 2003), aplicado a los órganos públicos, forzándolos a ajustarse a las exigencias de la sociedad para la Gestión Pública, basadas en las siguientes palabras de orden: eficiencia en los resultados, productividad académica, transparencia e *accountability*.<sup>1</sup>

En paralelo a la alta carga tributaria impuesta a la sociedad, se refuerza cada vez más la exigencia de servicios públicos de calidad, sobre todo en los aspectos relacionados con la eficiencia y honestidad en los gastos. De este modo, se hace necesario el establecimiento de mecanismos de control que proporcionen mayor transparencia en las acciones ejecutadas en el sector público. Bajo un tal enfoque, Carlos (*et al.*, 2008) coloca como responsabilidad de la ciencia contable el establecimiento de indicadores que propicien el acompañamiento de la administración pública, ya que la ausencia de este tipo de control facilita la corrupción y provoca el distanciamiento entre la sociedad y la política y la falta de credibilidad en los gobernantes.

Dentro de este panorama de cambios y en aras de mejorar el acompañamiento de la Gestión Pública, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) estableció -en la Decisión núm. 408/2002 (plenaria)- la obligatoriedad de constatar

---

<sup>1</sup> *Accountability* es el deber de dar cuenta de los resultados que deberían ser alcanzados en la gestión, aumentando el sentido implícito de responsabilidad del gestor por sus actos practicados.

en el Informe de Gestión de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) la evaluación de nueve indicadores de desempeño.

Esta imposición estuvo orientada a auxiliar el acompañamiento de la gestión por la propia administración de la IFES, así como a servir de parámetro de análisis para auditorías operacionales, basado en el estudio profundo de los controles internos y externos, identificando buenas prácticas que puedan ser extendidas y adoptadas por instituciones similares.

Una de las finalidades de la utilización de indicadores de desempeño se refiere a la toma de decisiones. Por ello, la administración de las IFES debe conocer sus conceptos y variables a fin de efectuar una mejor lectura en sus resultados. Más aún, los indicadores visualizados individualmente no son capaces de proporcionar la riqueza de datos que un análisis conjunto y comparativo puede ofrecer. Ese conjunto informativo puede evidenciar relaciones, y su análisis, bajo la óptica de *inputs* y *outputs*, producir información de alcance y calidad sobre la influencia de la gestión en el proceso de utilización de los insumos para transformarlos en productos.

Explorando esos indicadores, se observa que el posgrado es evaluado con base en la nota de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal del Nivel Superior (CAPES), que incorpora en una única medida aspectos cuantitativos y cualitativos. Puede percibirse una carencia en el aspecto cualitativo de la medición, debido a que el indicador nivel de éxito (ingresos/egresos) no proporciona información de calidad de los graduados de la universidad. Para ocupar este hiato, se hizo necesario estudiar la posibilidad de incorporar algunos indicadores del SINAES al análisis de esta pesquisa como resultado del ENADE y el Indicador de Diferencia entre los Desempeños Observado y Esperado (IDD).

Centrándose en las universidades federales y aglutinando los indicadores del TCU, el resultado académico del SINAES tiene una amplia gama de datos que evidencian distintas realidades de instituciones con características similares. Tal base permite la aplicación de herramientas estadísticas que efectúen análisis cruzados y ofrezcan un importante *feedback* sobre la eficiencia de las Instituciones en cuestión. De esta manera, es posible identificar la relevancia de cada indicador para el alcance de los resultados cuantitativos y cualitativos, a fin de optimizar la aplicación de los recursos y garantizar la eficiencia en la gestión.

La literatura contempla esta temática en los siguientes moldes: creación de indicadores de desempeño para la evaluación de la educación superior; evaluación de la eficiencia para la jerarquización de diferentes universidades o unidades dentro de una misma institución; o verificación de relaciones entre los indicadores del TCU y el resultado del ENADE. Existe una explícita intención de ordenar las IES (de la mayor a la menor eficiencia) o identificar correlaciones entre las variables, sea por medio de la regresión o del Análisis Envoltorio de Datos (DEA).

Sin embargo, se observó que cada autor definió un conjunto propio de variables sin la intención de analizar los índices institucionales (como los establecidos por el TCU) como auxiliares en la toma de decisiones para mejorar la gestión, sea: identificando los modelos de referencia, reduciendo la visualización de los indicadores sin pérdida significativa de informaciones, facilitando los controles interno y externo o identificando oportunidades de inversión. Por ello, se vislumbró la posibilidad de utilizar el Análisis Factorial como complemento de las herramientas ya citadas (regresión y DEA) para llenar estas lagunas y atribuir un carácter innovador y relevante a la investigación.

Con la intención de obtener informaciones de todos los cursos de las universidades, este estudio se restringe a un trienio, que es la frecuencia evaluativa del SINAES, del 2008 al 2010, debido a que son los datos disponibles más recientes. Se dirige a la esfera federal, pues las universidades estatales no tienen la misma obligatoriedad de evaluar y comunicar en sus informes de gestión los indicadores instituidos por el TCU. De esta manera, la muestra se compone de 57 universidades federales, de las cuales seis tuvieron que ser excluidas por ser recientemente creadas y no poseer formas de evaluación para todos los indicadores. Además, las fuentes de recolección de datos fueron los sitios del TCU y del INEP.

Para efectuar un análisis comparativo entre las unidades con características similares, se utilizaron solamente las IFES de tipo universitario que son "(...) instituciones multidisciplinares de formación en los cuadros profesionales de nivel superior, de pesquisa, de extensión, de dominio y cultivo del saber humano" (Brasil, 1996: 16). Por este motivo, el presente estudio es relevante al estar adherido también al sector público federal, cuyas instituciones que componen el análisis alcanzan todo el territorio nacional, permitiendo evaluar varios resultados, inclusive en lo referente a los posibles efectos del regionalismo. Además, estas entidades

públicas tienen el deber de facilitar datos sobre su administración a través del Informe de Gestión anual, bajo la supervisión del TCU, órgano de control externo que, al establecer la obligatoriedad de divulgar medidas de evaluación de la gestión, busca atender los preceptos vigentes en la administración pública: transparencia, *accountability*, eficiencia y foco en el producto.

Al obtener un mal resultado en un órgano público por falta de presupuesto, se puede comprender que la meta principal en ese sentido sea la de alcanzar el mejor producto con los recursos disponibles, mostrando que los otros factores ajenos a los financieros también pueden influir en su desempeño. Este estudio se justifica por la búsqueda e identificación de tales factores, especialmente los que poseen mayor relevancia para la mejora de resultados en una universidad federal, y por facilitar la comprensión de su desempeño, medido en base a nueve indicadores instituidos por el órgano de control externo, el TCU.

Por tanto, sería importante para los controles internos y externos de esas entidades obtener la respuesta a la siguiente cuestión, que es el problema central de este trabajo: ¿Es posible sintetizar la lectura de los indicadores de desempeño, instituidos por el TCU y medidos por las universidades federales, sin pérdidas significativas de informaciones? Esto porque, en un segundo momento, con el auxilio de los resultados de ese análisis, sería promisorio extraer informaciones capaces de auxiliar en la priorización de los esfuerzos de la gestión en pro de la mejora de resultados.

La hipótesis para la solución de ese problema es identificar las relaciones existentes entre las variables y obtener, a través del Análisis Factorial, un aspecto no observable que pueda traducir el desempeño, agrupando gran parte de las informaciones de ese conjunto de indicadores en un único índice.

La metodología escogida para la realización de la investigación comprende el previo análisis exploratorio de los datos y la posterior aplicación de las técnicas del Análisis Factorial, Regresión Lineal y Análisis Envoltorio de Datos (DEA). Implica, por tanto, un estudio de cuño imparcial por parte del investigador, respetando la ética del estudio científico y permitiendo alcanzar resultados sin tendencias capaces de distorsionar la realidad.

## **1.2 Definición del problema**

Conforme Bateman & Snell (1998), gestión estratégica es el conjunto de procedimientos que procura integrar los principios y valores de la organización, sus funciones, finalidades y recursos más importantes para que los gestores puedan promover el análisis, a fin de definir estrategias, objetivos e iniciativas que ayuden al proceso de cambio de la organización.

Conocer lo que contribuye al desarrollo de dos procesos indisolubles, a saber, el de la evaluación del desempeño y el de la planificación de las acciones a ser implementadas, puede resultar útil en la delineación de aspectos esenciales para la adopción de la gestión estratégica de las IES.

Es innegable la importancia de la evaluación como elemento para la reflexión que conduce al perfeccionamiento de cualquier actividad. La evaluación es un recurso de gestión, sea ella de desempeño de personas o de equipos, de las condiciones de procesos y de sus actividades, de la calidad de productos y servicios, o institucional. Su consolidación depende de la participación de los involucrados, requiriendo continuidad, confianza en el proceso y análisis sistemático de los resultados. Para que un proceso de evaluación sea efectivo, debe implicar la toma de decisiones y el compromiso con el cambio. Estos elementos, a su vez, requieren la participación de las personas involucradas, el entendimiento del proceso y de sus implicancias y el uso de instrumentos adecuados para diferentes situaciones.

La evaluación institucional contribuye para que la IES monitorice el trayecto escogido para el cumplimiento de sus objetivos. Para garantizar su eficacia, según Ristoff (2001), la evaluación institucional precisa estar apoyada en presupuestos claros para toda la comunidad involucrada. Este autor destaca en especial que la evaluación debe ser amplia, constructiva, renovadora y legítima. Como proceso amplio, la evaluación institucional debe permear a toda la institución, comprendiendo los procesos internos y la visión externa de las partes interesadas; como proceso constructivo, opera visando al conocimiento de las potencialidades y las deficiencias, generando las bases para la decisión; como proceso renovador, la evaluación necesita contribuir en la orientación para el cambio; como proceso legítimo, la evaluación necesita de la aceptación y de la participación de todos los interesados en sus resultados.

La planificación es un proceso desarrollado que tiene en vista una situación deseada, de modo efectivo y con la mejor concentración de esfuerzos y recursos organizacionales. Conforme Oliveira (1991), la planificación tiene por objetivo prever las repercusiones de una decisión presente. Así, no es un hecho aislado, sino un sistema estructurado, continuado y sustentado por informaciones. Siendo un sistema estructurado, la planificación está compuesta por actividades relacionadas que interaccionan y mantienen interdependencia, teniendo como finalidad el alcance de objetivos y resultados previamente definidos.

Arguin (1988) propone la adopción de la planificación estratégica como proceso continuo y componente de la gestión. Para este autor, la planificación estratégica es un proceso de gestión que presenta, de modo integrado, el aspecto futuro de las decisiones institucionales, partiendo de elecciones estratégicas que consideran valores, misión y premisas institucionales, hasta llegar a la formulación de sus objetivos y metas, articulados en acciones que aseguren su consecución. Sin embargo, conforme afirman Ansoff & McDonnell (1990), la planificación estratégica sólo es válida si auxilia a los principales órganos de decisión a pensar y actuar estratégicamente.

Experiencias en la adopción de la planificación estratégica, en especial en organizaciones sin fines de lucro, demuestran una dinámica peculiar para la instalación de este proceso. Inicialmente, según Meyer Jr. (1992), es necesario sensibilizar, implicar y capacitar a las personas. Para el autor, la planificación estratégica genera visión de futuro y cambio. La transformación requiere conocimiento tanto de las potencialidades como de las dificultades, habilidades para la integración de nuevos modelos y compromiso con el proceso y sus resultados. En este sentido, la implantación de la planificación estratégica requiere discusión previa, entendimiento y aceptación de sus consecuencias, así como compromiso con las responsabilidades definidas durante y después del proceso.

En las instituciones de educación, señala Trigueiro (2000), no es evidente la vinculación entre la evaluación y la planificación. A pesar de que esos procedimientos ya aparezcan desde la década de los '80, la evaluación ha sido desarrollada más bien como un proceso político, sin ofrecer el subsidio suficiente a la planificación de largo plazo. Esta constatación conduce a la necesidad de respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las bases de información usadas

para el planeamiento de las decisiones en las instituciones de educación?, ¿cómo son obtenidas esas informaciones?, ¿quién las dirige y de qué manera son dirigidas esas informaciones necesarias para la planificación?

Examinando a Bateman & Snell (1998), se ve que la participación de las personas en las decisiones debe estar relacionada con sus responsabilidades, establecidas por la estructura y por el sistema de gestión de cada organización. La necesidad de eficiencia y eficacia organizacionales exige diferentes formas de actuación de resultados y, también, un conjunto de indicadores integrados para el análisis de las instancias de decisión.

En las IES, como en general acontece en cualquier organización, la dirección debe proponer los criterios orientadores, definiendo las reglas de decisión y velando por su cumplimiento. Los líderes de la administración general deben acompañar el desarrollo de los proyectos, atender las directrices y responder por el alcance de metas y estándares de desempeño. Los gestores sectoriales deben vigilar sus proyectos y planes de acción para alcanzar las metas y los resultados esperados.

Las instancias de decisión necesitan informaciones con diferentes niveles de complejidad y de integración para el análisis del desempeño conforme a las responsabilidades de los gestores. Para Kaplan & Norton (1997, 2001), los indicadores analizados por la administración superior son vastos y esenciales para las perspectivas estratégicas de sobrevivencia, de competitividad, de diferenciación e innovación. Los indicadores de nivel decisorio sectorial deben relacionarse a los objetivos, a los estándares de desempeño y a las metas definidas; los operacionales, de verificación de procesos, de productos y servicios, se utilizan para acompañar el desempeño de las etapas definidas por los respectivos proyectos.

Estas ideas dan consistencia a la necesidad de que las instituciones universitarias dispongan de un conjunto de indicadores de desempeño relacionados a los principales procesos decisorios, para posibilitar la elaboración de diagnósticos y permitir la planificación de ajustes a partir de los resultados obtenidos. Los indicadores establecidos deberán articular la misión, los valores y la visión de futuro de cada institución, con sus estrategias, objetivos y metas definidas.

La consolidación de la planificación, apoyada por las perspectivas designadas por medio de indicadores, ocurrirá en la proporción en que sea confirmado el análisis en correlación con las oportunidades y amenazas del ambiente externo y las evidencias internas identificadas como potencialidades y deficiencias. De esta forma, la consolidación de la planificación está asociada a la competencia del sistema de gestión adoptado, a la amplia visión de futuro, a las condiciones de innovación y a los factores diferenciadores de cada institución. Detallar un plan estratégico garantiza que se efectivicen las decisiones. Por eso los gestores deben definir proyectos y planes de acción, estimulando a los sectores y a las personas que los integran a perseguir los objetivos y las metas definidas.

La declaración de los objetivos y la visibilidad de las metas son indispensables para orientar a personas y gestores en relación con los resultados esperados y con los criterios adoptados en los momentos de decisión. Si los objetivos están asociados a un tipo de desempeño, es necesario que este atributo sea comunicado y que sea garantizada su comprensión. La objetividad en la formulación de los resultados esperados es esencial. Todos los involucrados deben entender los objetivos y sus justificativos, las responsabilidades, las dimensiones de tiempo, de espacio y de recursos disponibles para alcanzar tales objetivos, y conocer cómo serán evaluados los procesos y sus resultados.

Una organización es conocida si sus propósitos son conocidos y comprendidos. Para que los propósitos sean entendidos es preciso definir los productos, los beneficiarios de su actuación, la organización de su estructura y su sistema de trabajo, los principales procesos y las personas que los implementan, las formas de relacionarse con la sociedad y los resultados esperados. Esos aspectos representan posibles dimensiones de procesos de evaluación, siendo igualmente requisitos de la planificación estratégica.

Las acciones para concretizar la evaluación institucional comprenden la realización de diagnósticos amplios, orientados por series de datos y por resultados cualitativos. La evaluación incluye interpretaciones de esos diagnósticos, identificándolos como la esencia del proceso de toma de decisiones.

En las IES, la identificación de los principales procesos tiende a considerar, esencialmente, las finalidades de la educación, investigación y extensión. Para ello

se hace necesario un sistema de informaciones integrado que represente la capacidad de respuesta institucional, ágil, eficiente y segura. Además, las comunidades internas y externas precisan disponer de canales de comunicación eficaces para entender los objetivos, acompañar las metas, medir desempeños y evaluar los resultados del ejercicio institucional.

La adopción de metodologías originalmente aplicadas al área empresarial con la finalidad de apoyar la gestión de las IES, parece encontrar todavía algunos obstáculos debido a las peculiaridades de esas instituciones.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo general**

Desarrollar, proponer e implementar una metodología para el cálculo del costo-alumno en instituciones federales a partir del estudio de caso de la Universidad Federal de Ouro Preto – UFOP.

#### **1.3.2 Objetivos secundarios**

Identificar los principales mecanismos que colaboran para la implementación de la gestión estratégica en instituciones de educación superior, considerando las prácticas de evaluación institucional y de planificación estratégica, para desarrollar un modelo de análisis y de medición del desempeño institucional capaz de articular los procesos de evaluación y de planificación, considerándolos como recursos esenciales para el aprendizaje y para la transformación organizacional.

Analizar el conjunto de indicadores de desempeño instituido por el TCU para las IFES, aunado a los resultados cualitativos medidos por el SINAES, apuntados en el período 2008 a 2010, con foco en las universidades federales, a fin de identificar un modelo de simplificación para acompañar los controles interno y externo.

Obtener un índice único capaz de representar conjuntamente el poder explicativo de los distintos indicadores, para contribuir a una lectura más ágil y confiable del desempeño de las universidades federales. Se apunta a un resultado que sirva en tanto complemento a la toma de decisiones, permitiendo identificar

unidades que posean buenas prácticas a ser seguidas y otras que presentan probables disfunciones a ser corregidas, en la oferta de una educación de calidad para la sociedad.

Verificar el cumplimiento de algunas metas del gobierno para la educación superior, así como ubicar las regiones más carentes en el sector, considerando que la muestra seleccionada posee capilaridad en todo el territorio nacional.

#### **1.4 Justificación del estudio**

El sistema educativo brasileño, y sobre todo la educación superior, ha sido objeto de contundentes críticas por parte de la sociedad y por el mercado contratante debido a las condiciones de preparación y capacitación de sus egresados. Entre los principales aspectos observados en esas críticas, aparecen los relacionados con la expansión de la oferta y con la masificación de la educación superior, con la agilidad para responder a las demandas de la sociedad del conocimiento y con el modelo de gestión practicado en las universidades.

Parece que las IES han venido considerando con seriedad esas críticas así como los cambios observados tanto en los procedimientos internos como en las formas externas de relación. Los cambios han sido implementados en grados diferentes de eficiencia. Al lado de ellos, se nota la intensificación del uso de recursos de marketing para la divulgación de la imagen y para la venta de productos educacionales que pretenden atender las nuevas necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo esos cambios no pueden consistir en simples acciones reactivas, sin un análisis más cuidadoso o cualquier especie de prospección, pues siendo así implantados pueden no fructificar o incluso producir resultados poco significativos.

Según Castro (2001), es indispensable considerar los aspectos más relevantes para la implantación de las transformaciones que están relacionados con el deseo de cambiar, con las competencias de los dirigentes para liderar y acompañar ese proceso y con la estructura organizacional, que puede facilitar o dificultar las decisiones. Para esta autora, con frecuencia se observan en las IES evidencias como las que siguen: profesores y funcionarios que ignoran la misión y

los propósitos institucionales y también sus responsabilidades ante esos valores; sectores que actúan de forma independiente desvinculados de las directrices generales; desconocimiento del uso de nuevos recursos para apoyar los principales procesos de educación e investigación; desconocimiento de los avances tecnológicos y de las necesidades del mercado. Además, el avance de la tecnología de la información ha venido provocando un ensanchamiento de las fronteras del conocimiento que sobrepasa, por la rapidez y facilidades, las posibilidades de la universidad.

No obstante esas dificultades, debido a la expansión de la oferta de educación superior y a la consecuente instigación de la competencia, hay una toma de conciencia de los administradores educativos sobre los beneficios del desarrollo de procesos de evaluación y de la planificación institucional para diagnosticar, elegir y planear productos y servicios que atiendan a las necesidades de las personas y que sean relevantes para la sociedad.

La adopción de la metodología de la planificación estratégica se puede constituir en instrumento de gestión para las instituciones de educación superior, colaborando de forma fundamental para que desarrollen la capacidad de actuar positivamente para atender los compromisos con la producción del conocimiento y, al mismo tiempo, para promover la innovación de productos y servicios con rapidez y seguridad, considerando las tendencias de los escenarios construidos. La evaluación interna en la institución, a la vez que produce un amplio diagnóstico de la realidad operacional, genera subsidios para la transformación de esa realidad, partiendo de la visión de futuro de la institución y de los recursos disponibles.

Según Palharini (2001), los procesos de evaluación institucional de las IES han ganado destaque y fuerza en la actualidad en la medida en que la educación superior ha sido objeto de debate y de profundas reformulaciones en Brasil y en el mundo. Entre otras consideraciones, la discusión se refiere a las modificaciones que se operan en las relaciones entre la sociedad y el Estado, a las innovaciones en la base técnica del trabajo y a la necesidad de expansión acelerada de la educación superior. Para este autor, la evaluación produce el amplio diagnóstico que genera contribuciones para la transformación de la realidad, partiendo de referencias que fundamentan el proyecto de cada universidad y que sustentan sus compromisos con la sociedad y con la producción del conocimiento.

Uno de los fuertes argumentos mostrado por Santos (2000) respecto a la crisis interna experimentada por las instituciones universitarias, resulta de la confrontación entre la preservación de valores relacionados con la autonomía requerida para definir objetivos institucionales y la creciente sumisión a criterios de eficacia, eficiencia y productividad demandados por el área empresarial.

Las prácticas de evaluación deben proponerse resultados tangibles para apoyar la toma de decisiones a partir de parámetros mensurables o cualitativos, previamente definidos en función de los objetivos pretendidos. El proceso de la toma de decisiones presupone el conocimiento de la realidad interna y del ambiente externo con que se relaciona la institución, a la vez que la gestión eficaz y orientada para resultados requiere de la identificación de los valores que pueden ser agregados a los productos y servicios producidos. Las instituciones, en este sentido, necesitan dominar sus capacidades y potencialidades e identificar las competencias que necesitan desarrollar para implementar proyectos innovadores para la educación y la investigación, o a fines de dimensionar con seguridad los riesgos asumidos en los procesos decisorios.

La evaluación institucional muchas veces es vista con desconfianza y cierto temor porque puede afectar la vida de las personas. Así, las implicaciones de la adopción de un proceso de evaluación deben ser previamente aclaradas: las decisiones institucionales derivadas de ellas irán a influenciar la elección de la oferta de productos y servicios, de prácticas de trabajo, de capacitación de los colaboradores, entre otras, que podrán afectar diferentes niveles de decisión o sectores operacionales.

Para Trigueiro (2000), la evaluación institucional parece ser incapaz de propiciar reflexiones de fondo sobre los reales problemas de la institución, y más aún, de ser elemento de transformación. Según este autor, las dificultades que enfrentan las instituciones en los procesos de evaluación y de planificación están vinculadas a las dificultades de adopción de un modelo que permita la integración y la comparación de resultados, así como a la inexistencia de una base integrada de informaciones que establezca relaciones de causa y efecto entre los indicadores.

Además de ese problema, con frecuencia las universidades se encuentran con otra situación particular: constituyen comisiones especiales para efectuar el

proceso evaluativo sin proporcionarles la autoridad necesaria para lidiar con cuestiones relacionadas a la planificación. De ahí se deriva que muchas comisiones no conocen suficientemente los resultados esperados, desarrollando el proceso con un mínimo de compromiso, produciendo resultados poco utilizados o apenas para atender los requisitos externos. Retomando a Trigueiro (2000), no tiene sentido la evaluación si el proceso no resulta en la toma de decisión.

La evaluación debe ser entendida como un proceso que exige compromiso permanente con el cambio. Para Both (1994), ella posibilita tomar decisiones adecuadas a las necesidades institucionales, condicionando su aceptación y su validación a las decisiones asumidas después de su ejecución.

La evaluación, con su producción de diagnósticos, es esencial a la planificación. Esta, a su vez, al traducir la situación identificada en decisiones y exigir intervenciones en los puntos negativos, es fundamental para el cambio en la situación diagnosticada y para la mejora de la calidad institucional. Es preciso verificar cuánto hay de consistencia y de integración entre los dos procesos para garantizar la efectividad y la integridad de la gestión estratégica.

La consolidación de la evaluación institucional está vinculada para Ristoff (1995) a la necesidad de su integración a la gestión organizacional. Es preciso que sus resultados orienten la planificación y la acción. Para tal efecto, la evaluación debe tener legitimidad y respaldo dentro de las instituciones para garantizar su permanencia y continuidad.

En este trabajo, serán producidas informaciones que se juzga, permitirán conocer cómo las instituciones de educación superior perciben la gestión estratégica, cómo implementan sus procesos de evaluación institucional, cómo acompañan el desempeño general en relación con sus decisiones estratégicas y cómo gerencian las actividades en todos los niveles. Además de esos aspectos, se considera que el trabajo posibilitará identificar cuáles son los factores que colaboran para la implementación de la gestión estratégica en esas instituciones, tomando en cuenta sus prácticas de evaluación institucional y de planificación estratégica.

## **1.5 Metodología**

A pesar de que el presente trabajo se limita a las consideraciones sobre uno de los indicadores propuestos, se considerará que todavía es posible hacer mejoras en los otros indicadores. El foco para uno solo de los indicadores se debe al hecho de que ese índice es el más polémico y de que presenta mayores dificultades en su obtención.

¿Cómo medir y segregar los costos corrientes de cada alumno de las Universidades Federales Brasileñas?

Para el cálculo del costo-alumno se hace necesario el desarrollo de un sistema de información con metodología aplicable a un organismo público de educación. Ese sistema debe permitir el destino adecuado de los recursos por Unidades, volviendo más efectivo su control a través de las atribuciones de responsabilidades y de la evaluación del desempeño. A partir del momento en que los gastos en Educación sean discriminados y atribuidos a sus respectivas fuentes, es posible obtener informaciones de cuáles recursos presupuestales están siendo aplicados a la Educación y cuáles son utilizados por las actividades de soporte.

En el proceso de evaluar los gastos en Educación, se vislumbran dos caminos: los costos y los beneficios. En relación con los costos, como se observa en encuestas ya realizadas, las investigaciones abarcan, entre otros aspectos, los métodos de costo a ser adoptados y las posibilidades de mayor uso de la capacidad a través del aumento del número de alumnos. En lo que se refiere a los beneficios de los gastos en Educación, pueden ser tanto para el individuo a través de mejores salarios en el mercado de trabajo, por ejemplo, como para la sociedad, como resultado del impacto económico positivo que la Universidad puede proporcionar en la región en que está localizada.

La caracterización del abordaje general del trabajo es el estudio de caso, apoyado en la metodología de la investigación cualitativa. Para transformar datos en informaciones que ayuden a la comprensión de las experiencias de planificación y evaluación en el contexto en que son desarrolladas, se estudian cuatro universidades del estado de Minas Gerais: dos de naturaleza administrativa privada y dos mantenidas por el gobierno federal.

Los procedimientos adoptados incluyeron la investigación documental y la realización de entrevistas semiestructuradas, individuales o en grupo, con representantes de los segmentos responsables de las actividades de planificación y supervisión general, de coordinación y ejecución sectorial, de apoyo y asesoría técnica y con otros agentes directamente identificados con procesos de cambio institucional. Las entrevistas fueron realizadas en el ambiente de las universidades, habiendo sido previamente fijadas y consentidas.

Conforme Yin (2001), el estudio de caso es una investigación que analiza un fenómeno contemporáneo en su contexto real. Las principales justificaciones para la utilización de estudios de caso son las posibilidades de: explicar las relaciones causales entre los tipos de intervenciones de la realidad que son demasiado complejas para las estrategias experimentadas; describir una intervención y el contexto real en que ella ocurre; ilustrar aspectos peculiares de una experiencia evaluativa; ejemplificar situaciones en que la intervención no muestra resultados simples y, finalmente, representar en sí mismos una meta de evaluación.

Lo que particulariza la investigación cualitativa es la posibilidad de describir las características de un determinado fenómeno u objeto de estudio. Las fuentes más utilizadas son las resultantes de entrevistas o documentos. El análisis cualitativo puede ser empleado de forma combinada con técnicas cuantitativas, sin la predominancia de una u otra, o como técnica principal para trabajar las informaciones. La entrevista, como ya se ha mencionado, es el modo más difundido para la obtención de informaciones cualitativas, siendo el cuestionario su elemento auxiliar.

El planeamiento previo de las entrevistas semiestructuradas tuvo como objetivo minimizar la influencia de circunstancias particulares, buscando enfatizar los aspectos demostrables y evitando comprometer el carácter voluntario en el ofrecimiento de informaciones. Se realizó una guía para orientar las entrevistas con el propósito de estimular el abordaje inicial y establecer algunos límites.

Según Guba & Lincoln (1988), en investigaciones cualitativas el investigador no es un agente independiente y neutro, él colabora con la construcción de la realidad en la medida en que, para comprender lo que puede realizarse con las informaciones, debe estudiar los hechos y sus posibilidades, escoger las

suposiciones que sustenten sus ideas y conclusiones. Para Ribeiro (1999), el investigador se sumerge en el campo de estudio con toda su capacidad para ejercer simultáneamente las funciones de aplicador de instrumento y de descriptor de situaciones, buscando analizarlas e interpretarlas.

Sin embargo, esas múltiples funciones asumidas por el investigador están impregnadas de dificultades y aspectos a tener en cuenta, como validez, confiabilidad y científicidad.

La estrategia frecuentemente adoptada según Pereira (1999), es permitir que hechos y datos asuman significados propios. Para ampliar las conclusiones y los nuevos conocimientos durante y después de la investigación, existe la posibilidad de interferencia e interpretación, sin importar el grado de incerteza y subjetividad. El investigador se involucra en la investigación utilizando los recursos personales de que dispone, considerando los conocimientos y las experiencias que posee. Como señala este autor, entre los investigadores existen aquellos que afirman que los relatos descriptivos constituyen el propósito de la verdadera ciencia. Consideraciones de esta naturaleza han llevado a especialistas a buscar elementos que ayuden a organizar las descripciones con el adecuado detenimiento y adecuación a los propósitos del estudio y a preparar el consecuente proceso de análisis.

Entre las sugerencias propuestas se destacan las de Ribero (1999): a) atención a la coherencia cronológica de los acontecimientos; b) atención a las relaciones entre los acontecimientos sugeridos durante la entrevista; c) definición del alcance y la dinámica de transferencia de foco; d) exposición del uso de expresiones efectivamente manifestadas sobre los eventos críticos; e) identificación de los actores y locales relevantes para el estudio, y f) discriminación de diferentes versiones de una misma situación mediante el registro de testigos sobre el hecho.

A partir de la descripción de los hechos y del registro de las percepciones de los entrevistados, con frecuencia surge la necesidad de profundizar algunos enfoques o cuestiones. Se inicia así el segundo proceso característico de las investigaciones cualitativas: el análisis de datos. Mediante el mismo, fueron generadas mejores condiciones para la sistematización y la identificación de afinidades entre los datos descritos, que ayudaron a caracterizar estándares y

realizar comparaciones, de tal modo que se destacaran los hechos evidenciados más significativos para el estudio.

Conforme Ribeiro & Newman (2001), al encaminar el análisis en la investigación cualitativa, el investigador se ocupará de: a) la identificación de los focos principales para la construcción de las categorías de análisis; b) la recopilación de los datos esenciales; c) la identificación de estructuras de análisis; d) la búsqueda de registros ya existentes para adelantar el procesamiento de informaciones; e) el rastreo de casos para comparar con aquellos documentados; f) la asociación con las teorías comprobadas, y g) la proposición de continuidad de estudios siempre que el análisis no permita conclusiones seguras.

El análisis cualitativo no se compone de momentos estancados, ordenados y sucesivos. De acuerdo con Minayo (1994), lo especial de este tipo de análisis es la convivencia entre el modo creativo y al mismo tiempo riguroso de lectura sistemática del material empírico, proponiéndose alcanzar una interpretación que sobrepase los significados manifestados. Son dos tipos principales de análisis cualitativo de datos: el análisis de contenido y el análisis de discurso. El primero, de acuerdo con Bardin (1979), comprende un conjunto de técnicas, derivadas del análisis cuantitativo, que busca calcular las frecuencias teniendo como finalidad identificar o constituir estructuras para la elaboración de modelos. El segundo y más reciente, es utilizado para explorar las interfaces del lenguaje como objeto de estudio.

La interpretación inicia en el momento en que el investigador cuestiona algunos aspectos relativos al objeto de estudio, sea durante la recolección de datos y entrevista o en la etapa de análisis. Sin embargo, es formalmente realizada a partir del establecimiento de conceptos centrales que orientan el camino entre la teoría y el caso en estudio. Existen dos tipos básicos de conceptos que orientan la interpretación cualitativa: los que consideran atributos, incluyendo el uso de técnicas operacionales, análisis factorial y prescripciones, y los que sugieren al investigador una referencia de orientación más adecuada a la realidad empírica. A partir de la formulación de esos conceptos, se constituirá el sistema de interpretación para conferir significado al estudio realizado.

Según Ribeiro (1999), la interpretación tiene su tiempo para surgir. No es posible ni recomendable apresurarla. Es necesario que por lo menos algunos

requisitos relativos a la organización de categorías que orientan el análisis hayan sido atendidos. Algunas alternativas para conducir la interpretación en la investigación cualitativa son sugeridas por este autor: a) profundización del análisis de los datos; b) formalización de los conceptos adecuados a la situación de estudio; c) presentación de argumentos confiables apoyados en la teoría; d) asociación a las expectativas personales; e) análisis del proceso de interpretación; f) presentación de las limitaciones del análisis; g) adecuación para la publicación, y h) insistencia en la revisión y continuidad del estudio.

Considerando las posibilidades de aplicación del estudio de caso y de la investigación cualitativa, esta propuesta de tesis hizo uso de esos recursos como metodología para su desarrollo. Se entendió que, por su adecuación a la propuesta y partiendo de los casos seleccionados, estas herramientas contribuirían a entender mejor la realidad de las IES en relación especialmente con las posibilidades de adopción o implementación de la gestión estratégica de forma permanente.

### **1.5.1 Delimitación del estudio: elección de las instituciones**

El panorama de las instituciones de educación superior en Minas Gerais, entre universidades y centros universitarios, conforme sus dependencias administrativas y características de tamaño y localización, aparece registrado en la Tabla 1.

Para el desarrollo de este estudio fue establecido un conjunto de criterios basados en las premisas que contribuyeran a la verificación de los objetivos pretendidos. Esos criterios que orientaron la selección de las universidades estudiadas fueron: la naturaleza de la dependencia administrativa; la edad institucional a partir del año de reconocimiento como universidad; el tiempo de desarrollo de procesos de evaluación y planificación; la participación en programas orientados a la calidad de gestión, y la localización. Fueron seleccionadas las siguientes instituciones:

Tabla 1 – Perfil Universidades Federales en Brasil – período 2007 - 2011

INSTITUCIONES	INICIO	SEDE
U.F. DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE (UFCSPA)	1961	Porto Alegre RS
U.F. DE RONDÔNIA (UNIR)	1982	Porto Velho RO
U.F. DO ABC (UFABC)	2005	São Paulo SP
U.F. DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)	2008	Bagé RS
U.F. DO TOCANTINS (UFT)	2000	Palmas TO
U.F. DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)	2002	Petrolina PE
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	1962	Brasília DF
U.F. DA BAHIA (UFBA)	1808	Salvador BA
U.F. DA FRONTEIRA SUL (UFFS)	2009	Chapecó SC
U.F. DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)	2007	Foz do Iguaçu PR
U.F. DA PARAÍBA (UFPB)	1955	João Pessoa PB
U.F. DE ALAGOAS (UFAL)	1961	Maceió AL
U.F. DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	1914	Alfenas MG
U.F. DE CAMPINA GRANDE (UFCG)	2002	Campina Grande PB
U.F. DE GOIÁS (UFG)	1960	Goiânia GO
U.F. DE ITAJUBÁ - UNIFEI (UNIFEI)	1913	Itajubá MG
U.F. DE JUIZ DE FORA (UFJF)	1960	Juiz de Fora MG
U.F. DE LAVRAS (UFPA)	1908	Lavras MG
U.F. DE MATO GROSSO (UFMT)	1970	Cuiabá MT
U.F. DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)	1979	Campo Grande MS
U.F. DE MINAS GERAIS (UFMG)	1927	Belo Horizonte MG
U.F. DE OURO PRETO (UFOP)	1876	Ouro Preto MG
U.F. DE PELOTAS (UFPEL)	1960	Pelotas RS
U.F. DE PERNAMBUCO (UFPE)	1946	Recife PE
U.F. DE RORAIMA (UFRR)	1989	Boa Vista RR
U.F. DE SANTA CATARINA (UFSC)	1960	Florianópolis SC
U.F. DE SANTA MARIA (UFSM)	1960	Santa Maria RS
U.F. DE SÃO CARLOS (UFSCAR)	1968	São Carlos SP
U.F. DE SÃO JOÃO DEL REI (UFSJ)	1986	São João Del Rei MG
U.F. DE SÃO PAULO (UNIFESP)	1956	São Paulo SP
U.F. DE SERGIPE (UFS)	1967	Aracaju SE
U.F. DE UBERLÂNDIA (UFU)	1969	Uberlândia MG
U.F. DE VIÇOSA (UFV)	1922	Viçosa MG
U.F. DO ACRE (UFAC)	1971	Rio Branco AC
U.F. DO AMAPÁ (UNIFAP)	1990	Macapá AP
U.F. DO AMAZONAS (UFAM)	1962	Manaus AM
U.F. DO CEARÁ (UFC)	1954	Fortaleza CE
U.F. DO ESPÍRITO SANTO (UFES)	1961	Vitória ES
U.F. DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)	1979	Rio de Janeiro RJ
U.F. DO MARANHÃO (UFMA)	1961	São Luís MA
U.F. DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)	2009	Santarém PA
U.F. DO PARÁ (UFPA)	1957	Belém PA
U.F. DO PARANÁ (UFPR)	1950	Curitiba PR
U.F. DO PIAUÍ (UFPI)	1968	Terezina PI
U.F. DO RECÔNCAVO DA BAHIA (UFRB)	2005	Cruz das Almas BA
U.F. DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)	1920	Rio de Janeiro RJ
U.F. DO RIO GRANDE (FURG)	1969	Porto Alegre RS
U.F. DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)	1958	Natal RN
U.F. DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)	1947	Porto Alegre RS
U.F. DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI (UFVJM)	2005	Diamantina MG
U.F. DO TRIÂNGULO MINEIRO (UFTM)	2005	Uberaba MG
U.F. FLUMINENSE (UFF)	1961	Niterói RJ
U.F. RURAL DA AMAZÔNIA (UFRA)	2002	Belém PA
U.F. RURAL DE PERNAMBUCO (UFRPE)	1947	Olinda PE
U.F. RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ)	1963	Seropédica RJ
U.F. RURAL DO SEMI-ÁRIDO (UFERSA)	2005	Mossoró RN
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)	2005	Curitiba PR

Fuente: Propia, a partir de los documentos del INEP, sitios de las IES y contactos directos.

## 1.5.2 Recolección y descripción de datos

La recolección de datos fue realizada por medio de tres procedimientos: consulta previa a documentos relacionados con las instituciones; elaboración de las estructuras de análisis para la consecución de los objetivos; preparación de las preguntas a ser respondidas, y planificación y realización de las entrevistas semiestructuradas.

El primer procedimiento, o sea la consulta documental realizada antes de la aplicación de las entrevistas, tuvo por objetivo investigar las experiencias de evaluación y planificación de las instituciones para obtener aspectos a ser considerados en la elaboración de las guías de las entrevistas. Esos aportes facilitaron anticipar respuestas, generalmente presentes en los informes y registros, a las siguientes cuestiones: objetivos de la evaluación y de la planificación; justificaciones para el desarrollo de esos procesos; ¿quién se beneficia con sus resultados?; ¿cómo son desarrollados los dos procesos?, ¿cuál es la frecuencia de su práctica?, ¿cómo participan del proceso los colaboradores?

Las entrevistas se planearon para ser realizadas según las disponibilidades de la agenda de los entrevistados, individualmente o en grupo. En cada universidad fueron escuchados: líderes de los procesos de planificación estratégica y de evaluación institucional; representantes de los segmentos responsables de las finalidades de planificación y supervisión general (pro rectores y responsables de la administración general); representantes de los segmentos de coordinación sectorial y de ejecución (directores o coordinadores de cursos); representantes de los segmentos de apoyo técnico y asesoría (coordinaciones especializadas).

Las entrevistas abordan cuestiones sobre aspectos relacionados especialmente a la comprensión de las experiencias de evaluación institucional y de planificación estratégica, sobre las características de la institución, sobre el valor atribuido a la evaluación en las prácticas de gestión y sobre las condiciones para una efectiva articulación entre los procesos de evaluación y de planificación como recurso indispensable del modelo de gestión.

Una guía presentada momentos antes de las entrevistas sirvió de orientación para las respuestas y para monitorear el tiempo de la conversación. Las

entrevistas fueron grabadas. La guía tuvo también por objetivo estimular las consideraciones iniciales y contribuir para el establecimiento de algunos límites sin fijarlos rígidamente. Grabando las entrevistas, se pretendió presentar registros fieles a los originales, enriqueciendo la etapa de descripción de la investigación cualitativa. Las entrevistas fueron transcritas con el incremento de varios comentarios de los entrevistados.

Eso permitió la elaboración de un diagnóstico apoyado por agrupamientos y por estructuras de análisis, utilizándose el referencial teórico como forma criteriosa de identificar los aspectos recurrentes en las instituciones estudiadas. Durante la descripción se consideran algunos objetivos secundarios del estudio: caracterizar las experiencias de los procesos de evaluación y de planificación estratégica en las universidades; demostrar la importancia relativa de la evaluación institucional en el proceso de gestión; identificar los aspectos que dificultan o facilitan la gestión; mostrar sugerencias para el desarrollo de nuevos estudios.

Para la descripción del contexto y de las percepciones de los entrevistados, el estudio se apoyó en las declaraciones de integrantes de muestras intencionales, representando segmentos de la estructura de las instituciones estudiadas. La limitación por el uso de muestras intencionales se halla justificada por los grados de libertad proporcionados a los entrevistados, en el sentido de aumentar las posibilidades de profundización de las cuestiones incluso después de la realización de las entrevistas durante la etapa de análisis.

### **1.5.3 Análisis e interpretación**

El análisis estuvo relacionado especialmente con los procedimientos que auxilian en la identificación de los principales mecanismos que colaboran para la implementación estratégica, observando las perspectivas de las instituciones de educación estudiadas y las relaciones entre las informaciones producidas. Por medio del análisis, las informaciones se ordenan y el cuadro diagnóstico se organiza. Esa estructura facilitó el refinamiento de los datos y su interpretación.

Efectivamente, la interpretación integró la metodología de forma permanente. Mientras los documentos eran estudiados durante y después de las entrevistas, las

interpretaciones parciales permitieron ampliar las conclusiones y generar nuevas perspectivas a las preguntas. Después de la realización de las entrevistas, en las etapas de descripción y de análisis, y en la medida en que se concretizaron las ideas, surgieron nuevas perspectivas en relación con los objetivos pretendidos en el estudio, ampliando el cuadro interpretativo. Por medio de la interpretación fue posible identificar los elementos que dificultan o facilitan las actividades gerenciales.

#### **1.5.4 Proposición de modelo de evaluación**

El último componente de la metodología adoptada en la realización del estudio consiste en el desarrollo y presentación de una propuesta de evaluación integradora de la base de indicadores necesarios a los programas de evaluación institucionales exigidos por los órganos reguladores, con los indicadores derivados de la evaluación del desempeño estratégico de la IES. La propuesta, considerando la realidad de las experiencias estudiadas, fue elaborada en la perspectiva de generar una herramienta articuladora de los procesos de evaluación institucional y de planificación estratégica a partir del referencial teórico que sustenta esta tesis.

### **1.6 Estructura**

Este trabajo está estructurado en ocho capítulos, dedicado el último de ellos a la base de consulta y a las referencias bibliográficas consideradas a lo largo del desarrollo del trabajo.

El primer capítulo introduce el tema en estudio. Comprende las consideraciones generales sobre el problema de gestión en el contexto de las instituciones universitarias, haciendo referencia a algunas iniciativas de cambio experimentadas por esas instituciones mediante el uso de procedimientos y recursos comunes en el área empresarial. Los objetivos de estudio son formulados y el tema propuesto es justificado, se continúa con la descripción de la metodología utilizada, para el análisis de las experiencias de evaluación institucional, planificación estratégica y gestión, en las instituciones seleccionadas. Al final del capítulo se

expresan las limitaciones consideradas para la aplicación de los resultados del trabajo.

En el segundo y tercer capítulo, se presenta la revisión bibliográfica de los aspectos conceptuales que fundamentan el trabajo.

El segundo capítulo expone una revisión conceptual de los términos utilizados en los sistemas de verificación de calidad de la educación superior en el desarrollo de los modelos con mayor tradición de aplicación en el mundo: evaluación institucional, acreditación y auditoría de calidad. Las ideas de autores como Peterson (2000), Kells (1995), Brennan (1993), Dias Sobrinho (1995, 1996, 1997, 2000), House (2000), Nichols (1996), Dill (2001), Amaral (1995, 1998, 1999, 2003), Schwartzman (1992), El-Khawas (1993, 1995), Afonso (2000), Werterheijden (1994), Stufflebeam & Shinkfield (1993) Belloni (2000), Saul (1995) y De Sordi (1995), ayudaron a identificar aspectos comunes entre los tres procesos. Fueron consideradas las experiencias y los modelos de evaluación de la educación superior de acreditación de programas e instituciones que ocurren en los EUA, los procesos de certificación y de auditoría de calidad desarrollados en Europa, y un análisis histórico de la evaluación institucional practicada en el sistema brasileño. Para la comprensión de la operación de esos procesos, fueron consultados estudios de autores como Neave (1988, 1996, 1997), Agnelli (1988), Ristoff (1996, 1999), Both (1994, 1998), Vroeijenstijn (1995), Palharini (1999, 2001) y el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades e Instituciones de Educación Superior Brasileñas (1994). Al final del capítulo, se presenta un análisis de los posibles impactos que la adopción de los mecanismos practicados en el proceso de acreditación norteamericana, adaptados y reproducidos en varios países de Europa, tendría en el sistema brasileño de evaluación de educación superior. Para ese análisis fueron revisados los autores: Castro (2001), Trigueiro (1999, 2000) y Belloni (2000). Al final del capítulo se explican las conclusiones de la revisión conceptual consideradas en el desarrollo de la propuesta de evaluación estratégica.

En el tercer capítulo, se presenta la base conceptual relacionada a la planificación estratégica, considerada relevante como contribución teórica para tornar clara la comprensión de las experiencias estudiadas. Las referencias de autores como Bryson (1988), Ansoff (1990, 1995), Ansoff & McDonnell (1993), Mintzberg (1991, 1994, 2000), Morrison (1997), Ackoff (1981, 1993), Porter (1986,

1989), Adizes (1988), Drucker (1992, 1993), Kaplan & Norton (1997, 2001, 2004), entre otros citados, colocan a disposición los elementos de análisis y conceptos que normalmente no son incluidos entre los utilizados para la planificación de las instituciones de educación. La última etapa de ese capítulo reúne la síntesis de la revisión conceptual sobre planificación y gestión estratégica que sirvió de base para la elaboración de la propuesta de evaluación.

En el cuarto capítulo, se encuentra la primera etapa de la investigación cualitativa: la descripción. Inicialmente son presentadas las características generales de las instituciones cuyas experiencias prácticas fueron estudiadas, seguidas de la descripción de la metodología utilizada en la elaboración de la guía orientadora de las entrevistas, durante la ejecución de las mismas y en la selección de los entrevistados.

El quinto capítulo presenta el análisis e interpretación de las entrevistas realizadas, considerando el procesamiento de las informaciones del ambiente académico conforme a las categorías de análisis identificadas en la estructura de la guía orientadora para las entrevistas. Las percepciones que se encuentran sistematizadas para reforzar algunas ideas expresadas, intentan articular las relaciones de compromiso y responsabilidad de los líderes con los procesos de gestión estratégica y permiten la comparación entre las instituciones estudiadas. La interpretación y discusión de las informaciones son presentadas a la luz del referencial teórico y de las experiencias de evaluación y de planificación observadas en las instituciones estudiadas.

El quinto capítulo constituye una propuesta de modelo de evaluación integrada a la gestión estratégica que se funda en la articulación de los procesos de evaluación y de planificación estratégica para las IES. Presenta las conclusiones del estudio realizado, destaca los aspectos fundamentales a la gestión estratégica, identifica algunas limitaciones constatadas e incluye sugerencias para investigaciones o estudios posteriores.

## **1.7 Limitaciones**

Las características y peculiaridades de las experiencias de evaluación institucional y de planificación estratégica mostradas en los estudios de caso en relación con la gestión estratégica, recomendaron a priori la realización de un estudio típico cualitativo.

## **1.8 La viabilidad de la planificación y gestión estratégicas**

Una de las principales características de la sociedad de principios de este siglo es la de los cambios vertiginosos, que suelen ser frecuentes, dinámicos, inesperados y profundos; llegando a desafiar incluso a las instituciones sociales que se ven afectadas también por los factores económicos, sociales, políticos, tecnológicos y culturales.

Las instituciones de educación superior (IES) están incluidas en este contexto de cambios, muchos de ellos inesperados e imprevisibles, que constituye un desafío para sus administradores.

Para afrontar los problemas surgidos en este contexto dinámico y competitivo, los gestores de las IES están usando de forma creciente la planificación estratégica. El gobierno a su vez, también ha exigido a las instituciones públicas y privadas la formulación del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) como condición esencial para su funcionamiento. La planificación constituye una función gerencial relevante con la cual la institución se proyecta hacia el futuro definiendo una programación con objetivos, estrategias y recursos. En la práctica, este proceso se reviste de una gran complejidad debida a la distancia entre la programación estratégica y su implementación en las instituciones.

El objetivo de este trabajo es examinar la importancia de la implementación de la planificación estratégica como abordaje gerencial para que las IES afronten el contexto dinámico y competitivo en el que actúan.

### **1.8.1 Las instituciones educativas y su gestión**

Las instituciones de educación superior son conocidas por sus características especiales que las convirtieron en instituciones complejas. Esta complejidad es consecuencia de sus objetivos difusos y ambiguos, de su tecnología fragmentada, de la presencia de distintos grupos de interés en su interior, de su función de atender las necesidades específicas de sus clientes, del profesionalismo en el trabajo académico y de la vulnerabilidad a los factores externos (Baldrige, 1983). También afecta la manera en cómo las instituciones educativas se estructuran y funcionan, influyendo en especial la gestión, que debe ser más adecuada a las especificidades de este tipo de institución.

Sin embargo, una de las funciones más descuidadas en las instituciones de educación superior es su gestión. Algunos elementos colaboran para que esto suceda. El primero es el hecho de atribuir a la función gerencial una dimensión esencialmente operacional y secundaria. El segundo es la ausencia de modelos propios de gestión para la organización educativa, con la utilización de modelos “importados” del contexto empresarial, inadecuados a la realidad de las casas de estudio. Finalmente, un tercer elemento es el predominio de una práctica diletante y poco profesional de gestión: las personas escogidas para ocupar cargos de gestión no poseen preparación formal o suficiente experiencia para asumir cargos gerenciales.

Una de las funciones gerenciales que han merecido mayor atención en las IES es la planificación estratégica y su práctica. La planificación implica compromiso con la acción. Cualquier planificación sólo tiene sentido si fue ejecutada, en caso contrario se vuelve apenas un plan teórico o conjunto de buenas intenciones sin ningún beneficio concreto para la institución, excepto aquellos de naturaleza simbólica.

Según Meyer y Lopes (2004), las instituciones de educación superior tanto como las empresas, necesitan desarrollar un proceso de planificación, lo que implica la formulación e implementación de estrategias, aspectos técnicos y políticos. Se trata de un proceso demorado y de alto costo cuyos resultados son, muchas veces, cuestionables.

Uno de los grandes desafíos de la gestión en las instituciones de educación superior contemporáneas es el desarrollo de una mayor capacidad de respuesta a las demandas externas como forma de sobrevivir a un ambiente competitivo y de profundas transformaciones. Para eso es necesario que sus gestores estén capacitados para abordar la planificación y la gestión estratégica.

Este abordaje, en su esencia, implica identificar los principales problemas y acciones estratégicas a ser desarrolladas para que la institución de educación superior pueda alcanzar sus principales objetivos y cumplir su misión, a partir de una relación dinámica dentro de un contexto de constantes cambios.

En la práctica gerencial de las instituciones de educación superior, se observa con frecuencia que la formulación de estrategias está considerablemente separada de su implementación, o sea, la cúpula planea y los niveles inferiores supuestamente ejecutan aquello que está planeado, esto ocasiona una dicotomía indeseable entre el planear y el actuar, además de causar frustraciones y decepciones entre sus participantes.

Para que el esfuerzo invertido en la planificación estratégica tenga éxito, se hacen necesarias la integración de las instancias de formulación y ejecución, y la producción de resultados concretos. Un tal esfuerzo constituye sin dudas uno de los mayores desafíos para los gestores de las instituciones de educación superior. Sin esta integración se vuelve imposible cumplir con la misión institucional y convivir con un ambiente competitivo y dinámico.

Es importante destacar que no siempre todas las acciones desarrolladas son resultado de la planificación formalmente realizada en las instituciones educativas. Buena parte de estas acciones emergen de las tareas cotidianas en la institución.

Según nos recuerda Mintzberg (en: Meyer y Lopes, 2004), hay una diferencia entre las **estrategias planeadas**, aquellas que pueden o no ser realizadas y, las **estrategias emergentes**, aquellas acciones ejecutadas en las instituciones que no fueron planeadas y que son representadas por patrones de comportamiento no externados. Una vez que tuvieron éxito, pasan a integrarse a la planificación de la institución. Mintzberg (2001), resalta que las estrategias emergentes y evolutivas pasan por un proceso analítico de formalización y codificación, dando origen a la

planificación o programación estratégica. De esta forma, la planificación estratégica es el primer paso para la implementación de las estrategias.

Sin embargo, uno de los puntos críticos en el proceso de implementación del plan estratégico es la diferencia entre la planificación y el pensamiento estratégico. Mientras que la primera se caracteriza por articular y elaborar estrategias y visiones existentes, la segunda se refiere a una síntesis que combina intuición y creatividad, resultado de una perspectiva integrada o visión de dirección no necesariamente articulada (Mintzberg, 2001).

Al examinar las posibilidades de la planificación estratégica en la educación superior, Baldrige (1983) hace una analogía con la estrategia militar. El autor destaca una diferencia entre la planificación realizada en el cuartel general, y la planificación realizada en el campo de batalla. En la primera, la planificación es preparada por los gestores desde las oficinas y en reuniones con la comunidad. En la otra, se ponen en práctica los principios establecidos por los planes y acciones.

### **1.8.2 Gestión Estratégica: dificultades a ser superadas**

La práctica de la planificación y gestión estratégica revela la necesidad de dedicar mayor atención a la implementación de los planes producidos en los gabinetes. Para eso, se identifican aquí algunos elementos que requieren mayor atención de los gestores en las instituciones de educación superior y que representan obstáculos a ser superados en el proceso de implementación de la planificación estratégica en las IES. Estos factores son: liderazgo; definición de los principales objetivos institucionales; identificación de los indicadores de desempeño cuantificables; e integración entre la planificación y el presupuesto.

#### **i - Liderazgo**

Uno de los puntos críticos del proceso de planificación y de su implantación, es la necesidad de que la administración superior dirija el proceso en la institución. La experiencia ha demostrado que el proceso tiende a ser apoyado por la comunidad cuando el rector o director de ésta asume el timón del barco y capitanea el proceso. Tanto por el poder que emana de él como por su posición de liderazgo

en la institución, es fundamental para que el proceso se desarrolle y expanda produciendo los resultados esperados.

La ausencia de liderazgo o de responsable máximo en el proceso debilita la imagen y la credibilidad política de la propia planificación y de su potencialidad para resolver los desafíos actuales y futuros de la institución.

## **ii - Objetivos Institucionales**

Para que la planificación pueda ser implementada, es muy importante que la administración de la institución defina con claridad los principales objetivos para el período planeado. Se necesita seleccionarlos, definirlos claramente y destacar su importancia. Es fundamental que todos en la comunidad educativa entiendan los objetivos y su contribución para el futuro de la institución.

Es común encontrar en los planes estratégicos, objetivos vagos, como por ejemplo: “Mejorar la calidad de la educación” o, “Aumentar la productividad académica” o, “Diversificar las fuentes de hacienda”. ¿Qué significa esto para los gestores, profesores, alumnos y funcionarios de la institución? La definición de objetivos claros y observables es imprescindible para que el plan sea expandido, ejecutado y se vuelva una realidad en la institución.

## **iii - Indicadores de Desempeño**

Para que los planes puedan ser acompañados, es esencial que sus objetivos sean seguidos por los diversos sectores y áreas de la institución. Para esto, es imprescindible que se definan los indicadores de resultado para cada uno de los objetivos principales. En cuanto sea posible, estos indicadores deberán ser cuantificables, facilitando la implementación de los objetivos y permitiendo su acompañamiento y evaluación. Son raros los planes estratégicos producidos por las IES que posean estas características. En general, los objetivos de las organizaciones educativas son vagos y ambiguos. Formular indicadores de resultado que puedan ser asimilados y utilizados por la comunidad académica constituye uno de los desafíos a los que deberán hacer frente los responsables de la planificación y gestión estratégica.

#### **iv - Integrar planificación y presupuesto**

Con frecuencia, en la gestión de las instituciones de educación superior, el planificación y el presupuesto no sigan la misma dirección. El presupuesto suele definir sus propias metas y prioridades, que son distintas de aquellas establecidas en la planificación.

El resultado es una situación de conflictos donde objetivos y estrategias se quedan en el papel sin el respaldo de los recursos presupuestales, ello desmoraliza el proceso de planificación y aumenta las frustraciones no sólo de los gestores sino también de profesores, alumnos, funcionarios e integrantes de la comunidad.

La integración aquí enfatizada permitirá que los principales objetivos institucionales tengan recursos disponibles en el presupuesto para su implementación. Es recomendable que se creen incentivos presupuestales para las unidades que cumplan con los objetivos marcados en el plan estratégico.

Los elementos aquí propuestos tienen la finalidad de unir el hecho de pensar y el de actuar en las instituciones de educación superior. Los objetivos claros y medibles facilitan la integración de esfuerzos; la comunicación aproxima las acciones desarrolladas por los profesores, funcionarios y gestores, y facilita el examen de eficacia de la planificación medida por los resultados.

## **2. PRÁCTICAS DE VERIFICACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

### **2.1 Evaluación institucional**

La evaluación es un procedimiento necesario en cualquier actividad humana. Mediante ella se obtiene la confirmación de estar en el camino cierto o delante de una situación menos favorable que necesita algún tipo de intervención. Es posible afirmar que de ella se infieren las orientaciones seguras para la toma de decisiones.

Conforme previó Dias Sobrinho (1997), la evaluación institucional se está constituyendo en tema del mayor interés y también en foco de conflicto en el ámbito de la educación superior. El interés por la evaluación institucional no se debe sólo a su potencial de transformación cualitativa, de mejora pedagógica y de mayor eficiencia de gestión, como en general espera la comunidad académica, sino que también, y con un impacto creciente, se impone en función de las exigencias de regulación y de control de la educación superior por parte de los gobiernos.

La evaluación, como práctica que integra el cotidiano de las instituciones de educación, realizada por personal capacitado, se basa en ideas y en técnicas ya aplicadas desde hace tiempo. Según House (2000), los procesos de evaluación practicados actualmente tienen sus orígenes en el modelo de Ralph Tyler, desarrollado en los primeros años de la década de los '30.

El dominio previo, por parte de los evaluadores, de los objetivos establecidos constituía la principal característica del método de Tyler, que admitía la evaluación como proceso que verificaba el alcance de los objetivos establecidos, para identificar aspectos como relevancia y utilidad. Él sugería establecer evaluaciones basadas en comparaciones con los resultados obtenidos.

El concepto de evaluación tiene dimensiones diferentes y ha venido evolucionando. Algunos autores refieren a ella con nociones como juicio de valor o como procedimiento que anticipa una toma de decisión. Hay quienes hablan de evaluación centrada en objetivos, de evaluación de mérito, de evaluación como sinónimo de medición o de evaluación como tipo de investigación. En los sistemas educativos, la evaluación se hace tanto para verificar los procesos de aprendizaje y

el análisis del desempeño, como para el apoyo a las personas involucradas, la estructura disponible y, finalmente, las condiciones generales de funcionamiento de los cursos y de las instituciones.

Es necesario entender las funciones de la evaluación antes de utilizarla. Saul (1995) describe esas funciones a partir de los estudios realizados por diferentes investigadores. Relata que el primer autor a distinguir funciones fue Scriven, cuando en 1967 sugirió la diferencia entre la evaluación formativa, utilizada para la mejora y el desarrollo de un programa, y la evaluación sumativa, utilizada para verificar resultados con el objetivo de rendir cuentas. En 1972, Stufflebeam, refiriéndose a las funciones de Scriven, sugirió la distinción entre evaluación proactiva, que sirve para la toma de decisión, y evaluación retroactiva, que sirve para delimitar las responsabilidades. En los años siguientes, artículos publicados por House en 1974 y por Cronbach en 1978, se referían a la función sociológica de la evaluación. En el inicio de la década de los '80, se atribuye a la evaluación una cuarta función: la de servir al ejercicio de la autoridad.

En la universidad, una organización eminentemente social, la evaluación adquiere una relevancia especial, pues con sus resultados la institución rinde cuentas a la sociedad sobre la calidad de la educación y de la investigación. Procesos sistemáticos, rigurosos, confiables y permanentes de evaluación han ayudado a los órganos de gobierno, a las entidades financiadoras, a la sociedad y a las propias instituciones, en la identificación de la calidad de los recursos y servicios que ofrecen así como de su producción científica.

Los gobiernos de diversos países, preocupados en promover y sostener sus sistemas de educación superior y en distribuir los recursos de forma crítica, reconocen en los procedimientos de evaluación uno de los requisitos esenciales para la orientación y el acompañamiento de la distribución de aquellos recursos. Esa referencia señala cómo la evaluación institucional adquiere un significado mayor en el proceso decisorio para las instituciones universitarias.

Según Castro (2001), los procesos de evaluación son tan importantes como la verificación de los resultados educacionales para permitir el establecimiento de conexiones reales entre los objetivos mayores del desarrollo socioeconómico nacional y las metas perseguidas por el sistema educacional.

Parece que la principal función de la evaluación es ofrecer respuestas. Conforme Bielschowski (1996) existen tres grupos de interesados en las respuestas: los que tienen poder de decisión sobre el objeto evaluado, los que fuera de la institución tienen influencia en la formulación de políticas relacionadas al objeto evaluado, y aquellos que forman el cuerpo de la institución y que viven y dinamizan lo cotidiano.

### **2.1.1 Algunos términos y sus significados**

Cuando el tema de la evaluación es discutido en foros y en la literatura especializada, se observa el uso de terminología variada muchas veces con distintos significados. Parece que expresiones o términos presentes en modelos de otros contextos, han sido utilizados sin tomar en consideración los significados que le son conferidos en aquellos contextos.

Frecuentemente, en las discusiones y análisis promovidos en las instituciones de educación superior, términos como evaluación parcial, revisión o evaluación final, son usados como si fueran equivalentes. Sin embargo, en la literatura especializada, sobre todo en el contexto norteamericano -según El-Khawas (1993), Kells (1995), Peterson (2000) y Dill (2001)-, se constata que esas expresiones presentan significados distintos.

El término evaluación parcial (*assessment*) institucional, se refiere al conjunto de los procedimientos de definición y medición de indicadores así como al registro de informaciones sobre el funcionamiento institucional. La expresión revisión (*review*) institucional, está relacionada con los procedimientos que van más allá de la medición cuantitativa y que buscan en las informaciones cualitativas mayor profundización de los procesos y de las dinámicas de relación con la comunidad, así como del desempeño de la institución.

La evaluación (*evaluation*) institucional, implica tanto las evaluaciones parciales como la revisión, produce juicios evaluativos basados en criterios definidos sobre la adecuación de los resultados del desempeño institucional, generando recomendaciones para la toma de decisiones y para la implementación de mejoras.

Otros términos, como monitoreo y verificación, son frecuentemente encontrados en la literatura que trata los procesos evaluativos practicados en cursos

o instituciones de Europa. Según Amaral (1998), Neave (1988) y Afonso (2000), se refieren a formas de evaluaciones parciales institucionales con la tendencia a considerar apenas los datos cuantitativos, necesitando un sistema referencial de estándares del desempeño, planeado para facilitar la preparación de informes periódicos.

Conforme el proceso al que está vinculado, el monitoreo reúne procedimientos estandarizados, periódicos y sistemáticos de acompañamiento y registro de los resultados de indicadores institucionales ofreciendo un perfil del desempeño de la institución. Parece un concepto próximo al de verificación de resultados.

Las experiencias de evaluación de las instituciones de educación superior sirven a diferentes finalidades e intereses, orientando procesos de decisión referentes a las expectativas de desempeño de esas organizaciones. El proceso de acreditación practicado hace más de cien años en los EUA es un ejemplo de práctica evaluativa de cursos y de auditoría de la calidad, de cursos o de institución, implementado a mediados de la década de los '90 en varios países europeos.

La acreditación, según El-Khawas (1993), es al mismo tiempo un proceso y un resultado que tiene por objetivo asegurar, mediante la utilización de requerimientos establecidos por los gobiernos o por agencias profesionales, que la institución, o los cursos y programas de estudio, se encuentren orientados por objetivos adecuados y bien definidos, y que muestren resultados consistentes con dichos objetivos.

De acuerdo con Wolf (1990), la acreditación es una expresión de confianza en la misión, en los objetivos y en la vocación de una institución, así como en su desempeño, la aplicación de recursos y la calidad de sus programas. De modo semejante al de la acreditación, según Amaral (1998), la auditoría de la calidad comprende un proceso sistematizado y formal, destinado a levantar los resultados de los indicadores del desempeño, a partir de parámetros y criterios establecidos por políticas externas o por directrices de las instituciones, teniendo por objetivos garantizar los estándares de calidad, asegurar el cumplimiento de políticas del gobierno y demostrar el alcance de las metas críticas del desempeño.

Para Vroeijenstijn (1995), la auditoría de la calidad representa un significado más estricto, teniendo por objetivo la evaluación de los mecanismos utilizados para demostrar cómo la calidad es garantizada. No es suficiente buscar la calidad, deben identificarse los procedimientos e instrumentos que la garanticen. Uno de esos mecanismos más relevantes es la evaluación sistemática, estructurada y continua de la calidad, a fines de conservarla y desarrollarla. El cuidado continuo con la calidad es condición *sine qua non* para su garantía.

Nuevamente según Amaral (1998), las experiencias europeas demuestran que la evaluación es un componente tanto de la acreditación como de la auditoría de la calidad, y que ellas mismas son modalidades especiales de evaluación. Si observamos la relación entre los dos procesos y la evaluación, todos dependen de la calidad de las evidencias disponibles y de un método objetivo para recogerlas. Asimismo, todos implican un juicio, porque son procesos que requieren interpretación de las evidencias a la luz de objetivos o estándares.

De acuerdo con Tubino (1997), la efectividad de la calidad en la universidad, apoyada en la evaluación institucional, representa un imperativo estructural cuando acompaña la misión de la universidad delante de sus responsabilidades científicas y sociales, y coyuntural cuando contribuye a que la universidad pueda ejercer críticamente su participación en los cambios sociales, políticos, económicos y culturales de la sociedad. Al considerar el tema de la evaluación institucional de la universidad en el escenario internacional, se pueden observar variaciones tanto de abordaje conceptual como metodológico. Las formas de considerar el asunto y las dinámicas de su desarrollo revelan diversidad y complejidad en las relaciones internas.

House (2000) propone un cuadro síntesis de modelos que contienen propuestas de enfoques de evaluación. Los modelos difieren en función de sus objetivos y de los interesados en sus resultados. Es necesario contextualizar el proceso evaluativo y observar permanentemente sus enfoques. Los principales modelos propuestos por el autor están detallados y sintetizados en la Tabla 2.

Tabla 2: Modelos de evaluación propuestos por House

MODELO	CARACTERÍSTICA	METODOLOGÍA	PRODUCTO	CUESTIONES TÍPICAS
ANÁLISIS DE SISTEMAS	Objetivos Relación de causa y efecto conocida Variables cuantitativas	PPBS Programación lineal Variación planeada Análisis costo/producto	Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Han alcanzado los efectos previstos?</li> <li>• ¿Pueden conseguir los mismos efectos de manera más económica?</li> <li>• ¿Cuáles son los productos más eficientes?</li> </ul>
BASADO EN METAS	Objetivos establecidos Variables cuantitativas	Objetivos conductores Prueba de resultados finales	Productividad Responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La institución alcanza los objetivos?</li> <li>• ¿La institución es productiva?</li> </ul>
DECISIÓN	Objetivos generales Criterios definidos	Encuesta de opinión Cuestionarios Variabilidad bajo control	Eficacia Control de calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La institución es eficaz?</li> <li>• ¿Cuáles son las partes y los productos eficaces?</li> </ul>
AUSENCIA DE OBJETIVOS DEFINIDOS	Consecuencias imprevisibles	Control de desvíos Análisis lógico <i>Modus operandi</i>	Selección del cliente Utilidad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son todos los efectos de su acción?</li> </ul>
CRÍTICA DEL ARTE	Crítica libre Normas Niveles de criterios	Revisión crítica	Normas mejores Mayor conciencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La institución resiste al análisis crítico?</li> <li>• ¿Aumenta la valoración del público?</li> </ul>
REVISIÓN PROFESIONAL	Criterios establecidos Procedimientos Juicio colectivo	Revisión a cargo de los jueces Estudio	Aceptación profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo son clasificadas las personas?</li> <li>• ¿Cómo son valoradas las personas?</li> </ul>
DERECHO CONSUETUDINARIO	Procedimientos previos Juicio	Procedimientos de derecho consuetudinario	Resolución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de la institución?</li> </ul>
ESTUDIO DE CASOS	Actividades típicas Negociación	Estudio de casos Entrevistas Observación	Comprensión de la diversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo es percibida la institución entre los diferentes públicos?</li> </ul>

Fuente: Adaptación de House (2000)

El enfoque de análisis de sistemas considera el punto de vista sistémico de los programas educativos del gobierno. En ellos, se definen pocas medidas de resultados, se trata de relacionar las diferencias encontradas entre programas por medio de datos cuantitativos y medidas relacionadas con el análisis de correlación u otras técnicas estadísticas.

El enfoque basado en metas verifica si las mismas fueron cumplidas. Las metas y los objetivos son establecidos en función de criterios externos a las instituciones. Los factores del análisis están asociados a los desvíos de los resultados obtenidos en relación con los esperados.

El modelo de la decisión considera que la evaluación se debe estructurar a partir de las decisiones reales que se tengan que tomar, generalmente aquellas relacionadas con la alta dirección. Considera a la evaluación como el proceso de delimitar y proporcionar información útil para la planificación de decisiones.

El enfoque que dispensa los objetivos considera que la evaluación debe evitar, deliberadamente, informarse sobre las intenciones para no quedar prisionera

de los intereses especificados de antemano. El del estilo de la crítica de arte confía en la evaluación apoyada en la experiencia del evaluador y en su raciocinio intuitivo, éste analiza y manifiesta su opinión en un lenguaje apropiado al contexto. Es un ejemplo del proceso cualitativo puro, en que todo puede ser objeto de crítica.

El modelo de la revisión profesional considera a la evaluación, utilizada constantemente por los centros de formación profesional, como forma de verificar la calidad de los mismos, basándose más en el juicio especializado que en la medición objetiva del resultado. Un ejemplo de ese modelo es el proceso denominado de acreditación, por el cual un grupo de especialistas examina la institución para verificar si su funcionamiento y sus resultados están adecuados a los estándares y criterios de utilidad y eficacia.

El enfoque casi judicial considera a la evaluación como una forma de audiencia en que se presentan los argumentos en pro y en contra. Se legitima en el momento en que hay aceptación de los procedimientos empleados. La fuerza de ese modelo está en la incorporación de mecanismos de participación.

Por fin, el enfoque de estudio de casos, considera la evaluación mediante entrevistas con muchas personas, haciendo observaciones *in loco* y mostrando los resultados en forma de estudio de caso. Siendo un modelo cualitativo, tiene por objetivo mejorar la comprensión de la evaluación junto a sus destinatarios.

Saul (1995), desarrolló un cuadro comparativo de modelos de evaluación aplicados inicialmente a programas o cursos, basados en los principales estudiosos del tema y adaptados posteriormente, a partir de la utilización de esas prácticas, para niveles amplios de evaluación como la institucional. Se trata de dos modelos de evaluación para la toma de decisiones, evaluación de mérito, evaluación iluminativa y evaluación responsiva. La Tabla 3 sintetiza los modelos, mostrando sus autores y sus objetivos.

Tabla 3: Principales modelos de evaluación de programas o de instituciones

MODELO/AUTORES/OBJETIVOS	PAPEL DEL EVALUADOR	IMPLICACIONES PARA EL PROYECTO	LIMITACIONES REGISTRADAS EN LA LITERATURA	CONTRIBUCIONES
<p>Evaluación para la toma de decisiones</p> <p><b>STUFFLEBEAM (1968)</b></p> <p>Informaciones para la toma de decisiones</p>	<p>Ofrecer informaciones relevantes para quien toma las decisiones.</p>	<p>Emplea enfoque sistémico para los estudios de evaluación.</p> <p>Dirigido por el administrador.</p>	<p>Poco énfasis en la preocupación con valores.</p> <p>El proceso de toma de decisiones no es claro;</p> <p>Metodología indefinida.</p> <p>Complejidad en la utilización.</p> <p>Costo alto.</p> <p>No todas las actividades son claramente evaluativas.</p> <p>División entre evaluación y planificación.</p>	<p>Pone a disposición datos para administradores y responsables en la toma de decisiones para la conducción de un programa.</p> <p>Es sensible al feedback (retroalimentación).</p> <p>Permite que la evaluación incida en cualquier etapa del programa.</p>
<p>Evaluación del mérito</p> <p><b>SCRIVEN (1967)</b></p> <p>Recopilar y ordenar los datos de desempeño, ponderándolos en escalas de objetivos, para determinar y justificar el mérito.</p>	<p>Juzgar el mérito de una práctica desde la óptica de los responsables del proyecto (evaluación formativa), y desde la óptica de los beneficiados (evaluación sumativa).</p>	<p>Incluye juicios de valor.</p> <p>Considera muchos factores.</p> <p>Requiere el uso de investigaciones científicas.</p> <p>Evalúa una entidad desde el punto de vista formativo y sumativo.</p>	<p>Comparación del desempeño en relación con diferentes criterios y atributos de valor curricular referentes a los criterios creados, ocasionando problemas metodológicos.</p> <p>Ausencia de previsión de la metodología para calcular la validez del juicio.</p> <p>Muchos conceptos sobrepuestos.</p>	<p>Discrimina entre evaluación formativa y sumativa.</p> <p>Focaliza la mensuración directa del valor de la entidad.</p> <p>Aplicable a varios contextos.</p> <p>Analiza medios y fines.</p> <p>Delinea tipos de evaluación.</p> <p>Evalúa objetivos.</p>
<p>Evaluación Iluminativa</p> <p><b>PARLETT &amp; HAMILTON (1972)</b></p> <p>Descripción e interpretación de la situación compleja de un programa de innovación para proporcionar comprensión sobre la realidad estudiada en su totalidad.</p> <p>Verificar el impacto, la validez y la eficacia de un programa de innovación.</p>	<p>Observar, describir e interpretar la situación buscando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• separar sus características significativas;</li> <li>• delimitar la relación de causa y efecto;</li> <li>• comprender la relación entre las convicciones y las prácticas, entre los patrones organizacionales y las respuestas de los individuos.</li> </ul>	<p>Requiere la definición de una sistemática observación, registro continuo de eventos, de interacciones y de comentarios informales.</p> <p>Necesita de una sistematización para organizar y codificar los datos de observación.</p> <p>Incluye acopio de informaciones a través de entrevistas, cuestionarios y análisis de documentos.</p> <p>Requiere la búsqueda de principios subyacentes a la organización del programa a fin de explicar las relaciones de causa y efecto, y situar los descubrimientos en un contexto amplio de investigación.</p>	<p>Naturaleza subjetiva del método.</p> <p>Necesidad de habilidades especiales para el evaluador; técnicas intelectuales y de relación interpersonal.</p> <p>Características del estudio de casos particulares y de innovaciones.</p>	<p>Permite estudiar el programa de innovación detectando cómo funciona, cómo es influenciado por las diferentes situaciones escolares, cuáles son sus ventajas y desventajas.</p> <p>Se centra en la evaluación del proceso de innovación pedagógica permitiendo una aprehensión amplia y profunda de una situación viva y compleja.</p> <p>Es sensible a los problemas de adaptación, a las circunstancias locales que son inherentes a la programación de innovación.</p>
<p>Evaluación Responsiva</p> <p><b>STAKE (1967, 1984)</b></p> <p>Descripción y juicio del proyecto institucional, identificando puntos fuertes y débiles para responder a los cuestionamientos básicos.</p> <p>Considerar las reacciones evaluativas de los diferentes grupos en relación con el proyecto institucional.</p>	<p>Estructurar el estudio a partir de preguntas, negociación y selección de algunos cuestionamientos sobre el programa.</p> <p>Recopilar, procesar e interpretar datos descriptivos y de juicio ofrecidos por varios grupos de personas.</p>	<p>Incluye matrices para el acopio e interpretación de los datos. Las matrices previenen tres cuerpos de datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes (condiciones previas a la situación de enseñanza-aprendizaje);</li> <li>• Transacciones: sucesión de relaciones que se establecen entre personas en las diferentes situaciones de enseñanza-aprendizaje;</li> <li>• Resultados: consecuencias del proceso enseñanza-aprendizaje.</li> </ul> <p>Permea y se cruza con cuatro categorías de información: intenciones, observaciones, patrones y juicios.</p> <p>Requiere la adaptación continua de los objetivos de la evaluación y de los métodos de acopio de datos mientras los evaluadores se familiarizan con el programa y con el contexto de evaluación.</p> <p>Permite la inclusión de métodos alternativos de naturaleza cualitativa y cuantitativa.</p>	<p>Metodología inadecuada para obtener informaciones al respecto de construcciones clave.</p> <p>Algunas celdas de la matriz de delineamiento se superponen.</p> <p>Algunas distinciones no están claras.</p> <p>Posibilidad de discusión dentro del programa ocasionando conflictos de valores.</p> <p>Naturaleza intuitiva y subjetiva de los datos.</p> <p>Las cuestiones fundamentales de la evaluación no surgen exclusivamente de los coordinadores del programa, de las agencias financiadoras o de la comunidad científica.</p>	<p>Proporciona un método sistemático para organizar y describir datos de juicios así como enfatiza la inter e intrarelación entre ellos.</p> <p>Considera patrones relativos de juicio</p> <p>Requiere un patrón explícito.</p> <p>Permite la generalización del modelo.</p> <p>Comunica los resultados bajo diferentes formas, favoreciendo diferentes audiencias.</p> <p>Enfatiza los cuestionamientos, el lenguaje, el contexto y los patrones de juicio de las personas clave en el programa.</p>

Fuente: Adaptación de Saul (1995)

El modelo de evaluación propuesto por Stufflebeam considera cuatro dimensiones: variables de contexto, de condiciones iniciales de entrada, de proceso y de producto (CIPP). Estas variables ofrecen informaciones sobre la estructura del programa o institución, sobre los recursos, los métodos, los objetivos y estrategias necesarias para alcanzar los objetivos, sobre las condiciones de desarrollo de los procesos, sobre la evaluación y juicio de los resultados, con la finalidad de orientar la toma de decisiones.

En el modelo propuesto por Scriven, el evaluador debe identificar las necesidades reales del público objetivo de las instituciones o programas para asumir la función de colaborador con ese cliente. La propuesta critica los modelos de evaluación centrados en objetivos de los participantes, sugiriendo el cambio de foco para atender las necesidades de los clientes.

El enfoque propuesto por Parlett & Hamilton enfatiza la necesidad de atención a la descripción y a la interpretación del cotidiano de las instituciones y de sus programas, exigiendo del evaluador una actitud observadora del contexto para familiarizarse con la realidad de aquello que se está investigando.

El modelo propuesto por Stake sitúa la evaluación como un proceso de negociación basado en el dominio del contexto del área de actuación de la institución o de las finalidades de los programas. La capacidad de dar respuestas como atributo de la evaluación, está relacionada a la posibilidad del evaluador de actuar como negociador entre el público objetivo y las demás partes interesadas, una vez que el modelo requiere compromiso con la atención a las necesidades de los diferentes destinatarios.

En los estudios de House (2000), Stake lidera una nueva dinámica de evaluación que exige una metodología amplia, integrada, interactiva, orientada tanto para resultados cualitativos y cuantitativos como para las necesidades de los principales clientes y de los demás beneficiarios. Para Stufflebeam & Shinkfield (1993), el modelo de Stake toma en consideración los presupuestos de Tyler, pero amplía su concepción al resaltar la importancia de analizar el contexto y sus antecedentes, el proceso, las normas y los juicios además de los resultados, reduciendo la responsabilidad del proceso.

Según De Sordi (1995), quien resume las ideas de varios autores, la evaluación institucional de la universidad consiste en un proceso de alcance general de conocimiento, interpretación y atribución de valor de las potencialidades y desempeños de la institución, que implica a los diversos sectores y a las personas que los componen. Debe orientar la planificación y la definición de metas a partir de una concepción estructurada de la institución de educación, que fundamente las intenciones de transformación cualitativa.

Los procedimientos relacionados a la evaluación institucional deben considerar, según Peterson (2000), el conjunto de necesidades de informaciones y expectativas de desempeño de los interesados en la actuación de las instituciones de educación. Los interesados a quien el autor se refiere son los públicos internos: alumnos, profesores y funcionarios; investigadores y administradores; y los externos: socios, proveedores, mercado de trabajo, comunidad de inserción y sociedad.

Varios sistemas han sido discutidos e implementados en todo el mundo; debido a los diferentes objetivos e intereses son diversas las metodologías utilizadas para garantizar la eficacia de la evaluación. Los sistemas con mayor tradición están relacionados a modelos que consideran la evaluación externa del gobierno, la evaluación externa por pares, la autoevaluación o una combinación de ellas.

Generalmente la evaluación externa es organizada para atender a objetivos y expectativas gubernamentales y del público en general, pudiendo ser realizada por especialistas designados por el gobierno o por grupos de evaluadores independientes. Ocurre a partir de directrices políticas, criterios y metodologías establecidas por el gobierno o por agencias profesionales reconocidas.

Según Peterson (2000), en muchos países especialistas en evaluación y representantes de universidades han sido designados por los gobiernos para integrar comisiones de evaluación externa. Esta situación ha sido observada en Europa, donde existe un esfuerzo creciente por parte de los gobiernos para mantener el compromiso con la calidad de la educación y el interés de las instituciones en alcanzar sus objetivos, reduciendo la intensidad del control del gobierno y disponiendo de condiciones para rendir cuentas a la sociedad.

La práctica de revisión o evaluación por pares es ampliamente utilizada en las instituciones americanas. Surge de la asociación voluntaria de las instituciones con agencias reconocidas por el gobierno, con la intención de supervisar mejor el desempeño de las primeras. Es realizada por representantes de instituciones pares, mediante un detallado sistema de políticas, criterios y procedimientos.

En los E.U.A., el sistema de revisión por pares se propone asegurar que las instituciones mantengan estándares mínimos que proporcionen garantía de la calidad y que queden protegidas del control del gobierno. Citando nuevamente a Peterson (2000), con el objetivo de incorporar los beneficios de la *peer review*, en Europa Oriental se observa la ampliación del cuadro de evaluadores que representan instituciones congéneres en las comisiones gubernamentales responsables por procesos de evaluación.

Para Kells (1995), un aspecto relevante de la evaluación por pares es el hecho de que representa una mirada externa llevada a cabo por especialistas de reconocida competencia en el medio universitario. Para el autor, ese proceso se diferencia de otras evaluaciones externas por situarse en el ámbito paradigmático de la autoevaluación institucional de la universidad, comulgando con sus principios y características sin ninguna función de control y de regulación directa e inmediata, correspondiéndole a la propia institución ponderar y discutir la validez del parecer emitido.

La autoevaluación institucional expresa el esfuerzo de la institución por conocerse a sí misma, está hecha para verificar si está alcanzando sus objetivos. Aunque controlada internamente, puede contar con el apoyo de especialistas externos. Generalmente es utilizada para fundamentar los procesos de planificación o para orientar las elecciones de nuevos productos y servicios.

En la práctica se observa una gran proximidad entre los procesos de revisión y de evaluación, tanto de los que son promovidos por el gobierno como los de la iniciativa institucional. Buscando un abordaje combinado entre los dos procedimientos, Kells (1995) propone cinco medios para componer un modelo de ciclo de evaluación a partir de la perspectiva de atención a objetivos públicos: I) aplicación de indicadores del desempeño establecidos por el gobierno, II) autoevaluación por parte de la institución a ser evaluada, III) verificación o validación

por pares externos, IV) proceso interno, estructurado para considerar los resultados y garantizar las consecuencias de la evaluación, y V) publicación de los resultados de la evaluación.

La aplicación de indicadores del desempeño establecidos por el gobierno implica el uso de informaciones sobre el sistema educativo. Estas informaciones hablan sobre la eficiencia, el rendimiento del desempeño institucional y el costo de la educación, sin involucrar los procedimientos de autoevaluación ni el análisis de evaluadores externos. El proceso de autoevaluación exige el empleo de mecanismos de participación y recolección de opiniones sobre la eficacia institucional, pudiendo ser orientado por un sistema que contenga estándares o medidas para el alcance de objetivos del desempeño funcional o de mejorías planificadas.

La verificación o validación por especialistas de otras instituciones frecuentemente es precedida de la autoevaluación y requiere una visita a la institución. Es orientada por estándares establecidos por el gobierno o por comisiones que legitiman el proceso verificando el alcance de los objetivos. El proceso estructurado interno de alcance institucional busca garantizar las consecuencias de los resultados de la evaluación para la mejora de los procesos o redefinir la destinación de recursos para atender a los cambios planeados.

A partir de la publicación de los resultados de la evaluación, los alumnos potenciales tendrán mejores condiciones de tomar sus decisiones, el gobierno y el órgano financiador podrán justificar el destino de los recursos; los empleadores podrán considerar mejor la calidad de sus candidatos, etc. El abordaje que considera la publicación de los resultados relaciona el conjunto de posibilidades para divulgar los datos de los informes y comunicar las comparaciones.

A pesar de ser fácil argumentar sobre la utilidad de la evaluación institucional, las instituciones de educación superior son complejas, con especificidades que condicionan sus intereses sobre los propósitos de la evaluación y la utilización de los resultados después de su análisis. Por esta razón Peterson (2000), Dias Sobrinho (1997) y Kells (1995) concuerdan en que el éxito del desarrollo de este proceso depende de la claridad de los propósitos y objetivos así como de la sensibilización de los sectores y de las personas involucradas.

En la práctica, los objetivos influenciarán el modelo a ser adoptado, las formas de participación, la metodología y los procedimientos del análisis tanto como los indicadores a ser utilizados. Aunque las instituciones puedan tener intenciones diferentes, la evaluación se encuentra justificada por objetivos que varían entre los señalados por Kells (1995): demostrar compromiso en relación con las políticas gubernamentales; demostrar eficacia, o sea, que los objetivos de la institución se cumplieron; ofrecer garantía de que los estándares profesionales fueron alcanzados; orientar las opciones de financiamiento y destinación de recursos; ofrecer directrices para la mejora de acciones, y aparentar o demostrar eficiencia.

Para Kells, la evaluación institucional comprende diferentes procedimientos originarios de modelos genéricos de evaluación presentados en la literatura. Diferentes abordajes son absorbidos en cada una de las etapas del proceso en función de la diversidad de propósitos para la adopción de procesos de evaluación y debido a la complejidad del ambiente académico. Los principales modelos descritos consideran los siguientes abordajes: de alcance de objetivos, de análisis del proceso y ambiente, y de sumisión a estándares.

El modelo de alcance de objetivos considera a la evaluación institucional como destinada, en principio, a medir la extensión en que las intenciones declaradas (objetivos, metas y fines) son alcanzadas. Ese modelo está básicamente orientado para el análisis interno de la institución, aunque puede considerar la dimensión externa en relación con los objetivos. Sus limitaciones están ligadas a la naturaleza de los objetivos o intenciones (alcance, claridad, prioridad, especificidad y adecuación); a la existencia de un proceso de definición de esos objetivos y a la capacidad de la institución para medir sus realizaciones.

El modelo orientado para el análisis de los procesos y para el ambiente interno procura responder cuestiones sobre la eficiencia de la institución por medio de datos y de informaciones descriptivas, pudiendo utilizar el análisis del desempeño y de funcionamiento interno.

El abordaje dirigido al cumplimiento de estándares está generalmente orientado por intereses externos. Las condiciones para que ese modelo beneficie a las instituciones dependen de cómo el proceso se desarrolla, de los procedimientos empleados y de la posibilidad de ser complementado por otros mecanismos. La

naturaleza y el alcance de los estándares externos y de sus indicadores constituyen a menudo factores de resistencia, lo que perjudica la aceptación de los mismos por parte de la institución.

Un abordaje distinto considerado por Nichols (1996) es el de verificación de efectividad institucional. El énfasis del modelo está relacionado a la utilización de indicadores del desempeño y a la existencia de un sistema de informaciones gerenciales para determinar recursos de la institución y ligarlos a los resultados del desempeño en que este abordaje demuestra ser viable. Ese mecanismo está asociado al interés por resultados educativos, tanto cuantitativos como cualitativos, con vistas a la obtención o destinación de recursos. Para permitir un análisis detallado de eficacia, el modelo exige un sistema integrado de variables.

Para contextualizar el referencial teórico que orienta el proceso de evaluación desarrollado es relevante la utilización de algún modelo. Sin embargo en la práctica, según Peterson (2000), las evaluaciones son proyectadas a partir de varios modelos. Resultado de ello, la presencia rigurosa de uno u otro enfoque generalmente se torna difusa y poco clara.

En la perspectiva de Dias Sobrinho (1997), la literatura que trata sobre evaluación institucional tiende a situarla entre dos perspectivas que reflejan diferencias de concepción: una que viene de arriba para abajo y otra de fuera para adentro, proviniendo de políticas fomentadas por organismos internacionales, teniendo como eje dominante la lógica de la competitividad del mercado. La otra perspectiva es la de la autoevaluación, orientada por las características de función social. Esa concepción es también explicada por Belloni (2000), cuando afirma que la autoevaluación se dirige a la identificación de las insuficiencias y de las potencialidades de instituciones y del sistema educativo con vistas a la mejora y cambio en su funcionamiento o como proceso de autoconocimiento y toma de decisiones.

Al respecto, Dias Sobrinho y Balzan (1995) señalan la importancia de que las estructuras formales y representativas de la universidad cuiden de que la evaluación, en sus distintas formas, alimente la institución con los resultados de los indicadores cuantitativos y con el análisis cualitativo. La visibilidad de esos estudios generará

condiciones para el proceso decisorio de la universidad, orientando las actividades y proporcionando seguridad en la administración de los recursos.

La idea de que las universidades deben tener autonomía para responder más efectivamente a los impactos de las rápidas transformaciones del mercado -comenta todavía el autor- está predominando en el contexto internacional de la educación superior. Esa orientación, que atiende con rapidez a las expectativas de los clientes y a las necesidades del mercado, parece venir siendo percibida como condición para la sobrevivencia de las instituciones en el competitivo medio educativo.

En la perspectiva de Duram (1992), de Dias Sobrinho y Balzan (1995), la autonomía, esencial para que la universidad pueda producir conocimiento con libertad y crítica en el contexto internacional, queda reducida a una cierta posibilidad de encontrar los medios para producir necesariamente conocimientos útiles al mundo económico y cumplir con los objetivos externamente trazados. La reducción mencionada convierte la evaluación en un instrumento de medida de control desarrollado para responder a las expectativas de eficiencia y productividad requeridas por los agentes controladores de la calidad de la educación superior. Para poder atender a la demanda por competencia profesional, los sistemas educativos buscan la eficiencia y la productividad inclusive en situaciones de crecientes restricciones presupuestarias.

Los argumentos, según esta perspectiva, parecen apoyarse en las ideas de que la calidad puede ser medida y cuantificada, y de que los conocimientos y habilidades útiles tienen un valor práctico y funcional. Entonces, la competencia profesional parece significar un ajuste al perfil diseñado por el mercado.

A partir de esta perspectiva estructurada del concepto de evaluación avanzado por De Sordi (1995), las características de la evaluación institucional deben presentar los siguientes atributos: abarcar a toda la institución; buscar interpretar las causas, los procesos y las consecuencias de los fenómenos que se desea comprender; estar orientada para la toma de decisiones y para la transformación de la realidad; ser permanente, considerando ciclos combinados de autoevaluación y evaluación externa y, principalmente, ser ajustada a la misión y a los valores específicos de cada institución. Si tales características son consideradas

y practicadas por los gestores académicos la evaluación institucional podrá estar al servicio de la educación superior de calidad.

Esos atributos característicos, aunque puedan ser aceptados con facilidad, derivan de un proceso de evolución del concepto de evaluación institucional, según Bielschowski (1996), quien cita cuatro fases de esa evolución. En la primera fase, la evaluación estuvo asociada a la idea de mensuración; después surge el concepto de evaluación ajustado al alcance de objetivos, pero manteniendo presa la dimensión descriptiva; en el tercer momento, la evaluación incorporó como elemento esencial la idea de juicio de valor; recientemente, el concepto pasó a considerar aspectos e indicadores relacionados a los escenarios político, económico, sociocultural y tecnológico debido a la vinculación necesaria de la evaluación al proceso decisorio y de planificación, sin dejar de considerar las dimensiones descriptivas y cualitativas valorativas de las otras fases.

A partir del análisis de la evolución del concepto, es posible percibir a la evaluación institucional como una actividad estructurada que permite el juicio sobre la calidad institucional así como la reorientación de las acciones de la propia institución, constituyéndose como herramienta para la planificación y gestión universitaria.

En Brasil, el sistema de educación superior presenta características singulares que convierten a la evaluación en una práctica relativamente compleja. Esto se debe a las divergencias teóricas, ideológicas y políticas, además de los diferentes intereses personales, corporativos y sociales. También el desarrollo de la evaluación depende de las respuestas sobre sus finalidades, de quién analiza los resultados y de los criterios sobre los cuales se fundamenta el análisis.

La evaluación amplia y de alcance institucional es uno de los requisitos básicos del proceso de planificación y de reorientación de las instituciones brasileñas de educación superior previsto en la LDB. Conforme a lo ya referido, desde la aprobación de la ley las instituciones pasan por circunstancias de redefinición crítica de sus modelos de gestión: se ven compelidas a confrontar su autonomía para definir sus propios rumbos con la necesidad de demostrar públicamente la calidad de su desempeño.

El establecimiento de condiciones para la determinación de plazos de acreditación para las universidades, está haciendo surgir una conciencia sobre la necesidad de verificar la calidad de los productos y servicios; sobre la inversión permanente en la mejora de la educación, de la investigación y de la extensión; como sobre la importancia de una gestión efectiva orientada a dar resultados.

La estructuración y la implantación de un sistema de evaluación y de recolección de estadísticas educativas a mediados de la década pasada introdujeron cambios en la orientación de las políticas públicas para la educación superior en Brasil. Ese sistema volvió visibles aspectos relacionados con la calidad de la educación y con las condiciones de oferta de los cursos, con la situación de la titulación y la calificación de los docentes, así como con aspectos relacionados a los procesos de apoyo, a la infraestructura disponible y a los modelos de gestión, posibilitando un amplio diagnóstico de esos problemas.

### **2.1.2 La experiencia de la evaluación institucional en Brasil**

En la década de los '60, Brasil vivió una acelerada expansión de la educación superior que aconteció sin la existencia de un proceso de evaluación institucional. Según Trigueiro (1999), la creación de nuevos cursos y facultades era libre aunque el reconocimiento de los diplomas dependiera de la aprobación del MEC (Ministerio de Educación). Atendidos los requisitos formales, no existían mecanismos para el acompañamiento y la evaluación. Inicialmente fue creado un sistema de evaluación del posgrado para estimular la calidad y regular su expansión.

La década de los '80 fue uno de los períodos de menor crecimiento económico de la historia de Brasil y la carencia de recursos exigió decisiones para disponer de los mismos. A mediados de esa década, algunas de las buenas universidades brasileñas comenzaron a desarrollar procesos aislados de evaluación institucional, pretendiendo elevar la calidad de las diversas facultades y prepararlas para la autonomía universitaria.

Junto al MEC, diversas asociaciones representativas de instituciones de educación superior crean en 1994 el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), que contó con recursos del gobierno para la

elaboración de proyectos. En la perspectiva de sus proponentes, la autoevaluación es la primera iniciativa que una institución debe implantar para demostrar su preocupación por la calidad y las condiciones para el cambio.

En ese mismo año de 1994, el ministerio de educación establece las Comisiones de Especialistas con la intención de verificar *in loco* las condiciones de oferta de los cursos de graduación (cuerpo docente, infraestructura y currículo) a semejanza de la práctica en posgrado. Dos años después, un decreto del gobierno federal establece nuevas reglas para la evaluación de los cursos y de las instituciones de educación, creando el Examen Nacional de Cursos (ENC), denominado *provão*. El decreto estableció que el ENC debería ser aplicado a todos los cursos de educación superior universitaria, implantándose de forma progresiva. También especifica que las instituciones de educación superior deben ser evaluadas tomando en consideración los resultados del *provão*, la evaluación del posgrado y las condiciones de oferta de la educación superior.

La experiencia de la evaluación del posgrado quedó consolidada una vez que se desarrolló conforme a estándares internacionales. Está basada en el informe de los programas de posgrado y en la evaluación por área de parte de los pares.

Según Castro (2001), esas prácticas asocian, con base en la experiencia de diversos países, los procesos de evaluación a los de reconocimiento de los cursos y (re) acreditación de las instituciones. La Re-acreditación consiste en un acto legal, basado en el proceso de evaluación de la institución, el cual no sólo confirma o niega su competencia para ofrecer cursos de nivel superior, sino que, inclusive, reafirma o altera la categoría en la cual la institución se encuadra, como pueden ser: universidades, centros de educación superior y facultades aisladas, variando el alcance de los estudios ofrecidos y la autonomía académica conferida.

Hasta el 2003, el *provão* fue aplicado en varios cursos. La reacción negativa inicial fue superada y la aceptación por la sociedad es positiva. En las instituciones, la aprobación derivó de la incorporación de otros indicadores como la calificación del cuerpo docente.

Ningún indicador aislado puede traducir la complejidad de un sistema que depende de la calidad inicial del alumno y de las condiciones de educación,

incluyendo el nivel y la dedicación de los profesores así como las condiciones materiales para la práctica de la educación.

A lo largo de estos años, las comisiones de especialistas realizaron visitas a millares de cursos que dieron por resultado informes analíticos detallados sobre la situación de cada uno, con el señalamiento de las deficiencias y las sugerencias para mejorar. Esa evaluación considera la organización de la educación, aspectos relacionados al cuerpo docente y a la infraestructura. Va más allá de la evaluación de la enseñanza, pero queda en un nivel inferior al de una evaluación institucional. La Tabla 4 muestra las dimensiones y las principales categorías de análisis utilizadas en el desarrollo de ese proceso.

Los indicadores que componen la especificación de la evaluación de cursos, varían tanto en cantidad como en el papel que desempeñan en el proceso de análisis de los cursos o de las instituciones. Según Both (1998) componen, por un lado, la principal base de comparación nacional y de sistematización de informes emitidos por las comisiones verificadoras de evaluaciones externas y, por otro, deben representar al conjunto de principios adoptados por la institución para orientar su autoevaluación en concordancia con la misión, las directrices y los objetivos educativos.

Tabla 4: Dimensiones y categorías del análisis del programa de evaluación de curso del INEP.

DIMENSIONES	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Organización Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan del desarrollo institucional</li> <li>• Proyecto pedagógico de la licenciatura</li> <li>• Articulación de las actividades académicas</li> <li>• Evaluación institucional</li> </ul>
Cuerpo docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación académica y profesional</li> <li>• Condiciones de trabajo</li> <li>• Desempeño académico y profesional</li> </ul>
Instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones generales</li> <li>• Laboratorios e instalaciones especiales</li> <li>• Biblioteca</li> </ul>

Fuente: INEP (2002)

### 2.1.2.1 Un modelo de evaluación institucional – el PAIUB

EL PAIUB surgió como un programa capaz de atender expectativas, tanto del gobierno interesado en la evaluación para dar consistencia al proyecto de autonomía, como de las universidades que tenían un sistema de evaluación que no estuviera sujeto a su control. Ese programa estuvo enfocado a la evaluación de la

educación superior debido a la inexistencia en aquel momento de cualquier instrumento para evaluarla. Según su documento básico, las dimensiones evaluadas por el PAIUB se referían a las condiciones para el desarrollo de los currículos; a los procesos pedagógicos y organizacionales utilizados para el tratamiento de los mismos; a los resultados alcanzados desde el punto de vista de la calificación de los egresados; y a la formación profesional para atender a las exigencias del contexto social.

Parece que el único programa reconocido destinado a evaluar la educación superior es el PAIUB. No obstante la reducción de los incentivos y recursos para su implementación, ese programa continuó siendo utilizado como metodología de autoevaluación de cursos. Revisado en 1999 para asumir una perspectiva institucional, en la disputa por mayor efectividad y espacio para la divulgación de los resultados institucionales a la sociedad, su estructura no fue implementada con el apoyo de órganos reguladores. La estructura de la versión del PAIUB 2000 está integrada -conforme aparece en la Tabla 5- por doce dimensiones detalladas en categorías de análisis a partir de los tres focos de análisis de la calidad académica: compromisos con el desarrollo de la sociedad y con la construcción del conocimiento, así como formas de relación y condiciones internas para facilitar la concretización del proyecto institucional.

Tabla 5: Dimensiones y categorías de análisis para la evaluación institucional - PAIUB 2000.

<b>DIMENSIONES</b>	<b>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS</b>
Proyecto pedagógico institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Histórico y contexto social</li> <li>• Proyecto pedagógico de las licenciaturas y currículos</li> </ul>
Plan de desarrollo institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco y visión institucional de futuro</li> <li>• Compromiso con el desarrollo regional</li> </ul>
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancias de decisión</li> <li>• Órganos académicos</li> <li>• Órganos de apoyo académico</li> </ul>
Educación profesional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciaturas y modalidades de oferta</li> <li>• Disciplina y currículo</li> <li>• Desempeño en el examen nacional de la licenciatura</li> <li>• Condición de oferta</li> <li>• Condición de los egresos</li> </ul>
Posgrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carreras de posgrado ofrecidas</li> <li>• Agencias de promoción</li> <li>• Evaluación CAPES</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Docentes en investigación</li> <li>• Financiamiento y becas</li> <li>• Producción (registro e informatización)</li> </ul>
Extensión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos de interés social</li> <li>• Carreras</li> <li>• Incubadoras de empresas</li> <li>• Financiamiento de becas</li> </ul>
Actividades artísticas, culturales y deportivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas y formas de acceso</li> <li>• Participación de la sociedad</li> </ul>
Sistema de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación interna</li> <li>• Comunicación externa</li> </ul>
Personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal docente</li> <li>• Personal técnico-administrativo</li> <li>• Sistema y condiciones de trabajo</li> <li>• Clima organizacional</li> <li>• Gestión de terceros</li> </ul>
Infraestructura e instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones generales</li> <li>• Instalaciones especiales y laboratorios</li> <li>• Biblioteca</li> <li>• Infraestructura de apoyo</li> <li>• Editorial</li> </ul>
Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto y su ejecución</li> <li>• Sistema de gestión financiera</li> <li>• Sistema de rendición de cuentas</li> </ul>

Fuente: INEP

La Tabla 6 ilustra el nuevo referencial de indicadores del PAIUB construido a partir de tres ejes de análisis y tomando en consideración las dimensiones y categorías de análisis definidas. A las directrices generales de la concepción original del programa se les sumó la orientación para la identidad institucional mediante la adopción del proyecto pedagógico institucional y del plan de desarrollo.

Tabla 6: Síntesis de los indicadores de evaluación institucional propuestos por el PAIUB 2000

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL	RELACIONES CON LA SOCIEDAD	PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO	RELACIONES INTERNAS
<b>PPI</b> Proyecto Pedagógico Institucional	Referenciales sociales Legislación; Principios y fundamentos; Conocimiento de la sociedad; Acceso	Referenciales: • epistemológicos • científico-tecnológicos • técnico-educacionales Principios y fundamentos	Proceso de construcción; Involucramiento de los colaboradores; Involucramiento de los discentes
<b>PDI</b> Plan de Desarrollo Institucional	Referenciales sociales que lo justifican; Interiorización; Expansión; Políticas	Referenciales académico-pedagógicos; Necesidades científico-tecnológicas; Metas de educación, investigación y extensión; Metas de gestión	Proceso de construcción; Involucramiento de los colaboradores; Involucramiento de los discentes
<b>Estructura organizacional</b> Instancias deliberativas; Consejos superiores	Participación de la Sociedad Civil; Deliberaciones del interés de la sociedad; Diplomas revalidados; Títulos otorgados	Participación de la comunidad; Decisiones de educación/investigación/extensión; Decisiones de gestión	Estatuto General; Atribuciones del reglamento; Formas de decisión; Elección de dirigentes
<b>Estructura organizacional</b> Órganos académicos: • Licenciatura • Posgrado	Políticas de integración con la sociedad. Acciones de interés social; Proceso de matrícula; Patentes; Recepción de alumnos de nuevo ingreso; Emisión de certificados; Registro de diplomas	Políticas de educación/investigación/extensión; Políticas de calificación; Atención al alumno; Investigadores CNPQ y FAP; Núcleos de investigación; Publicaciones; Evaluación del docente por el discente; Calificación de los funcionarios	Reglamento interno; Regulación académica; Calendario y plazos académicos Naturaleza de las relaciones académicas; Distribución de recursos
<b>Estructura organizacional</b> Órganos de apoyo académico	Planes de metas; Integración con la sociedad; Proyectos en desarrollo; Población atendida; Recursos recabados; Evaluación de la atención al público	Políticas de integración académica; Prácticas profesionales y formación complementaria; Proyectos en desarrollo; Libros y periódicos de referencia; Integración de fuentes bibliográficas; Política editorial; Convenios; Evaluación del docente y discentes	Procesos de construcción; Relaciones académicas; Participación en la definición del acervo
<b>Posgrado:</b> carreras Perfil de los alumnos; Egresados; CAPES; Agencias de promoción	Políticas para el posgrado; Proyectos pedagógicos; Evasión; Retención; Concepto CAPES	Tesis defendidas; Examen de ingreso; Relación candidato/vacante; Diplomados destinados a las IES; Publicaciones docentes y de alumnos; Laboratorios; Acceso a recursos de informática	Integración con la licenciatura; Distribución de recursos; Docentes acreditados; Integración con otras carreras

<b>Investigación:</b> docentes en investigación; Financiamiento; Becas; Registro de la producción	Políticas para la investigación; Relación de las líneas con proyectos; Proyectos de interés social; Fuentes de financiamiento	Becarios; Núcleos y proyectos especiales; Presentaciones en congresos	Procedimientos y criterios para la aprobación de proyectos; Apoyo a la participación; Valorización de la investigación
<b>Extensión:</b> carreras Proyectos de intervención; Becas; Incubadoras de empresa; Financiamiento	Políticas para la extensión; Proyectos para órganos públicos y privados. Cursos ofrecidos; Público alcanzado; Evaluación del público	Proyectos; Contenidos programáticos; Calificación de los docentes; Becas; Productos generados; Publicaciones nacionales/internacionales	Criterios para la aprobación de proyectos; Implicaciones de la captación de recursos; Valorización de la extensión
<b>Sistemas de comunicación</b>	Políticas de marketing; Procedimientos; Instrumentos de divulgación; Recepción de informaciones; Comunicación con la prensa	Uso de la comunicación informatizada; Divulgación académica; Tiempo de circulación de la información	Dificultades de ubicación y entrega; Acceso a la información
<b>Recursos humanos</b> Personal docente; Técnico-administrativo; Servicios tercerizados; Asistencia social; Administración del personal	Estímulos para atraer talentos potenciales; Reclutamiento; Evaluación del desempeño	Política del personal; Plan de cargos y carrera; Docentes y funcionarios en capacitación; Régimen de trabajo; Tiempo de servicio; Proceso selectivo y de reclutamiento; Programas/intervenciones realizadas	Distribución del personal; Movilidad del personal; Consecuencias de la evaluación; Administración de beneficios; Apoyo al personal activo; Relaciones sindicales
<b>Soporte físico</b> Instalaciones; Mantenimiento; Seguridad;	Recolección y tratamiento de basura; Captación/drenaje de agua pluvial; Utilización de las instalaciones; Especificación de los límites/accesos	Instalaciones; Equipamientos / Señalización Equipamientos de seguridad; Servicios gráficos; Evaluación del usuario	Manutención: • Equipamientos; • Espacio físico; Modos de acceso; Atención a necesidades materiales
<b>Destino de los recursos</b> Inversión y costo; Compras; Pagos	Tarifas cobradas Formas de captación de recursos; Valores recabados; Visibilidad del presupuesto; Políticas de recursos propios	Costo: • Personal • Por alumno Inversiones: • Laboratorios • Desarrollo del personal • Biblioteca • Tecnología • Construcciones/mantenimiento • Procesos de compras	Construcción del presupuesto; Comprensión del presupuesto; Rendición de cuentas a la comunidad; Criterios de distribución de recursos

Fuente: Adaptado de Palharini (2000)

Conforme Palharini (2000), la nueva propuesta del PAIUB sigue profundizando otras características a ser observadas por la evaluación: la globalidad de las relaciones de la universidad, la participación de todos los segmentos, la comparabilidad, la continuidad y sistematización. Esas características demuestran la necesidad de un referencial para el proceso evaluativo, representado en la versión 2000 PAIUB por la especificidad del proyecto pedagógico institucional y de sus desdoblamientos en el ámbito general, reflejado por el plan de desarrollo institucional y, en el ámbito sectorial, por los proyectos pedagógicos de los cursos y por los proyectos académicos departamentales o de unidad.

### **2.1.2.2 Modelo CRUB institucional**

Desde 1996, a semejanza del proceso desarrollado por la comunidad de los rectores europeos, el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB, 1996) colocó en el plan de sus reuniones el tema de la evaluación institucional hasta componer una propuesta aprobada en el 65º Plenario del CRUB en abril del 2000. Cuando fue presentada, la propuesta consideraba las alternativas de actuación del Consejo en relación con la evaluación institucional, caracterizando al Consejo como instancia promotora de la evaluación, a semejanza de lo efectuado por la Conferencia de Rectores de las Universidades de la Unión Europea (CRE).

Se constituyó una comisión técnica de evaluación con el objetivo de asesorar a las instituciones en el desarrollo de sus autoestudios. La propuesta aprobada en el 2000 está publicada en el documento titulado: Programa CRUB de Evaluación Institucional para las Universidades Brasileñas. La evaluación promovida por el CRUB comprende un proceso que conjuga la autoevaluación y la evaluación externa con el objetivo de promover el desarrollo y la calidad de cada universidad y, por lo tanto, de la educación superior. La evaluación externa se lleva a cabo basándose en el autoestudio de la universidad, en la visión que la institución tiene de sí misma, procurando conocer, comprender y explicar su singularidad, así como asimilar los procedimientos institucionales y las prácticas innovadoras para la promoción de calidad. La propuesta se sustenta en la identidad de cada institución y en su estado de desarrollo.

Además del autoestudio, el modelo propone la presentación del plan de corrección de las evidencias negativas identificadas. El proceso es acompañado por el CRUB que consolida el diagnóstico institucional. Las etapas de ese proceso son: análisis del autoestudio, visita de los evaluadores externos, elaboración por escrito del parecer de la comisión, respuesta escrita destinada a la dirección de la institución y elaboración del parecer final.

Conforme aparece en la Tabla 7, la metodología está integrada por catorce dimensiones especificadas en categorías de análisis con tres focos: calidad académica; relevancia pública y social; eficiencia y eficacia administrativas. Las descripciones presentan sugerencias de indicadores sin la necesidad de que los mismos sean fijos.

Tabla 7: Dimensiones y categorías de análisis del programa del CRUB

DIMENSIONES	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
Misión Objetivos Vocación de la institución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de autodefinición realista</li> <li>• Contribución al sistema de educación superior brasileño</li> <li>• Razón de su existencia</li> <li>• Fronteras que delimitan los aspectos en que la institución se distingue de las demás</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composición, modalidades y flexibilidad de las estructuras curriculares de los programas de educación</li> <li>• Dinamismo de la vida académica</li> <li>• Capacidad creativa y de innovación</li> <li>• Atracción y fidelización de los alumnos, profesores y funcionarios</li> <li>• Procesos, sistemas y modalidades de la evaluación de la educación</li> <li>• Estrategias de recuperación y refuerzo</li> </ul>
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocación para la investigación</li> <li>• Procesos de constitución y composición de los equipos y definición de las líneas de investigación</li> <li>• Integración de la investigación, licenciatura y posgrado</li> </ul>
Relaciones externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en el desarrollo regional</li> <li>• Percepción de la presencia de la universidad por la comunidad</li> <li>• Asociaciones institucionales de relevancia social</li> <li>• Integración con otros actores sociales</li> <li>• Capacidad de desarrollo de la universidad, en sintonía con el contexto social</li> <li>• Relación con las partes externas interesadas</li> <li>• Relación y vínculo con graduados</li> </ul>
Cuerpo docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulación y experiencia profesional</li> <li>• Políticas y prácticas de reclutamiento y selección</li> <li>• Políticas y prácticas de incentivo al desarrollo profesional</li> <li>• Gestión y sistema de trabajo</li> <li>• Clima organizacional y motivación</li> <li>• Desarrollo del capital intelectual</li> <li>• Incentivo a la autonomía para nuevas actividades y servicios</li> </ul>
Cuerpo discente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño, distribución y evolución de la matrícula del alumnado</li> <li>• Perfil socioeconómico y académico</li> <li>• Atención al alumno</li> <li>• Participación del cuerpo discente en las actividades académicas y en el proceso de gestión de las carreras</li> </ul>
Cuerpo técnico-administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titulación y experiencia profesional</li> <li>• Políticas y prácticas de reclutamiento y selección</li> <li>• Políticas y prácticas de incentivo al desarrollo profesional</li> <li>• Gestión y sistema de trabajo</li> <li>• Clima organizacional y motivación</li> <li>• Desarrollo del capital intelectual</li> </ul>
Administración académica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos por los cuales surge la administración académica</li> <li>• Involucramiento de docentes, alumnos y graduados en los procesos de perfeccionamiento de los programas</li> <li>• Liderazgo de las coordinaciones y colegiados de la carrera</li> <li>• Gestión de procesos relativos al producto y de los procesos de apoyo académico</li> <li>• Situación de la competencia</li> </ul>
Control del producto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación con los egresados</li> <li>• Empleabilidad de los egresados</li> </ul>
Organización y gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizacional</li> <li>• Mecanismos de comunicación</li> <li>• Sistemas de informaciones para la toma de decisiones</li> <li>• Integración entre las áreas académica y administrativa</li> <li>• Participación de las personas en los procesos de decisión</li> </ul>
Planificación y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de planificación</li> <li>• Proceso de evaluación institucional</li> <li>• Articulación entre la evaluación y la planificación</li> <li>• Sistema de comunicación</li> </ul>
Recursos de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección, desarrollo y mantenimiento de fuentes de información</li> <li>• Actualidad de los medios de acceso</li> <li>• Dimensión y adecuación de los recursos</li> </ul>
Infraestructura física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones generales y especiales</li> <li>• Proceso de planificación, definición e implementación de los recursos necesarios</li> <li>• Evaluación de la adecuación y uso de los recursos</li> <li>• Políticas de expansión de la infraestructura instalada</li> </ul>
Recursos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto y su ejecución</li> <li>• Sistema de gestión financiera</li> <li>• Políticas de descentralización financiera</li> <li>• Capacidad de permanencia y sustentabilidad</li> <li>• Sistema de rendición de cuentas</li> </ul>

Fuente: Adaptación del CRUB (2000)

### **2.1.2.3 Modelo DAES-INEP de evaluación institucional**

La Dirección de Estadísticas y Evaluación de la Educación Superior (DAES) del INEP, a partir de una serie de estudios y de jornadas de trabajo con profesores, dirigentes y representantes de instituciones públicas y privadas de educación superior, desarrolló un instrumento de estandarización para la evaluación institucional destinado a las universidades y a los centros universitarios. Ese instrumento considera las experiencias de evaluaciones anteriores así como la metodología y los procedimientos utilizados en la Evaluación de las Condiciones de Educación.

Según Castro (2001), la propuesta inicial fue reformulada por medio de discusiones y contribuciones hasta transformarse en disposición general para, posteriormente, desarrollarse en documentos específicos de evaluación institucional de universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades aisladas e institutos superiores, pretendiendo atender a las variadas formas de organización académica en aquello que tienen en común, sin desconsiderar las especificidades de cada institución.

La evaluación institucional concebida en esta propuesta implica una descripción detallada y un análisis crítico de todo el proceso de evaluación interna y externa desarrollado o en desarrollo en la IES desde su acreditación, atendiendo a la gestión, la educación, la investigación, la extensión y la práctica profesional.

Integrando el sistema brasileño de evaluación de la educación superior, el modelo prevé que sean consideradas, cuando pertinentes, las evaluaciones provenientes de la Comisión Especial de Evaluación de la Secretaría de Educación Superior (Sesu), de las Comisiones de Evaluación de las Condiciones de

Educación, y los resultados del Examen Nacional del Desempeño del Estudiante, o de otras formas de evaluación a las cuales la IES se haya sometido o haya realizado.

La evaluación deberá contener un análisis crítico de los resultados y del compromiso de los diversos segmentos de la comunidad universitaria. Además, debe ser verificado el efectivo funcionamiento del órgano o comisión encargada de la evaluación institucional y de su articulación con el plan de desarrollo de la IES.

La evaluación externa será desarrollada basándose en la autoevaluación de la IES, procurando conocer, comprender y explicar su especificidad. La metodología está integrada, conforme aparece en la Tabla 8, por doce dimensiones, desdobladas en categorías de análisis de acuerdo con las características consideradas más pertinentes en función del proceso de evaluación. Las categorías de análisis, igualmente, están detalladas en indicadores organizados en función de su proximidad e interdependencia con los atributos valorizados.

Tabla 8: Dimensiones y categorías de análisis del programa de evaluación institucional del INEP

DIMENSIONES	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS
• Organización institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura administrativa</li> <li>• Estructura académica</li> <li>• Órganos colegiados</li> <li>• Coordinación de las carreras</li> </ul>
• Actividades de la licenciatura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñanza</li> <li>• Actividades complementarias de la educación</li> <li>• Interdisciplinariedad</li> <li>• Proyectos integrados</li> </ul>
• Actividades de posgrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carreras de posgrado</li> <li>• Integración con la investigación</li> <li>• Integración con la licenciatura</li> </ul>
• Actividades de investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos en desarrollo</li> <li>• Participación de docentes y discentes</li> </ul>
• Actividades de extensión y de Integración con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversidad de actividades</li> <li>• Participación de docentes y discentes</li> <li>• Público-objetivo</li> </ul>
• Cuerpo discente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia al estudiante</li> <li>• Política estudiantil</li> <li>• Acompañamiento de egresados</li> </ul>
• Cuerpo docente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación</li> <li>• Régimen de trabajo</li> <li>• Tiempo de trabajo</li> <li>• Producción pedagógica</li> <li>• Producción científica, técnica, cultural y artística</li> <li>• Actividades de gestión</li> <li>• Actividades académicas desarrolladas</li> </ul>
• Personal técnico-administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación</li> <li>• Régimen de trabajo</li> <li>• Tiempo de trabajo</li> <li>• Adecuación a la actividad administrativa y/o académica</li> </ul>
• Instalaciones generales y laboratorios especiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salas de aula</li> <li>• Salas especiales</li> <li>• Acceso para personas con necesidades especiales</li> <li>• Instalaciones sanitarias</li> <li>• Condiciones de salubridad</li> <li>• Condiciones de conservación y limpieza</li> <li>• Equipamientos adecuados y suficientes</li> </ul>
• Biblioteca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalaciones físicas</li> <li>• Horario de funcionamiento</li> <li>• Personal técnico y de apoyo</li> <li>• Servicio de consulta y de préstamos</li> <li>• Acervo</li> <li>• Acceso al acervo</li> <li>• Política de adquisición y de expansión</li> <li>• Informatización</li> </ul>
• Infraestructura de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad y calidad de equipamientos de informática</li> <li>• Efectiva utilización por los profesores, alumnos y personal técnico-administrativo</li> <li>• Selección y contratación de los recursos disponibles</li> </ul>
• Gestión institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de políticas y directrices de evaluación, de planificación, de la mejora y de la innovación</li> <li>• Coherencia entre las directrices institucionales y las acciones planeadas</li> </ul>

**Fuente:** Adaptación del Proyecto de Evaluación Institucional DAES-INEP (2002)

## 2.2 Acreditación

Según Kells (1995), El-Khawas (1993) y Amaral (1998), la acreditación de una IES es un proceso que tiene por objetivo certificar que: está orientada por objetivos adecuados y bien definidos; presenta las condiciones y los procedimientos para alcanzar sus objetivos; demuestra que está cumpliendo sus objetivos; presenta una estructura organizacional que facilita el desarrollo de los procesos; posee un cuadro de profesionales capacitados para cumplir sus objetivos; cuenta con criterios para verificar la calidad; establece el conjunto de indicadores de resultados consistentes con la política de certificación de las agencias y asociaciones profesionales; y dispone de mecanismos de autoevaluación y planificación que permiten la mejora continua de sus actividades.

De acuerdo con Brennan (1993), la acreditación -situación o estatus concedido a un curso o programa que alcanza los criterios básicos de calidad educativa- es el procedimiento más practicado por las instituciones americanas. En cuanto proceso, consiste en las revisiones voluntarias que buscan garantizar la calidad del sistema de educación americano, realizadas por examinadores externos seleccionados por las agencias regionales o profesionales y con apoyo, según los criterios definidos, en los resultados de procedimientos de autoevaluación.

Conforme Wolf (1990), la acreditación pretende mostrar si la comunidad de inserción de la universidad tiene la comprensión del sentido de la misión institucional y verificar si los objetivos institucionales definidos en función de su misión están siendo alcanzados. Para este autor, el proceso está basado en el presupuesto de que la comunidad conoce y comprende la misión y los valores institucionales o que

instiga a la institución a organizar y demostrar sus resultados, presentando condiciones de autorregulación.

Como resultado de ese proceso se genera la certificación de que la institución -o curso o programa- atiende a los criterios mínimos de calidad preestablecidos por las agencias, aseverándose públicamente que existe aquel mínimo de estándares educacionales presentes en la institución objeto de la certificación.

Según El-Khawas (1993), se puede decir que la acreditación es una forma de evaluación y un medio de autorregulación dirigido al fortalecimiento de la calidad, y que implica la aceptación de compromisos. En la medida en que considera el análisis que la institución hace de su propio desempeño, el proceso se vuelve mecanismo de demostración del compromiso institucional con la búsqueda continua de la calidad.

Para Amaral (1998), ese proceso puede ser institucional o estar apenas desarrollado para los cursos o programas. Los procedimientos utilizados consideran los objetivos -desde los métodos de formulación hasta su implementación, la coherencia y la adecuación de los mismos para la institución o para el curso- y la disponibilidad de recursos para la obtención de los resultados deseados. La certificación de programas es frecuente en áreas profesionales como, por ejemplo, contabilidad, administración, derecho e ingeniería.

En la opinión de El-Khawas (1995), aunque la larga trayectoria del proceso demuestre su aceptación, no existe garantía de que todas las instituciones acreditadas posean las características referidas en igual proporción. Lo importante es la demostración de la etapa en que la institución se encuentra ante esas características y de su disposición para mejorar. Un aspecto relevante para la

acreditación es estar asociada a la decisión de asegurar públicamente el valor de un programa educativo. Según esta autora, en la experiencia norteamericana, la decisión importante es si un curso o institución recibe la acreditación por sus efectos en las decisiones de otras universidades especialmente relacionadas al reconocimiento y a la validación de estudios cumplidos y de grados académicos, así como a la concesión de recursos de financiamiento.

Según El-Khawas (1993), la autonomía de la universidad se manifiesta a través de la definición de su misión, de sus decisiones, de sus valores y de la libertad de autorregulación y compromiso para con sus objetivos. La misión y los valores que sustentan al proyecto institucional deben expresar ellos mismos las condiciones de autorregulación de la institución mediante la formulación de indicadores vinculados a objetivos, metas y medios para alcanzar los resultados esperados.

En el contexto del proceso de acreditación, la autoevaluación debe reflejar estas características, o sea, debe considerar el análisis de datos cualitativos y cuantitativos que demuestre la coherencia entre la misión, metas y objetivos de la universidad. Además, es necesario que la institución demuestre la utilización de los resultados de la evaluación para promover correcciones.

En la opinión de Amaral (1998), las agencias norteamericanas de acreditación especializada o profesional, adoptaron como estrategia no permitir que cada curso desarrollara su propio modelo de evaluación. Tomaron para sí la responsabilidad en la definición de estándares relacionados a las mejores prácticas. Sin embargo, el modelo construido proviene de un amplio proceso participativo, que

involucró a personas exitosas, empleadores y especialistas en las diferentes áreas del conocimiento.

Los estándares son revisados regularmente y de modo general comprenden los siguientes aspectos: organización, administración y gerenciamiento del curso; calificación de los docentes; carga horaria de las disciplinas y otras responsabilidades; admisión, retención y desempeño de los alumnos; currículo y contenidos; adecuación de los cursos de apoyo, incluyendo la biblioteca, los laboratorios y equipamientos; y recursos financieros.

El-Khawas (1995) afirma que una característica de ese proceso es incluir a un número considerable de evaluadores y proveer visitas de corta duración: la comisión responsable del proceso está compuesta de doce a veinte personas que poseen competencias específicas para evaluar, por ejemplo, bibliotecas, servicios de información, negocios académicos y finanzas. En general, el tiempo de visita es de dos días, visto que el equipo de analistas se divide en grupos variables de acuerdo a sus especialidades y a sus intereses declarados, visitando sectores o realizando entrevistas. Un encuentro con el rector es programado al final de la visita para presentarle un relato verbal. A partir de esa etapa, si existiera discordancia, puede ser anexado al informe un eventual recurso, que será enviado a la agencia responsable de la evaluación para su parecer decisivo sobre la certificación.

Uno de los principales atributos de valor en el proceso de acreditación, como señala Roach (2001), es el hecho de ser voluntario y libre de imposiciones o restricciones gubernamentales. Sus objetivos pretenden garantizar la calidad a partir de estándares establecidos y aceptados por los involucrados, que buscan promover la mejora y el desarrollo institucionales. Las universidades certificadas tienen

libertad para proseguir con su misión considerándoselas aptas para disputar la obtención de recursos o apoyo financiero.

Ese autor comenta que en las últimas dos décadas, los procedimientos utilizados con miras a la acreditación han colaborado para reforzar la relación entre la calidad -como objetivo permanente- y el proceso de prospección del desarrollo futuro de las universidades propiciado por la planificación estratégica. Hay instituciones que han integrado los esfuerzos de evaluación y planificación que contribuyen al perfeccionamiento de programas y servicios. La práctica ha demostrado que los autoestudios han posibilitado la identificación de cuestiones críticas para el desarrollo de las instituciones y facilitado la planificación del cambio.

Roach (2001) opina que la acreditación debe ser vista como oportunidad de revisión administrativa ya que el proceso responde a las necesidades gerenciales. Sin embargo, no produce conclusiones sobre la identificación de los soportes organizacionales críticos para producir buenos resultados educativos. Para que esto ocurra, existe la necesidad de desarrollar una teoría sobre conceptos de educación eficaz, o sobre la definición de indicadores y variables críticas para los objetivos educativos de un modelo de educación superior.

Según Amaral (1998) y Afonso (2000), la acreditación considerada como forma de garantía de la calidad bien comprendida en los E.U.A, está siendo adoptada rápidamente en países que buscan cumplir las exigencias mínimas para la certificación de la calidad, especialmente en Europa. Entre tanto, dentro de la comunidad internacional de garantía de la calidad, la acreditación normalmente no es percibida como suficiente para asegurar la calidad de la educación. Para este

propósito, fueron desarrollados los procesos adicionales de evaluación y de auditoría de la calidad académica.

Como señala Afonso (2000), en el contexto de las instituciones europeas, los procesos de acreditación de la calidad de sus recursos son utilizados con mayor frecuencia por las jóvenes instituciones privadas. Sin embargo se observa una nueva tendencia de abordaje de este proceso, en especial para algunos cursos. El nuevo criterio adoptado por agencias que certifican algunos cursos específicos, considera las aptitudes que los estudiantes deben poseer al finalizar la formación. La acreditación con ese enfoque pasa a ser orientada por el desempeño de los alumnos.

Para El-Khawas (1995), los procesos desarrollados para la verificación de garantía de la calidad constituyen amplios análisis, que van más allá de la acreditación, en el sentido de considerar los niveles de la calidad académica. En lugar de juzgar la calidad a partir de estándares mínimos de exigencia, como lo hace la acreditación, utiliza una combinación de indicadores y examina las cuestiones originadas durante la autoevaluación o provenientes de la evaluación externa. Los norteamericanos denominan a ese procedimiento Programa de Evaluación Sistemática. Una diferencia entre la evaluación de la calidad y el proceso de acreditación, es que la primera parte de la noción de calidad expresada por la misión de la institución.

### 2.2.1 La experiencia norte-americana de acreditación

Tal como expone Dill (2001), el sistema de educación superior de los EUA está compuesto por un gran número de instituciones públicas y privadas que gozan de autonomía, determinan sus políticas y tienen una estructura de administración liderada por un dirigente profesional con amplias atribuciones ejecutivas que responde a un cuerpo colegiado, generalmente compuesto por representantes externos a la institución. Mediante esos mecanismos, las instituciones buscan asegurar su integración con la comunidad para obtener recursos, debiendo responder por sus aplicaciones y por el cumplimiento de su misión.

De modo general, en el contexto de la educación norteamericana en que las instituciones compiten por su reputación y prestigio, hay apertura a las demandas del mercado. El principio orientador del desarrollo de las instituciones está relacionado al compromiso para con las expectativas de las partes interesadas (*stakeholders*), a través de mecanismos de autorregulación. Para demostrar esa reputación, los procesos reconocidos de evaluación de la calidad se practican desde hace mucho tiempo.

Para Kells (1995), la regulación es el proceso periódico basado en informaciones mediante el cual un sistema educativo, una institución o un curso ajusta, con el paso del tiempo, sus objetivos y metas mediante elecciones juzgadas como necesarias. La acreditación es un medio de autorregulación orientado al fortalecimiento y a la validación de la calidad, así como a la demostración de la integridad de la educación superior merecedora de la confianza del público.

Según Amaral (1998), por más de un siglo, la acreditación como proceso de demostración de la calidad, ha sido un carácter peculiar de la educación superior en

los EUA. Las instituciones norteamericanas de educación superior se someten voluntariamente al proceso de acreditación. El tiempo para la renovación puede variar en función de los criterios de las agencias o de la calidad de los resultados producidos. El período de duración de la certificación varía generalmente de cinco a diez años.

Ese proceso fue creado y desarrollado a partir de la preocupación por el perfeccionamiento del nivel superior de la educación. Las instituciones se unieron para crear una Comisión de Educación Superior: CHE (*Commission on Higher Education*), y se fundaron asociaciones profesionales a partir del compromiso con la certificación de la calidad de la educación superior. En los EUA existen seis grandes agencias de alcance regional y aproximadamente setenta sectores independientes.

Históricamente -según Dill (2001)-, las agencias de acreditación se ocupan de buscar evidencias específicas sobre los proyectos ejecutados por las instituciones. Como las prácticas están vinculadas a las especificidades de los programas de las instituciones, se fueron multiplicando las agencias de acreditación, en particular para atender a esas especificidades y reconocer las diferencias entre las instituciones.

Según Amaral (1995) y Dill (2001), para no comprometer la credibilidad del proceso a partir de esa expansión, las agencias regionales pasaron a imponer algunos límites mediante un conjunto de estándares y criterios que tomaran en cuenta las diferencias institucionales.

Desde la década de los '80, las agencias promovieron particularmente el perfeccionamiento de los cursos de formación, dando énfasis a los resultados obtenidos por los estudiantes. A partir de esa época, se observó una regularidad en el análisis de las informaciones utilizadas, lo que motivó la exigencia de la

implementación de la autoevaluación. Las agencias de esos tiempos consideraron relevante que las instituciones demostraran cómo usaban los resultados de la autoevaluación para calificar los cursos.

En los años '90, al debate sobre la calidad de la educación superior se le sumó el progresivo aumento de costos para los alumnos, sin que fuera percibida una correspondiente mejora en la calidad. Esta discusión provocó una enmienda al Acto de la Educación Superior, que trata la exigencia de nuevas responsabilidades por parte de las agencias de acreditación en el acompañamiento de la aplicación de estándares federales referidos a la educación superior.

El-Khawas (1993) explica que los líderes de las agencias y de las asociaciones de educación superior formaron un comité de política nacional para la acreditación: *National Policy Board on Higher Education Institutional Accreditation (NPB)*, preocupados porque la credibilidad de la autorregulación institucional fuera amenazada por el control potencial gubernamental. La finalidad del comité era promover mejorías significativas en las propias agencias de acreditación.

El NPB propuso que una comisión nacional asegurara rigurosos estándares para la evaluación de la calidad institucional utilizada de manera consistente en la evaluación de cursos y universidades, con particular atención en la mensuración de la eficiencia de la institución a través de los resultados de los alumnos. Sin embargo, según Dill (2001), la propuesta fue rechazada por parte de los líderes de las universidades, especialmente por el sector privado, que consideraron que la creación de un cuerpo regulador centralizado podría convertirse en un mecanismo de intervención del gobierno.

Siguiendo el rechazo de las propuestas del NPB, fue constituido un grupo de trabajo vinculado a la Presidencia para estudiar la cuestión de la acreditación. Fue propuesta la creación de un consejo para la educación superior: *Council for Higher Education Accreditation (CHEA)*, designado para reconocer y certificar grupos de acreditación, ofrecer información y abogar en favor de un proceso certificador no gubernamental.

En sus documentos y estatutos, el CHEA expresa que las universidades deben conservar la responsabilidad de garantizar la calidad de sus cursos superiores y programas académicos. Con la creación de ese Consejo, las agencias de acreditación pasaron a asumir el papel de analistas de representación institucional o de auditores de la eficiencia de los procedimientos internos de garantía de la calidad. El principio básico de la propuesta de verificación externa es garantizar la presencia y el funcionamiento efectivo de mecanismos internos de evaluación del desempeño.

Para Kells (1995) y El-Khawas (1993), la acreditación no evalúa la calidad absoluta y sí los resultados obtenidos en relación con las metas propuestas. Los indicadores del desempeño ofrecen datos cuantitativos sobre los recursos disponibles y su aplicación en edificios, salas, instrumentos, equipo y bibliotecas; sobre el perfil de los alumnos e índices de selección; sobre el desempeño de los alumnos. Aunque el resultado sea publicado para contribuir a que la evaluación cumpla su función de certificación, algunas informaciones pueden permanecer en reserva por solicitud de la institución o por decisión de las agencias certificadoras, debido especialmente al perfeccionamiento del proceso.

En la universidad norteamericana se percibe una fuerte preocupación por la divulgación de los grandes objetivos institucionales. Hay muchos incentivos para la comunicación de la misión, del plan estratégico de las políticas de desarrollo de la institución y de las reglas internas en todos los niveles, con vistas a reforzar el compromiso de la ejecución de los planes de acompañamiento de las metas establecidas.

Dill (2001) afirma que la preocupación por demostrar la integridad institucional es tradición en las universidades americanas. "Integridad" se traduce en el modo en que la institución es percibida de acuerdo a su manera de: definir sus objetivos, seleccionar y mantener su cuerpo docente, admitir sus alumnos, establecer sus currículos, especificar y determinar cursos y servicios, demostrar preocupación por los problemas sociales de equidad y diversidad, destinar sus recursos y servir a los intereses de la comunidad. La integridad está presente en la forma ética en que la institución se comunica e interacciona con los públicos. La integridad del proceso de acreditación también precisa ser percibida. Ese compromiso se traduce en la garantía ofrecida a la institución de que recibirá un trato justo por el principio de confianza en la actuación crítico analítica de los especialistas al interpretar las informaciones proporcionadas.

Como expresa Dill (2001), la presión para mejorar la garantía de la calidad aún no desapareció, pasando apenas del nivel federal al nivel regional: en la medida en que continúa aumentando la preocupación por la calidad de la educación, la tregua de la presión gubernamental debe tener vida corta. Las seis agencias regionales adoptaron la evaluación estudiantil y la especificación de políticas y directrices institucionales como parte de sus criterios de acreditación. Los estados, a su vez, efectuaron un control más activo -en dirección del interés público- de los

indicadores del desempeño académico. En algunas unidades federales, nuevas medidas del desempeño se dirigieron hacia el proceso y los resultados en la educación universitaria, apareciendo unidas a la concesión de fondos gubernamentales.

A pesar de que el proceso remite a la garantía de la calidad, el concepto de calidad en el contexto norteamericano de la educación superior presenta algunas contradicciones. Para muchos especialistas, dicho concepto ha estado relacionado apenas a insumos que remiten a resultados de la calidad. Creen que los mejores profesores, los estudiantes más brillantes y una gran infraestructura de bibliotecas, laboratorios, aulas e instalaciones deportivas de excelencia, son los que garantizan y sostienen la calidad. Como resultado del debate de esa cuestión, la sociedad norteamericana preocupada por la educación exigió la oferta de oportunidades educativas para todos tras la conquista del aumento de recursos destinados al sector de la educación pública superior.

### **2.3 Auditoría de la calidad**

Según Brennan (1993), la auditoría de la calidad es un proceso externo, destinado a instituciones de educación, que genera una certificación a partir de criterios básicos de calidad educativa establecidos por los gobiernos o por agencias especializadas y de sus significados para la gestión de la universidad.

La auditoría de la calidad consiste en las revisiones voluntarias con miras a garantizar la calidad de los sistemas de educación. La implementan organismos internacionales de certificación y la aplican especialmente las instituciones

europeas. Generalmente acontece a nivel institucional y se coloca el énfasis en las políticas, directrices, procedimientos, planes y resultados, siguiendo guías establecidas. Consiste en la visita de auditores que proceden a un examen detallado de los documentos proporcionados por la institución. Los auditores son profesionales reconocidos por sus habilidades para examinar la eficiencia y la efectividad de la calidad en la universidad.

Para Brennan (1993) y Amaral (1998,1999), la auditoría de la calidad académica es un proceso analítico a partir de modelos internacionales de garantía, evaluación y mejora de la calidad realizada por auditores externos. Está centrada en los procedimientos responsables del resultado de la calidad y en los métodos que permiten certificar que la misma ha sido alcanzada. Uno de los principios que fundamentan la auditoría relaciona los siguientes aspectos: competencia de las personas, eficiencia en el uso de recursos, claridad de procesos y calidad de los resultados.

Según Dill (2001), la auditoría académica externa tiene el papel de verificar la efectividad de los procedimientos internos de la calidad evaluada, de las condiciones de mejora del proceso y de la articulación con los planes de acción. El proceso de auditoría supone la existencia de la evaluación interna hecha por la institución, vista como un prerrequisito fundamental del proceso de garantía de la calidad.

Werterheijden (1994) explica que la Unión Europea, por encontrarse ante la emergencia de un nivel avanzado de decisión supranacional y por el uso intensivo de la subsidiariedad, busca considerar la diversidad de sistemas de educación, validar estudios y proteger las peculiaridades de los programas.

El Consejo de Rectores de las Universidades Europeas (CRE) actuando, conforme Amaral (1998), como agencia auditora, recomienda la publicación del resultado final de la auditoría aún en los casos en que la institución no presente los estándares mínimos de calidad. Esta publicación es necesaria para que la auditoría ejerza su función de certificación.

Además de Amaral (1998, 1999, 2003), Afonso (2000) comenta que el CRE produjo directrices detalladas tanto para el informe de autoevaluación como para los equipos de evaluación externa. A pesar de que la evaluación externa haya sido realizada por personas provenientes de diferentes países miembros, cuyos currículos demuestran reconocida experiencia en el gerenciamiento universitario, el proceso encuentra varios problemas. Una de las principales dificultades resulta de la amplia diversidad del sistema de educación superior europeo, que obstaculiza las condiciones de transparencia y comparación entre los países que conforman la Unión.

Roach (2001) señala los riesgos de esa auditoría externa, en especial el de la superficialidad, debido a que es difícil que especialistas extranjeros evalúen a toda una institución. El establecimiento de mecanismos de validación del programa a través del desarrollo de un sistema basado en experiencias de evaluación y de análisis cualitativo realizadas por las instituciones miembro, debe servir como orientador de las reglas básicas mínimas a seguir en el contexto académico diversificado. Este autor también cree que el papel de las agencias supranacionales consistirá en monitorear e incentivar la emergencia de la cultura de la calidad en las instituciones de educación superior.

El-Khawas (1995) comenta que una de las características que distingue a ese proceso es la de implicar a un número pequeño de auditores y promover visitas de mayor duración; en general, la comisión responsable del proceso está compuesta por tres a cinco personas, ocupándose una de ellas de la coordinación y ejerciendo otra el secretariado. En el sistema de auditoría del CRE, por ejemplo, el equipo de analistas cuenta con tres auditores y una secretaria. Todos los auditores tienen experiencia formal en administración universitaria, tratándose de rectores o ex rectores. La secretaria es miembro de una universidad europea, y debe estar familiarizada con los procesos de gerenciamiento estratégico y evaluación de universidades.

Las responsabilidades del coordinador incluyen la atribución de tareas al equipo de analistas, el mantenimiento del foco del equipo y de los líderes en la preparación de los informes. El sistema de auditoría prevé una visita preliminar a las instituciones para la mejor comprensión de su contexto y de sus operaciones. Esta visita permite que los auditores se familiaricen con la estructura regulada por el sistema de educación superior y soliciten informaciones adicionales para evitar problemas de calidad en las evidencias que son presentadas a la auditoría.

Según Afonso (2000), en Europa la auditoría de la calidad ha sido desarrollada por jóvenes instituciones privadas que buscan complementar el proceso de acreditación de sus cursos con un resultado institucional, mediante un certificado de auditoría de la calidad proporcionado por una agencia especializada. Las agencias que promueven auditorías de instituciones y dirigen la certificación de la calidad de cursos en Europa, desarrollan investigaciones para generar informaciones que puedan facilitar los procesos de orientación del autoanálisis institucional y disponen de datos comparativos y pareceres de especialistas.

Con el resultado de los procesos de la auditoría de una institución o de certificación de cursos o programas de estudio, y de acuerdo con los estándares mínimos establecidos por agencias certificadoras u órganos gubernamentales, se define un parecer público del reconocimiento de la calidad. Los informes son publicados y contienen una visión general, incluyen los puntos fuertes y las oportunidades de mejora en la eficiencia del gerenciamiento de la calidad de la institución, junto con recomendaciones de ajustes. La auditoría observa la manera en que las instituciones dirigen sus responsabilidades en lo que se refiere a programas de calidad y niveles ofrecidos en su nombre.

Por otro lado, Amaral (1998, 1999) comenta que el sistema de gestión de las universidades europeas merece ser revisado. Las auditorías del CRE han demostrado que los académicos ignoran las decisiones y los planes de la alta administración. Parece que, por lo general, hay problemas de comunicación hacia el interior de las instituciones, las informaciones no circulan con facilidad, lo que permite conjeturar que la calidad de la gestión es más aparente que real.

El-Khawas (1993) y Amaral (1998, 1999) identifican un conjunto de requisitos que, una vez atendidos, ayudan a las agencias y a las universidades en los procesos de evaluación de mejora y cambio de procedimientos, éstos son: la producción de directrices referidas a las buenas prácticas; el análisis y divulgación de los resultados y estándares contenidos en los informes de auditoría y evaluación; la ejecución de proyectos en desarrollo sobre aspectos relevantes para muchas instituciones; la investigación de asuntos de interés nacional para la mejora de la calidad; la identificación de las buenas prácticas obtenidas de las redes de profesionales liberales; y la publicación de resultados que orienten a las instituciones para el desarrollo de la calidad.

### **2.3.1 Sistemas europeos de evaluación de la calidad**

En la conferencia que profirió durante las conmemoraciones de los novecientos años de la Universidad de Boloña, Agnelli (1988) dijo que desde su origen, las universidades han sido internacionales en espíritu. Incluso en los tiempos más difíciles y de mayor intolerancia defendieron la importancia de que el conocimiento fuera libre y universal.

Neave (1997) considera que las primeras universidades fueron creadas en una época en que tres instituciones formaban una especie de autoridad súper ordenante sobre una comunidad: la Iglesia, el poder divino; el Imperio, el poder de los hombres en la Tierra, y el conocimiento, el poder de la Ciencia. En la medida en que el cristianismo era universal, también las universidades podían ser consideradas como una expresión organizada de esa universalidad. Siendo universales, no estaban identificadas prioritariamente por las fronteras geográficas.

Según este autor, durante el período medieval había una gran uniformidad de programas de educación, así como una estructura universitaria semejante, centrada especialmente en la dirección y en el conocimiento de maestros notables. Esas características tuvieron un papel relevante en la historia del espacio europeo en la educación superior, ya que permitieron que los alumnos escogieran la orientación o la universidad que deseaban.

A medida que los territorios se afirmaban en las divisas de diferentes países y nuevas universidades fueron siendo creadas en los países europeos, la política de movilidad de los estudiantes fue sufriendo alteraciones significativas. En algunos casos, ello ocurrió como forma de evitar la dependencia para con las instituciones

extranjeras en la formación de cuadros que los países necesitaban para su desarrollo.

Neave (1997) continúa, diciendo que debido al cambio en las condiciones de movilidad de los alumnos y a la limitación impuesta por las divisas políticas, menguó de forma gradual la autoridad atribuida a la universidad que pasó a subordinarse a la autoridad del Estado. Con esto, el reclutamiento de los alumnos llegó a ser regional, y se delegó la misión y los compromisos de la universidad a las condiciones y necesidades de la nueva autoridad. El estado, definiendo estándares de conocimiento indispensables para su desarrollo, estableció las condiciones para la obtención de empleo.

El surgimiento de lo que se denominó Universidad Moderna, está íntimamente ligado a la emergencia del Estado Nación. Según Amaral (1998), las grandes reformas que hicieron surgir a la Universidad Moderna estaban asociadas a la idea de universidad como agente de reconstrucción nacional, aliada a la formación de cuadros de funcionarios del Estado.

Para Duram (1992), el modelo de control del Estado buscaba, en la semejanza de la calidad de los egresados de las diversas instituciones de educación superior, asegurar la igualdad de condiciones en los concursos por los empleos. El principio de homogeneidad, asociado a las exigencias de modernización administrativa, implicó la necesidad de conocimientos más especializados para acompañar el desarrollo de las funciones técnicas. Ese modelo encontró dificultades en Europa durante las tres últimas décadas, por falta de agilidad y por su inadecuación a las necesidades impuestas por el nuevo sector dominante de la actividad: el mercado.

En los últimos tiempos, parece que la motivación para el desarrollo de la calidad de educación dejó de ser la modernización política y administrativa, liderada por los requisitos del sector público-administrativo, pasando a ser inducida por las necesidades del mercado y mantenida por las contribuciones de los alumnos, de consumidores de servicios o por la contribución de mantenedores.

Neave (1997) comenta que la incapacidad de las instituciones para crear soluciones con rapidez y generar nuevos conocimientos para la economía industrial, llevó al abandono progresivo del modelo controlador del Estado en favor de la concesión de autonomía a las instituciones. El establecimiento de los principios de autorregulación para las instituciones de educación superior provocó un cambio en la actuación y en la percepción del papel del Estado en los procesos de reconocimiento de la calidad de la educación en la formación profesional. El Estado deja de ejercer el control para pasar a realizar la supervisión.

Los gobiernos elaboraron leyes que transferían a las instituciones la aplicación de políticas educativas y orientaron formas de gestión. Controlaron sólo algunas variables consideradas importantes, como la ejecución del presupuesto. Las instituciones asumieron la autorregulación, dentro de los límites permitidos por los parámetros de funcionamiento establecidos por el gobierno.

Conforme Amaral (1998), en las dos últimas décadas hubo cambios significativos en el panorama de la educación superior en los países europeos. Los estándares de crecimiento disminuyeron y la escasez financiera fue la consecuencia. Como respuesta, muchos gobiernos pasaron a exigir mejores condiciones y espacios para la innovación, formación de alianzas y asociaciones con industrias, reclamando el aumento de eficiencia, flexibilidad y credibilidad en el

uso de los fondos públicos. Para el autor, los intentos específicos por conducir los sistemas de educación a un nivel superior se confrontaron con la disminución en la disponibilidad de fondos y con la toma de decisiones difíciles a nivel nacional. Esas limitaciones prepararon el terreno para profundas transformaciones en las relaciones entre el poder de supervisión del Estado y la responsabilidad por la regulación en diversos países europeos.

En Europa se viene discutiendo la creación de un sistema de autorregulación colaborativo que ayude a las instituciones en la planificación, desarrollo de programas y control financiero, a fin de asegurar que los resultados de los esfuerzos institucionales sean los esperados y de adecuada calidad. Conforme al documento del CRE, es de ese contexto que se deriva la presencia de la Evaluación en los países europeos: de la necesidad de una rendición de cuentas de parte de las universidades ante la sociedad y de una utilización de recursos presupuestales destinados a la educación superior que demuestre en sus resultados la calidad de la misma.

Algunos factores influenciaron de modo especial el movimiento de creación de sistemas de evaluación, como por ejemplo las asociaciones entre universidades y empresas, que colaboraron con la importación de ciertos conceptos del mundo empresarial para el sector de la educación. Según Amaral (1998), la incorporación de modelos de control de calidad fue debida, probablemente, a la necesidad de demostración del mantenimiento de la calidad. La Evaluación fue instituida para mostrar que la educación superior continuaba funcionando de forma aceptable. Para este autor, los sistemas de evaluación de la calidad de las universidades europeas se desarrollaron con objetivos diferentes pero correlacionados. De modo general, los sistemas son para: mejorar la calidad de un curso o programa; evaluar una

institución; demostrar a la sociedad que la institución ofrece calidad; y captar recursos.

Según Amaral, los criterios usados para la implementación de la evaluación pueden diferir, pero predomina uno de los abordajes a seguir: partir de la definición de la misión de la institución y verificar el grado de cumplimiento de los objetivos prefijados en referencia a los procesos de autoevaluación; o partir de la definición de los requisitos externos, establecidos por pares o por asociaciones profesionales, y verificar el grado de cumplimiento de esos requisitos; o partir de la comparación de la evaluación del desempeño con la de otras instituciones, este último abordaje utilizado cuando el gobierno desea proceder a una clasificación de programas o instituciones en relación con el cumplimiento de las exigencias legales. Si la finalidad principal es mejorar la calidad, es esencial que la institución se conozca a sí misma y procure descubrir sus puntos fuertes así como las dificultades a ser superadas. Si el objetivo es demostrar la calidad de la institución ante la sociedad, entonces la evaluación externa es indispensable para asegurar la credibilidad del ejercicio. Si la iniciativa de la evaluación es del gobierno con la finalidad de proceder a recortes presupuestales, entonces la utilización de estándares gubernamentales se vuelve importante. La publicación de los resultados y la clasificación pública ayudarán al gobierno a justificar sus decisiones.

Los sistemas de mayor tradición práctica en Europa son los de Reino Unido, Francia y Holanda. En estos tres países, los sistemas comprenden etapas comunes. Una de ellas es la elaboración de un informe de autoevaluación por la universidad que desea ser evaluada. Este documento es considerado esencial para el proceso, pues debe corresponder al resultado del análisis crítico de la institución a partir de un amplio debate interno. Otra característica común es la evaluación externa

realizada por una comisión de especialistas independientes en relación con la institución evaluada. Esa comisión externa recibe y discute la autoevaluación, comparece a la institución para constatar las evidencias presentadas y hace un informe final incluyendo las recomendaciones para la mejora de la calidad.

Amaral (1998) comenta que individualmente esos sistemas presentan características que sirven para diferenciarlos. En el sistema inglés hay evidencias de fuerte control de evaluación gubernamental, con una estrecha relación directa entre los resultados y el financiamiento atribuido a las instituciones. Otra dificultad de este sistema es la cantidad exagerada de indicadores del desempeño, algunos con poca relación con la calidad de la educación.

En el Reino Unido, la evaluación de la calidad implantada por el *Higher Education Funding Council for England (HEFCE)*, es realizada a través de mecanismos de autoevaluación y de evaluación externa por pares. La autoevaluación analiza la educación mediante el currículo, el método de educación, el aprendizaje, el perfil y las características de los estudiantes, los resultados del desempeño, las condiciones de empleo de los egresados, su progreso en estudios avanzados y la gestión del curso. La evaluación externa por pares implica una visita de varios días y entrevistas. Cada área del conocimiento es analizada en relación con cinco elementos: estructura, contenido y organización curricular; educación, aprendizaje y evaluación; progreso y resultados de los alumnos; recursos para el aprendizaje; garantía y mejora de la calidad. El perfil de la institución que resulta de la suma de los juicios de los evaluadores es divulgado al público en general.

A partir de 1997, el HEFCE pasó a considerar la realización de auditorías académicas en la tentativa de asociar la determinación del financiamiento a los

resultados de la evaluación de la calidad en la educación, reproduciendo el modelo ya existente en la evaluación de la investigación académica. Esas auditorías son desarrolladas por personal académico con experiencia, externo a la institución.

En el caso francés, la evaluación es desarrollada por una gran comisión nacional vinculada a la Presidencia de la República y no al gobierno. Esa estructura representa una ventaja sobre el modelo inglés, pues la comisión se reporta directamente al presidente, sin existir ningún vínculo entre el financiamiento y la evaluación de la calidad. La comisión no está subordinada a los ministerios, gozando de total independencia en relación con el gobierno. En la práctica, la evaluación parece ser utilizada para obtener recursos y reparar las deficiencias identificadas. En este sistema, se evalúan las instituciones en su totalidad. El esquema apoya la tentativa de articular la planificación de las instituciones de educación superior a las metas de largo plazo con planes de cuatro a diez años, estimulando nuevas actividades y la definición de alternativas para la obtención de recursos.

Como puede verse en Vroeijenstijn (1995), el sistema holandés presenta igualmente características peculiares. Una de ellas es asumirse como un sistema esencialmente orientado a la mejora de la calidad. Quien lo controla son las universidades, no habiendo por tanto intervención del gobierno. Sus características fundamentales son entonces la idea de que la mejora de la calidad es la finalidad esencial de la evaluación y la independencia respecto al gobierno. La responsabilidad por el gerenciamiento del proceso es atribuida a la Asociación de las Universidades de los Países Bajos (VSNU), constituida por todas las instituciones de educación superior.

El proceso exige disciplina y adhesión de todas las instituciones del país y permite estudios comparativos y análisis de los puntos fuertes de cada área del conocimiento. La evaluación es periódica, esto es, terminado un ciclo se inicia otro, y cada ciclo demora aproximadamente cinco años.

El sistema examina la calidad educativa de los programas de todas las universidades. Como el sector universitario holandés es relativamente pequeño, ha sido viable que un solo equipo de evaluadores externos visite todos los programas de un mismo curso. La evaluación incluye: el contenido de los programas, el apoyo dado a los alumnos, el desempeño de los alumnos formados, la calificación de los docentes así como los programas de garantía de la calidad.

Las evaluaciones están incluso disponibles al público, conteniendo informaciones comparativas entre las instituciones sobre criterios relevantes. Sin embargo, las comisiones no presentan un informe de clasificación para cada programa. Los informes publicados expresan apenas una visión general del perfil de los cursos. La VSNU ya ha completado un ciclo de evaluación de todos los programas académicos de Holanda.

No hay evidencias respecto a intenciones de relacionar esta evaluación con las decisiones de financiamiento.

Amaral (1998) dice que el sistema holandés es el más conocido de Europa y que es utilizado con algunas adaptaciones en varios lugares. Especialistas holandeses también han asesorado comisiones de evaluación en otros países como Portugal y España.

En Portugal, desde 1994 está en vigor la legislación que estableció un sistema nacional para la evaluación de la educación superior. De forma general, el sistema se aproxima bastante al modelo nacional holandés. Fue aplicado inicialmente por adhesión y después extendido a todas las instituciones. En España, el Consejo Universitario Nacional (CUN) inició en 1992 un programa experimental de evaluación institucional de universidades, dirigido a la evaluación de la calidad de la educación, de la investigación y de la gestión. Las universidades participaron del mismo voluntariamente.

Otros países como Dinamarca, Suecia e Italia, han demostrado la preocupación por la evaluación y la garantía de un sistema de educación superior de calidad. Según Caspersen (2001), en Dinamarca fue creado en 1992 el *Center for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education (CQAE)*, como una institución independiente, aunque financiada por el Ministerio de Educación. Los términos de referencia de este centro incluyen la evaluación de los cursos en una base rotativa, recurriendo a informes de autoevaluación y evaluación externa por pares. El informe final que se hace público contiene una apreciación de cada área de educación evaluada y las recomendaciones formuladas. El CQAE también evalúa a partir de una base experimental la creación de nuevos cursos o la reactivación de los mismos.

El sistema universitario danés es público, es responsabilidad del Estado pagar los estudios de todos los alumnos. La administración de las universidades está reglamentada por ley aprobada por el parlamento, la regulación y el control de los programas de estudio son competencias del Ministerio de Educación.

Todas las universidades dinamarquesas son instituciones de investigación y de educación que cuentan con presupuestos distribuidos igualitariamente para cada una de esas actividades. Los programas de estudio se someten a la autoevaluación y a la evaluación externa a través de examinadores designados por el Ministerio de Educación, que podrán ser reclutados en la industria, en la administración pública o en otras instituciones educativas.

Un comité central del Ministerio revisa los resultados, elabora comparaciones entre las universidades y, al final, da a conocer a cada una de ellas las recomendaciones para mejorar.

Conforme Amaral (1998), Suecia posee desde 1993 una legislación para la educación superior que atribuyó mayor autonomía a las universidades e introdujo en su evaluación la calidad y la eficiencia como conceptos clave: la gestión de las universidades debe permitir la obtención de un elevado nivel de calidad en la educación así como en la investigación y en los dominios artísticos; la utilización eficaz de los recursos de las universidades es una cuestión de interés común para docentes y alumnos como condición para un alto nivel de calidad en todas las actividades universitarias.

En Suecia, a pesar de que el sistema nacional de evaluación no se encuentra totalmente establecido, hay tres formas de realizar la evaluación en las instituciones de educación superior: la evaluación de cursos, la institucional y la de calidad. La evaluación de cursos es realizada por la *National Agency for Higher Education (NAHE)*, y se concentra en la calidad de la educación. La evaluación institucional procura considerar la calidad sistémica de la universidad. El tercer tipo de evaluación pone énfasis en el control de la calidad y constituye uno de los procesos

de acreditación necesarios siempre que una institución inicia un nuevo tipo de cursos.

Los estudios de Amaral (1995, 1998, 1999) también revelan que a partir de 1993 se introdujo en Italia -mediante la determinación del Ministerio de Educación- el acompañamiento del desempeño de las instituciones de educación. En todas las universidades fueron creadas unidades internas de evaluación con la finalidad de evaluar, por medio de análisis comparativos de costos y de resultados, la gestión de los fondos públicos, la productividad de la investigación y de las actividades de educación, así como la gestión y eficacia de los procedimientos administrativos. El gobierno decidió asociar la concesión de recursos del presupuesto anual a los resultados de la evaluación de la calidad y experimentar un programa para la evaluación de dos ciclos cortos. Esa experiencia, semilla del proceso de acreditación, es coordinada por el Consejo de Rectores.

Según Neave (1996), debido a la diversidad de sistemas de educación superior en los países miembro de la Unión Europea, muchos estudios han sido desarrollados priorizando el análisis comparativo para ofrecer a los beneficiarios del sistema universitario único -alumnos y empleadores- mejor comprensión de las decisiones. La comprensión permitirá que los alumnos vengan a tomar decisiones de acuerdo a sus deseos, necesidades y aspiraciones, preparándose para la competencia internacional resultante de un mercado europeo integrado. Los juicios relacionados a la calidad también surgirán cuando los alumnos tomen sus decisiones sobre las instituciones y cursos en un abierto y accesible mercado europeo de educación superior. De la misma forma, los empleadores se comprometerán con la calidad en un mercado europeo único de trabajo. La movilidad estará apoyada por el reconocimiento mutuo de diplomas para fines

profesionales, a pesar de que, por algún tiempo, muchas calificaciones profesionales permanecerán asociadas a las necesidades del mercado regional.

De acuerdo con Amaral (1998), el principio de la libre circulación de personas y el reconocimiento automático de la formación superior para fines profesionales, se originaron a partir de frecuentes reclamos por la fijación de estándares mínimos de calidad de educación profesional.

El rápido crecimiento de la movilidad internacional de estudiantes e investigadores y el aumento en el número de instituciones internacionales estableciéndose en otros países, determinan la necesidad de mecanismos comunes de garantía de la calidad. Cuando las instituciones educativas de un país conviven con las instituciones de otros países, el sistema de calidad basado en el reconocimiento nacional se vuelve insuficiente. Los países europeos presentan sistemas educativos que difieren en estructura o en aspectos cualitativos. Eso se debe, según Brennan (1993), a que los sistemas de educación existentes fueron concebidos con finalidades regionales o nacionales para responder a los requisitos del mercado de trabajo y para mantener y transmitir culturas nacionales.

En 1992, los ministros de educación acordaron que fuera constituida una comisión permanente de evaluación para las universidades de Europa vinculada al CRE, comprometida con medidas para reforzar la evaluación de la educación superior en dicho continente. Se realizaron estudios comparativos de los métodos de evaluación utilizados en los países miembros; fueron identificadas las experiencias de proyectos cooperativos en este dominio así como, también, fueron propuestos mecanismos para reforzar la cooperación europea a partir de la experiencia concreta de la evaluación. El CRE, al considerar que la diversidad del

sistema educativo europeo es significativa y constituye una fuente de innovación y de enriquecimiento cultural, decidió que la responsabilidad por la creación de mecanismos necesarios para la evaluación y la auditoría de la calidad debe ser de cada país miembro. Así fue creada una red de agencias nacionales de evaluación de la calidad en Europa para intercambiar ideas y experiencias. En todo ese proceso los requisitos refrendados como indispensables son: autonomía e independencia para la adopción de procedimientos de evaluación de la calidad; autoevaluación, evaluación externa por especialistas y publicación de los resultados.

La metodología en desarrollo presenta características de auditoría externa, estando orientada por el análisis de las condiciones internas, de los procesos, de los puntos fuertes y débiles, así como de la gestión de las instituciones. Amaral (1998) comenta que la intención es la de ofrecer a los administradores una visión independiente y neutra de los puntos fuertes y débiles para orientar a la institución en la definición de políticas de mejora sistemática de calidad, atendiendo al requisito prioritario de apoyar y reforzar la autonomía de las universidades.

La propuesta del CRE concurre para reforzar una cultura de la calidad en Europa, colocando énfasis en los procesos que se supone contribuyen a la calidad y en los métodos de gerenciamiento practicados por la institución. Las comisiones buscan validar conceptos comunes y elaborar referencias de calidad que ayuden a las universidades a reorientar su desarrollo. El sistema propuesto ha sido evaluado en reuniones anuales para orientar las decisiones futuras y estratégicas del programa.

La garantía de la calidad académica emergió en la última década como la principal cuestión política en muchos países. Los nuevos mecanismos de garantía

de la calidad de las instituciones fueron desarrollados a partir de que -conforme Neave (1996)- los sistemas centralizados de educación superior fueran disueltos en los países comunistas y los países democráticos expandieran visiblemente sus sistemas de educación superior de la élite hacia la masa.

En 1999, los ministros de educación de 29 países firmaron un protocolo de intenciones denominado Declaración de Bolonia, comprometiéndose con una reforma convergente en sus sistemas de educación superior, en la búsqueda del desarrollo de un espacio común europeo para la educación hasta el 2010. Entre los requerimientos para la existencia de ese espacio común, hubo concordancia en relación con la definición de la dimensión europea de garantía de la calidad. Los ministros hicieron acuerdos referidos a la promoción de la cooperación entre las agencias establecidas y reconocidas por su actuación en procesos de evaluación, de acreditación profesional y de certificación de la calidad.

La red internacional de agencias de la calidad para la educación superior, *International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE)*, fue establecida para garantizar la calidad de cursos, programas e instituciones, reuniendo organizaciones comprometidas con el mejoramiento de la calidad en representación de más de cincuenta países. La red considera dos abordajes para la garantía de la calidad: la evaluación y la auditoría académica. El desafío viene siendo definir un conjunto de estándares de calidad mínima. Caspersen (2001) explica que la cuestión esencial en el debate europeo se refiere a la confiabilidad en la acreditación: ¿Cómo pueden las instituciones de educación superior en Europa desarrollar un sistema de agencias de acreditación que sea confiable?

Para Neave (1997), Amaral (1998,1999), Afonso (2000) y Caspersen (2001), la dificultad esencial es establecer un modelo de certificación y de auditoría de la calidad que sea reconocido por cada uno de los países, que respete las diferencias de los sistemas educativos y que admita estándares determinados en cooperación con los gobiernos o ministerios de educación.

Ha habido avances en la discusión que resultaron en la aceptación de tres dinámicas: una de ellas es la propia existencia de una estructura analítica de los puntos fuertes y débiles delante de las oportunidades y amenazas externas, en relación con el posicionamiento estratégico de las instituciones; otra es la aceptación de la autoevaluación y de evaluación externa por pares designados a través de agencias homologadas por la INQAAHE y, sin duda, otra es la formalización de la acreditación europea.

### **2.3.2 Modelo norte-americano de evaluación de calidad**

El Programa Premio Nacional de la Calidad Malcolm Baldrige, *The Malcolm Baldrige National Quality Award Program (MBNQAP)*, fue instituido por el gobierno norteamericano en 1987 y pasó a ser desarrollado al año siguiente, con el objetivo de reconocer la excelencia en la gestión de las organizaciones norteamericanas, promover la comprensión de los requisitos para alcanzar esa excelencia y la mejora en la competitividad. A lo largo de los años de existencia del Premio, el extenso intercambio de informaciones sobre métodos de gestión y sobre los beneficios consecuentes a su adopción, ha estimulado a millares de empresas, instituciones educativas, organizaciones del área de la salud y agencias gubernamentales entre otras, para emprender esfuerzos en la mejora de su desempeño.

El Departamento Americano de Comercio, *United State Department of Commerce*, es responsable del programa. El Instituto Nacional de Normas y Tecnología, *Nacional Institute of Standards and Technology (NIST)*, promueve el crecimiento económico americano trabajando para desarrollar y proporcionar instrumentos de medida, datos y servicios de alta calidad necesarios a la infraestructura tecnológica del país. Este instituto participa en asociación con el gobierno y el sector privado para promover la aceleración del desarrollo de tecnologías que prometan beneficios económicos y comerciales significativos. A través de una red de centros de extensión tecnológica, ese instituto ayuda a organizaciones de pequeño y mediano porte a tener acceso a los conocimientos necesarios para aumentar su competitividad en el mercado global. La Sociedad Americana para la Calidad, *American Society for Quality (ASQ)*, se dedica al continuo desarrollo y promoción de conceptos y técnicas para convertirse en la mayor autoridad mundial en asuntos ligados a la calidad.

Los Criterios del Premio Nacional de la Calidad Malcolm Baldrige para la Excelencia en el desempeño de la Educación, *Education Criteria for Performance Excellence*, fueron creados en 1999 con la finalidad de proponer una lógica alternativa para auxiliar a las instituciones de educación en la identificación de las necesidades de los alumnos, del mercado y de la sociedad. Pretenden ofrecer valor, simplificar actividades y procesos, en lo que se refiere al perfeccionamiento de métodos de educación y aprendizaje, a los cambios en las formas de regulación, a las rígidas exigencias de acreditación y al creciente papel de la tecnología de la información en los sistemas educativos.

De acuerdo con sus objetivos, los Criterios Baldrige de Educación buscan apoyar la alineación de recursos, la comunicación de las intenciones institucionales

y la consecución de los objetivos estratégicos de productividad y efectividad. La evaluación en todas las categorías de los criterios educativos permite que la institución identifique las oportunidades de perfeccionamiento de sus procesos y resultados. Específicamente los criterios buscan: auxiliar en la mejora de las prácticas, capacidades y resultados del desempeño de las instituciones de educación; permitir el intercambio de informaciones sobre prácticas de gestión entre estas organizaciones y las de todo tipo; servir como herramienta para la mejora en el desempeño; y orientar la planificación y las oportunidades de aprendizaje. Representan la base para la autoevaluación así como sirven para orientar las evaluaciones externas, realizadas por especialistas designados por la fundación que sustenta el programa.

Las dimensiones de evaluación de la gestión, denominadas criterios, constituyen un abordaje integrado de los procesos organizacionales que resulte en la transmisión de valor para los alumnos y las partes interesadas, en la mejora de la efectividad y de las competencias institucionales, y en oportunidades de aprendizaje tanto institucional como personal. Los criterios fueron definidos a partir de un conjunto de valores y conceptos interrelacionados, identificados junto a las organizaciones reconocidas por su estabilidad y solidez. Esos valores y conceptos, a pesar de ser duraderos, son revisados en cada ciclo anual de evaluación para priorizar uno u otro énfasis. Como ejemplo, en la proposición del 2003 *Education Criteria*, los valores y conceptos enfatizados son los siguientes: liderazgo y visión de futuro; educación centrada en el aprendizaje; aprendizaje organizacional y personal; valorización de los docentes, funcionarios y socios; agilidad; foco en el futuro; gestión para la innovación; gestión basada en hechos; foco en los resultados y en la creación de valor; perspectiva sistémica.

Los criterios educativos que incorporan los principales valores y conceptos arriba identificados, han sido construidos con base en una propuesta de criterios empresariales. La justificación para el uso de la misma estructura es su adaptabilidad a las exigencias de cualquier organización, inclusive puede mostrarse una perfecta correlación entre conceptos básicos de excelencia empresarial y conceptos importantes de las organizaciones educativas. Una ventaja derivada de la utilización de una estructura común para todos los sectores de la economía, es que favorece la cooperación intersectorial y el intercambio de informaciones en relación con las buenas prácticas identificadas.

La propuesta expone la necesidad de que la administración superior de una institución educativa establezca directrices y valores claros y visibles; promueva un ambiente orientado hacia el aprendizaje con foco en el alumno; identifique y atienda las principales expectativas de los públicos. Las directrices, valores y expectativas deben admitir las necesidades de todos los interesados, será responsabilidad de los líderes asegurar la creación de estrategias, sistemas y métodos para alcanzarlas, así como estimular la innovación y el conocimiento organizacional.

Al definir como foco de la educación al aprendizaje, la propuesta recomienda que sean conocidas las necesidades reales de los alumnos, las exigencias del mercado y de la sociedad, para que las instituciones puedan comprender esas exigencias y traducirlas en currículos apropiados así como en el desarrollo de experiencias. El proceso de aprendizaje incluye también la dimensión organizacional que considere la mejora continua de las metodologías aplicadas y la adaptación a cambios que conduzcan a nuevas metas o nuevos procedimientos. El aprendizaje precisa estar enraizado en el funcionamiento de la organización. Eso significa que el aprendizaje es una parte regular del trabajo diario de todos los alumnos, docentes y

funcionarios; que se focaliza en la tarea de compartir el conocimiento interno, y que evoluciona orientado por las oportunidades que colaboran con la promoción de cambios necesarios. Las fuentes para el aprendizaje incluyen ideas de los alumnos, de los colaboradores, resultados de investigaciones educativas y *benchmarking*.

El éxito de cualquier organización depende del conocimiento, de las capacidades, del potencial de innovación creativo y de la motivación de sus colaboradores. En una institución educativa no es diferente. El principal medio para valorar a docentes y funcionarios es el compromiso con su satisfacción, con su desarrollo y bienestar. El éxito de los docentes y funcionarios depende de la existencia de oportunidades para el aprendizaje personal y para el desarrollo de nuevas capacidades.

La agilidad requiere la capacidad de responder a las necesidades de los alumnos y de las partes interesadas con rapidez y flexibilidad. Las organizaciones han aprendido que brindar la atención explícita y medir el tiempo de respuesta es útil para simplificar la estructura organizacional y los procesos de trabajo. Entre los procesos clave de las organizaciones exitosas, los aspectos del desempeño relacionados al tiempo son de suma importancia.

El foco en el futuro requiere la comprensión de los factores de corto y largo plazo que afecten a la organización y al mercado educativo. Perseguir la excelencia educativa exige orientación hacia el futuro y disposición para asumir compromisos de largo plazo con alumnos y demás partes interesadas: colaboradores, socios, comunidad, empleadores, familias y accionistas o mantenedores. Una de las principales inversiones de largo plazo asociada al perfeccionamiento de la

organización es aquella ocupada en la creación y mantenimiento de un sistema de evaluación orientado por la misión y enfocado en el aprendizaje organizacional.

Innovación significa hacer cambios significativos para mejorar los programas, servicios y procesos de la institución, y para crear nuevos valores para los interesados. La innovación debe conducir a las nuevas dimensiones del desempeño y no estar restringida al campo de la investigación; es importante para ofrecer a los alumnos valores educativos en constante perfeccionamiento y para mejorar los procesos educacionales y operacionales. Las organizaciones deben estar administradas de manera que posibiliten que la innovación se vuelva parte de la cultura y esté integrada a la rutina de trabajo.

Cualquier organización depende de medidas y análisis del desempeño. Esas mediciones deben derivar de las necesidades de los usuarios y de las estrategias definidas, así como ofrecer datos e informaciones fundamentales sobre los resultados y procesos clave. El gerenciamiento del desempeño requiere un amplio sistema integrado de datos que considere las sugerencias de mejora, el ambiente, la relación con la competencia, las expectativas y los desempeños de docentes y funcionarios, los costos y el trabajo operacional.

Las expectativas básicas en relación con la institución, traducidas en prácticas éticas de protección de la salud pública, de seguridad y de cuidado del medio ambiente hacen referencia a la responsabilidad pública, la educación para la preservación de los ecosistemas, la atención al cumplimiento de la legislación y el compromiso con el desarrollo social. La planificación efectiva debe prevenir problemas, ofrecer respuestas objetivas si los hubiera y disponer de las

informaciones y los soportes necesarios para que el público se mantenga consciente, seguro y confiado.

Las medidas del desempeño necesitan estar enfocadas en resultados. Estos deben ser usados para atribuir valor a los alumnos y a las partes interesadas. Al crear valor para los alumnos y demás partes, la organización contribuye a la mejora del desempeño educacional y establece una relación duradera y de fidelidad con sus públicos. Para lograr sus objetivos, la estrategia organizacional debe considerar las expectativas y las necesidades de los alumnos y de las partes interesadas, garantizando el apoyo a esos segmentos o evitando impactos adversos sobre ellos.

La perspectiva sistémica es ofrecida por la relación integrada entre esos valores y conceptos y los criterios definidos, formando el conjunto de los mecanismos integrados del sistema. Entre tanto, el gerenciamiento del desempeño exitoso requiere alineamiento y síntesis organizacional. Síntesis significa ver a la organización como un todo y desarrollarla en base a las principales exigencias educativas, incluyendo los objetivos estratégicos y planes de acción. Alineamiento significa utilizar los vínculos fundamentales entre las exigencias establecidas por los Criterios Baldrige.

Conforme al *2003 Education Criteria*, el ambiente, las relaciones profesionales esenciales y los desafíos estratégicos, sirven como una guía amplia para el sistema de gestión del desempeño organizacional. Los criterios están reunidos para enfatizar la importancia de que los dirigentes mantengan foco en la estrategia, en los alumnos y las partes interesadas. La autoridad superior establece la dirección organizacional, desarrolla un ambiente de aprendizaje y busca oportunidades futuras para la organización. La gestión de los docentes y

funcionarios, el gerenciamiento de procesos y los resultados del desempeño organizacional, representan la tríada de los resultados; los docentes y funcionarios así como sus procesos clave, ejecutan el trabajo que produce los resultados de la organización. Las informaciones y sus análisis son críticas a la eficiencia en la administración de la organización. Un sistema integrado de datos compuesto por indicadores correlacionados, definidos de forma balanceada, sirve de base para el sistema de gerenciamiento del desempeño.

### **2.3.3 Modelos brasileños de evaluación de la calidad**

#### **2.3.3.1 Modelo Premio Nacional de la Calidad (PNQ)**

El modelo propuesto por la Fundación del Premio Nacional de la Calidad (FPNQ), fue desarrollado -desde su origen en 1991- en base al conjunto de los fundamentos para la formación de una cultura de gestión orientada a resultados que, a su vez, fue el origen de los criterios de evaluación y de la estructura sistémica del MBNQAP en 1987.

Tabla 9: Criterios e ítems del sistema de evaluación de la gestión de calidad - PNQ e PGQP

CRITERIOS (DIMENSIONES)	ÍTEMS (CATEGORÍAS DE ANÁLISIS)
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de liderazgo</li> <li>• Cultura de la excelencia</li> <li>• Análisis crítico de la medición del desempeño</li> </ul>
Estrategias y planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de las estrategias</li> <li>• Especificación de las estrategias</li> <li>• Planificación de la medición del desempeño</li> </ul>
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imagen y conocimiento del mercado</li> <li>• Ética y desarrollo social</li> </ul>
Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad socio-ambiental</li> <li>• Ética y desarrollo social</li> </ul>
Informaciones y conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de las informaciones de la organización</li> <li>• Gestión de las informaciones comparativas</li> <li>• Desarrollo del capital intelectual</li> </ul>
Personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de trabajo</li> <li>• Capacitación y desarrollo</li> <li>• Calidad de vida</li> </ul>
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de procesos relativos al producto</li> <li>• Gestión de procesos de apoyo</li> <li>• Gestión de procesos relativos a los proveedores</li> <li>• Gestión financiera</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativos a los clientes y al mercado</li> <li>• Económico-financieros</li> <li>• Relativos a las personas</li> <li>• Relativos a los proveedores</li> <li>• De los procesos relativos al producto</li> <li>• Relativos a la sociedad</li> <li>• De los procesos de apoyo y organizacionales</li> </ul>

Fuente: Adaptación de FPNQ – 2003

El dominio del conocimiento en el área de evaluación, aliado a la experiencia acumulada de doce años de estudio de informes de gestión, generó la credibilidad que sustenta el proceso. A cada ciclo anual, un número mayor de organizaciones muestra la utilización interna de este modelo para calificar sus sistemas de gestión.

Los objetivos principales del modelo de la FPNQ derivan de su flexibilidad y del hecho de no ser prescriptivo en términos de herramientas o prácticas de gestión. Esos objetivos son: permitir la evaluación, la elaboración de un diagnóstico comparable, y servir de orientación.

La incorporación de los fundamentos a las actividades de la organización de manera continua y en consonancia con el perfil y las decisiones estratégicas de cada una, es enfatizada por el modelo conformado, en la versión del 2003, por ocho criterios y 27 ítems -Tabla 9-. La propuesta del PNQ orientó los procesos y programas estatales dirigidos a la calidad y a la productividad, así como a modelos sectoriales dirigidos a segmentos específicos de la sociedad.

### **2.3.3.2 Sistema de evaluación de la gestión pública para la educación**

El instrumento de Evaluación de la Gestión Pública para la Educación reúne un conjunto de orientaciones y parámetros de evaluación del sistema gerencial, que tiene por referencia los conceptos preconizados por el Modelo de Excelencia de la Gestión del Programa de Calidad en el Servicio Público (PQSP), creado en 1997. Fue elaborado para contribuir a la gestión de las instituciones de educación en todos los niveles. Su formulación deriva de investigaciones realizadas con instituciones educativas y del estudio de experiencias consolidadas, como los Criterios de Excelencia Malcolm Baldrige para la Educación.

El instrumento es una simplificación basada en la adecuación para el lenguaje y el ambiente usual del área de la educación. Transporta los conceptos de gestión para el sector educativo y preserva la naturaleza pública de las organizaciones. El modelo está compuesto por siete criterios o dimensiones especificados en 21 ítems o categorías de análisis -Tabla 10-. Los criterios y sus ítems consideran enfoques relacionados con los métodos utilizados, su adecuación y ejemplificación; con la aplicación de esos métodos, su expansión y continuidad; y con los resultados, su relevancia y desempeño.

Tabla 10: Criterios e ítems del Programa de Evaluación de la Gestión Pública para la Educación

CRITERIOS (DIMENSIONES)	ÍTEMS (CATEGORÍAS DE ANÁLISIS)
Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo de alta dirección</li> <li>• Sistema de liderazgo y estructura organizacional</li> <li>• Responsabilidad pública y ciudadanía</li> </ul>
Estrategias y planes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de las estrategias</li> <li>• Operacionalización de las estrategias</li> <li>• Planificación de la medición del desempeño</li> </ul>
Alumnos y sociedad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimiento mutuo</li> <li>• Relación del alumno con la sociedad</li> </ul>
Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de las informaciones de la organización educativa</li> <li>• Comparación y aprendizaje con referencias a la excelencia</li> <li>• Análisis crítico del desempeño global</li> </ul>
Personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de trabajo</li> <li>• Educación, capacitación y desarrollo</li> <li>• Calidad de vida</li> </ul>
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de procesos educativos y de impacto en la sociedad</li> <li>• Gestión de procesos de apoyo</li> <li>• Gestión de procesos relativos a los proveedores</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativos a los alumnos</li> <li>• Presupuestales/financieros</li> <li>• Relativos al desempeño del equipo pedagógico y demás colaboradores</li> <li>• Relativos a los proveedores</li> <li>• Relativos a los servicios/productos y a los procesos organizacionales</li> </ul>

Fuente: PQGP Educación - 2002

## 2.4 Posibilidades de aplicación de esos procesos en Brasil

Castro (2001) presenta un análisis de lo que se puede esperar en Brasil a partir de la utilización de mecanismos de acreditación que se inspiran en el modelo norteamericano, adaptados por Holanda y reproducidos en otros países de Europa. Según esta autora, hay cinco atributos que deberían convertir la acreditación en un elemento para la creación de un círculo virtuoso de promoción de calidad de las instituciones y del sistema de educación superior en Brasil con bases duraderas: a) la articulación de la acreditación a una multiplicidad de mecanismos de evaluación y certificación; b) la maleabilidad de los instrumentos para su mejora continua; c) el relativismo de acreditación institucional para maximizar las competencias y los

límites del sistema de educación superior; d) el carácter voluntario e interactivo del proceso que contiene orientación para la oferta de asesoría y de colaboración ética y discreta; y e) la relevancia y espíritu práctico de los criterios utilizados.

La acreditación tiene por objetivo promover la calidad de forma duradera. Considerando las características de diversidad y las necesidades regionales, Brasil necesita un sistema de educación superior amplio y diferenciado. La garantía respecto a las especificidades emergerá en la medida en que las instituciones integrantes del sistema expresen su misión y su vocación con claridad y se comprometan con la producción del conocimiento y con el desarrollo regional.

Para esta autora, el proceso debe ofrecer el incentivo y los medios para que las instituciones ingresen en el movimiento de mejora continua de la calidad con coherencia y atiendan a las demandas sociales. El sistema educativo estará en sintonía con las necesidades de los alumnos, de la sociedad y del mercado, cuando haya conocimiento previo de la calidad de las instituciones. En el momento en que alumnos y clientes de investigación y de servicios puedan escoger las instituciones y sus cursos en base a informaciones confiables sobre estándares de calidad, habrá mejor desempeño y reducción de las pérdidas por evasión y transferencias.

Para dirigirse a la promoción y el mantenimiento de la calidad, la acreditación presenta a su término el conjunto de mejoras que las instituciones deben promover en sus procesos, en las relaciones con los alumnos, en las inversiones de estructura e instalaciones, y muestra además los parámetros del monitoreo. Un valor importante en el proceso es precisamente el de posibilitar revisiones periódicas del desempeño institucional. En ellas son identificadas las situaciones a ser ajustadas, así como las correcciones en el rumbo de la universidad.

Si se asocia ese proceso al de acreditación, se puede esperar que los alumnos potenciales hagan elecciones con mayor orientación y que la universidad amplíe sus interfaces con la sociedad y el mercado. También pueden promoverse cambios con transparencia, que permitan a las instituciones comparar sus desempeños desafiándolas a alcanzar nuevos espacios.

Es bien sabido que el sistema de educación superior brasileño presenta muchas desigualdades, no está consolidado ni trabaja con estándares mínimos de calidad. Sin embargo cuenta con mecanismos de acreditación de cursos o instituciones administrados por el gobierno: el proceso de autorización y reconocimiento de curso y de la institución; el Examen Nacional de Cursos elaborado por las comisiones de especialistas, y la evaluación de las condiciones de oferta de los mismos.

Según el documento elaborado por el CRUB (2000), es indispensable que ocurra la articulación entre el proceso de acreditación y los varios procedimientos e instrumentos de evaluación, pues este proceso es apenas un mecanismo de evaluación y de promoción de calidad, que no atiende a todas las dimensiones de la educación superior.

La educación superior brasileña también convive con algunas estructuras de clasificación: de sus programas de posgrado por parte de la Fundación de Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES); de varios cursos universitarios por parte del Examen Nacional de Cursos (ENC); de sus investigadores académicos por parte del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ); y de alumnos ingresados en la educación superior por parte del Examen Nacional de Educación Media (ENEM). Presenta, igualmente, iniciativas

de control de calidad de las competencias individuales por parte de algunas entidades profesionales, como la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) o consejos de medicina, así como experiencias con exámenes previos nacionales para la candidatura de algunos programas de posgrado.

El requisito relacionado a la maleabilidad de los instrumentos que permita su perfeccionamiento, se refiere a la necesidad de que los instrumentos y procesos se adecúen a los cambios que precisan ser promovidos, cubriendo todos los aspectos que la institución desea desplegar. La experiencia acumulada en evaluación institucional de cursos y de programas por organismos representativos de instituciones o por iniciativas de gobierno, indica que se pueden esperar resultados provechosos.

El atributo relacionado al relativismo de acreditación muestra que los criterios deben remitirse a resultados comparables. Los indicadores de calidad que son formulados para generar evidencias y permitir la comparación, valorizan la forma en que la institución dispone el control interno de calidad.

Conforme Both (1998), hay varios modos de alcanzar los objetivos relevantes y deseables. Las instituciones necesitan realizar su autoanálisis para ejercer su control de calidad. Con la acreditación, demuestran que son capaces de expresar una misión conforme a los estándares deseables de educación superior; señalan la coherencia y adecuación de sus objetivos a las capacidades internas y al ambiente externo; y presentan recursos y competencias para cumplir su misión con bases duraderas.

El atributo de la adhesión voluntaria exige que el proceso de acreditación asegure una relación de confianza entre los evaluadores y la institución. En opinión

de Belloni (2000), la participación debe estar basada en la confianza y en la seguridad de que el proceso no implicará pena alguna sino la identificación de los puntos a ser corregidos y el compromiso con la solución de los problemas. Los evaluadores deben conocer y entender las especificidades del conjunto de las instituciones del sistema educativo brasileño. Por otro lado, la búsqueda de la acreditación debe ser voluntaria y tener como consecuencia los beneficios de la asesoría especializada y el intercambio de experiencias y de informaciones.

El último requisito señalado como necesario para que el sistema de acreditación se constituya en mecanismo promotor de la calidad es la relevancia y el valor práctico de los requisitos adoptados. Para Dias Sobrinho (1998), las informaciones objetivas o cualitativas usadas para la acreditación deben integrar el cotidiano de la institución. Al otorgar sentido a los gestores y a la comunidad de la institución, los indicadores permitirán a los responsables de las decisiones verificar continuamente el desempeño, posibilitando la corrección de rumbos a partir de buenas prácticas y del aprendizaje personal y organizacional.

Para Castro (2001), el principal objetivo de la acreditación es evaluar. Esa intención remite a los objetos de la evaluación que pueden ser resumidos en: la perspectiva de la calidad, los productos de la universidad, la eficiencia y la eficacia organizacionales y la relevancia social de su actuación. En ese sentido, la realización de la autoevaluación y su consideración por evaluadores externos es esencial al proceso. La adopción de un sistema de acreditación interactivo y orientado al desarrollo de las instituciones de educación superior brasileñas, podría comportar más de un instrumento a ser practicado, tal vez bajo la coordinación de entidades representativas de la comunidad de educación superior. En este caso, el

papel del gobierno sería el de supervisar el proceso, garantizando la interlocución con diferentes fóruns representativos de la educación superior.

## **2.5 Síntesis de la revisión sobre la evaluación**

La revisión sobre las prácticas de verificación de la calidad de la educación superior que tomó en consideración los procesos de evaluación institucional, de acreditación y de auditoría de la calidad, permitió identificar aspectos comunes y relevantes entre esos procesos y señalar dimensiones que pueden ser consideradas por las IES.

La evaluación como práctica que integra el cotidiano de las instituciones de educación superior, se basa en ideas y técnicas ya aplicadas hace mucho tiempo en sistemas educativos de todo el mundo. Sin embargo es necesario que las instituciones, antes de hacer uso de prácticas evaluativas, tengan certezas respecto a los objetivos y finalidades de su implementación. Por otro lado, el análisis de desempeño de procesos o de las condiciones generales de funcionamiento de las instituciones pierde fuerza si no hay compromiso con la mejoría de las situaciones y problemas diagnosticados.

Los procedimientos relacionados a la evaluación institucional deben considerar el conjunto de las necesidades de informaciones y de las expectativas de desempeño de los interesados en la actuación de las instituciones de educación. Esos interesados son los públicos internos: alumnos, profesores y funcionarios, investigadores y administradores; y los externos: socios, abastecedores, mercado de trabajo, comunidad de inserción y sociedad.

La evaluación adquiere relevancia especial en la medida en que es utilizada para los resultados que la universidad debe presentar ante la sociedad, referidos a la calidad de sus productos de educación y de investigación. Los procesos sistemáticos han ayudado -a los órganos de gobierno, a las entidades financiadoras, a la sociedad y a las propias instituciones- a identificar la calidad de los productos y servicios educativos desarrollados por las instituciones universitarias. Diversos países preocupados en promover y sustentar sus sistemas de educación superior, reconocen en los resultados y procedimientos de evaluación los requisitos esenciales para la orientación y acompañamiento de la distribución de recursos de forma juiciosa. Esa es una referencia de la importancia que la evaluación adquiere en el proceso decisorio para las instituciones universitarias.

Las experiencias de evaluación de las instituciones de educación superior sirven a diferentes finalidades e intereses y orientan procesos de decisión relacionados a sus expectativas de desempeño. Entre los procesos vinculados a prácticas evaluativas, existen los que son desarrollados con finalidades específicas de certificación o de garantía de la calidad de las instituciones o de sus cursos, como la acreditación y la auditoría de la calidad.

La acreditación es al mismo tiempo un proceso y un resultado que comprueba, mediante la utilización de requerimientos establecidos por los gobiernos o por agencias profesionales, que la institución se encuentra orientada por objetivos adecuados y bien definidos, y que presenta resultados consistentes con esos objetivos. De modo semejante al de la acreditación, la auditoría de la calidad comprende un proceso sistematizado y formal, destinado a levantar los resultados de los indicadores de desempeño a partir de parámetros establecidos por políticas

externas, teniendo por objetivo garantizar estándares de calidad y demostrar el alcance de las metas críticas de desempeño.

En el contexto del proceso de acreditación se observa la evaluación y se considera el análisis de indicadores que demuestren la coherencia entre misión, metas y objetivos de la universidad y su compromiso con la utilización de los resultados de la evaluación para promover correcciones en las situaciones diagnosticadas que requieran intervención. A su vez, la auditoría implica procedimientos de evaluación de la calidad de los sistemas de educación, haciendo énfasis en general en directrices institucionales establecidas y en procedimientos, planes y resultados. Considera la visita de auditores, profesionales reconocidos por sus competencias para examinar la eficiencia y la efectividad de la calidad en la universidad. Como resultado de los procesos de auditoría o de certificación de cursos, de acuerdo con los estándares mínimos establecidos por agencias certificadoras, es definido un parecer público de reconocimiento de la calidad. Los pareceres son publicados y contienen una visión general que incluye puntos fuertes y oportunidades de mejora en la eficiencia de la gestión institucional, junto con recomendaciones de ajustes.

Varios temas han sido discutidos e implementados en todo el mundo con diferentes objetivos y con variadas metodologías utilizadas para garantizar la eficacia de la evaluación. Los sistemas con mayor tradición están relacionados a modelos que consideran la evaluación externa del gobierno o por pares, la autoevaluación o inclusive una combinación de ambas.

En general, la evaluación externa es organizada para subvenir a objetivos y expectativas gubernamentales. Se lleva a cabo a partir de políticas, criterios y

metodologías establecidos por el gobierno o por agencias profesionales reconocidas. La evaluación por pares deriva de la asociación voluntaria de las instituciones con agencias reconocidas, o con representantes de instituciones pares, a través de un detallado sistema de políticas, criterios y procedimientos.

La autoevaluación institucional expresa el esfuerzo de la institución por conocerse a sí misma. Es realizada para verificar si la institución está alcanzando sus objetivos, para fundamentar los procesos de planificación y/o para orientar las elecciones de nuevos productos o servicios. La aplicación de indicadores del desempeño forma parte de los procedimientos de autoevaluación, exigiendo el empleo de mecanismos de participación y recolección de opiniones sobre la efectividad institucional. Puede estar orientada por un sistema que contenga estándares o medidas para el alcance de objetivos del desempeño funcional o de mejoras planificadas. La evaluación externa que actúa como mecanismo de validación por especialistas de otras instituciones, es precedida a menudo por la autoevaluación y requiere una visita a la institución en cuestión.

### **2.5.1 Evaluación institucional**

Se trata de un amplio proceso estructurado con dimensiones internas y externas, pero esencialmente es un proceso de alcance global que busca garantizar las consecuencias de los resultados de la evaluación para la mejora de la universidad. A pesar de que las instituciones puedan tener intenciones diferentes, la evaluación se encuentra justificada por objetivos variables: demostrar compromiso en relación con las políticas gubernamentales; mostrar eficiencia y eficacia; ofrecer garantía de que los estándares profesionales son alcanzados; orientar las opciones

de financiamiento y destinación de recursos; y generar orientación para la mejora de las acciones.

A partir de la evolución del contexto de evaluación institucional, es posible percibir la tendencia a que el proceso asuma la condición de actividad estructurada que permita el juicio de la calidad, contribuya a la elaboración del diagnóstico y se convierta en herramienta para la planificación y la gestión.

### **2.5.1.1 Atributos**

Los atributos de la evaluación -mostrados en los procesos de evaluación de las universidades- están orientados al alcance institucional y al análisis de las causas, procesos integrantes de los fenómenos que se desea comprender. Implican también características que la evaluación debe perseguir: estar orientada para la toma de decisiones y la transformación de la realidad; ser permanente, a través de ciclos combinados de autoevaluación y evaluación externa; y, principalmente, ajustarse a la misión y a los valores específicos de cada institución.

La evaluación amplia y de alcance institucional es uno de los requisitos básicos de los procesos de planificación y de reorientación de las instituciones brasileñas de educación superior previstos en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. El establecimiento de condiciones para la determinación de plazos y de acreditación de las universidades, estimuló la concientización de los dirigentes de las IES acerca de la importancia de los procesos de gestión orientados a resultados.

La estructuración y la implantación de un sistema de evaluación y recolección de estadísticas de educación superior en Brasil, volvió visibles los aspectos relacionados a la calidad de la educación y permitió un diagnóstico amplio de las condiciones de oferta de los cursos, de la situación de la titulación y la calificación de los docentes, así como de aspectos relacionados a la infraestructura y a los modelos de gestión.

### **2.5.1.2 Evaluación de la gestión**

Para esta evaluación se considera la integridad de los procesos organizacionales que resultan en la transmisión de valor para los alumnos y para las partes interesadas, o en la mejora de la efectividad y de las competencias institucionales, y también en oportunidades de aprendizaje organizacional.

Los requisitos de la evaluación gerencial parten del conjunto de valores y conceptos identificados junto a las organizaciones reconocidas por su estabilidad y solidez. En general, se consideran aspectos tales como: liderazgo y visión de futuro; educación enfocada en el aprendizaje; aprendizaje organizacional; valorización de los docentes, funcionarios y socios; agilidad; visión de futuro; gestión basada en hechos; foco en los resultados y en la creación de valor; gestión para la innovación; perspectiva sistémica. Estos requisitos tienen su origen en sistemas de evaluación de la calidad con una estructura común que posibilita su utilización por parte de cualquier organización, inclusive las educativas.

La evaluación de la gestión expone la necesidad de que la administración superior de una institución educativa establezca valores claros y visibles, además de

promover un ambiente orientado al aprendizaje con atención puesta en el alumno. Los valores establecidos deben aceptar las necesidades de las partes interesadas, siendo responsabilidad de los líderes asegurar la creación de estrategias, sistemas y métodos para satisfacerlas, así como estimular la innovación y el conocimiento organizacional.

El éxito de cualquier organización depende de las competencias organizacionales, del potencial de innovación creativo y de la motivación de sus colaboradores. En una institución educativa no es diferente. Para motivar a docentes y funcionarios, la institución debe invertir en las oportunidades para el aprendizaje y en el desarrollo de las nuevas capacidades. El foco en el futuro requiere la comprensión de los factores de corto y largo plazo que afectan a la institución y al mercado educativo.

Perseguir la excelencia educativa exige la disposición de asumir compromisos con alumnos y demás partes interesadas, colaboradores, socios, comunidad, empleados, familias y mantenedores.

Una de las principales inversiones a largo plazo asociada al perfeccionamiento de las IES, es la inversión en la creación y mantenimiento de un sistema de evaluación, orientado por la misión, con énfasis en el aprendizaje organizacional. La gestión requiere un amplio sistema integrado de informaciones que contribuya a la toma de decisiones. Las informaciones deben dar cuenta de las sugerencias de mejora; del ambiente; del desempeño en relación con la competencia; las expectativas de los alumnos y de la sociedad; el desempeño de docentes y funcionarios; las condiciones de sustentabilidad institucional y el desempeño operacional.

Las medidas del desempeño precisan estar focalizadas en resultados. Estos deben ser utilizados para atribuir valor a los alumnos y a las partes interesadas. Al crear valor, la institución se compromete con la mejora de su desempeño y establece una relación duradera con su público. Para cumplir con los objetivos, las estrategias deben considerar las expectativas y las necesidades de los alumnos y de las partes interesadas, garantizando el apoyo a estos segmentos o evitando impactos adversos sobre ellos.

El sistema educativo estará en sintonía con las necesidades de los alumnos, de la sociedad y del mercado, cuando haya conocimiento previo de la calidad de las instituciones. En el momento en que alumnos y clientes de investigación y de servicios puedan escoger las instituciones y sus cursos en base a informaciones confiables sobre estándares de calidad, habrá mejor desempeño y reducción de las pérdidas por evasión y transferencias.

### **3. PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN**

La planificación, en una visión general -según Bateman & Snell (1998)-, es el proceso consciente y sistemático de tomar decisiones sobre objetivos y actividades que un grupo, una unidad de trabajo o una organización tratarán de alcanzar en el futuro. La planificación es un proceso y se constituye en el esfuerzo que tiene como propósito la consecución de objetivos definidos para alcanzar el futuro deseado; debe comunicar a los individuos y unidades de trabajo un camino a seguir en sus actividades y, al mismo tiempo, tomar en consideración las circunstancias específicas de la organización.

La mayoría de los procesos de planificación comprenden la aplicación de modelos y consideran que el equilibrio entre los ambientes interno y externo apunta a garantizar la eficiencia y eficacia del proceso decisorio.

Durante la primera mitad del siglo XX, los procesos formales de planificación consistían en una función administrativa practicada apenas por las empresas de gran porte. Esas prácticas pasaron a ser muy difundidas en los últimos treinta años, han estimulado a casi la totalidad de las organizaciones que las adoptaron, incluso a las pequeñas empresas, transformando a muchos líderes en gestores emprendedores y con sentido de oportunidad.

Como la planificación es un proceso de decisión, los pasos importantes seguidos durante su ejecución son similares a los pasos básicos del proceso de decisión. Un proceso de planificación se inicia con un análisis situacional, seguido de la generación de soluciones alternativas, de la evaluación y elección de esas alternativas, de la implementación de los proyectos asociados a las elecciones, del control, supervisión y evaluación de la ejecución y de los resultados, así como de la promoción de mejoras y ajustes en esos planos.

Para realizar el análisis situacional, los responsables de la planificación de una empresa recolectan, interpretan y sintetizan todas las informaciones relevantes, y examinan limitaciones de tiempo y de recursos. El resultado de esa etapa es la identificación y el diagnóstico de hipótesis y de problemas de planificación. El análisis situacional genera contribuciones para la definición de objetivos alternativos a ser buscados y también para los planes alternativos que puedan ser utilizados para alcanzar esos objetivos.

A continuación son priorizados los objetivos, a partir de la evaluación de las ventajas y efectos potenciales de cada plan alternativo.

El proceso de planificación busca orientar a toda la organización hacia un conjunto de metas y planes adecuado a las necesidades de desarrollo viables en las condiciones y circunstancias preestablecidas. Así, todos sus integrantes deben comprender el plan, estar motivados a interpretarlo y disponer de recursos necesarios para tal fin. Siendo un proceso continuo y repetitivo, la planificación requiere un acompañamiento permanente del desempeño, de acuerdo con los objetivos y metas establecidas, que permita la adopción de acciones correctivas siempre que sea necesario.

En la década de los '60, marcada por turbulencias y cambios en los campos político, económico, social y tecnológico en el mundo entero, se acentuó la competitividad entre empresas debido a la reducción de tasas de crecimiento del mercado. En ese ambiente, según Ansoff & McDonnell (1990), se consolidó la planificación estratégica. Se trataba de una metodología destinada a las empresas que deseaban perfeccionar sus procesos de planificación y de gestión, y que necesitaban prospectar su desempeño de largo alcance para considerar los posibles cambios en el ambiente en que estaban insertas.

### **3.1 Planificación estratégica**

Shirley (1983) define la planificación estratégica como el proceso a través del cual los datos son recolectados y analizados para hacer posible la definición de elecciones alternativas en relación con la dirección estratégica de la institución. En ese proceso resulta indispensable la articulación de la organización con su ambiente: es necesario que la organización reflexione sobre su misión, objetivos y metas, planes, productos y servicios ofrecidos, así como sobre su posición competitiva respecto a las otras instituciones.

Para Meyer Jr. (1988), la planificación estratégica es un proceso continuo y adaptativo, mediante el cual una organización (re)define su misión, objetivos y metas; selecciona las estrategias y medios para alcanzarlos en un determinado período de tiempo, a través de la constante observación e interacción con el ambiente externo.

Conforme Bateman & Snell (1998), la planificación estratégica implica la toma de decisiones sobre los objetivos y estrategias de largo plazo. Los planes estratégicos tienen una orientación externa fuerte y abarcan las principales partes de la organización.

Kotler & Murphy (1995) sitúan la planificación estratégica como orientada para el mercado y entienden esta metodología en tanto proceso gerencial para desarrollar y mantener una adecuación viable entre los objetivos, experiencias y recursos de la organización y sus oportunidades en un mercado competitivo y en permanente transformación. Para estos autores, el propósito de la planificación estratégica es la de auxiliar a la estructura en cuestión en la selección y organización de sus negocios, como forma de mantenerse competitiva a pesar de las situaciones del ambiente circunstancial que puedan afectarlos.

Según dicen Ansoff & McDonnell (1990), en general, las etapas a seguirse en la formulación del plan estratégico consisten en: a) análisis de las perspectivas de la empresa que identifique las tendencias, amenazas, oportunidades y discontinuidades particulares que puedan venir a alterar las tendencias históricas; b) análisis de competitividad, que permite identificar la mejora de desempeño que la empresa podría conseguir con el perfeccionamiento de las estrategias de competición en sus áreas de negocios; c) análisis estratégico de la cartera de negocios, que consiste en la identificación de las perspectivas de la empresa en las diversas áreas de negocios, con prioridades determinadas y recursos futuros atribuidos a las mismas; d) análisis de diversificación, que diagnostica las deficiencias de la administración presente e identifica nuevas áreas de negocios en las que la empresa puede intentar ingresar; e) establecimiento de las metas estratégicas y del desempeño a corto plazo.

A medida que se amplía la utilización de esta metodología, las etapas de la planificación estratégica han sido detalladas y ajustadas para adecuarse mejor al perfil de la organización en que son aplicadas. Cabe señalar que las estrategias definidas como elecciones que aseguran un desempeño competitivo y sustentado a largo plazo se sitúan en el nivel corporativo.

Según Oliveira (1991), las principales etapas del proceso de planificación estratégica incluyen el análisis de los ambientes externo e interno; la evaluación estratégica; la definición de las áreas estratégicas de actuación y de los principales procesos ligados a ellas y a las etapas de acompañamiento, control y evaluación del plan. La alta dirección de una organización es la responsable de la elaboración, desarrollo y evaluación para la ejecución del plan estratégico, aunque la formulación detallada y su implementación general sea compromiso de todas las unidades de la organización.

La misión, según este autor, es una declaración amplia y duradera de propósitos que individualiza y distingue a la organización en relación con sus concurrentes, a la vez que identifica el objetivo de sus operaciones en términos de líneas de productos o servicios, y también de sus clientes. Representa además la explicación de los valores orientadores de las diferentes formas de actuación de la organización, constituyendo los parámetros de evaluación del desempeño y de orientación de las líneas de acción. La misión, aunada al conjunto de valores y directrices permanentes, tiene como objetivo explicitar las grandes orientaciones de actuación de la organización. Esas definiciones incorporan las ideas de visión sistémica y de interrelación entre las partes, y enfatizan la necesidad de considerar las consecuencias de las decisiones tomadas.

Los objetivos, metas o fines que la organización desea alcanzar, deben ser específicos, desafiantes pero ejecutables. Cuando es apropiado, los objetivos son cuantificados y asociados a un horizonte temporal, para ello deben ser consecuentes con las intenciones derivadas de la relación entre las unidades de trabajo. Los objetivos estratégicos constituyen los blancos principales o resultados finales, que se refieren a la sobrevivencia a largo plazo, al valor y al crecimiento de la organización. Los gestores estratégicos generalmente establecen objetivos que reflejan tanto la eficacia (conseguir resultados adecuados) como la eficiencia, o sea, el alto nivel de resultados en relación con los recursos disponibles. Los objetivos estratégicos típicos incluyen dimensiones de retorno a las partes interesadas, de cantidad y calidad de resultados, de participación en el mercado, de productividad, de auto sustentación y de contribuciones para la sociedad.

Los planes son acciones o medios colocados a disposición de los gestores para alcanzar sus objetivos, comprenden acciones alternativas y la necesidad de recursos para su ejecución. Las ventajas y efectos potenciales de los planes

alternativos son evaluadas, se priorizan los objetivos o hasta se eliminan algunos. Simultáneamente, se proyectan acciones para alcanzar los objetivos de alta prioridad. Un proceso de análisis y evaluación debe identificar las posibilidades de alcance de los objetivos y planes, para orientar a los líderes en la toma de decisiones finales.

Un proceso de planificación para toda la organización conduce a un conjunto de metas y planes adecuados a las necesidades de desarrollo viables en las condiciones y circunstancias preestablecidas. Las etapas de elaboración, evaluación y selección de alternativas se condicen con escenarios de planificación, cada uno asociado a un plan de contingencia diferente. Esos escenarios, conforme Leitão (1995), son descripciones sistémicas de futuros cualitativamente distintos y de los caminos que los conectan con la situación de origen. Los escenarios facilitan el análisis de diferentes alternativas de proyección de desempeño, organizan las informaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales, transformándolas en cuadros de referencia para las elecciones definidas, resultan así útiles a la hora de configurar evoluciones probables del mercado y del ambiente de actuación de las empresas.

Los gestores persiguen los objetivos e implementan los planes a partir del escenario más probable. Entre tanto, la organización como un todo y las unidades de trabajo deben estar preparadas para otro conjunto de planes, en caso de que las contingencias se modifiquen y otro escenario se torne más relevante. Este abordaje ayuda a reducir el margen de riesgo y a evitar crisis, permitiendo mayor flexibilidad y mejor nivel de respuesta.

Pueden identificarse diferentes procesos de planificación, conforme estén ajustados a las instancias jerárquicas y a los niveles de responsabilidad y

participación en el proceso decisorio. Se destacan los que presentan alcance general o institucional, alcance funcional y alcance operacional.

Como la planificación es una función gerencial importante, las organizaciones la utilizan generalmente en tres niveles. Sin embargo, el objetivo y las actividades del proceso de planificación son específicos de cada instancia operacional de la organización. Desde el nivel jerárquico en que está localizada la alta administración, hasta los niveles inferiores, todos participan de este proceso, aunque de forma diferente. En tanto los objetivos y planes sean estratégicos, tácticos u operacionales, deben ser consistentes y apoyarse unos en otros.

El proceso de alcance institucional es responsabilidad de la alta administración y abarca las decisiones que no pueden ser descentralizadas bajo pena de perderse la visión general del foco de actuación. Esas decisiones precisan del objetivo más complejo para ser encaminadas. En ese objetivo deben considerarse: la atención a la misión de la organización; la selección de los grandes proyectos emergentes; la estructura organizacional que facilita la implementación de los planes establecidos; la definición de los recursos necesarios y la capacidad de captación de recursos. Las orientaciones para la organización como un todo y que representan características competitivas, son consideradas estratégicas. Tienen por base los objetivos de largo plazo y buscan asegurar un desempeño competitivo y auto sustentado.

El plan estratégico corporativo sirve de referencia para los planes sectoriales y para las decisiones y acciones que emergerán a lo largo de su implantación. No obstante, para Meyer Jr. (1988), no se puede olvidar que las decisiones tomadas y las acciones implementadas a lo largo del proceso de planificación estratégica, o derivadas de él, son más importantes que los propios planes en sí.

Una vez que los objetivos y planes estratégicos son establecidos devienen la base de la planificación emprendida por los gestores sectoriales y por los operacionales, abarcando períodos menores a medida que la planificación se desdobra del nivel estratégico corporativo al operacional.

La planificación táctica que aparece relacionada al proceso de alcance sectorial o funcional traduce los objetivos y planes estratégicos más amplios en objetivos y planes específicos relevantes para una unidad específica de la organización, generalmente un área funcional. Estos planes se focalizan en las principales acciones que una unidad debe emprender para realizar su parte del plan estratégico que abarca a los representantes de los sectores intermedios y a los gerentes del departamento, estando subordinado a las orientaciones del plan institucional. En esa instancia, se encuentran las decisiones restrictas a las unidades gerenciales o sectores de la empresa, refiriéndose a objetivos de mediano o corto plazo.

La planificación táctica constituye la primera etapa del proceso de desdoblamiento de planes estratégicos. Los objetivos y metas establecidas por el plan estratégico son detallados en proyectos o actividades en términos de plazos y responsabilidades, desarrollados por las unidades gerenciales. Representan los planes sectoriales. De la planificación táctica resultan los planes para orientar proyectos estratégicos vinculados a las áreas de negocios específicas. Los planes tácticos tienen compromiso con los resultados, contienen acciones dirigidas a la dimensión estratégica y a los requisitos técnicos, operacionales, logísticos, gerenciales y organizacionales que contribuyen a la viabilidad de esa dimensión estratégica.

En el nivel funcional se consolidan las necesidades de los medios exigidos tanto por la organización como por cada negocio en particular, y se conciben las

estrategias específicas que aseguren el soporte adecuado al desarrollo de la organización y de cada uno de los sectores. En ese ámbito están las competencias funcionales -relacionadas con el aspecto económico- financiero, de infraestructura, de recursos humanos, tecnológicos, de logística, de marketing, de ventas, etc.- necesarias a la mantención de las ventajas competitivas.

En la instancia en que se encuentran las personas que tienen responsabilidad en la ejecución de las tareas esenciales, el proceso de planificación es llamado operacional. La planificación operacional identifica los procedimientos y procesos específicos requeridos en los niveles inferiores de la organización. Los gestores operacionales generalmente desarrollan planes para períodos de tiempo bastante cortos y se focalizan en las tareas rutinarias. En ese nivel, la planificación abarca la programación de las actividades básicas y operacionales; orienta la formalización de las metodologías desarrolladas para los sectores, y la implementación de sus planes de acción.

El análisis del ambiente externo se realiza a través de estudios especializados cuyo objetivo es construir escenarios ajustados a las finalidades y adecuados a la misión de la organización. El análisis externo debe ser complementado por un estudio de las características y del contexto interno de relación, para evidenciar las condiciones de ejecución de la misión y del desarrollo de los productos y servicios, así como para identificar y jerarquizar las principales fuerzas y debilidades.

Después del estudio de los ambientes externo e interno, se procede a una combinación de los datos para identificar las cuestiones más críticas. Esta etapa es llamada de análisis estratégico y consiste, según Porter (1986), en la etapa en que son interpretadas las interacciones entre oportunidades/amenazas y fuerzas/debilidades en relación con cada escenario, para identificar las dimensiones

más relevantes para el éxito de la empresa en el escenario e intervalo de tiempo considerados.

Este proceso analítico es sistémico, según este autor, debiendo verificar los efectos del conjunto de interacciones y caracterizar las potencialidades de actuación ofensiva, la capacidad defensiva, y las vulnerabilidades que acentúen los riesgos de impacto de las amenazas en el escenario considerado. Estas interacciones abarcan la capacidad de captar oportunidades asociadas al escenario, sea para neutralizar o para reducir las amenazas externas. En posesión de esos resultados, se explicitan las cuestiones más críticas y se definen las estrategias para solucionarlas.

El objetivo básico del análisis estratégico es definir el mejor elenco de decisiones y combinar oportunidades y puntos fuertes sin dejar de observar los valores organizacionales. El conjunto de interacciones mapeadas por el análisis estratégico sirve de orientación para las decisiones estratégicas y para los planes tácticos y operacionales. En el abordaje de Oliveira (1991), el análisis estratégico tiene un papel clave en la formulación de las acciones para la efectucción del plan. Es utilizado para evaluar el potencial de decisión y la dimensión de los riesgos asumidos. Las decisiones generan los proyectos y planes que traducen las opciones estratégicas así como los propósitos de los consecuentes -y en general así denominados- objetivos estratégicos.

Las decisiones y objetivos estratégicos se complementan con criterios de segmentación establecidos en función de las estrategias. Las áreas estratégicas de negocios deben asumir las oportunidades y amenazas que puedan surgir, constituyéndose en un subsistema de la organización, con clientes específicos y productos distintos de los demás subsistemas existentes.

Según Ansoff & McDonnell (1990), la segmentación del ambiente ha venido siendo la tendencia natural de las organizaciones para delimitar los negocios,

focalizar las estrategias, adquirir mayor precisión y objetividad, y para la formalización e implementación de las estrategias. El criterio predominante para la segmentación es la línea de productos y servicios, por constituir resultados tangibles de las actividades gerenciales. En ciertas circunstancias, el mercado de actuación, el área geográfica e incluso las funciones internas, pueden constituir criterios válidos de segmentación, en función del significado que puedan tener para el posicionamiento estratégico de la organización.

La práctica del análisis crítico de la ejecución del plan estratégico, es necesaria para asegurar el alcance de los objetivos establecidos. Por tanto, los objetivos deben estar asociados a indicadores y metas. Siempre según los últimos autores citados, el análisis representa la última etapa de los procedimientos de implementación de los planes de acompañamiento de los resultados, de evaluación de lo alcanzado con los recursos a disposición y de las condiciones circunstanciales de ejecución de los planes. Esta práctica del análisis crítico, al ser un procedimiento gerencial sistemático y continuo, debe disponer de un sistema de informaciones integrado, capaz de posibilitar la supervisión deseada.

Para Leitão (1995) se pasa al detalle del plan táctico sólo después de que la organización establezca sus proyectos estratégicos. Los planes tácticos deben contener definiciones sobre los recursos disponibles y horizontes de tiempo válidos, aun cuando la especificación de la utilización de los recursos solamente aparezca en los planes funcionales o de negocios.

Como consecuencia natural, Leitão señala el problema de coexistencia y de relación entre las unidades estratégicas de negocios y las unidades de estructura formal a las cuales, en general, están asociados los centros de resultados del sistema gerencial. La visión más reciente sobre segmentación de la organización en unidades estratégicas de negocios indica que quien planifica debe procurar

identificar todos los factores que requieren atención estratégica para que las unidades estratégicas sean gestionadas como unidades de resultados.

En lo que se refiere al plan estratégico funcional, para Oliveira (1991) debe comprender: a) una consolidación de los requerimientos de las áreas de negocios y de la organización en relación con la función; b) una idea fuerza que debe dirigir el desarrollo del área funcional; c) un conjunto de objetivos de mediano y largo plazo que sean consecuentes con el desarrollo funcional y su cuantificación en indicadores de desempeño; d) un conjunto de líneas de acción o iniciativas estratégicas que indiquen formas y énfasis de especificación, dimensión y destinación de los recursos relevantes para la implementación y consolidación del plan estratégico de negocio.

La planificación estratégica conforme afirma Baldrige (1982), es una metodología consistente, pues dirige la atención del administrador hacia la exploración detallada del ambiente interno y externo y hacia razonamientos tanto cuantitativos como intuitivos. Difiere de otros métodos de planificación que solamente organizan el ambiente interno para atender a la demanda del mercado sin mantener un control de su implantación.

Con frecuencia, organizaciones comprometidas en el proceso de planificación estratégica se encuentran con cuestiones urgentes, lo que las lleva a implementar acciones antes de la conclusión del proceso de planificación llevado a cabo. La práctica ha mostrado que no hay necesidad de que el proceso esté terminado para ajustarlo a nuevas circunstancias. La planificación estratégica es una referencia para que la organización asegure sus propósitos y facilite su adaptación al ambiente cambiante, legitimando de forma permanente la definición de clientes y de socios estratégicos.

Entre las dificultades que se presentan para la implementación del plan estratégico -según Vasconcelos hijo y Fernandes (1982)- pueden ser destacadas tres: el grado de compromiso de las personas; la capacitación técnica para el análisis, y la disponibilidad de sistemas integrados de informaciones. Esas dificultades precisan ser controladas por los gestores. Estos autores, a partir de la observación de experiencias de implantación de la planificación estratégica, presentan algunos de los beneficios que esta metodología puede proporcionar: posibilidad de un compromiso sinérgico de las áreas funcionales; integración del ambiente interno y externo; incentivos a las funciones gerenciales; posibilidad de convertir a la organización en proactiva; foco, orientación y agilidad en el proceso decisorio; descentralización de la planificación y de la ejecución presupuestaria; utilización de modelos organizacionales adecuados a las necesidades de los negocios y del contexto ambiental; orientación y agilidad en el ajuste y el cambio de dirección.

Se puede inferir el principio participativo de la planificación una vez que quien está interesado en el resultado de la acción sólo puede ser quien, de hecho, está implicado en ella y, por tanto, participa. Además, se ha observado que las personas se inclinan más a implementar planes que ayudaron a construir. Así, el compromiso con el resultado de la acción depende mucho del involucramiento de las personas en el proceso de planificación.

Contrariamente a los cambios lentos y graduales del ambiente de décadas atrás, los cambios hoy ocurren a velocidades imprevisibles, con tendencias a provocar impactos a veces irreversibles: es el caso de las organizaciones que no se dan cuenta del problema o del desequilibrio a tiempo para responder al impacto con una solución ágil e innovadora. Cuanto más complejo se presenta el ambiente, mayor es la necesidad de que las organizaciones planeen su futuro utilizando

métodos y recursos racionales y analíticos para establecer situaciones alternativas a corto plazo. La formulación y la implementación de estrategias, principalmente las corporativas, imponen varios desafíos a la organización: escoger entre reducir su objetivo corporativo, mantenerlo o aumentarlo, y definir el mejor método, considerando el costo y el control del proceso.

No existe un concepto único de estrategia. Hay varios significados que le son atribuidos conforme la amplitud y la complejidad de su uso. Para Mintzberg & Quinn (1991) la estrategia es un modelo o plan que integra los objetivos, las políticas y las acciones de una organización en un todo coherente. Porter (1989) define estrategia como el principio que busca adecuar la organización a su ambiente. Conforme las definen Wrigth, Kroll & Parnell (2000), estrategias son los planes de la alta dirección para alcanzar resultados consecuentes con la misión y los objetivos generales de la organización.

Según Ansoff & McDonnell (1990), la estrategia es un conjunto de reglas de decisión para orientar el comportamiento de una organización. Esas reglas pueden referirse a cuatro características: a) el estándar por el que el desempeño de la organización es medido (objetivos y metas); b) las reglas para el desarrollo de la relación de la organización con su ambiente externo (estrategia de producto y de mercado); c) las reglas para el establecimiento de relaciones y procesos internos (patrón organizacional); d) las reglas por las cuales la organización conducirá sus actividades de rutina (directrices operacionales).

Kaplan & Norton (1999, 2001, 2004) afirman que la estrategia de una organización describe la manera en que pretende crear valor para sus clientes y públicos. Incluso comentan que en sus experiencias de estudio de casos en organizaciones -con finalidades semejantes o diferentes-, no observaron dos que piensen de la misma forma respecto a la estrategia. Algunas la describen a través

de sus planes para el aumento del rendimiento; otras basándose en sus productos y servicios; otras en función de sus clientes, actuales y potenciales, y de sus necesidades; otras desde el punto de vista de la calidad; y otras todavía, bajo la perspectiva de recursos humanos o aprendizaje. Estas visiones unilaterales acentúan las diferencias en función de la especialización de los equipos encargados de la ejecución de estrategias.

Volviendo a Mintzberg & Quinn (1991), la estrategia existe en diferentes niveles jerárquicos para el alcance de los objetivos organizacionales. La estrategia corporativa determina el área de actuación de la organización; la estrategia de las unidades de negocio establece cómo actuar y competir en el sector o negocio elegido; y la estrategia funcional determina cómo debe operar el área funcional, considerando la definición de la estrategia de negocio.

Ansoff (1965) dice que toda organización adopta una estrategia, aunque la estrategia sea no tener estrategia. El aspecto relevante de esta idea es mostrar que la estrategia orienta las acciones y ayuda a los gestores a mantener la organización integrada al ambiente, asegurando el alcance de sus objetivos y de su misión.

Sea cual sea el concepto más adecuado a la definición de estrategia, existen ideas subyacentes que permean todas las nociones: cambios, competitividad, desempeño, posicionamiento, misión, objetivos, resultados y adecuación organizacional. Puede decirse que una estrategia es un patrón de acciones y de atribuciones de recursos destinados al alcance de los objetivos de la organización, implementado en la tentativa de equilibrar habilidades y recursos organizacionales con las oportunidades encontradas en el ambiente externo. Esas acciones deben dirigirse a la consolidación de los puntos fuertes en áreas que satisfagan las necesidades y expectativas de los clientes y a la minimización de los efectos de los

puntos débiles en el aprovechamiento de las oportunidades presentadas por el ambiente externo.

### **3.2 Planificación y gestión estratégica**

Con esta visión general de planificación estratégica como base, la toma de decisión estratégica está provocando cambios en las organizaciones, en las formas de desarrollar y ejecutar sus planes.

Desde los años '60 hasta final de los '80, la planificación estratégica enfatizó un abordaje de arriba hacia abajo para el establecimiento de los objetivos y la planificación. Esto es, los principales ejecutivos y unidades especializadas de planificación desarrollaban objetivos y planes para la organización entera. Los gestores sectoriales y los operacionales recibían los objetivos y los planes para la organización. Sus actividades de planificación estaban limitadas a procedimientos específicos y a la preparación de presupuestos para las respectivas unidades.

Durante este período, las empresas innovaron en técnicas analíticas y abordajes de planificación, muchos de los cuales fueron utilizados de modo inadecuado y condujeron a decisiones estratégicas basadas en conclusiones y evaluaciones reduccionistas. En muchos casos, la alta dirección ocupó más tiempo en reuniones con consultores que con los gestores que dominaban en profundidad los procesos de la organización. En este contexto, gestores y colaboradores de todos los niveles de las organizaciones comenzaron a manifestar falta de compromiso con las acciones, al entender que estaban siendo excluidos de los procesos de decisión.

Los problemas mencionados y el ambiente competitivo característico de los últimos años de la década de los '80 e inicios de los años '90, forzaron a los integrantes de la alta dirección a observar todos los niveles de las organizaciones en busca de ideas creativas e innovaciones que contribuyeran a volver más competitivas las empresas. Desde entonces, los principales ejecutivos de las organizaciones empresariales, a pesar de continuar ofreciendo orientación estratégica o visión de dirección de la organización, están implicando a los gestores de todos los niveles en el proceso de planificación. En algunos casos, esos gestores también tienen autonomía suficiente para formular o modificar sus propios planes. Esto aumenta la flexibilidad y el nivel de respuesta, requisitos críticos de una organización moderna.

En función de esa tendencia, surgió una nueva forma de designar al propio proceso de planificación estratégica: gestión estratégica. La gestión estratégica, al abarcar el compromiso de los gestores de todos los niveles de la organización en la formulación de objetivos estratégicos y en la implementación de acciones estratégicas, integra el planeamiento y la evaluación del desempeño en un proceso único. La planificación estratégica se torna una actividad continua en que todos los gestores son estimulados a pensar estratégicamente y a focalizar tanto cuestiones externas a largo plazo como cuestiones internas específicas u operacionales a corto plazo.

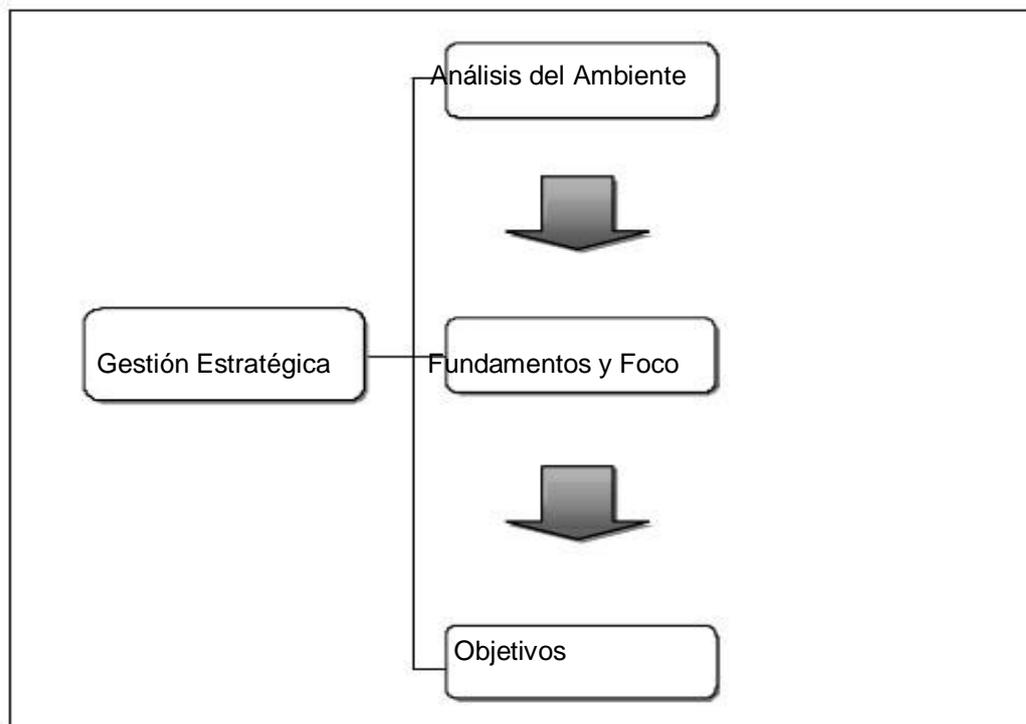
### **3.2.1 Proceso de gestión estratégica**

La figura 1 muestra los principales componentes del proceso de gestión estratégica: el análisis del ambiente, el establecimiento de sus fundamentos y del

foco de actuación, y la definición de objetivos estratégicos con sus indicadores, metas y recursos. Por tratarse de un proceso de planeamiento y decisión, se asemeja a la estructura de la planificación estratégica. Aunque las organizaciones puedan utilizar diferentes términos para enfatizar las partes del proceso, los componentes descritos son encontrados implícitamente en cualquier organización.

El primer componente de la estructura de la planificación estratégica y de la gestión estratégica es la realización del análisis del ambiente, que considera el ambiente externo que impacta en los negocios de la organización y las condiciones internas de los procesos y del desempeño. La gestión estratégica exitosa depende de la evaluación cuidadosa y completa del mundo externo y del contexto interno de la organización para construir tendencias, identificar oportunidades y dimensionar posibilidades de riesgos.

Figura 1: Estructura básica de la gestión estratégica



Algunas de las actividades importantes deben ser consideradas en el análisis del ambiente externo. El proceso inicia con el examen del sector de actuación, seguido del análisis del ambiente operacional que afecta la realización de la misión, los objetivos y las estrategias establecidas, o es afectado por la actuación de la organización. Incluye a todas las partes interesadas y su manera de influir en la actuación de la organización, las condiciones macroeconómicas y los factores tecnológicos.

Al mismo tiempo en que se realiza el análisis externo, los puntos fuertes y débiles de las principales áreas funcionales de la organización deben ser evaluados. El análisis interno proporciona a los encargados de tomar decisiones estratégicas un panorama de las competencias y recursos de la organización, y también de las características de su estructura de funcionamiento y de sus niveles de desempeño generales.

El análisis del ambiente está constituido, según Bateman & Snell (1998), por un conjunto de dimensiones analíticas que ayudan a la organización a definir sus elecciones y las estrategias para alcanzarlas: el análisis del sector de actuación de la organización y del mercado; el de los competidores; las dimensiones política, social, económica y tecnológica; los recursos humanos y de marketing.

El análisis del sector y del mercado abarca el perfil del sector y las principales líneas de productos y segmentos del mercado. Examina los cambios proyectados en los patrones determinantes de crecimiento, las amenazas de nuevos entrantes y de productos substituidos, las condiciones económicas de los clientes y de los proveedores y las rivalidades internas del sector. El análisis de los competidores comprende su perfil y su participación en el mercado. Examina los objetivos, estrategias, puntos fuertes y débiles de los principales adversarios, y el grado en que los competidores del sector tienen diferenciados sus productos y servicios, o

han alcanzado liderazgo de costo o de otro atributo reconocido y valorizado por los clientes. El análisis de las dimensiones política, social, económica y tecnológica examina la legislación y las cuestiones sociales, actuales y potenciales, así como sus efectos en el sector de actividades de la organización. Se examinan los factores económicos que afectan la oferta, la demanda, el crecimiento, la competencia y la productividad, así como los factores tecnológicos relacionados a la innovación.

El análisis de los recursos humanos abarca los sistemas de trabajo, las cuestiones laborales principales, las necesidades de capacitación y de desarrollo frente a las competencias existentes y las indispensables, actuales y potenciales; y las limitaciones, oportunidades y problemas relacionados a las actividades clave, incluyendo promoción y evaluación de calidad de vida. El análisis financiero examina la situación económica financiera y sus puntos fuertes y débiles a través de demostraciones y comparaciones de tendencias históricas con proyecciones sectoriales. El análisis de la función de marketing examina los puntos fuertes y débiles de las principales actividades de relación con el mercado y sus segmentos clave, además de la posición competitiva de la organización o su participación en el mercado.

Un análisis interno eficaz requiere clara comprensión de las competencias esenciales de una empresa. Una competencia esencial es algo que la empresa hace especialmente bien en relación con sus adversarios. Cuando una organización presente una competencia esencial en algún área importante para su éxito en el mercado, esas habilidades representarán la base para el desarrollo de su ventaja competitiva. El desarrollo de sociedades estratégicas con otras organizaciones, debe visar el acceso a competencias complementarias y permitir el desarrollo de nuevas tecnologías y de nuevos productos.

El proceso de evaluación del desempeño de la organización en relación con sus competencias comparado al desempeño de otras organizaciones o conjunto de empresas, es denominado **benchmarking**. Su principal objetivo es entender las mejores prácticas de otras organizaciones y emprender acciones para alcanzar un mejor desempeño a un menor costo.

El segundo componente de la gestión estratégica está asociado al establecimiento del foco de actuación y a la definición de los fundamentos orientadores de la conducta organizacional -misión, visión, principios y valores de la organización-. La misión expresa el propósito y los valores básicos esenciales de la organización así como el objetivo de sus actividades. Constituye la declaración básica de la razón de existencia de la organización. Generalmente se escribe en función de los clientes genéricos a quien sirve. A su vez, la visión estratégica va más allá de la declaración de la misión para proveer una perspectiva en relación con el direccionamiento por el que la organización desea encaminarse. Aunque los términos misión y visión sean utilizados muchas veces como sinónimos, la declaración de la visión explicita la perspectiva de posicionamiento de la organización a largo plazo, sirviendo de orientación y dirección estratégicas. Los principios y valores, base de todas las relaciones organizacionales, expresan el entendimiento y las expectativas que describen el comportamiento de colaboradores y funcionarios de la organización.

Una vez establecidos los fundamentos de la organización y definido el foco de actuación, los responsables de las decisiones estratégicas, al considerar el análisis del ambiente externo y las características del ambiente interno, poseen los elementos y las informaciones que necesitan para formular las opciones o elecciones estratégicas. Estas opciones son detalladas en el conjunto de objetivos estratégicos a partir de la puesta en relación entre los puntos fuertes y las

debilidades identificadas en el ambiente interno y las oportunidades y amenazas presentadas por el ambiente externo.

El tercer elemento de la gestión estratégica está asociado al establecimiento de los objetivos y de las elecciones estratégicas, detallados en planes de acción y en resultados que posibiliten el análisis del desempeño estratégico de la organización. El proceso de formulación de objetivos estratégicos se inicia durante la sistematización de los principales hechos y previsiones consecuentes del análisis externo e interno, en la identificación de situaciones relacionadas a las cuestiones estratégicas para la organización.

La alta dirección, después de realizar las elecciones estratégicas, debe determinar cómo actuarán las unidades en cada área de negocios. Las áreas estratégicas de negocios establecen los objetivos y las principales acciones a través de las cuales la organización construye y refuerza su posición competitiva en el mercado, la ventaja competitiva será resultado de la elección de una entre varias estrategias presentadas.

La estrategia corporativa identifica el conjunto de negocios, mercados o sectores en que la organización compite y la distribución de recursos entre esos negocios.

Según Ansoff & McDonnell (1990), una organización tiene cuatro alternativas estratégicas básicas: una de concentración, focalizada en un único negocio y concurriendo en un único sector -empresas que desean penetrar en un mercado de alto crecimiento o que poseen una pequeña amplitud de competencias-; una estrategia de integración vertical, que supone la expansión del dominio de la organización en la cadena de abastecimiento o de distribuidores -utilizada por organizaciones que desean eliminar incertezas y reducir costos asociados con proveedores o distribuidores-; una estrategia de diversificación concéntrica, que

considera la entrada en nuevos negocios relacionados al negocio principal -utilizada por empresas que quieren aprovechar sus puntos fuertes para obtener ventajas en otros sectores, una vez que los productos, tecnologías y capacitaciones utilizados en uno de ellos pueden ser transferidos a los otros-; o una estrategia de diversificación por conglomerados, que implica la expansión hacia negocios no relacionados entre sí -utilizada por empresas que quieren reducir los riesgos debidos a fluctuaciones de mercado de un único sector-.

Como en cualquier plan, la formulación de objetivos no es suficiente. Los objetivos deben estar asociados a indicadores provistos de estructuras de análisis que remitan a resultados esperados y relacionados a recursos y competencias necesarios para su consecución. Para asegurar el logro de los resultados esperados y la adopción de nuevas estrategias de forma eficaz, la organización debe alentar los procesos de implementación de ejecución de planes y actividades.

Una vez que los gestores tengan seleccionados los objetivos y los planes, deben comunicarlos a todos los involucrados en su implementación. Todos deben comprender el plan, disponer de los recursos necesarios y estar motivados a seguirlo. La participación en las etapas anteriores del proceso de planificación contribuye a una implementación del mismo más eficaz y eficiente.

Esta perspectiva se refleja en dos grandes tendencias. La primera, respecto a la visión de alcance de la implementación, considera que los objetivos estratégicos deben estar apoyados por decisiones referentes a la estructura, a la tecnología, a los recursos humanos, a la cultura de la organización y al estilo de liderazgo apropiados. La segunda está relacionada a la ampliación de la participación del grupo de gestores en la implementación de los objetivos estratégicos. Gestores de todos los niveles son involucrados en la formulación, la identificación y la ejecución de medios para implementar los objetivos y las nuevas estrategias. La alta dirección

de una organización formula las grandes decisiones y proporciona directrices de ejecución, orquestando la implementación general del proceso, pero coloca la responsabilidad de la ejecución y del desempeño en manos de muchos gestores.

La evaluación integra el tercer componente de la gestión estratégica. Un sistema de evaluación estratégica es proyectado para ayudar a los gestores en el análisis del progreso de la organización en relación con las elecciones estratégicas. Cuando se observen discrepancias en los resultados, deben formularse acciones correctivas. El sistema de evaluación debe estimular acciones eficientes y consecuentes con lo planeado y permitir también la adaptación al cambio.

### **3.3 Planificación estratégica en instituciones educativas**

En las instituciones norteamericanas de Educación Superior, los registros de implementación de procesos sistemáticos de planificación estratégica datan de la década de los '80. Las primeras experiencias brasileñas aparecen consolidadas desde los años '90. Las prácticas de planificación y búsqueda de sugerencias para la solución de problemas de la universidad enfrentan las dificultades de un sistema generalmente cerrado y refractario a las influencias externas.

Según Meyer Jr. (1992), para analizar el proceso de planificación en las universidades es preciso comprender la naturaleza de esas instituciones. Su característica más importante es la de estar orientadas a la producción y a la transmisión del conocimiento. Están organizadas de forma peculiar y, por esta razón, todavía no son vistas con la misma óptica con que se ve a las empresas.

La misión es esencial para la planificación de cualquier organización. En las instituciones de educación, la misión expresa el objetivo del proyecto pedagógico,

base de los objetivos que definen la orientación a largo plazo y que constituyen expectativas de resultados específicos y medibles.

En las universidades, puede observarse de forma general la autonomía para las tareas habituales y la libertad de supervisión. Los profesores escogen lo que se ha de investigar y enseñar, al mismo tiempo que influyen en decisiones colectivas y establecen relaciones interinstitucionales. Muchas decisiones están descentralizadas, permitiendo que algunas áreas se desarrollen de forma diversa e independiente con ritmos y objetivos propios y conforme a las circunstancias.

En un artículo publicado en el *Chronicle of Higher Education*, Honan (1999) menciona que evaluar el nivel de desempeño de una institución de educación es una tarea tan sutil como compleja. Mientras los indicadores y otras medidas de desempeño institucional reflejen la misión, el contexto y las metas individuales de cada institución, pueden ser herramientas instructivas en este proceso y en la planificación estratégica, para el análisis del ambiente interno. Según este autor, el uso de indicadores de desempeño y de actuación tiende a una consolidación de la comparación entre instituciones en el futuro. Sugiere que la tendencia es la creación de un proceso de auditoría independiente, con recolección de informaciones y análisis de indicadores, utilizados al mismo tiempo para verificar las condiciones de calidad de las instituciones, como para orientar sus procesos de gestión estratégica a través de la planificación estratégica y de la evaluación institucional de desempeño.

La planificación estratégica representa un importante instrumento de adecuación al ambiente competitivo y turbulento, y prepara a la institución para enfrentarlo utilizando sus competencias, calificaciones y recursos internos de forma sistematizada y objetiva. A pesar de instaurar una visión de futuro originada preponderantemente por la alta dirección, el plan debe ser conocido y entendido por

todos los colaboradores, que deberán actuar de forma participativa en su implantación. La actuación de los profesores y funcionarios permite agilidad en los ajustes o las adecuaciones en la implementación de la estrategia.

Muchas veces, las estrategias no se realizan conformes a su concepción original, se las puede modificar o reformular completamente. El papel principal de la evaluación debería estar relacionado al acompañamiento de la ejecución de las estrategias, para verificar las diferencias entre los objetivos y resultados esperados y los implementados o alcanzados. A través de la evaluación, la institución debe hacerse cargo de las consecuencias de desvíos y de los hechos o causas que los explican. Ese acompañamiento garantizará la calidad de la gestión y la mejoría del proceso de planificación. La formulación y la implementación de las estrategias, especialmente las corporativas, imponen siempre varios desafíos a cualquier institución. Esto ocurre especialmente con las organizaciones educativas que no están habituadas al control de procesos dirigidos a la dimensión gerencial y tienen dificultades para escoger entre reducir su objetivo corporativo, mantenerlo o aumentarlo. La elección de métodos, el análisis de costo y la capacidad de elección y de control de procesos requieren un esfuerzo especial en dichas organizaciones.

Según Kells (1995), pensar estratégicamente en una universidad es percibir cuál es el curso de desarrollo de la sociedad y cuál el lugar de la institución en él. Pensar estratégicamente es desarrollar una planificación que considere de forma activa el movimiento de las tendencias económicas, tecnológicas y sociales. Todo proceso de planificación debe encontrar un equilibrio entre la atención de los intereses colectivos -derivados de las necesidades de todas las partes interesadas- y las definiciones y finalidades de la institución en cuestión.

Para Boldini (2002) la planificación estratégica en instituciones educativas debe ser estimulada y desarrollada de forma planeada, a través de un proceso que

inicia con la sensibilización y con la nivelación de conceptos y objetivos, llevadas a cabo por un equipo amplio de desarrollo encargado de multiplicar las experiencias en la comunidad académica. Según esta autora, los equipos multifuncionales permiten visiones diferentes para desarrollar la preparación del proceso. Para la verificación de las condiciones del ambiente interno, sugiere la implementación de sistemas de evaluación sistemáticos que reduzcan el margen de subjetividad de las decisiones.

Boldini entiende que la planificación estratégica es esencial a la sobrevivencia de la universidad, pues asegura el alineamiento de las acciones, proyectos y programas con los focos escogidos a partir de su misión, visión y estrategias de desarrollo. Al ser, junto con la evaluación, un instrumento de gestión, propicia que la institución demuestre a su comunidad, con claridad, dónde desea llegar en el futuro y cómo invertirá sus recursos.

Arguin (1988) afirma que los escenarios -que contienen las principales tendencias y el análisis del ambiente externo, con la identificación de oportunidades y amenazas- deben ser examinados en todos los sectores y unidades de la institución. Esta práctica de considerar el ambiente externo ayuda a las instituciones a percibir las implicancias, además de las relacionadas a las dimensiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas, de aspectos específicos relacionados a: la inserción de la universidad en la comunidad; la relevancia de su actuación frente a los cambios en el mundo del trabajo; la anticipación de decisiones dirigidas a su expansión y crecimiento; y también al desempeño institucional esperado y a la competitividad. Este autor cree que la institución universitaria que cuenta con un liderazgo efectivo de la alta administración y con el compromiso del grupo de gestores, debe, con la misma intensidad con la que mira hacia fuera, analizar críticamente el ambiente interno. La verificación de este último precisa tomar en

consideración factores como: productos y cursos ofrecidos, eficiencia en la enseñanza y en la investigación, sistemas de información, tecnología, capacidad de innovación, gestión de las personas, estructura organizacional, recursos materiales, gestión financiera e imagen de los valores institucionales.

Arruda (1997) dice que las universidades se organizan formalmente y hacen uso de procedimientos operacionales conservadores y de difícil alteración. Para la adopción de modelos de gestión dirigidos hacia resultados, es necesario promover cambios en la cultura de las relaciones de producción y resultados en las universidades. La motivación para un mayor compromiso con el desarrollo de la sociedad compete a la alta dirección. Esta instancia debe definir directrices de capacitación de los gestores orientadas a la consecución de los objetivos institucionales. Los procesos de apoyo a los gestores deben estar definidos con claridad para garantizar decisiones seguras.

Para Peterson (2000), el proceso de planificación estratégica en las universidades las induce a: analizar el ambiente externo, examinar sus productos, definir quiénes son sus principales clientes y cuáles son sus necesidades, observar a la competencia, determinar sus oportunidades de desarrollo e identificar riesgos a enfrentar.

Debido a la variedad de aspectos culturales, históricos y ambientales presentes en esas instituciones, la comunicación y divulgación de los referentes básicos orientadores del proceso de planificación encuentran con frecuencia dificultades para ser efectivizadas. En general, las concepciones de liderazgo son diversas y presentan una reducida coordinación de las tareas. La estructura predominante está fragmentada y presenta unidades gerenciales articuladas. Estas características, sumadas al hecho de que la universidad interacciona con personas con diferentes necesidades, ayudan a dar una idea de su complejidad.

Para Baldrige (1982), se trata de un proceso de decisión esencialmente político, en que varios grupos luchan para influenciar las orientaciones de la organización. Por ello, para implantar la planificación estratégica en las universidades, es esencial la identificación de los grupos internos y de las formas de relación y articulación entre ellos. A esta peculiaridad se agrega otra dimensión de naturaleza más administrativa: la dificultad de mensurar los productos resultantes de la acción de la universidad.

Según Andrade (1993), las universidades tienen que ser estudiadas como organizaciones diferentes. Los intentos de instituir cambios y de adoptar modelos o criterios de administración deben tomar en cuenta sus características peculiares. Kotler & Murphy (1995), al analizar la planificación estratégica en la educación superior americana, llaman la atención hacia la necesidad de que los administradores universitarios mantengan una administración sensible a las exigencias ambientales externas, con la selección de las mejores estrategias de costo para la perspectiva de mayor eficacia. Afirman que las universidades necesitan identificar sus puntos de excelencia para concentrar la atención en los aspectos que garanticen su diferenciación. Intervenir en estos puntos sería la alternativa más eficaz para el desarrollo de las instituciones de educación superior.

Coller (en: Cope, 1981) afirma que la planificación estratégica es aplicable a las facultades y universidades. Al entenderla como la elaboración del conjunto de decisiones determinantes del futuro de la institución, sugiere su realización para que las instituciones de educación estén en condiciones de prospectar su propio futuro así como de implementar el conjunto de decisiones de modo sinérgico y, al mismo tiempo, con agilidad y flexibilidad organizacional.

La adopción del planeamiento estratégico por instituciones de educación superior constituye un desafío, principalmente para las de Brasil, en las que tal

metodología puede ser considerada experimental. Para Trigueiro (1995), las dificultades ocurren debido a las exigencias de cambios que vienen asociadas al proceso. *Planeamiento estratégico implica cambio.*

Las consideraciones hechas sobre los aspectos que abarca el proceso de planificación indican la necesidad de desarrollar algunas competencias de gestión para tornar provechoso ese recurso en el proceso de gestión de las universidades.

### **3.4 Plan de Desarrollo Institucional – PDI**

Con la edición del Decreto N° 3.860/2001, el MEC inició un proceso de revisión de las atribuciones y competencias de la Secretaría de Educación Superior (SESu), del Consejo Nacional de Educación (CNE), y del Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativos (INEP), para consolidar el trabajo realizado y conferir mayor eficiencia y eficacia a los dispositivos legales que rigen el Sistema de Evaluación de la Educación Superior Brasileña. En esa revisión, se constató la necesidad de introducir -como parte integrante del proyecto institucional de las instituciones de educación superior- la planificación estratégica, sintetizada en lo que se denominó *Plan de Desarrollo Institucional, PDI.*

La inclusión de ese documento como requisito obligatorio para el protocolo de procesos de autorización de cursos y de acreditación de instituciones de educación superior, suscitó cuestionamientos acerca de su concepción, forma y contenido. A partir del esclarecimiento de las dudas levantadas, fue elaborado un documento que contiene las orientaciones destinadas a las instituciones del sistema federal de educación, y les ofrece un referencial para la construcción del PDI. Para

mayor comprensión de las directrices propuestas, se enunciaron algunos presupuestos básicos:

- El plan debe tomar en cuenta la naturaleza y las especificidades de cada institución y describir de forma detallada la estructura organizacional y la infraestructura física disponible, o por construirse, además de prestar atención a otros documentos relevantes y complementarios al PDI.
- La construcción del PDI podrá hacerse de forma libre, para que la institución ejercite su creatividad y libertad en el proceso de su elaboración. No obstante, los ejes temáticos constantes de las instrucciones orientadoras deberán estar presentes, pues serán tomados como referentes del análisis subsecuente que será realizado por la comisión designada a tal fin.
- El texto del PDI deberá ser conciso y claro, conteniendo apenas datos e informaciones relevantes para el análisis de mérito de la propuesta, que permitan -tanto a la institución de educación superior como al MEC- identificar y supervisar el cumplimiento de las metas institucionales establecidas.

El PDI, elaborado para un período de cinco años, es el documento que identifica a la institución de educación superior respecto a su filosofía de trabajo, a la misión que se propone, a las directrices pedagógicas que orientan sus acciones, a su estructura organizacional y a las actividades académicas que desarrolla o pretende desarrollar. Los requisitos para el análisis por parte de los órganos competentes se exponen en la Tabla 11.

Tabla 11: Dimensiones y categorías de análisis del PDI - Plan de Desarrollo Institucional

DIMENSIONES	CATEGORIAS DEL ANÁLISIS
Perfil Institucional	Misión/Objetivos Metas y estrategias Organización institucional
Planificación y gestión institucional	Objetivos, metas y planes de acción Organización didáctico-pedagógica y administrativa Planificación y evaluación institucional Gestión de las personas y procesos Programas y cursos Infraestructura física y académica Gestión financiera y presupuestaria
Evaluación y acompañamiento del desempeño	Objetivos y metas Acompañamiento y evaluación del desempeño institucional Planificación de la mejoría y de la innovación Coherencia y articulación de los planes de acción
Implementación del plan	Proyectos priorizados Indicadores de acompañamiento de la ejecución Cronograma de implantación de los proyectos

Fuente: Adaptado de la Resolución CNE/CES N° 23/2002

Con el objetivo de apoyar a las instituciones en el trabajo de elaboración del PDI, fue propuesto un documento en la forma de formulario orientador que contiene dimensiones y categorías de análisis a ser tomadas en cuenta para el desarrollo del plan. La elaboración del PDI deberá explicitar el modo en que el documento fue construido y la injerencia que ejercerá sobre la dinámica de la institución, teniendo como presupuesto el seguimiento del conjunto de normas vigentes. Asimismo, para la elaboración del PDI es imprescindible considerar como principios la claridad y objetividad del texto; su coherencia, de manera que exprese la adecuación entre

todos sus elementos; y su factibilidad, de forma que demuestre la viabilidad de su cumplimiento integral.

### **3.5 Síntesis de la revisión sobre planificación y estrategia**

La revisión conceptual sobre la planificación estratégica y la gestión orientada a resultados permitió la identificación de aspectos relevantes a ser considerados en las prácticas de gestión de las instituciones de educación superior. La síntesis apunta los aspectos más destacados.

1) La planificación es el proceso que tiene como propósito la consecución de objetivos dirigidos al futuro deseado, sirve de orientación a los planes de actividades de las personas y de las unidades sectoriales y, al mismo tiempo, toma en consideración las circunstancias específicas de las IES. La mayoría de los procesos de planificación abarca la aplicación de modelos para garantizar la eficiencia y la eficacia de la toma de decisiones. Se inicia con el análisis situacional, seguido de la generación de soluciones alternativas, de la evaluación y elección de esas alternativas; de la implementación de los proyectos asociados a las elecciones; del control, supervisión y evaluación de la ejecución y de los resultados; así como de la promoción de mejoras y ajustes en esos planes. Como parte del análisis situacional, los responsables de la planificación recogen, interpretan y sintetizan todas las informaciones relevantes y examinan las limitaciones de tiempo y de recursos. El resultado de esa etapa es la identificación y el diagnóstico de hipótesis y de problemas que contribuirán a la definición de objetivos a ser buscados y de planes a ser utilizados para alcanzarlos. Luego se definen las metas y priorizan los recursos en función de la contribución de los planes para el alcance de los objetivos.

La planificación busca orientar el conjunto de metas y planes adecuados a las necesidades de desarrollo viables a las condiciones y circunstancias preestablecidas. Así, todos los integrantes de la institución deben comprender el resultado de la planificación, estar motivados a implementarlo y disponer de los recursos necesarios para tal fin.

La planificación estratégica incluye el análisis de los ambientes externo e interno; la evaluación estratégica; la definición de las áreas estratégicas de actuación y de los principales procesos ligados a ellas y a las etapas de acompañamiento, control y evaluación del plan. La alta dirección de la institución tiene la responsabilidad de la elaboración, desarrollo y evaluación para la ejecución del plan estratégico, aunque la formulación detallada y su implementación dependan de todas las unidades organizacionales. La misión, aunada al conjunto de valores y directrices permanentes, tiene como objetivo explicitar las grandes orientaciones de actuación de la organización. Esas definiciones incorporan las ideas de visión sistemática y de interrelación entre las partes, y enfatizan la necesidad de considerar las implicaciones de las decisiones tomadas. Los objetivos que la institución desea alcanzar deben ser específicos, desafiantes pero ejecutables.

Siempre que sea posible, los objetivos deben ser cuantificados y asociados a un horizonte temporal, para ello deben ser consecuentes con las intenciones derivadas de las relaciones entre las unidades de trabajo. Los objetivos estratégicos representan los propósitos principales, que se refieren a los valores percibidos por el cliente y a las condiciones de crecimiento y diferenciación. Los gestores persiguen objetivos e implementan planes a partir del escenario más probable. Entre tanto, la institución en su totalidad debe estar preparada para otro conjunto de planes, en caso de que las contingencias se modifiquen y otro escenario se torne más

relevante. Este abordaje ayuda a reducir el margen de riesgo, permitiendo mayor flexibilidad y mejor nivel de respuestas.

2) La práctica del análisis crítico de la ejecución del plan estratégico, es necesaria para asegurar el alcance de los objetivos establecidos. Por tanto, los objetivos deben estar asociados a indicadores y metas. El análisis crítico representa la etapa de los procedimientos de implementación de los planes de acompañamiento de los resultados, de evaluación de lo alcanzado con los recursos disponibles y de las condiciones de ejecución de los planes. La práctica del análisis crítico debe ser un procedimiento gerencial continuo, y para ello necesita informaciones que posibiliten la supervisión deseada.

El objetivo básico del análisis estratégico es definir el mejor elenco de opciones para la toma de decisiones y combinar oportunidades y puntos fuertes sin dejar de observar los valores organizacionales. La práctica ha demostrado que no hay necesidad de que el proceso de planificación estratégica esté concluido para ajustarlo a nuevas circunstancias. La planificación estratégica es una referencia para que la organización asegure sus propósitos y facilite su adaptación al ambiente cambiante, legitimando de forma permanente la definición de clientes y de socios estratégicos.

3) El concepto de estrategia puede variar, sin embargo, hay ideas subyacentes que permean todas las nociones: cambios, competitividad, desempeño, posición, misión, objetivos, resultados y adecuación organizacional. Puede decirse que una estrategia es un patrón de acciones y atribución de recursos destinados al alcance de los objetivos de la organización, implementado en la tentativa de equilibrar habilidades y recursos organizacionales con las

oportunidades encontradas en el ambiente externo. Esas acciones implementadas deben dirigirse a la consolidación de los puntos fuertes en las áreas que satisfagan las necesidades y expectativas de los clientes y a la minimización de los efectos de los puntos débiles en el aprovechamiento de las oportunidades presentadas por el ambiente externo. La visión general del planeamiento estratégico con base en la toma de decisiones a largo plazo está promoviendo un cambio de actitud entre los gestores de las organizaciones educativas, cambio que provoca alteraciones en las formas de desarrollar y ejecutar sus planes.

4) La gestión estratégica exitosa depende de la evaluación cuidadosa y completa del mundo externo y del contexto interno de la organización, para posibilitar la construcción de tendencias, identificar oportunidades y dimensionar posibilidades de riesgos. Un análisis interno eficaz requiere clara comprensión de las competencias esenciales (algo que la institución hace especialmente bien en relación con sus competidores). Cuando la organización posee una competencia esencial en algún área importante para tener éxito, esa característica representa la base para el desarrollo de la ventaja competitiva. El proceso de evaluación del desempeño relacionado a sus competencias, comparado al desempeño de otras organizaciones o conjunto de empresas es denominado **benchmarking**. Su principal objetivo es entender las mejores prácticas de otras organizaciones y emprender acciones para alcanzar mayores desempeños a menores costos.

Entre los componentes de la gestión estratégica, se destaca el conjunto de elementos orientadores del foco de actuación y de la conducta institucional, que fundamentan los programas, proyectos e iniciativas de la institución. La misión, la visión, los principios y valores de la organización, expresan los acuerdos sobre los que todas las relaciones organizacionales están basadas. Una vez establecidos los

fundamentos y definido el foco de actuación, los encargados de tomar las decisiones estratégicas -al considerar el análisis del ambiente externo y las características del ambiente interno- poseen los elementos y las informaciones que necesitan para formular las opciones o elecciones estratégicas que deberán ser detalladas en planes de acción.

Esos componentes reflejan dos tendencias. La primera, respecto a la amplia visión de la implementación, considera que los objetivos estratégicos deben estar apoyados por decisiones referentes a la estructura, a la tecnología, a los recursos humanos, a la cultura de la organización y al estilo de liderazgo apropiados. La segunda está relacionada a la ampliación de la participación del grupo de gestores en la implementación de los objetivos estratégicos. Gestores de todos los niveles son involucrados en la formulación, la identificación y la ejecución de medios para implementar los objetivos y las nuevas estrategias. La alta dirección de una institución debe proporcionar las directrices de ejecución, orquestando la implementación del proceso, pero coloca la responsabilidad de la ejecución y del desempeño en manos de muchos gestores.

Por eso, la evaluación integra el tercer componente de la gestión estratégica. Un sistema de evaluación estratégica es proyectado para ayudar a los gestores en el análisis del progreso de la institución en relación con las decisiones estratégicas. Cuando sean observadas discrepancias en los resultados, deben formularse acciones correctivas. La evaluación debe estimular acciones eficientes y consecuentes con lo planeado, y contribuir además en la adaptación a los cambios.

#### **4. METODOLOGÍA**

Desde la década de 1950, varios movimientos fueron organizados con la intención de reformar la universidad en Brasil, inclusive hubo intentos de establecer un proceso evaluativo eficiente que fuera capaz de acompañar a la educación superior, con el foco centrado en la mejora de la educación en el país.

Al observar las peculiaridades de cada tipo de modalidad administrativa se constata que las IES (Instituciones de Educación Superior) privadas, sufren interferencias de las fuerzas del mercado que pueden influir en sus decisiones y, consecuentemente, en la calidad de la educación (Zabalza, 2004). Mientras, las universidades públicas pueden ser vulnerables a fuerzas políticas que sustituyan a las del mercado (Anthony y Govindarajan, 2002) -más allá de los conflictos de la teoría de la agencia y de las consecuencias de las teorías de la elección pública y de los ciclos políticos que interfieren en la gestión-.

Con la intención de adecuar su actividad y fines a las exigencias de la sociedad para la Gestión Pública, y refiriéndose al foco en los resultados, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) -en la Decisión N° 408/2002 (Plenaria)-, estableció la obligatoriedad de constatar la evaluación de nueve indicadores de desempeño en el Informe de Gestión de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). Esta medida tuvo también como objetivo identificar a los órganos que poseen buenas prácticas de gestión y podrían por ello servir de ejemplo a instituciones con características similares.

Para alcanzar metas como las descritas en el Plan Nacional de Educación (2011 a 2020), se vuelve importante un acompañamiento efectivo de indicadores de desempeño como el del TCU, a fin de identificar necesidades de intervención en la gestión para mejorar los resultados de la institución. Esto debido a la limitada disponibilidad de recursos frente a las ilimitadas necesidades de su aplicación. La

administración necesita identificar qué áreas de actuación carecen de incentivo y/o inversión prioritaria.

Inmersa en el panorama de la Educación Superior en el sector público, la presente investigación busca responder a la siguiente cuestión: **Un análisis exploratorio de los indicadores del desempeño establecidos por el TCU para las IFES ¿es capaz de obtener informaciones más consistentes de apoyo a la gestión y, por consiguiente, proporcionar una mejora en los resultados?**

La hipótesis de solución a este problema se basa en una investigación de cuño comparativo, por el hecho de que existen indicadores comunes calculados por todas las IFES, lo que resulta en un ambiente propicio para la aplicación de un análisis estadístico capaz de proporcionar un importante *feedback* acerca del desempeño de tales instituciones.

De esta forma, se pretende contribuir a la literatura especializada en el tema atribuyendo una visión paramétrica a la Contraloría, sobre todo en lo referente al análisis de indicadores de desempeño.

Para una contextualización de la trama en que los indicadores están insertos, se vuelve necesario un posicionamiento respecto a: el actual sistema de evaluación de la educación superior; las características peculiares del sector público; y el papel del TCU, para, posteriormente, procurar entender el origen de esos índices y efectuar su análisis.

#### **4.1 Evaluación de la Educación Superior**

La discusión acerca de la evaluación remonta a las décadas de 1950 y 1960 (Sguissardi, 1997). Sin embargo, el informe de la Comisión Nacional para la Reformulación de la Educación Superior -CNRES (MEC, 1985)- fue el que abordó, por primera vez, la necesidad de establecer un proceso evaluativo consistente para

las carreras y compatible con los estándares internacionales, observando que para el posgrado ya existía la sistemática de la CAPES. Por tanto, la evaluación de la educación superior se pautó a partir de los cuestionamientos existentes y de las modalidades de evaluación sugeridas en ese informe. Sin embargo, recién en la década de 1990 -con el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB, MEC, 1994)- se propuso el primer intento de implantar un proceso evaluativo institucional que culminó en el Examen Nacional de Cursos (ENC) de 1995, y que fuera substituido posteriormente por el actual Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior (SINAES).

Entre tanto, el sistema vigente es aún objeto de algunas críticas (Dias Sobrinho, 2008; Polidori, 2009), sobre todo en lo referente a la utilización de un mismo índice para comparar diversos tipos de IES (universidad, facultad e instituto) cuyos objetivos difieren; además de la prioridad dada solamente a uno de sus ejes estructurales -el desempeño del cuerpo docente- en detrimento de la evaluación de cursos y, principalmente, de la evaluación institucional.

Almeida Junior (2004) considera que el proceso de implementación de la política evaluativa de la Educación Superior con el ENC no se desarrolló tal como había sido discutida y formulada por la comunidad universitaria, MEC y sociedad, sobre todo en lo referente a la desconstitución de la identidad de la IES. A pesar de que el SINAES substituyó al ENC con el propósito de respetar las diversidades, misión e historia de las IES, a través de la integración de los tres ejes estructurales de la evaluación, Polidori (2009) considera que el proceso aún necesita ajustes. Esto se debe a que dentro de las IES existe apenas una pequeña parcela de universidades que, de acuerdo con la legislación brasileña, tienen por misión ofrecer, además de la educación superior, la investigación y la extensión. Ora, la crítica recae principalmente sobre el Índice General del Curso (IGC) que considera

la nota de la CAPES (evaluación del posgrado), y termina por equiparar -con una misma medida- a instituciones desiguales.

## **4.2 Teorías y sector público**

Algunas concepciones teóricas son formuladas con el propósito de explicar actitudes, comportamientos y tendencias de personas, de entidades y del medio que las rodea, sea el sector corporativo o público. Tales concepciones se originan tras intensas discusiones y observaciones. Se generan enardecidos debates y abundantes estudios que procuran utilizar sus corrientes filosóficas particulares para suscitar el pensamiento crítico sobre la coyuntura reinante y sus posibilidades de cambio y transformaciones. Respecto a la Nueva Gestión Pública (NGP -“*New Public Management*”- NPM), Bhatta (2003) aduce que sus raíces y evidencias se sustentan en dos tendencias teóricas principales: la Teoría de la Agencia y la Teoría de la Elección Pública.

La Teoría de la Agencia -fundamentada por Jensen y Meckling (1976)- se basa en la existencia de un contrato social tácito entre el principal -controlador del capital- y el agente -administrador de los recursos del principal, encargado de desarrollar la actividad que traiga retorno para él (el principal)-. En el sector público es posible hacer una analogía con la relación ciudadano (principal) y “X” gestor público (agente), pues la población obligatoriamente dirige parte de sus recursos al pago de tributos fiscales y espera que el Ente devuelva esa “inversión” con buenos servicios para la sociedad. Esa relación no es esencialmente armónica y los conflictos acontecen con frecuencia puesto que -según Cruz (2010)- existen: i) divergencias de objetivos entre el principal y el agente; ii) dificultades para

monitorear las acciones del agente; y iii) actitudes diferenciadas en relación con el riesgo.

La Teoría de la Elección Pública -que aparece alrededor de 1965 con el libro *“The Calculus of consent – Logical Foudations of Constitutional Democracy”*, de James M. Buchanan y Gordon Tullock- aduce que las decisiones tomadas en pro de la colectividad no siempre contemplan los deseos de todos. Presupone que los individuos deciden en base al autointerés, buscando beneficio propio en detrimento del interés ajeno (Bernabel, 2009).

En relación con la Teoría de la Elección Pública, se hace relevante citar también la Teoría de los Ciclos Políticos, que presupone actitudes electorales oportunistas en el período preelectoral para manipular la política fiscal con la intención de aumentar los votos y obtener la reelección o la permanencia partidista en el poder con mandatos sucesivos. El trabajo de Downs (1957) introduce una de las primeras discusiones acerca de esta temática al intentar explicar que el deber de buscar el bienestar social no impide a los gobernantes tomar decisiones orientadas a ese fin, pero existen además otras variables que influyen ese proceso y que los llevan a actuar por sus propios motivos.

En este escenario, no se puede descartar tampoco la influencia de los costos políticos en las decisiones dentro de una entidad pública. Watts y Zimmerman (1990) señalan que la posibilidad de una intervención política en la actividad productiva-prestadora de servicio influencia a los administradores en la adopción de las actitudes más convenientes para la continuidad de la organización. Inclusive puede ser interesante presentar un resultado menor para evitar un aumento de tributos o una transferencia obligatoria de recursos hacia otro órgano.

Esta estructura teórica explicativa -los conflictos de intereses de la Teoría de la Agencia y las “fallas” en la política señalada por la Teoría de la Elección Pública-

parece haber constituido realmente la motivación para el perfeccionamiento de mecanismos y procedimientos que pudieran garantizar el buen funcionamiento de la máquina pública en beneficio de la sociedad. En fin, ambas son las precursoras de una reforma que viene a incorporar las buenas prácticas de la administración en el sector público: la NGP. En esta lista de innovaciones se incluyen: evaluación del desempeño, reducción del costo, equilibrio fiscal, y focos en la eficiencia y en el resultado y no ya en el proceso -una transición del modelo burocrático hacia el gerencial-. Paula se une a la necesidad de esa transformación al afirmar que, para resolver los conflictos de agencia (asimetría informacional), se hace indispensable una "(...) acción gubernamental a través de instrumentos de regulación, fiscalización y control, que garanticen la transparencia y la distribución de las informaciones" (Paula, 2007: 36).

Esta reforma de la administración pública en Brasil se inicia en la década de 1990 y es bien debatida por Bresser Pereira (1998), que corrobora la influencia del sector corporativo en ese proceso: en lugar de la antigua administración pública burocrática, surge una nueva forma de administración que toma prestados los inmensos avances de las empresas de administración de negocios del siglo XX, sin perder la característica específica que la hace seguir siendo administración pública: una administración que no busca el lucro sino la satisfacción del interés público.

Las particularidades ya mencionadas del sector público pueden dificultar la acción fiscalizadora y, por consiguiente, la adherencia de las unidades a la NGP. Anthony y Govindarajan (2002) aclaran que hay presiones políticas inevitables que pueden considerarse como sustitutas de las fuerzas del mercado si son ejercidas en el sector privado. Los autores opinan que los conflictos consecuentes pueden ser responsabilidad de las decisiones inadecuadas de los gerentes cuando se ven presionados por los jefes políticos electos que, la mayor parte de las veces,

necesitan “eliminar” compromisos provenientes de los financiamientos de su campaña electoral. Todo este mecanismo puede ser bastante dañino para la sociedad.

Berry, Broadbent y Otley (1995) afirman que uno de los instrumentos que pueden ser utilizados para atenuar los efectos de la influencia política es la planificación estratégica, donde son evaluadas las fuerzas y debilidades de las organizaciones e identificadas las oportunidades y amenazas, para que se establezca una táctica que refuerce los puntos fuertes y atenúe los débiles. Esa mayor o menor susceptibilidad a los costos políticos puede definirse previamente a través de esta herramienta estratégica.

Además, la planificación plurianual del presupuesto constituye una herramienta verdaderamente importante, teniendo en cuenta que es un proceso formalizado de fácil utilización por parte de un sistema de control semejante al que se utiliza en las empresas privadas. Las determinaciones restrictivas de la ejecución presupuestal contenidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal también contribuyen para que la administración pública no sufra de discontinuidad.

#### **4.3 El papel del TCU**

Ante este escenario de presiones políticas y conflictos de la agencia, sobresale la necesidad de que el TCU ejerza de manera contundente su función constitucional, atenuando las premisas del conflicto descritas por Cruz (2010). El sostenimiento de reglas claras y simples restringe el comportamiento del agente y establece un compromiso objetivo con los deseos del principal (sociedad).

Teniendo como objetivo implantar también las buenas prácticas de la NGP en su actividad fiscalizadora, a través de un control más próximo e intempestivo con la

racionalización de sus procesos, el TCU -a través de la Instrucción Normativa N° 57 del 2008- instituyó la nueva modalidad de presentación del Informe de Gestión por parte de las Unidades Jurisdiccionales (UJ). En este documento se presenta una reflexión estratégica e institucional del órgano, con exposición de las dificultades encontradas y de las consignas para solucionarlas -lo que desarrolla una mentalidad de carácter perenne para las actividades de la organización evitando la solución de continuidad de sustitución de dirigentes-. Además, se detalla toda la ejecución de los recursos públicos administrados, las medidas de desempeño y la verificación del alineamiento de los actos con los diversos dictámenes legales en vigor.

Dentro de la óptica de la NGP, el Informe de Gestión contribuye también a la *accountability* y a la transparencia de los hechos y actos públicos, convirtiéndose en el principal documento para la evaluación de la gestión, pues los datos ahí contenidos serán la base para la realización del control externo cuyo desempeño será medido a partir de los indicadores presentados por la UJ.

Para el caso específico de las IFES, esa concepción sistemática de evaluación del desempeño es vislumbrada por el TCU en 2002, cuando establece por Decisión N° 408/2002 (Plenaria) una serie de medidas a ser incluidas en los respectivos Informes de Gestión.

La institución por el TCU de una lista de indicadores para las IFES es resultado de una investigación de parámetros capaces de esclarecer los aspectos más relevantes referidos al desempeño de esas instituciones. Basada en una auditoría realizada en la Universidad de Brasilia (UNB), ha sido posteriormente experimentada en: la Fundación Universidad de Amazonas (UFAM); la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE); la Universidad Federal de Goiás (UFGO); la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ); y la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (UFRG) (TCU, 2004).

La investigación mostró que se deben tener algunos cuidados con la interpretación de los resultados y que los indicadores, si son analizados de manera aislada, no serán capaces de medir el desempeño de la institución. Así, en un primer momento -y considerando que el SINAES ya realiza ese trabajo-, el objetivo del TCU no sería realizar la evaluación gerencial de las IFES ni jerarquizarlas. La intención es prestar auxilio a la administración respecto al acompañamiento histórico de sus índices, ofreciendo un importante apoyo a la autoevaluación institucional conforme ya había sido propuesta por la Comisión Nacional para la Reformulación de la Educación Superior (CNRES) en 1985: constaba de las etapas del proceso evaluativo del PAIUB de 1993, además de la identificación de posibilidades de mejoras y perfeccionamiento para la gestión, en consonancia con la NGP.

Aunque el TCU no pretenda utilizar las informaciones para el análisis gerencial, prevé su utilización para estudiar los Controles Interno y Externo: las informaciones gerenciales extraídas de ese acompañamiento deberán servir de contribución para seleccionar las áreas a ser estudiadas con mayor profundidad por los Controles Interno y Externo. Esa selección orientará trabajos como el análisis de Cuentas del Gobierno y auditorías de naturaleza operacional, direccionadas a la identificación de buenas prácticas y de oportunidades de mejora de la gestión (TCU, 2004). Frente a los objetivos de la implementación de los indicadores por el TCU, se vislumbró que un análisis conjunto de los indicadores pudiera traer un resultado más consistente que un simple acompañamiento de la evolución histórica, pues aunque una IFES mejore o mantenga el nivel, no se exime de la posibilidad de posicionarse muy por debajo del promedio -o hasta de lo mínimo aceptable- si se consideran las relaciones con los demás índices y las otras unidades similares.

Este análisis comparativo, cuando es realizado con base en los mejores índices evaluados, es conocido como *benchmarking* y también está previsto en el estudio de la IFAC (2001: 55):

“*Benchmarking* es el proceso continuo de medir y comparar una entidad con las organizaciones líderes en cualquier parte del mundo para obtener informaciones que permitan a la entidad tomar medidas para mejorar su desempeño. La comparación de desempeño puede utilizarse como una metodología para la mejora institucional, desarrollo de sistemas de medición del rendimiento, validación de la posición de trabajo y mantenimiento de un rendimiento de nivel mundial.”

Esta investigación, por tanto, no busca jerarquizar las universidades federales sino extraer de ese resultado comparativo e interactivo las áreas más relevantes para la obtención de un mejor resultado, que posibilite mejoras en la gestión con base en una actuación gerencial precisa y objetiva.

El documento trae informaciones sobre los orígenes, la forma de actuar y las finalidades de los indicadores de desempeño que fueron fijados por la Decisión N° 408/2002 (TCU) Plenaria, y que deberán ser incluidos en los Informes de Gestión de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) a partir del 2002.

La Decisión determinó la constitución del Grupo de Contacto, formado por representantes del Tribunal de Cuentas de la Unión, de la Secretaría de Educación Superior (SESu/MEC) y de la Secretaría Federal de Control Interno (SFC). Los objetivos del Grupo de Contacto son dos: orientar a las IFES en la implantación estandarizada del conjunto inicial de indicadores y definir el plan de acción con la intención de perfeccionarlos.

El conjunto inicial fue seleccionado basándose en la auditoría de naturaleza

operacional realizada en la Universidad de Brasilia. La fiscalización tuvo por objetivo la selección y el perfeccionamiento de indicadores que pudieran retratar aspectos relevantes del desempeño de las instituciones de educación superior.

La adopción de este conjunto de indicadores como parte integrante del Informe de Gestión fue consecuencia del trabajo que consolidó los resultados de las seis auditorías realizadas y cuyo informe fue apreciado por el Tribunal mediante la referida Decisión N° 408/2002 (TCU) Plenaria. La etapa siguiente, sobre la responsabilidad del Grupo de Contacto, pretende estandarizar la implantación de los indicadores en los próximos informes de gestión de las IFES.

El análisis fue realizado cuando el proceso de consolidación de las auditorías evidenció algunas limitaciones y cuidados que deben tenerse en cuenta para la utilización e interpretación de los resultados obtenidos. Debido a la gran heterogeneidad presentada por las IFES, el simple conjunto de indicadores se mostró incapaz de permitir conclusiones aisladas sobre el desempeño de las instituciones. Con esta perspectiva como punto de partida, la Decisión del TCU no debe tener por objetivo la obtención de datos para la evaluación de la conducción gerencial de la IFES. Tampoco existe la intención de establecer una clasificación jerárquica y alternativa de instituciones, duplicando el trabajo sistemáticamente realizado por la SESu.

Lo que se pretende con la inclusión de estos datos en los informes de gestión, es la construcción del ciclo escolar para acompañar la evolución de aspectos relevantes del desempeño de todas las IFES, ello podrá indicar -a lo largo de los años- la necesidad de perfeccionamiento en áreas específicas, o inclusive la corrección de eventuales disfunciones.

Las informaciones gerenciales extraídas de ese acompañamiento, deberán servir de contribución para seleccionar las áreas a ser estudiadas con mayor

profundidad por los Controles Interno y Externo. Esa selección orientará trabajos como el análisis de Cuentas del Gobierno y auditorías de naturaleza operacional dirigidas a la identificación de buenas prácticas y de oportunidades de mejora en la gestión. En ese sentido, los datos podrán ser utilizados por el Ministerio de Educación en el monitoreo ya realizado de las acciones y resultados de las IFES. Se espera también que el acompañamiento de la evolución de esos indicadores pueda ser útil como herramienta de apoyo a la necesaria autoevaluación institucional.

En el reconocimiento de que los indicadores deben ser considerados apenas como herramienta auxiliar en el acompañamiento del desempeño de las entidades, el propósito último de este trabajo es contribuir para el perfeccionamiento de la gestión de las instituciones federales de educación superior. Para alcanzar ese objetivo, es imprescindible la participación efectiva de los involucrados.

En ese contexto, se espera contar con la colaboración de todas las IFES para informar sobre los indicadores definidos por el TCU, lo que deberá realizarse en anexo al informe de gestión, así como deberá informarse al sistema constante del sitio de la SESu. Considerando que el conjunto de indicadores establecidos por la Decisión N° 408/2002 será objeto de perfeccionamiento, los valores apuntados, así como otros datos, informaciones y consideraciones pertinentes a la cuestión y constituyentes de ese anexo, no deberán ser objeto de divulgación en internet.

Finalmente, es importante la participación de las IFES para garantizar la integridad de los datos presentados y, principalmente, para contribuir con sus sugerencias al perfeccionamiento de la forma de cálculo adoptada para la inclusión de nuevos indicadores que puedan ser agregados al conjunto, de forma que se vuelva posible reflexionar con mayor precisión sobre aspectos de eficiencia y economía de las actividades académicas. Por ejemplo, pueden incluirse indicadores específicos de los hospitales universitarios, de las escuelas de educación básica y

preparatoria, indicadores de costo que excluyan gastos de los hospitales y de las escuelas de educación básica y preparatoria, así como indicadores de inclusión social. Cabe resaltar que los indicadores sugeridos deben estar fundamentados en procedimientos objetivos con memoria de cálculo susceptible de verificación para asegurar su confiabilidad.

#### 4.3.1 Orientaciones para el cálculo de los indicadores

Fórmulas para el cálculo de los indicadores de desempeño de las IFES

**I. Costo Corriente / Alumno Equivalente =**

$$\frac{\text{Costo Corriente}}{A_{GE} + A_{PGTI} + A_{RTI}}$$

**II. Alumno Tiempo Integral / Profesor Equivalente =**

$$\frac{A_{GTI} + A_{PGTI} + A_{RTI}}{\text{N}^{\circ} \text{ de Profesores Equivalentes}}$$

**III. Alumno Tiempo Integral / Funcionario Equivalente =**

$$\frac{A_{GTI} + A_{PGTI} + A_{RTI}}{\text{N}^{\circ} \text{ de Funcionarios Equivalentes}}$$

**IV. Funcionario Equivalente / Profesor Equivalente =**

$$\frac{\text{N}^{\circ} \text{ de Funcionarios Equivalentes}}{\text{N}^{\circ} \text{ de Profesores Equivalentes}}$$

V. **Grado de Participación Estudiantil (GPE) =**

$$\frac{A_{GTI}}{A_G}$$

VI. **Grado de Involucramiento Discente con Posgrado (GEPG) =**

$$\frac{A_{PG}}{A_G + A_{PG}}$$

VII. **Concepto CAPES/MEC para el posgrado (5) =**

$$\frac{\sum \text{concepto de todos los programas de posgrado}}{\text{Número de programas de posgrado}}$$

VIII. **Índice de Calificación del Cuerpo Docente (IQCD)(6) =**

$$\frac{(5D+3M+2E+G)}{(D+M+E+G)}$$

IX. **Tasa de Éxito en la Licenciatura (TSG) =**

$$\frac{\text{Nº de diplomados (NDI)}}{\text{Nº total de alumnos ingresados}}$$

**OBSERVACIONES:**

i) los datos informados son relativos al ejercicio concluido, no se deben utilizar datos parciales o estimados. Si, por ventura, los resultados del segundo semestre no estuvieran disponibles, se deben utilizar los del mismo semestre del ejercicio

anterior. Los resultados finales de los indicadores deben ser presentados con dos casas decimales;

ii) deben ser considerados sólo los datos relativos a las carreras regulares gratuitas (licenciatura y posgrado), excluyendo por ejemplo las carreras mantenidas con recursos provenientes de convenios y sociedades con instituciones públicas o privadas, o pagadas por el propio alumno.

A continuación, se presentan los indicadores instituidos por el TCU para las IFES, aunados a un análisis conceptual e histórico.

### **Costo Corriente por Alumno Equivalente (CustAI)**

Este indicador mide los costos de las actividades corrientes (mantenimiento y funcionamiento) por alumno equivalente. Para el cálculo del costo corriente son considerados los gastos de la universidad registrados en la cuenta SIAFI 3300000, en el ejercicio financiero, suprimiéndose las jubilaciones, reformas, pensiones, sentencias judiciales y los gastos con servidores retirados o cesados. Con los acuerdos 1043 y 2167/2006 se incluyó un nuevo indicador que consideraba los costos con los hospitales universitarios, en la proporción estandarizada de 35% de sus gastos corrientes totales, sugiriendo ser ese valor la medida de los gastos con la actividad educativa. A pesar de que este porcentaje es de base subjetiva, la existencia de un costo con actividades de educación y servicio social en los hospitales es incontestable, por eso, esta investigación considera como variable de costo para las IFES que poseen hospital universitario, el indicador que incluye ese 35%, pues el objetivo es obtener un indicador que reflexione sobre el dispendio total con la actividad de educación por alumno.

### **Alumno Tiempo Integral por Profesor (AIProf)**

Esta relación evidencia la carga equivalente para cada profesor. Se entiende que la cantidad de alumnos es la sumatoria de la licenciatura, posgrado y residencia, en la óptica del tiempo integral y para los profesores se utilizan los pesos, donde el profesional bajo el régimen de 20 horas equivale a medio servidor durante 40 horas o 40 horas de dedicación exclusiva (que corresponde al integral).

### **Alumno Tiempo Integral por Funcionario (AIFunc)**

Este indicador mide la carga administrativa de la universidad de acuerdo con la cantidad de alumnos. El raciocinio de la misma unidad de tiempo (integral) es análogo al AIProf y a los acuerdos 1043 y 2167/2006, que incluyeron un indicador que contempla a todos los funcionarios del hospital universitario, sin establecer cualquier proporción entre actividades de educación y actividades hospitalarias. De hecho, se puede considerar que hay un relativo aumento en la carga administrativa del hospital, en contrapartida, la utilización de alumnos en los puestos reduce la necesidad de servidores. No hay un consenso unívoco en la literatura para este aspecto, por tanto, para este estudio se entendió que sólo debe ser considerado el hospital universitario para efectos del costo financiero y no para el aumento en la variable “funcionarios”. Esto porque un resultado que indique, por ejemplo, la existencia de una cantidad ociosa de funcionarios, no permitirá la injerencia de la IFES en los servicios realizados por el hospital, cuyos servidores poseen otras atribuciones.

### **Número de funcionarios por profesor (FuncProf)**

Refleja el tamaño de la carga administrativa bajo el enfoque unitario del profesor, que es un servidor directamente orientado para la actividad fin, y sin el

cual la actividad de educación presencial no ocurriría. Es utilizado de la misma forma que el AIFunc en lo referente a los funcionarios de los hospitales universitarios.

### **Grado de Participación Estudiantil (GPE)**

Es el resultado de la proporción entre el alumno de licenciatura aproximado al tiempo integral y a la cantidad de alumnos de licenciatura registrados para el año lectivo. Barbosa, Freire y Crisóstomo (2011) lo definen como la medida de la velocidad de integración curricular.

### **Grado de Involucramiento con el posgrado (GEPG) –**

Es el resultado de la relación entre la cantidad de alumnos de posgrado por el total de alumnos (licenciatura y posgrado). El indicador mide el compromiso de la universidad en mantener sus programas y cursos de posgrado *stricto sensu*, en relación con toda actividad educativa.

### **Concepto CAPES/MEC para el Posgrado (CAPES)**

Mide la calidad de los cursos de posgrado *stricto sensu* con base en la metodología de la evaluación de la CAPES. Corresponde al promedio del concepto de todos los programas acreditados.

### **Índice de Calificación del Cuerpo Docente (IQCD)**

Refleja el nivel de calidad del cuerpo docente de acuerdo con el mayor número de titulaciones, pues es el resultado del promedio ponderado donde los profesores, doctores, maestros especializados y solamente graduados poseen pesos 5, 3, 2 y 1, respectivamente.

## **Tasa de Éxito en la Licenciatura (TSG)**

Este indicador mide el grado de retención de alumnos durante todo el curso, inversamente al índice de deserción. Corresponde al total de diplomados por el total de ingresados.

Tomando en cuenta las modalidades de evaluación presentadas en el informe de la CNRES (MEC, 1985), paralelamente a esos indicadores de desempeño listados y al ENC-1995, sustituido posteriormente por el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE-2004), se constata que existe una armonía entre sus diversas dimensiones evaluativas. Se puede establecer una relación directa con la evolución histórica del proceso evaluativo de educación superior, pues la mayoría busca medir los aspectos ya abordados en 1985, con algunas adaptaciones en las variables, conforme se ha detallado en la Tabla 12.

Se percibe también que la mayoría de los indicadores instituidos por el TCU corresponde a algunos de los ya presentados por el PAIUB, además de las orientaciones en cuanto al cálculo de algunas variables primarias: equivalencia de carreras para diferenciar a los alumnos de niveles distintos, y de carga horaria para diferenciar los regímenes de los profesores y funcionarios.

A título de ejemplo, se muestran -en la tabla 12- los indicadores de desempeño de la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP), en el ciclo escolar 2003-2012.

El referido ciclo escolar de indicadores de desempeño -previsto en la Decisión Plenaria 408/2002- se encuentra publicado en el sitio de la red web de cada una de las universidades federales brasileñas enlistadas en la tabla 1. Analizar los indicadores de cada una de ellas se vuelve tarea habitual de sus gestores.

Tabla 12 – Indicadores de desempenho UFOP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
PRÓ-REITORIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

INDICADORES DE DESEMPENHO  
Série Históricas 2003-2012

Indicador	Ano =>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Custo Corrente (sem HU)		45.567.440,22	54.649.107,12	60.407.865,01	76.861.273,46	84.348.445,58	107.231.827,71	126.833.059,81	162.391.432,97	154.671.414,63	209.108.165,88	244.529.905,29
AgE		6.866,11	6.466,25	6.712,59	6.469,36	6.955,16	7.480,42	11.423,00	11.178,00	10.295,00	11.205,00	11.826,00
AppTI		604,00	716,00	742,00	852,00	1.040,00	1.096,00	1.580,00	1.724,00	1.796,00	1.854,00	1.980,00
Aluno Equivalente		7.470,11	7.182,25	7.454,59	7.321,36	7.995,16	8.576,42	13.003,00	12.902,00	12.091,00	13.060,00	13.869,64
I. Custo Corrente/Aluno Equivalente (Sem HU)		6.098,87	7.808,81	8.103,46	10.488,22	10.548,86	12.603,10	9.764,14	12.688,63	12.782,28	16.011,36	17.830,68
AgTI		4.240,52	4.129,03	4.116,64	3.797,00	4.094,83	4.532,00	6.783,00	6.628,00	6.142,00	5.631,00	5.650,00
AppTI		604,00	716,00	742,00	852,00	1.040,00	1.096,00	1.580,00	1.724,00	1.796,00	1.854,00	1.980,00
Aluno Tempo Integral		4.844,52	4.845,03	4.858,64	4.649,00	5.134,83	5.628,00	8.363,00	8.352,00	7.938,00	7.485,00	7.694,00
Número de Professores		430,50	441,00	412,50	508,50	536	545	707,5	842	828,5	860	887,5
II. Aluno Tempo Integral/Professor		11,26	10,88	11,78	9,14	9,68	10,33	11,82	8,82	8,68	8,70	8,87
AgTI		4.240,52	4.129,03	4.116,64	3.797,00	4.094,83	4.532,00	6.783,00	6.628,00	6.142,00	5.631,00	5.650,00
AppTI		604,00	716,00	742,00	852,00	1.040,00	1.096,00	1.580,00	1.724,00	1.796,00	1.854,00	1.980,00
Aluno Tempo Integral		4.844,52	4.845,03	4.858,64	4.649,00	5.134,83	5.628,00	8.363,00	8.352,00	7.938,00	7.485,00	7.694,00
Número de Funcionários		776,00	760,00	741,00	769,00	763,50	776,20	911,95	1.240,65	1.281,80	1.419,05	1.459,40
III. Aluno Tempo Integral/Funcionário		6,24	6,38	6,68	6,06	6,73	7,26	8,17	6,73	6,18	6,27	6,27
Número de Funcionários		776,00	760,00	741,00	769,00	763,50	776,20	911,95	1.240,65	1.281,80	1.419,05	1.459,40
Número de Professores		430,50	441,00	412,50	508,50	536,00	545,00	707,50	842,00	828,50	860,00	887,50
IV. Funcionário/Professor		1,80	1,72	1,80	1,61	1,42	1,42	1,28	1,47	1,66	1,66	1,64
AgTI		4.240,52	4.129,03	4.116,64	3.797,00	4.094,83	4.532,36	6.783,00	6.628,00	6.142,00	5.631,00	5.650,00
Ag		4.684,50	4.710,00	4.926,00	4.935,00	5.052,5	5.458,50	6.559,00	7.982,50	9.244,50	9.532,00	10.631,00
V. Grau de Participação Estudantil (GPE)		0,81	0,88	0,84	0,77	0,81	0,83	1,08	0,83	0,88	0,68	0,63
Alunos de Pós-Graduação		302	358	371	426	520	548	790	862	898	927	990
Alunos de Graduação		4.684,50	4.710,00	4.926,00	4.935,00	5.052,50	5.458,50	6.559,00	7.982,50	9.244,50	9.532,00	10.631,00
VI. Grau de Envolvimento em Pós-Graduação		0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,11	0,10	0,08	0,08	0,08
Conceito CAPES/MEC - somatório		33	37	37	47	60	64	75	94	104	120	114
Número de cursos de Pós-graduação		9	10	10	13	16	17	21	25	28	32	28
VII. Conceito CAPES/MEC para a Pós-Graduação		3,67	3,70	3,70	3,82	3,75	3,78	3,76	3,78	3,71	3,75	4,07
Docentes doutores (peso 5)		1.125,00	1.225,00	1.235,00	1.455,00	1.540	1.625	2.040	2.430	2.195	2.615	2.835
Docentes mestres (peso 3)		312,00	330,00	300,00	507,00	477	465	639	804	768	861	873
Docentes com especialização (peso 2)		70,00	64,00	66,00	60,00	48	36	0	32	20	42	36
Docentes graduados (peso 1)		72,00	66,00	53,00	47,00	48	55	89	75	0	33	15
TOTAL		1.579,00	1.685,00	1.654,00	2.069,00	2.113,00	2.181,00	2.768,00	3.341,00	2.983,00	3.551,00	3.759,00
Docentes doutores		225,00	245,00	247,00	291,00	308	325	408	486	439	523	567
Docentes mestres		104,00	110,00	100,00	169,00	159	155	213	268	256	287	291
Docentes com especialização		35,00	32,00	33,00	30,00	24	18	0	16	10	21	18
Docentes graduados		72,00	66,00	53,00	47,00	48	55	89	75	0	33	15
TOTAL		436,00	453,00	433,00	537,00	539,00	553,00	710,00	845,00	705,00	864,00	891,00
VIII. Qualificação do Corpo Docente		3,82	3,72	3,82	3,86	3,82	3,84	3,80	3,86	4,23	4,11	4,22
Número de Diplomados		868	783	763	664	718	851	1.024	899	777	876	943
Número Total de Alunos Ingressantes		818	1015	1025	988	1031	1.183	1.201	1.107	1.163	1.388	1.801
IX. Taxa de Sucesso na Graduação		106,11%	77,14%	74,44%	67,21%	69,84%	71,84%	85,26%	81,21%	66,81%	63,26%	62,38%

#### **4.4 Fundamentación Teórica**

Para la elaboración de su diagnóstico, el Tribunal de Cuentas de la Unión, Brasil, presta atención al cálculo de costo, absteniéndose de cualquier preocupación por medir el retorno de la universidad a la sociedad y al individuo. Sin embargo, el ítem 8.3 de la Decisión anteriormente citada, brinda orientación para que las entidades establezcan planes de acción, con vistas a perfeccionar los indicadores. Es necesario advertir que la metodología propuesta por la auditoría operacional del Tribunal de Cuentas de la Unión es un paso muy importante en el intento de determinar, de forma más precisa, criterios de desempeño de las Instituciones de Educación Superior.

Frente a eso, la presente investigación tiene por finalidad el desarrollo y la aplicación de una metodología para el cálculo del costo-alumno en una institución federal de educación superior. Se trata de una contribución para el perfeccionamiento de la metodología del cálculo del indicador costo corriente por alumno. A pesar de que el texto se limite a las observaciones sobre uno de los indicadores propuestos, los autores consideran que todavía es posible hacer mejoras en los otros indicadores. La atención del texto para con uno solo de los indicadores, se debe al hecho de que ese índice es el más polémico, además de ser el que presenta mayores dificultades en su obtención.

Para el cálculo del costo-alumno se hace necesario el desarrollo de un sistema de información con metodología aplicable a un organismo público de educación. Ese sistema debe permitir la adecuada disponibilidad de los recursos por unidades, volviendo más efectivo su control a través de las atribuciones de responsabilidades y la evaluación del desempeño. En el momento en que los gastos de la educación sean segregados y atribuidos a sus respectivas causas, será posible obtener informaciones de cuántos de los recursos presupuestales están siendo aplicados a la educación y cuáles de esos recursos son utilizados por las actividades de soporte.

El trabajo está dividido en cinco secciones. Después de esta introducción, se presenta la revisión de la literatura sobre los beneficios y los costos de la educación. En la tercera sección se describe el origen de los datos y la metodología propuesta, desarrollada para una institución de educación superior pero susceptible de aplicación para las demás. La próxima sección

relata los resultados de la metodología en el cálculo del costo-alumno. Finalmente, la quinta sección presenta las conclusiones y algunas recomendaciones.

#### **4.5 Revisión de la literatura**

La educación es una de las áreas gubernamentales en que los gastos han crecido de forma rápida en las últimas décadas (Landon, 1999). Ese rápido crecimiento hizo que surgiera la necesidad de mejorar los controles sobre la utilización de los recursos educacionales. Landon discute los efectos de la descentralización del control de los gastos, transferido de un nivel de gobierno a otro, o a la dirección de la escuela. Este es un asunto muy importante que refiere a la autonomía universitaria, desde hace tiempo buscada por las universidades brasileñas de educación pública (Fávero, 1999). Diversos estudios han mostrado la importancia de ese control y la posibilidad de éxito, por ejemplo, Siphambe (2000) calculó la tasa de retorno para el nivel secundario y para la licenciatura universitaria en Botsuana.

Estos estudios generalmente eligen entre dos alternativas teóricas: de la producción o de la demanda. El punto de vista de la demanda enfatiza la externalidad de los costos educativos. Conforme Psacharopoulos (1996), el problema de la externalidad es otra denominación para nuestra ignorancia de lo que realmente determina el crecimiento económico. Ese autor ha producido una serie de trabajos sobre la tasa de retorno de la educación, y muestra que éste es más elevado en el sector privado que en el sector público y que se reduce con el aumento en el nivel de escolaridad, o sea, el retorno de la educación primaria es más elevado que el de la educación universitaria. La tasa de retorno es más elevada en los países en desarrollo y para las personas de sexo femenino (Siphambe, op. cit.).

La metodología ha sido aplicada en diferentes países para determinar el retorno obtenido por alumno para un año adicional de estudios. Para Brasil este estudio fue realizado por Griffin y Edwards (1993). En España por ejemplo, un año adicional de estudios aumenta el lucro en 8,4% -conforme Alba-Ramírez y Segundo (1995)-. La OECD (*Organisation for Economic Co-operation and*

*Development*) ha utilizado la tasa de retorno de la educación universitaria basada en el futuro flujo de lucro del alumno y de los costos adicionales con la licenciatura, incluyendo los costos de oportunidad. Y compara el retorno obtenido por quien posee licenciatura con el de quien posee nivel secundario (Wagner, Smith y Healy, 2000). Se puede notar que en ese caso, la atención está centrada en el alumno y no en la institución de educación.

Se han realizado estudios sobre el efecto de la educación en la economía. Binder (1999), en su estudio sobre la educación en México durante la recesión, utilizó el costo de oportunidades del alumno y observó que la mejora de los indicadores educacionales en la década de 1980 se debió en parte a la caída de ese costo. Phelps (1998) estudió el efecto de la universidad en la comunidad local. Otra alternativa, desde el punto de vista de la demanda, es la utilización de medidas de valor adicional de la educación (Ladd y Walsh, 2002).

El punto de vista de la producción centra su atención en la determinación de los costos al producir un determinado nivel de escolaridad. Mide por tanto los recursos dispuestos para ofrecer la educación (Eicher, 2000).

Según Amaral (2002), se debe tener clara la distinción entre “costo por estudiante” y “costo del alumno”. El primero es el resultado de la división del volumen total de recursos aplicados en la institución por el número total de alumnos, y el segundo procura averiguar cuánto costó la formación de un estudiante. Este autor presenta el caso de Argentina, donde el número de estudiantes que ingresaron en las universidades que abrieron la inscripción triplicó en dos años (1983-1985). La consecuencia inmediata fue una reducción en el costo por estudiante debida al aumento en el número de estudiantes matriculados. Con esto, se esperaba que el número de graduados aumentara considerablemente. Sin embargo, el aumento en el número de graduados fue reducido: en 1985, eran 30.873 estudiantes graduados, y en 1991, 33.287. Así, Argentina mejoró el “costo por estudiante” pero el “costo por graduado” probablemente aumentó, a pesar de haber mantenido el número de graduados, pues la expansión de matrículas exigió más edificios, más profesores, técnicos e infraestructura académica.

La contabilidad de costos ha sido utilizada para la evaluación universitaria junto con la auditoría externa. La dosis ha variado de país en país,

a pesar de ser la medida más utilizada en los procesos de evaluación en países desarrollados (Trinczek y West, 1999; Hostmark Tarrou, 1999).

En lo que se refiere a los costos, Burton (2000) destaca que la información debe ser apropiada, relevante, tempestiva, bien presentada y precisa para facilitar el trabajo a los gestores en los procesos de planificación, control y toma de decisiones.

La planificación abarca el desarrollo de objetivos y la preparación del presupuesto para alcanzarlos. La elaboración del presupuesto implica la elección de las alternativas que mejor representen los objetivos de la institución. Para Kaplan y Cooper (1998), la utilización de informaciones de costo en ese proceso refleja los recursos que necesitan ser utilizados para ofrecer servicios o productos. El proceso de control busca asegurar que el plan esté siendo seguido. Shank y Govindarajan (1997) creen que a través del análisis de desempeño, las informaciones de costo señalan dónde es necesario realizar mejoras de calidad y eficiencia.

Para estos autores, en el proceso de toma de decisiones, las indagaciones de costo consisten en la disponibilidad de informaciones relevantes que puedan auxiliar -principalmente a los gestores- a decidir sobre inversiones, estructuración de procesos eficientes y eficaz distribución de servicios para los mercados y público-objetivo. Por tanto, la contabilidad de costos tiene la función de suplir la administración de una institución con datos que representen el aumento de recursos utilizados para ejecutar las varias fases de su proceso operacional.

A pesar de que la obtención de los costos universitarios se ha realizado tradicionalmente a través de la contabilidad de los mismos, existen estudios disponibles que toman como base el presupuesto público (Tsakloglou y Antoninis, 1999).

En ese sentido, Burton (2000) resalta que presupuesto y costeo son dos abordajes diferentes para la determinación de los fondos necesarios para las actividades educativas. El presupuesto se centra en la asignación de recursos disponibles, mientras que los sistemas de costo utilizan la información de los recursos necesarios para la realización de ciertas actividades académicas.

El uso del presupuesto significa que la cuestión fundamental es más bien “cómo se destinan los recursos disponibles” y no “cuánto cuesta”, que se

respondía más apropiadamente a través de la contabilidad de costos. Jones, Thompson y Zumeta (1986) critican la utilización del presupuesto como instrumento de control y explican las resistencias a las alternativas de control del mismo en la educación superior.

En el proceso de elaboración, implementación y utilización de un sistema de información, es necesario determinar inicialmente cuáles son las características específicas del sector de educación. Las principales son las siguientes:

i) la educación superior es un sector de la economía caracterizado por costos crecientes (Jones, Thompson y Zumeta, 1986);

ii) existe una alta representatividad de los costos indirectos, lo que vuelve impracticable la utilización de sistemas de costeo basados en los costos variables (Burton, 2000; Doost, 1997). Doost estima que los costos directos representan 1/5 de la Clemson University, Estados Unidos;

iii) la importancia del gasto con los salarios de los profesores hace que varias propuestas de medición de costos tomen por base este ítem (Allen y Shen, 1999). Harbinson y Hanushek (en: Pritchett y Filmer, 1999) utilizan el salario del profesor como base de comparación en su trabajo sobre educación en el Nordeste de Brasil. Aduol (1999, 2001) presenta un modelo para estimar el costo unitario y la necesidad de funcionarios en los programas de las universidades, por considerar que el costo-alumno depende en gran parte del funcionario académico y de la relación funcionario-estudiante para determinados programas académicos;

iv) existe una clara interferencia de la calidad de la educación en la estructura de costos -la misma debe ser ajustada a esa variable-. En ese caso, ocurre un *trade-off* entre calidad y costos (Koshal y Koshal, 1999; Duncombe e Yinger, 2000; Koshal, Koshal y Gupta, 2001; Dundar y Lewis, 1999); Koshal y Koshal (1999) controlan la calidad en la función de costo;

v) la investigación tiene un papel relevante en la estructura de costo. Ya fue constatado que universidades con mayores vocaciones para la investigación poseen mayores niveles de costo-alumno (Koshal y Koshal, 1999);

vi) el costo de una institución de educación está influenciado por la existencia de programas de posgrado, particularmente Maestría y Doctorado (Koshal y Koshal, 1999);

vii) ocurre la economía de gama y la economía de escala (Dundar y Lewis, 1999);

viii) presencia de una amplia gama de actividades, algunas no necesariamente vinculadas a la educación (Doost, 1997). Además, en algunas de esas actividades existe un reflejo en la educación, como en el caso de las actividades de investigación, pero hay una gran dificultad de segregación;

ix) el costo marginal de las carreras ofrecidas por la institución de educación es diferente de acuerdo al nivel. Una carrera de posgrado posee un costo marginal menor que el de una carrera de Licenciatura (Koshal, Koshal y Gupta, 2001);

x) instituciones de educación geográficamente descentralizadas poseen una estructura de costo más elevada como resultado de la necesidad de actividades de apoyo (Hostmark Tarrou, 1999); y

xi) universidades con mayor infraestructura de apoyo al alumno, como por ejemplo alojamiento, biblioteca, computadoras, entre otros, tendrán un costo unitario por alumno superior a aquellas cuya infraestructura de apoyo es menor (Eicher, 2000; Anthony, 1999).

Esos hechos generan como consecuencia una gran variación en los costos razonados entre las universidades. Dundar y Lewis (1999) encontraron una diferencia de hasta diez veces en el costo de diferentes entidades -el promedio estimado fue de US\$ 1,623 en 1991-. Rozada y Menendez (2002) encontraron un valor aproximado de US\$ 2,000 para el costo universitario en Argentina.

Las diferencias culturales, económicas y políticas entre países y unidades federativas deben ser consideradas cuando se realiza la comparación entre universidades. A pesar de ello, en algunos países todavía continúan utilizando el costo por alumno para comparar diferentes universidades, ayudando a las instituciones con una estructura menos eficiente (Trinczek y West, 1999).

La complejidad en la determinación del costo es todavía mayor cuando se consideran los valores del activo permanente. En las instituciones donde la base de datos son los valores del presupuesto público, esa cuantía precisa ser estimada. Tsakloglou y Antoninis (1999) utilizaron el promedio móvil de las inversiones realizadas en los últimos diez años. Evidentemente esa es una aproximación, una vez que los valores de los activos no están disponibles. Tal hecho también fue observado por Daneshvary y Claurette (2001). Sin embargo, aún utilizando esas informaciones es preciso tomar en consideración la necesidad de tratamiento de las mismas a la luz de la inflación. Tsakloglou y Antoninis (1999) por ejemplo, utilizan indexadores para reducir el impacto de la inflación en la mensuración de costo.

La metodología utilizada para la determinación del costo por alumno en instituciones públicas federales de educación superior en Brasil será presentada en el siguiente apartado.

#### **4.6 Metodología aplicada**

Para el cálculo del costo-alumno de la institución estudiada se utilizó como base primaria de datos las informaciones del presupuesto de la institución, discriminado por centro de costo y por rúbrica presupuestal. A pesar de que la metodología ha sido desarrollada para una universidad federal específica (Universidad Federal de Ouro Preto), su utilización puede llevarse a cabo para todas las demás entidades.

La primera depuración será eliminar -como recomienda el Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil, 2000, 2002)- los ítems vinculados al gasto del capital (código SIAFI 449000), jubilaciones (código SIAFI 319001), sentencias judiciales (código SIAFI 319091) y pensiones (código SIAFI 319003). También serán excluidas las indemnizaciones (código SIAFI 319094).

Igualmente, serán retirados los valores totales de los centros de costos que no posean vínculo con la actividad fin de la universidad. Un ejemplo se refiere al sector que cuida de los inmuebles de la institución, denominado Ayuntamiento del Campus. Junto con esas exclusiones será realizado un análisis exhaustivo para identificar y segregar los valores vinculados a la actividad de educación. En ese sentido merecen ser destacados cuatro centros de costos que reciben un tratamiento especial.

El primer caso se refiere a una facultad que recibirá recursos del Ministerio de la Educación por el valor de dos millones de reales, para una investigación de campo a ser realizada para evaluar un determinado programa de gobierno en todo el país. Por no representar un gasto en la educación, ese valor será totalmente excluido de los cálculos a ser realizados, se considerará solamente la parcela presupuestal usual.

El segundo caso es semejante: una unidad académica posee un convenio con Petrobras para la realización de investigaciones, por no tener vínculo con la educación, tales recursos también serán desconsiderados.

La tercera situación se refiere al sector responsable del proceso selectivo de la institución. Ese centro de costo también ejecuta procesos selectivos para terceros -esto lo convierte en una importante fuente de recursos para la universidad-. En tal caso sólo será considerado el valor correspondiente a la parcela proporcional.

El cuarto caso corresponde al hospital universitario que además de funcionar como hospital-escuela también brindara atención a la población carente. De la misma forma que con la unidad responsable de la selección de alumnos de la institución, se considerará del Hospital solamente la parcela proporcional, a través de la representación matricial (1):

$$\begin{pmatrix} \hat{p}_i \\ 1 - \hat{p}_i \end{pmatrix} \times c_j \tag{1}$$

siendo:

$\hat{p}_i$  = proporción relacionada a la educación de la unidad  $i$

$c_j$  = costo de la unidad  $i$

Se toma en consideración la primera línea de la matriz resultante que corresponderá a los valores vinculados a la educación del Hospital y de la unidad responsable de la selección de los alumnos.

(1)

Para segregar las actividades de educación de las de investigación y de extensión, se utilizará la siguiente representación matricial (2):

$$h_t = \begin{vmatrix} d_e & d_p \end{vmatrix} \times \begin{vmatrix} h_e \\ h_p \end{vmatrix} \quad (2)$$

siendo:

$h_t$  = capacidad horaria total

$d_e$  = número de docentes con dedicación exclusiva

$d_p$  = número de docentes con dedicación parcial

$h_e$  = carga horaria anual del docente con dedicación parcial

Para determinar la proporción del esfuerzo realizado por la institución de educación -segregadas las otras actividades, en especial las administrativas, de investigación y de extensión-, se utilizará el número de créditos ofrecidos, transformado en horas en relación con la capacidad horaria total ( $h_t$ ). En ese caso, será realizada una estimación de las horas del cuerpo docente dedicadas a esa actividad. La proporción obtenida será multiplicada por la suma de cada centro de costo para obtener el costo total de la institución para la educación ( $C_T$ ).

La segunda parte del cálculo del costo-alumno con respecto a la determinación del número de alumnos, deberá componer el denominador de la expresión. Se creará una tabla (ver por ejemplo tabla 1) para el cálculo de los alumnos de graduación equivalentes de tiempo integral, esto es, los alumnos que cursaron 24 o más créditos por semestre (conforme a la metodología del TCU, Brasil, 2000, 2002). Los alumnos que no cursan ese número de créditos, serán convertidos al equivalente de tiempo integral y sumados a los alumnos de tiempo integral. Los cálculos serán efectuados independientemente de acuerdo con las siguientes áreas: Área 1 (artes, ciencias humanas, ciencias sociales aplicadas,

letras y lingüística), Área 2 (ciencias agrarias, ciencias biológicas, ciencias exactas, de la tierra e ingeniería), y Área 3 (ciencias de la salud).

Tabla 12 - Número de alumnos de licenciatura relacionado al número de créditos

Número de créditos	Área 1	Área 2	Área 3
Superior a 24			
23 créditos			
22 créditos			
	...	.	.

Fuente : UFOP

La tabla 12 será transformada en dos matrices: la primera, denominada matriz **N**, refiere al número de alumnos para cada categoría; la segunda, denominada matriz **P**, se obtiene a partir de la primera columna de la tabla, corresponde proporcionalmente al número de créditos en relación con el número considerado como mínimo ideal (24 créditos, conforme Brasil, 2000). Para la determinación del número de alumnos será efectuada la operación matricial (3).

$$P^T \times N \quad (3)$$

Siendo  $P^T$  = matriz transpuesta a la proporción del número de crédito en relación con el ideal. Como la matriz **P** es una matriz con una columna y **j** líneas, y **N** una matriz de 3 columnas y **j** líneas, el resultado de la multiplicación corresponde a una matriz con una línea y tres columnas. La matriz resultante presentará el número de alumnos equivalentes en cada una de las áreas. El número de alumnos de licenciatura es la mera suma de las columnas del resultado obtenido en (3).

Siendo:

$n_g$  = número de alumnos de la licenciatura, obtenido conforme al cálculo presentado anteriormente;

$n_e$  = número de alumnos de las carreras de especialización;

$n_m$  = número de alumnos de los cursos de maestrías;

$n_d$  = número de alumnos de los cursos de doctorados; y

$n_r$  = número de alumnos de residencia médica.

El número de alumnos equivalentes será obtenido a través de la representación matricial (4):

$$n = \begin{vmatrix} 1 & 1 & 2 & 2 & 2 \end{vmatrix} \times \begin{vmatrix} n_g \\ n_e \\ n_m \\ n_d \\ n_r \end{vmatrix} \quad (4)$$

Luego, el costo alumno es dado por  $C_T/n$ . El desafío del trabajo será el de presentar los resultados a obtenerse mediante la utilización de esa metodología en la Universidad Federal de Ouro Preto, para el período 2008 al 2010.

#### 4.7 Resultados esperados

Este trabajo representa un importante avance en los estudios del área pública relacionados a la apuración de costos en instituciones de educación superior. La consistente revisión bibliográfica y la metodología propuesta para la apuración del costo-alumno constituyen una relevante contribución para superar las dificultades de control de los costos educativos.

El estudio empírico resaltaré la complejidad de mensurar y segregar los costos en estas instituciones. Por ello, a pesar de la relevancia del presente estudio, se observa la necesidad de perfeccionarlo. El valor de las inversiones del capital no será considerado en la metodología propuesta. En las próximas investigaciones ese valor podrá ser estimado a partir del promedio móvil de las

inversiones realizadas en los últimos diez años -ejemplo en Tsakloglou y Antoninis (1999)-.

Tabla 13 - Los indicadores segregados por las modalidades de evaluación - CNRES

Modalidades de evaluación expuestas por la CNRES (1985)	Indicadores propuestos por el PAIUB (1993)	Indicadores instituidos por el TCU y por el SINAES
<b>Evaluación de las carreras</b>	<b>Costo por alumno</b> <b>Alumno/docente</b> Grado de Participación Estudiantil Concepto de Maestría Concepto de Doctorado Tasa de Éxito en la Licenciatura	<b>Costo Corriente/Alumno Equivalente</b> Alumno Tiempo Integral/Profesor Grado de Participación Estudiantil Grado de Involucramiento con el Posgrado <b>Concepto CAPES/MEC para el Posgrado</b> Tasa de Éxito en la Licenciatura
<b>Evaluación de los alumnos</b>	-	<b>Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes</b>
<b>Evaluación de los profesores</b>	<b>Índice de titulación del cuerpo docente</b>	<b>Índice de Calificación del Cuerpo Docente</b>
<b>Evaluación didáctico-pedagógica de la educación</b>	-	<b>Nota de Organización Didáctico Pedagógica</b>
<b>Evaluación de servidores técnico-administrativos</b>	<b>Alumno/Funcionario</b> Funcionario/Docente	<b>Alumno/Funcionario</b> Funcionario/Profesor
<b>Evaluación de las carreras</b>	-	-

Fuente: Datos de la investigación

El encuadramiento en las modalidades de evaluación muestra que los indicadores propuestos por el TCU englobaron las mismas dimensiones evaluativas contempladas por los índices propuestos por el PAIUB. La novedad en la lista de indicadores del TCU reside solamente en el indicador “Grado de Involucramiento con el Posgrado”. En la modalidad “evaluación de las carreras”, se prevé una evaluación de los recursos físicos de las IES, que podría ser una medida para verificar la capacidad de infraestructura a disposición de los alumnos, lo que en un primer análisis sería importante para sus desempeños. En esta línea, existe la ausencia de una medida para el control de los gastos o salidas de capital, que utilizara las cuentas en el SIAFI, referentes a todos los

activos permanentes registrados en las IFES. Ese indicador permitiría saber si el volumen de gastos efectuados en inversiones está trayendo su debido retorno en la calidad de los resultados.

La utilización de un indicador para el control del patrimonio -que sería medido con valores de adquisición sin las debidas correcciones de tiempo y de valor de mercado- no tendría mucho significado si no existiera la reciente obligatoriedad de realización de depreciación patrimonial en el sector público.

Cabe mencionar todavía que el ENADE y la Nota de Organización Didáctica Pedagógica (NO), ambos del SINAES, comportan otras dos modalidades, que dejan fuera sólo la evaluación de las carreras, por eso la idea de usar los indicadores del SINAES como complemento a los del TCU -que no enlistó una medida evaluativa para la calidad de la licenciatura-. Entre tanto, la NO será utilizada en la presente investigación porque su evaluación es realizada por los discentes, sin la existencia de una estandarización sistemática de criterios preestablecidos -como hace la CAPES-, lo que acaba imputando un carácter muy subjetivo al resultado.

Referente a la modalidad carrera, cabe comentar que el Ranking Universitario Folha (RUF), divulgado en octubre del 2012, consideró este tipo de evaluación a través de la consulta -acerca del origen de los profesionales- a ejecutivos de recursos humanos de empresas e instituciones nacionales.

Para suplir esta carencia evaluativa del producto cualitativo de la licenciatura, se optó por utilizar el SINAES -un sistema legalmente instituido en el país-, cuyo objetivo primordial es la mejora de la calidad de la educación superior (Brasil, 2004). Y el IDD (Índice de diferencia entre los desempeños estimado y observado) mostró ser la mejor medida para representar la calidad del producto de la licenciatura, pues deja ver qué tanto la institución agregó a sus graduados, considerando su desempeño al entrar en la universidad y al salir de ella -además de las características de los alumnos y de las instituciones que supuestamente interfieren en el desempeño de los mismos-.

De esta forma, el desempeño esperado es calculado con base en la utilización de los coeficientes provenientes de la aplicación de la regresión lineal de esas variables. En otros casos, hubo una inversión en el indicador “Alumno Tiempo Integral” por “Funcionario Equivalente” para la verificación de la carga administrativa de la universidad, considerando que esta medida tiene relación con

el costo y, por tanto, se trata de un insumo cuya orientación inicial para evaluar el desempeño es reducirlo. Así, su concepción teórica debería implicar una mayor o menor cantidad de funcionarios que, en este caso, es medida por alumno.

#### **4.8 Metodología de investigación**

Se trata de un trabajo exploratorio a ser realizado con documentos sin corte científico (informes de gestión) y en base a una indagación bibliográfica de la literatura acerca del tema en cuestión. La investigación se limita a las universidades federales por tratarse de IFES que poseen características muy similares en relación con sus objetivos (educación de licenciatura, investigación y extensión), con la pretensión de menguar algunas críticas (Polidori, 2009) que condenan la práctica de comparación de órganos que no tengan propósitos similares, como por ejemplo comparar las universidades que poseen posgrado, con los institutos que únicamente poseen licenciatura.

Se propuso, inicialmente, analizar 59 universidades federales enlistadas en el sitio del Ministerio de Educación. Sin embargo, hubo la necesidad de excluir algunas instituciones debido a la falta de datos -por haber sido creadas en el período de estudio, 2008 a 2010- para medir la gran mayoría de los indicadores, o por no contar con alumnos graduados, impidiendo verificar el índice de éxito en la licenciatura (TSG), y del ENADE concluyente (además de otros indicadores consecuentes con éste, como IDD).

La muestra está compuesta por 53 universidades federales. El período de tres años fue escogido para obtener datos que contemplaran la evaluación de todas las carreras, que ocurre trienalmente. Así, los años del 2008 al 2010 fueron utilizados por contar con datos recientes y de disponibilidad pública: sitios del TCU para los informes de gestión y del INEP para los indicadores del SINAES.

En lo referente a las variables del modelo, para el análisis de indicadores se utilizó el IDD en tanto índice de calidad de la licenciatura, como suplemento al conjunto instituido por el TCU, ya expuesto en la revisión de la literatura. La tabla 14 presenta la descripción de las diez variables y las clasifica entre insumos y resultados (inputs y outputs).

Tabla 14 – Indicadores del desempeño del modelo

INDICADORES	BASE	Sigla	Tipo
I) Costo Corriente / Alumno Equivalente	TCU	CustAl	Insumo
II) Alumno Tiempo Integral / Profesor Equivalente	TCU	AlProf	Insumo
III) Funcionario Equivalente / Alumno Tiempo Integral	TCU	FuncAl	Insumo
IV) Funcionario Equivalente / Profesor Equivalente	TCU	FuncProf	Insumo
V) Grado de Involucramiento Discente con Posgrado	TCU	GEPG	Insumo
VI) Índice de Calificación del Cuerpo Docente	TCU	IQCD	Insumo
VII) Grado de Participación Estudiantil	TCU	GPE	Resultado
VIII) Tasa de Éxito en la Licenciatura	TCU	TSG	Resultado
IX) Concepto CAPES/MEC para el Posgrado	TCU	CAPES	Resultado
X) Indicador de Diferencia entre el Desempeño esperado y el observado	INEP	IDD	Resultado

Fuente: Elaboración propia.

El método de análisis de las variables utilizó en principio las medidas de la estadística descriptiva para verificar la existencia de *outliers* y la dispersión de los datos en la muestra seleccionada. Posteriormente, la utilización del círculo de correlación con base en los dos factores de mayor autovalor (representatividad) permitió identificar las relaciones entre las variables y señalar los insumos más relevantes para la obtención de mejores resultados.

#### 4. 8.1 Análisis exploratorio

Los datos recogidos referentes a los índices de cada universidad federal en el período del 2008 al 2010 -representado por el promedio del trienio- se encuentran en el Apéndice A, y el respectivo análisis descriptivo puede ser observado en la tabla 15 a través de las principales medidas estadísticas.

Tabla 15 – Estadística descriptiva de los indicadores

Indicadores	Promedio	DP	Mediana	Mínimo	Máximo
CustAI	13.346,96	4.331,41	12.710,07	7.434,42	36.693,48
AIProf	11,5752	2,4908	11,5733	6,4033	16,3567
FuncAI	0,1255	0,0397	0,1139	0,0656	0,2324
FuncProf	1,4285	0,4481	1,3633	0,4900	3,2833
GEPG	0,1099	0,0779	0,1000	0,0130	0,4047
IQCD	3,9029	0,4404	3,9100	2,9000	4,8630
GPE	0,7826	0,1577	0,7733	0,5100	1,4040
TSG (%)	63,2472	16,0585	65,0000	10,1600	102,9633
CAPES	3,7851	0,5456	3,6747	3,0000	5,0733
IDD	1,9318	0,5567	1,9013	0,5923	3,4434

Fuente: Datos de la investigación

El indicador “costo por alumno” (CustAI) es una medida de costo con una metodología propia y orientada a los gastos corrientes, de forma que no se puede comparar con resultados de otras instituciones -o estándares preestablecidos de valores practicados en el mercado- para obtener la noción real de la carga de la educación superior para el gobierno. Su función, por tanto, se restringe a un acompañamiento periódico, que debe estar aliado a las consideraciones de crecimiento de infraestructura, valorización del dinero en el tiempo y resultados académicos, a fin de intentar producir una evaluación más fidedigna de la variable. Otra posibilidad, concretada por esta investigación, es la comparabilidad con otras unidades similares.

Cabe mencionar que la medida relativa por unidad de alumno minimiza algunas diferencias entre los portes de las universidades, sin embargo, la mayor o menor participación en programas de posgrado, por ejemplo, tiende a impactar positivamente en la variable, a medida que existen más gastos con bibliotecas, laboratorios e investigaciones, se espera que ese aumento corresponda a mejores resultados.

El indicador “alumno por profesor” (AIProf) no presenta datos atípicos y su cálculo también está basado en una metodología específica, no debiendo ser confundido con la meta de 18 alumnos por profesor para los cursos presenciales, del Programa de Reestructuración y Expansión de las Universidades (REUNI), instituida por Decreto 6.096, del 24 de abril del 2007. El cálculo para el acompañamiento de esa meta -establecido por el MEC (2007)- considera solamente las carreras de licenciatura y hace, por consiguiente, una deducción del cuerpo docente referente al posgrado. El indicador mencionado utiliza datos de todos los niveles de las carreras y las debidas aproximaciones para los cálculos ya descritos de la totalidad de alumnos. De esta forma, muestra una medida aproximada de la carga del docente en las aulas de licenciatura y posgrado, así como en las orientaciones e investigaciones realizadas con los alumnos.

Sin embargo, y aunque no sea una comparación perfecta, se puede tentar una aproximación a ese valor, que es el único parámetro existente, conscientes de esa diferencia entre los métodos de cálculo. Los datos muestran que todas las universidades federales están abajo del nivel 18: el valor máximo fue de 16,35 (UFMG) y el mínimo de 6,4 (UFRB). Ese índice, además de su aspecto didáctico-pedagógico, puede ser también una base para mostrar la existencia de ociosidad y la posibilidad de aumento de vacantes.

El indicador “funcionario por alumno” (FuncAl), es la inversión del original “alumno por funcionario” (AlFunc) conforme fue explicado, de forma a observar el grado de costos en los recursos humanos que están siendo puestos a disposición por la universidad para generar su resultado.

El indicador “funcionario por profesor” (FuncProf) es el que presenta más datos atípicos: UFV (3,28); UFRA (2,87); UFLA (2,34); UFPB (1,98); UFRRJ (1,98) y UTFPR (0,49), debido a que las universidades federales mantienen índices bien concentrados cerca del promedio (1,4285). Aunque la cantidad de funcionarios y la de profesores se vean influenciadas por la de alumnos, la relación no es obligatoriamente lineal, pues mientras la primera trae una connotación de costos, la segunda refiere a un estándar didáctico-pedagógico conforme a lo discutido con los indicadores FuncAl y AIProf.

La UNIFESP presentó el grado de involucramiento con el posgrado (GEPG) con un índice atípico (0,4047) superior a los demás datos de la serie

recogida. Mientras mayor sea este índice, mayor es el compromiso de la universidad con la investigación, lo que constituye un factor muy importante para la evaluación de los *rankings* universitarios, tanto los internacionales como el nacional.

Dentro de los datos no atípicos, la UFRGS (0,2667) y la UFLA (0,2633) obtuvieron los mayores valores, mientras que la UNIVASF (0,0130) presentó el menor de ellos. Es importante señalar que este indicador denota la diferencia de orientación de las actividades en los diversos departamentos y facultades, o sea, evidencia si los trabajos en la universidad estuvieron más dirigidos a la licenciatura o al posgrado. Un valor bajo no es sinónimo de una licenciatura sin calidad, pero la existencia de programas de posgrado puede ser un factor de motivación para la licenciatura, e influir en mejores resultados de desempeño. Esta es una de las situaciones que se pretende investigar con la realización de este estudio.

El índice de calificación del cuerpo docente (IQCD) presentó un promedio de 3,9029, arriba del valor de referencia de 3,4510 -concerniente a la meta mínima para el 2020 del Plan Nacional de Educación-. Entre tanto, siete universidades federales todavía están próximas a ese valor: UFBA (3,3967); UNIVASF (3,3433); UTFPR (3,2733); UFRR (3,1000); UFAM (3,0333); UNIFAP (2,9767) y UFAC (2,9000). Los docentes que se destacaron con mayor calificación fueron los de la UNIFESP (4,8630); UFLA (4,7367); y UFSCAR (4,7033), que agrupan en su cuerpo docente una gran cantidad de doctores - índices próximos de cinco-.

Entre los indicadores del resultado, el grado de participación estudiantil (GPE) presentó solamente un dato atípico de la UNIFESP (1,404), que muestra poseer una tasa de integración curricular superior a la esperada de acuerdo con los datos de las demás universidades federales, pues mientras más alto es el índice, más profesionales están siendo puestos a disposición del mercado en menor tiempo. De entre los datos no atípicos se destacaron la UFCSPA (1,017) y la UFMG (1,01) en la cima, y la UNIVASF (0,51) en la base.

Los datos de las universidades federales para la tasa de éxito en la licenciatura (TSG) indicaron dos valores atípicos: la UFJF (102,9633) muy arriba de la serie, y la UNIVASF (10,16) muy abajo. Un índice arriba de 100% indica que hubo más diplomados de los que ingresaron en aquel grupo, pudiendo haber

ocurrido un aumento de repetidores de los años anteriores. Sin embargo, el valor de la UNIVASF carece de una indagación por representar una tasa muy baja para el indicador. Cabe mencionar que la meta constante en Brasil (2007) de 90% de la relación promedio de graduados de los cursos de licenciatura, ya está siendo cumplida en 2012 (cinco años después del Decreto), por las UFJF y UFTM (90,59), manteniéndose próximas la UFCSPA (89,33) y la UFMG (88,98), mientras que la UFAC (37,97) y la UFRA (38,85) son las más distantes, además de la citada UNIVASF.

El indicador CAPES no presentó valores atípicos, con el valor máximo para la UFRGS (5,0733), seguida por la UFRJ (4,9887) y la UFMG (4,9367). La UNIVASF, la UFAC y la UFRR presentaron el valor mínimo (3,0) para la acreditación de un programa de posgrado, y son universidades con el GEPG bajo, o sea, están más orientadas hacia la licenciatura.

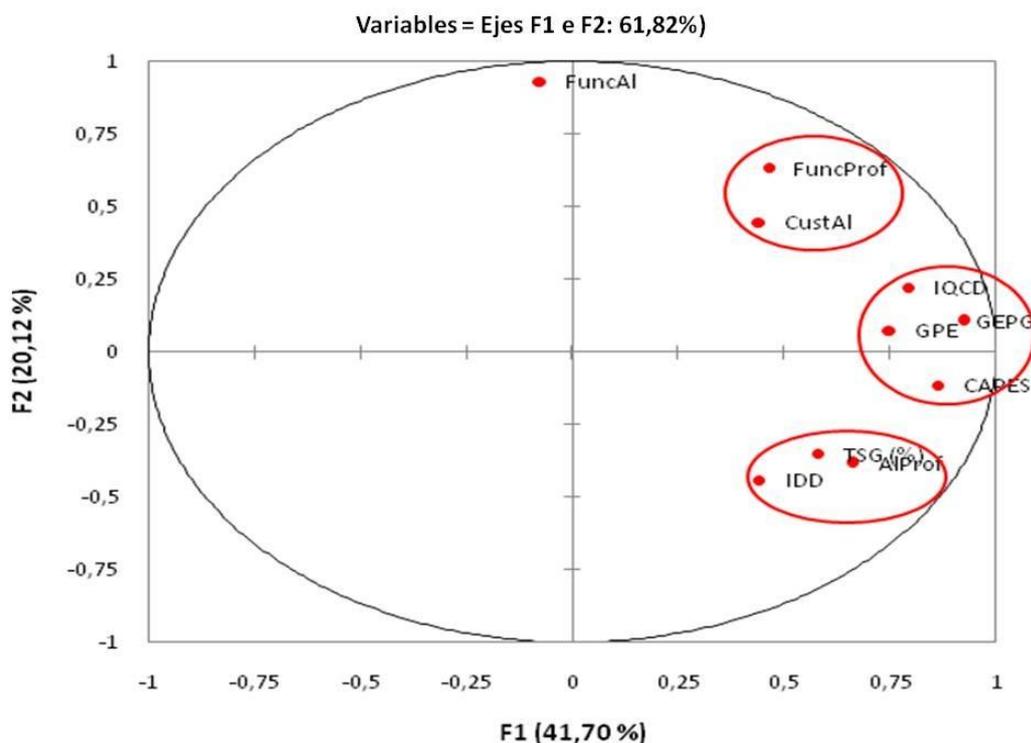
Con respecto al índice en la diferencia del desempeño (IDD), la UNIFEI (3,4434) se destacó con un resultado muy por encima de la serie recogida, y por tanto atípico, debido a que en los demás índices esta institución no configuró como una de las mejores. La UFRB (0,5923) y la UNIVASF (0,6082) también presentaron datos atípicos.

Cabe aclarar que la UNIFESP presentó datos atípicos (arriba de lo normal) en los indicadores CustAlt, GPE y GEPG. Si se observa la definición de esos índices, se nota cierta coherencia, pues el costo tiende a ser mayor para las unidades que tienen programas de posgrado, debido a la necesidad de instalación de unas capacidades de punta para la realización de investigaciones.

El análisis descriptivo de los datos mostró que algunas universidades federales se repiten en más de un indicador con los mayores (UNIFESP, UFRGS y UFMG) o menores índices (UNIVASF e UFRB), hecho que sugiere la existencia de una relación entre éstos, o sea, da indicios de que la presencia de mejores indicadores de insumos genera la obtención de un mejor desempeño.

Otra representación que permite investigar las correlaciones entre las variables en el espacio es el círculo de correlaciones, extraído del análisis de componentes principales, que puede ser observado en la figura 2.

Figura 2 – Círculo de correlaciones



Fuente: Datos de la investigación.

La aglutinación de indicadores sugiere la fuerte correlación existente entre éstos, que representarían medidas semejantes, o sea, si un indicador insumo aparece próximo de un resultado, éste es muy representativo para la obtención de ese producto. De esa representación que utiliza los dos componentes de mayor autovalor, se puede inferir que los indicadores de involucramiento con el posgrado (GEPG) y calificación docente (IQCD) son más relevantes para la obtención de los resultados de integración curricular (GPE) y CAPES; mientras que el alumno por profesor (AIProf) es más relevante para la tasa de éxito en la graduación (TSG) y para el índice de diferencia del desempeño (IDD), que también presentan buena correlación entre sí. El costo por alumno (CustAI) y el funcionario por profesor (FuncProf) también se ubican en la misma proximidad y -a pesar de no poseer una correlación alta entre sí- presentan medidas cercanas cuando están ordenados en esos dos componentes.

Otro resultado que se extrae del círculo es el hecho de que el “funcionario por alumno” (FuncAI) no influye los indicadores del resultado, pues su

coordinada en las abscisas -próxima del cero- sugiere la existencia de ineficiencia en la utilización de recursos humanos.

Para un análisis regional, la Tabla 16 presenta los datos por regiones geográficas. La región Sudeste posee una mayor cantidad de universidades federales (18), seguida por la del Nordeste (14), por ser las dos más pobladas. Se observa que la distribución espacial parece haber seguido un criterio mixto de población y extensión territorial, pues la región Norte que cuenta con apenas 26% de la población con la que cuenta la región Sur, posee la misma cantidad de universidades federales.

Tabla 16 – Cantidad de universidades federales y promedio de los indicadores por región geográfica

	Cantidad	Población	CustAI	AIProf	FuncAI	Func Prof	GEPG	IQCD	GPE	TSG	CAPES	IDD
SE	8	22.548.494	14.558,46	11,8656	0,1345	1,5838	0,1470	4,1922	0,8732	74,78	3,9634	2,0415
S	8	7.840.870	12.072,51	12,1094	0,1027	1,2641	0,1428	4,0135	0,8165	66,02	4,1264	2,4241
NE	14	17.973.413	12.697,27	10,9946	0,1324	1,3820	0,0806	3,7217	0,6929	54,79	3,6807	1,5147
CO	5	1.532.924	14.622,20	11,6333	0,1077	1,2587	0,0988	4,0867	0,7860	60,87	3,7500	2,1692
N	8	2.048.696	12.235,42	11,3675	0,1274	1,4313	0,0517	3,3438	0,6996	50,78	3,2475	1,7742

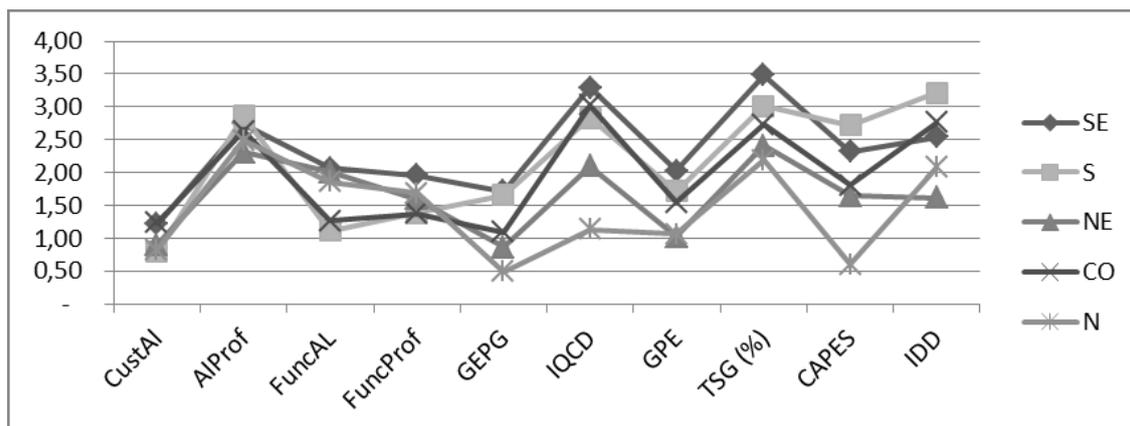
Fuente: Datos de la investigación.

El análisis de esos datos muestra que el indicador CAPES presenta un valor atípico en la región Norte, muy por debajo del estándar de la serie. Además, los indicadores CustAI, AIProf y FuncProf, no presentan diferencias significativamente discriminantes, mientras que con el IQCD y el CAPES esa distancia entre los datos es muy relevante. Las medidas del IQCD tienen una concentración más alta en las regiones Sudeste, Sur y Centro-oeste, mientras que en el CAPES eso ocurre en las regiones Sur y Sudeste.

La figura 3 presenta una visualización más detallada del promedio de los indicadores de cada región. Se observa que la región Sudeste presenta los mayores valores en casi todos los indicadores de insumos (excepto CustAI y AIProf), a pesar de eso, no presenta los mejores resultados CAPES e IDD, mientras la región Sur presenta los menores indicadores de costo (CustAI, FuncAI), el mayor índice AIProf y los mejores resultados CAPES e IDD. Este

fenómeno muestra que la existencia de mayores recursos (financieros y humanos) no repercute en la obtención de un mejor desempeño y sugiere que, a parte del costo, el indicador AIProf puede tener mayor relevancia para el resultado.

Figura 3 – Promedio de los indicadores por regiones demográficas, con datos estandarizados en una escala de 0 a 5.



Fuente: Datos de la investigación.

Además, puede destacarse que las regiones Norte y Nordeste alternaron los peores índices en el GEPG, IQCD y en los indicadores de resultado GPE, TSG, CAPES e IDD. El bajo desempeño en el TSG puede estar relacionado con el bajo grado de integración curricular medido por el GPE. Ya respecto al indicador CAPES, la región Centro-oeste tampoco presentó un buen promedio, lo que puede ser explicado por el bajo valor presentado también por las tres regiones del indicador GEPG. Sin embargo, ese resultado causa asombro debido a la buena calificación del cuerpo docente en el Centro-Oeste, considerando que el promedio en el IQCD es expresivo. Tal constatación puede estar relacionada con la necesidad de mejora en las prácticas de gestión de las actividades curriculares.

La lectura de esta gráfica permite concluir también que hay una relación entre las regiones que presentan los mejores resultados de sus universidades federales (Sudeste, Sur y Centro-Oeste) y la alta concentración en la renta nacional -medida por el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita- que se observa justamente en el llamado Centro-Sur del país. Según Cofecon (2011), esta región

posee áreas en la condición de alta y media renta, mientras que en el Norte-Nordeste predomina la situación de baja renta, con pocas regiones de media renta.

## 5. CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan los aspectos conclusivos finales, resultantes de la interpretación y el análisis, en el intento de sobrepasar los significados extraídos o percibidos directamente de las entrevistas, con el apoyo del referencial teórico o de los conceptos formales adecuados al objeto de estudio.

El presente trabajo consideró el tema de la gestión estratégica en las universidades, proponiéndose como objetivo principal la identificación de los principales mecanismos que colaboran para la implementación de ese modelo de gestión en las IES, tomando en consideración sus experiencias de evaluación institucional y de planificación estratégica. Como objetivos secundarios, se buscó verificar la importancia atribuida a la evaluación institucional en el proceso de gestión de las universidades y analizar los elementos institucionales que dificultan o facilitan el desarrollo de las actividades gerenciales.

Al desarrollar, proponer e implementar una metodología para el cálculo del costo-alumno en instituciones federales, tomando como base el estudio de caso de la UFOP, fue posible realizar una investigación relevante para el área de estudio, por englobar al sector público federal -cuyas instituciones analizadas alcanzan todo el territorio nacional- y, por lo tanto, verificar resultados amplios, inclusive en lo que refiere a posibles efectos del regionalismo.

Estas entidades públicas tienen el deber de dar cuentas de su administración a través del Informe de Gestión anual, bajo el enfoque del TCU, órgano de control externo que, al establecer la obligación de divulgar medidas de evaluación de la gestión, busca tener en cuenta los preceptos de la administración pública: transparencia, accountability, eficiencia y foco en el resultado.

La planificación estratégica es un instrumento fundamental para que las IES puedan sobrevivir en un ambiente de cambios rápidos, intensa competencia y desafíos. Por tanto, existe la necesidad de que esta planificación sea materializada en las diversas áreas que componen las instituciones. Para esto es necesario que sus gestores desarrollen acciones que viabilicen la integración entre la planificación y su implantación; entre la planificación y el pensamiento estratégico; entre el pensamiento y la acción estratégica. En este trabajo fueron

propuestas algunas acciones para unir el planear y el actuar estratégicos en las IES. Sin esta integración, cualquier esfuerzo desarrollado por las IES en el área se limita a un esfuerzo de programación institucional, de alto costo financiero, sin ninguna contribución para la mejora en el desempeño institucional.

A pesar de ser conocida la diversidad de la amplia actuación de las universidades federales, la identificación de factores latentes en los indicadores estudiados mostró la posibilidad de extender el análisis a todas las universidades de la muestra. En lo referente al conjunto de indicadores de calidad, fue posible identificar factores representativos de cada una de las actividades académicas. Entre los indicadores de gastos se constataron ciertas semejanzas que posibilitan agregar a ese rubro en las universidades las siguientes vertientes: gastos con la infraestructura, gastos complementarios, gastos corrientes y gastos financiados con recursos provenientes de la Tesorería.

Los resultados adelantados en la presente investigación muestran que, de forma general, los gastos corrientes realizados por las universidades federales de la muestra no coinciden con una mejor calidad de educación, tanto en el posgrado y en la licenciatura -con mayor intensidad- como en investigación -con intensidad menor-. Esto denota que las universidades con los mayores gastos corrientes probablemente presenten una calidad inferior en las actividades de educación e investigación al ser comparadas con las universidades con menos gastos en esa categoría.

De manera similar, tener mayores gastos complementarios no significa necesariamente mejor calidad en educación, principalmente en relación con los posgrados. Por otra parte, esos mismos gastos contribuyeron a una mejor calidad de las actividades de extensión de la universidad en los dos últimos años del análisis. También se constató una relación inversa, de menor dimensión, entre los consumos representados por los gastos financiados con recursos provenientes de la Tesorería y la calidad de la educación de la licenciatura y de la investigación. Tal resultado puede ser verificado por la significación de esos gastos en un máximo de cuatro modelos de explicación de calidad, de por lo menos dos años en el período analizado, mostrando la peor calidad de educación en la licenciatura

y en la investigación de las universidades con mayores desembolsos en los recursos asumidos directamente por la Tesorería Nacional.

Del mismo modo, los gastos por infraestructura en las universidades federales mostraron poca intensidad de relación con la calidad de las actividades académicas. En el caso de las actividades de posgrado e investigación, tales gastos contribuyeron a una mejor calidad en dos años, mientras que para las actividades de licenciatura y extensión, los mayores gastos en infraestructura representaron la peor calidad.

Respecto a la licenciatura, la conjunción de los gastos corrientes y el porte de las universidades, mostró una fuerte relación con la calidad, como puede verificarse a través del poder explicativo de los modelos de regresión en torno al 60% para esta actividad académica. La dimensión de ese valor se constata con la observación del poder explicativo de los modelos calculados para posgrado, investigación y extensión, cercanos al 15%.

Los resultados del presente trabajo muestran, de manera amplia, que las universidades federales no presentan armonía en la utilización de los recursos públicos y en el retorno a la sociedad en forma de mejor calidad de las actividades académicas. Una buena práctica de la planificación estratégica conducirá a un mejor racionamiento del dinero público por parte de las universidades, o a un mejor empleo de ese recurso asociado a una mejora en la prestación de servicios a la sociedad.

Para identificar los principales mecanismos que colaboran a la implementación de la gestión estratégica en las IES, se consideraron las prácticas de evaluación institucional y de planificación estratégica, antecedidas por la propuesta de un modelo de análisis y de evaluación institucional y estratégica. Aspectos posiblemente comunes a los procesos de cambio de organizaciones distintas a las estudiadas, vienen anunciados por las universidades porque en ellas todavía se observan dificultades significativas para superarlos.

El éxito de la implementación de la gestión estratégica está basado en la capacidad y en el compromiso de la alta dirección y de los gestores para desarrollar un sistema enfocado en las decisiones estratégicas que estimule el

desempeño organizacional hacia un propósito común -que muestre la satisfacción de los criterios de evaluación del desempeño esperados a través de un cuadro equilibrado de indicadores asociados a los objetivos institucionales a largo plazo-. Toda la comunidad debe tener conocimiento de los objetivos y de sus justificaciones, así como de los recursos disponibles para desplegar los objetivos en proyectos.

La insistencia respecto a la manifestación de los objetivos estratégicos y de la visión de futuro de la institución busca sensibilizar a la comunidad académica y orientarla en la acción y en el discernimiento indispensable en los momentos de decisión. Si el propósito común de la institución está asociado a la calidad del desempeño, se hace necesario que ésta sea juzgada por las partes interesadas. El conocimiento de las necesidades actuales y de las expectativas futuras proporciona a las IES condiciones para perseguir sus estrategias, definir indicadores, metas y comparar resultados. En ese sentido, la objetividad en la formulación del propósito común es esencial.

Quien más se beneficia con las prácticas durante el proceso de despliegue del plan institucional es la propia universidad. Los procedimientos utilizados, las discusiones, los mecanismos de evaluación del desempeño y las etapas que integran el sistema de gestión, contribuyen al aprendizaje institucional. La revisión de experiencias reconocidas -inclusive practicadas por otros tipos de organizaciones- puede contribuir al perfeccionamiento o a la innovación de los procesos, o dar motivación a los involucrados. El reconocimiento y la incorporación de buenos ejemplos colaboran para el alcance de resultados más significativos. Por ello, se debe favorecer el intercambio de experiencias e incentivar la constitución de equipos de desarrollo de proyectos, preferentemente multifuncionales e interdisciplinarios.

El conocimiento de una institución está relacionado a las competencias de los gestores y de las personas que componen los equipos de trabajo de la misma. Cuando participan de actividades en conjunto, las personas motivadas, con habilidades, conocimientos y experiencias diferentes forman equipos de mejor desempeño. La motivación individual incentiva la del equipo y sus integrantes para percibir la autonomía de que disponen en tanto grupo para alcanzar los

objetivos definidos, aunque las expectativas individuales puedan ser diferentes. En otras palabras, para que prospere el trabajo en equipo es necesario que todos entiendan cuáles son las expectativas de la IES en relación con el grupo.

La gestión estratégica presupone el dominio de los principales procesos de la organización. En las IES, la identificación de esos procesos tiende a recaer exclusivamente sobre las finalidades de educación, investigación y extensión. Parece esencial que para implementar el cambio la institución concentre su atención en el conjunto de procesos relacionados a sus decisiones estratégicas. O sea, se necesita hacer elecciones y trazar objetivos para los fines que consigan diferenciar una IES de las demás. Para acompañar esos procesos especiales, las universidades precisan disponer de sistemas de informaciones que reflexionen respecto a las necesidades de los públicos actuales y potenciales.

El análisis del conjunto de indicadores de desempeño instituido por el TCU para las IFES, reveló que no se ha establecido una medida para evaluar los gastos del capital (inversión), limitándose a los gastos corrientes (CustAI). Sería muy positivo verificar si la inversión realizada en la universidad fue acompañada por una mejora de desempeño en sus resultados.

La revisión de la literatura mostró que el desarrollo de medidas para mensurar los costos por medio de indicadores en la evaluación de la educación superior se pautó a partir de los cuestionamientos y de las modalidades de evaluación existentes. Sin embargo, el primer intento de implantar un proceso evaluativo institucional apareció solamente en la década de 1990, con el Programa de Evaluación Institucional de Universidades Brasileñas (PIUB), que culminó con el Examen Nacional de Cursos (ENC) en 1995, y que posteriormente fue sustituido por el actual Sistema Nacional de Evaluación de Educación Superior (SINAES). Entre tanto, se constató que el sistema vigente todavía es motivo de algunas críticas, principalmente en lo referente a la utilización de un mismo índice para comparar diversos tipos de IES (universidad, facultad e instituto) con objetivos diferentes; además de la prioridad dada a uno solo de sus ejes estructurales, el desempeño del cuerpo docente, en detrimento de la evaluación de carreras y, sobre todo, de la evaluación institucional.

La investigación sobre la posible procedencia de los indicadores del TCU mostró la fundamentación teórica del proceso de implantación de la política pública de evaluación de la educación superior. Esos indicadores guardan gran semejanza con los índices propuestos por el PAIUB, incluso respecto a la inexistencia de un indicador para medir las siguientes modalidades expuestas por las CNRES: evaluación de los alumnos, evaluación didáctico-pedagógica de educación y evaluación de las carreras. Las dos primeras son llevadas a cabo por el SINAES, mientras la última puede ser efectivamente verificada de forma oficial con la divulgación del Ranking Universitario Folha (RUF) del 2012, cuando fue utilizada en uno de los criterios evaluativos de las IES, la visión del mercado a través de la consulta a ejecutivos de recursos humanos de diversas empresas e instituciones brasileñas.

A través de un análisis más amplio del desempeño de las universidades federales, se añadió al conjunto de indicadores del TCU el Indicador de Diferencia entre los Desempeños Observado y Esperado (IDD), que busca incluir una medida de evaluación de calidad en la licenciatura -el indicador CAPES ya cumple ese papel para el posgrado-. La particularidad de las IES de este estudio es que, por pertenecer al sector público, posibilitaron la contribución a las premisas de la NGP referidas al foco en los resultados y en la eficiencia, cuyos parámetros pueden ser medidos a través de indicadores de desempeño. También se constató que la acción fiscalizadora del TCU sufrió la influencia de este proceso a partir del momento en que la Corte exigió la emisión de Informes de Gestión con formatos preestablecidos, donde se estiman, por ejemplo, el pensamiento estratégico y el establecimiento de indicadores institucionales, contribuyendo a la accountability y a la transparencia de los actos públicos.

Al buscar obtener un índice único capaz de representar conjuntamente el poder explicativo de los distintos indicadores, se utilizó la técnica del Análisis Factorial que consiste en la reducción del conjunto informacional de datos en un grupo menor de variables denominadas factores, que guardan informaciones no observables de los datos originales, comprendiendo sus conceptos y sus correlaciones. Los datos recogidos se mostraron susceptibles a la utilización satisfactoria del Análisis Factorial -sin la necesidad de exclusión de indicadores,

que sería una limitante del estudio- y permitieron mantener el resultado con el máximo poder explicativo de las informaciones originales. El peso de las variables en los dos factores de mayor autovalor que explican el 61,8% del conjunto informativo original, permite concluir que:

1. El factor con mayor autovalor encontrado está asociado al desempeño;
2. El factor con el segundo mayor autovalor está asociado al costo;
3. La relación AIProf posee correlación positiva con los indicadores del resultado, contrariando lo esperado, mas corroborando otras investigaciones ya realizadas;
4. Los indicadores IQCD y GEPG, son los más relevantes para la obtención de los resultados CAPES y GPE;
5. Los indicadores del resultado no sufren mucha influencia del costo de los recursos humanos (funcionarios), ello muestra que, de manera general, existe ineficiencia en la gestión del personal de las universidades;
6. Aunque la variable costo/alumno inflencie el desempeño de las universidades federales, no es preponderante;
7. La relación entre los dos factores, desempeño y costo, resulta en una medida de eficiencia para las universidades federales; y
8. El análisis gráfico de las universidades sobre los ejes representados por los dos factores, evidencia la existencia de unidades con alto costo y bajo desempeño, hecho que sugiere la mala utilización de los recursos públicos.

El estudio empírico resalta la complejidad para medir y segregar los costos en estas instituciones. Por ello, y a pesar de la relevancia del presente estudio, se observa la necesidad de algunas mejoras. Primero, el valor de las inversiones de capital no será considerado en la metodología propuesta. En las próximas investigaciones este valor podrá ser estimado a partir de la media móvil de las inversiones realizadas en los últimos diez años, como hacen Tsakloglou y Antoninis (1999).

La comparación de las técnicas de análisis factorial con la DEA posibilitó:

- 1) Mostrar que los resultados generados dependen de la elección de las variables en la DEA: pueden no ser correlatos significativos, redundar en un resultado de eficiencia que no sea exactamente la dimensión de lo que se pretendía medir;
- 2) Confirmar la asociación del factor 2 al costo; y
- 3) Confirmar que el indicador de eficiencia elaborado por el análisis factorial está traduciendo realmente la eficiencia de las universidades federales.

El factor de mayor autovalor está conformado por el índice resumido que representa el conjunto informativo de los nueve indicadores establecidos por el TCU. Su correlación con el RUF se presentó alta (0,735) y significativa ( $< 0,01$ ), mostrando que éste representa el desempeño de las universidades federales con grado discriminatorio semejante. Las comparaciones puntuales con los rankings internacionales resultaron en un mayor número de confirmaciones del poder explicativo del desempeño por parte de este indicador resumido. Además, se verificó que sufre una fuerte influencia de la evaluación de la CAPES (0,568), seguida por los GPE (0,394), TSG (0,135) e IDD (0,118). Los insumos que se mostraron más relevantes para la obtención de una mejor medida para este indicador fueron respectivamente, GEPG (0,395), IQCD (0,351) y CustAI (0,117).

La técnica del Análisis Factorial presentó resultados consistentes y significativos que ratifican su utilización para este tipo de investigaciones. Además, se mostró complementaria y congruente con el TCU al instituir sus indicadores como apoyo a la autoevaluación institucional, y así permitir la identificación de oportunidades de mejoras y perfeccionamientos en las prácticas de gestión.

Se sugiere, por tanto, aplicarla también al ámbito interno de las universidades con los datos de sus departamentos y centros, de modo que la gestión pueda acompañar puntualmente al sector que no esté contribuyendo a un resultado satisfactorio de la universidad como un todo. En lo referente a la técnica estadística, existe otro campo que puede ser explorado con la utilización de la base de datos de esta investigación, se trata del análisis factorial confirmatorio y el consecuente montaje de la ecuación estructural.

Al buscar verificar el cumplimiento de algunas metas del gobierno para la educación superior, así como identificar las regiones más carentes en el sector, fue observado el hecho de que se espera que las universidades federales, al tratarse de instituciones públicas, dispongan al máximo sus recursos e impartan con calidad sus servicios académicos para la sociedad.

Respecto a la transparencia de la gestión pública, la teoría defiende la elaboración y la divulgación de indicadores como un instrumento interesante de declaración de cuentas y monitoreo de las acciones públicas en relación con las universidades, que muestren cómo estas acciones se reflejan en la sociedad. Sin embargo, conviene resaltar que los indicadores no representan, en última instancia, la totalidad de informaciones para la toma de decisiones sino que constituyen una herramienta auxiliar y de fácil interpretación del acompañamiento de la gestión pública.

La identificación en otros textos y/o la elaboración de los indicadores de calidad basados en los bancos de datos, fueron llevadas a cabo observando la definición operacional de calidad establecida en este trabajo. Tal definición está relacionada a las características de las universidades que contribuyen para el ejercicio de las actividades académicas de calidad. Aunque esta definición no siga literalmente el concepto de calidad comúnmente encontrado -esto es, partiendo directamente de la percepción de la calidad por parte de la sociedad, considerándola como el principal usuario de los servicios prestados por las universidades- se puede no obstante verificar su validez, teniendo siempre en cuenta que la complejidad del término hace surgir nuevos significados, como puede observarse en la literatura. De hecho, la conceptualización de la calidad puede ser vista como una limitación de la investigación, mientras resalta la dificultad de obtención de datos que miden la calidad de manera amplia.

Los gestores parecen querer directrices de acción, transparencia en las decisiones, recursos -o autonomía para captarlos- y libertad para crear grupos de proyectos y para desarrollar productos y servicios innovadores. Deben considerar entonces y sobre todo, desde el punto de vista de la gestión estratégica, la necesidad de un esfuerzo colectivo para mantener el alineamiento de todas las iniciativas con las orientaciones y elecciones estratégicas.

Los gestores, en sus entrevistas, citaron prácticas de gestión y organización institucionales consideradas relevantes para el desempeño de la Universidad. Presentaron diversos indicadores de desempeño que podrían ser utilizados para la evaluación de las Universidades. Consideraron positiva la interacción Universidad-empresa y fueron, en su totalidad, contrarios al pago/remuneración de mensualidades en la educación superior pública.

Consideraron también que el desfase de los salarios de los profesores y funcionarios universitarios resulta en una fuga de talentos hacia el mercado privado. No existe un consenso sobre el destino de vacantes en los procesos selectivos para grupos específicos, como oriundos de instituciones públicas o minorías raciales. Son favorables a la educación a distancia y han realizado estudios para su implantación -de no existir aún- en las instituciones en que trabajan.

Siempre según los gestores, los recursos provenientes del Gobierno Federal son insuficientes para la realización de los objetivos de sus instituciones. En los últimos años, se han hecho inversiones en el proceso de registro de patentes, pero el número de registros todavía es pequeño: tres de las ocho Universidades que presentaron informaciones no registraron ninguna patente en el período de 2008 a 2010.

En relación con el proceso selectivo, los docentes son favorables a la selección de alumnos de acuerdo al desempeño obtenido en el segundo grado, y son contrarios a la selección a través del análisis del currículo y a la destinación de vacantes para minorías raciales. Para las vacantes destinadas a alumnos originarios de escuelas públicas, el resultado fue indefinido.

Los docentes son contrarios a la flexibilización de la política de remuneración en las IFES -de modo que cada institución posea una tabla específica favorable a la diferenciación de remuneración mediante la gratificación del desempeño-. En relación con la educación a distancia, están a su favor para las carreras de especialización y extensión, pero respecto a las carreras de licenciatura su opinión resultó indefinida.

Además, son favorables a la obtención de recursos por medio de consultorías, de carreras de extensión y especialización remuneradas, al financiamiento de la investigación y a la actuación de las fundaciones de apoyo en la obtención de recursos. Se oponen al pago de la educación en las Universidades Públicas y al aumento del porcentaje de recursos destinados a la educación básica (con disminución en la educación superior). Aunque favorables a la integración Universidad/empresa, se oponen a la contratación de profesores con jornadas semanales inferiores a 20 horas porque, en la práctica, dificulta el aprovechamiento de profesionales de estas empresas en las Universidades.

Están a favor de la evaluación externa e interna de las IFES y de la evaluación de los profesores por parte de los alumnos. Respecto a los salarios recibidos, los profesores consideran que son bajos cuando se los compara con los de la iniciativa privada y los de otros funcionarios públicos, incompatibles con su preparación e insuficientes para proporcionarles una buena calidad de vida.

Los líderes parecen comprender que la capacidad institucional para atender a las necesidades de los clientes -sean alumnos, organizaciones o inclusive la sociedad- es condición para el alcance de resultados satisfactorios. Tales necesidades deben ser atendidas y utilizadas para el desarrollo de los productos, la creación de valor para conquistar y retener alumnos y organizaciones-clientes, y para satisfacer a las comunidades con las que la universidad interactúa.

## **5.2 Limitaciones**

A lo largo de la investigación fueron encontradas algunas limitaciones. Una de ellas fue la accesibilidad a los datos para poder operar con las variables de calidad. Al ser poco tempestivos, acabaron por limitar el período a ser estudiado, el tamaño de la muestra, la cantidad de observaciones y la elección de las técnicas para avanzar los resultados. Los procedimientos adoptados para lidiar con los datos perdidos de la UFMG, de la Unifesp y con las notas del Enade 2006, fueron paliativos para atenuar tales limitaciones.

Se observa, por otra parte, la necesidad de desarrollar un sistema de costo para cuando exista el Hospital Universitario, que permita mejorar el control de los gastos de los recursos en las actividades operacionales de la unidad, substituyendo el valor de  $\Delta p$  utilizado.

Debido a las dificultades enfrentadas en la obtención de datos, en el presente trabajo hubo que utilizar informaciones de forma global para la Universidad, desconsiderando las peculiaridades de cada curso.

Y, finalmente, a causa de la limitación de espacio en este informe de investigación, no ha sido posible mostrar los cuadros y las tablas con los resultados de las aplicaciones de la técnica de análisis factorial para la reducción de los indicadores y la formación de factores, ni las regresiones de los factores de calidad con los de gastos (para mayor información, se puede consultar a los autores de la investigación que disponen de esos elementos gráficos).

### **5.3 Sugerencias para futuros trabajos**

El amplio tema de los gastos públicos y de la calidad de los servicios prestados por el Estado posibilita una serie de estudios. Al adoptar como objeto de estudio las universidades federales, o incluso en un ámbito mayor las instituciones federales de educación superior, se observa la posibilidad de realizar investigaciones que incluyan en su análisis los hospitales universitarios y/o la modalidad de educación a distancia, así como la posible elección de otros períodos y fuentes de datos.

Parece adecuado perfeccionar las consideraciones finales con el propósito de realizar estudios consecuentes y complementarios. A través de iniciativas espontáneas individuales o como parte integrante de las líneas de investigación de los programas de posgrado en gestión universitaria, podrían surgir trabajos para detallar las respuestas a las cuestiones relacionadas con modelos y prácticas de gestión que asuman las necesidades de las instituciones universitarias. De modo general, las sugerencias vienen a ser las siguientes:

1. Profundización de estudios y análisis relacionados a temas específicos de la gestión universitaria que busquen respuestas o soluciones para las

siguientes cuestiones: ¿Cuál es la finalidad de la gestión estratégica en una institución de educación? Teniendo en cuenta la eficiencia y eficacia en el desempeño de las IES ¿cómo se deben articular los procesos de evaluación institucional y de gestión estratégica?

2. Planificación de proyectos institucionales que articulen la gestión estratégica a modelos de auditoría de calidad y a los procesos de evaluación institucional, que demuestren la posibilidad de desarrollar en la universidad un ambiente participativo y transparente de gestión.
3. Desarrollo de estudios cualitativos indispensables -preliminares al anteriormente propuesto- relacionados con: la identificación de indicadores necesarios al análisis de la calidad de la institución universitaria; la articulación de los indicadores de evaluación institucional con las perspectivas de análisis de gestión estratégica; la elaboración de un mapa estratégico apoyado en los indicadores de la evaluación institucional para dar visibilidad al despliegue del plan en todas las unidades gerenciales.
4. Asociada específicamente al despliegue de la gestión estratégica, aparece otra propuesta de estudio sobre los indicadores adecuados a los diferentes niveles de decisión y responsabilidad en una IES. Parece evidente proponer que junto a ese trabajo se desarrolle un modelo para los procesos de análisis y de toma de decisiones. Se cree que tal propuesta consolidaría un diferencial en la gestión de la institución, con la creación de competencias gerenciales para identificar soluciones ante las cuestiones críticas, definir planes de acción con medidores de desempeño, metas y recursos establecidos, favoreciendo el desarrollo de una cultura de gestión orientada a resultados.
5. Sería también muy positivo verificar si la inversión realizada en la universidad ha sido acompañada por una mejoría del desempeño en sus resultados. El estudio del índice de inversión en gastos del capital en las universidades públicas es una sugerencia para las investigaciones futuras. Para finalizar, se sugieren estudios complementarios para la validación de este trabajo cualitativo o para ampliar las conclusiones producidas.

#### **5.4 Consideraciones finales**

Se considera posible promover una mejora de la educación superior a través de investigaciones científicas que enfoquen el planeamiento estratégico y la gestión de costos. Por medio de un análisis de los indicadores instituidos por el TCU para las IFES, ha sido posible observar la existencia de relaciones que posibilitan la identificación de las áreas evaluativas más relevantes para la mejora del desempeño. La utilización de indicadores con base en análisis estadísticos y comparación de las instituciones constituyen la herramienta que permitió percibir los enlaces mencionados.

La dinámica inicial para implementar la planificación estratégica en las IES y orientar la adhesión a su desarrollo como nuevo modelo de gestión, requiere un previo entendimiento acerca de los papeles de los involucrados en el proceso. En las IES estudiadas, se constata que los procedimientos de la etapa inicial fueron semejantes y se asentaron en: discusiones de grandes grupos, sistematización y síntesis con grupos menores, y validación de la síntesis otra vez en grandes grupos. No obstante, esa práctica, común en fases de implantación de procesos de cambio, no ha sido superada en la ejecución de las etapas de definición de los planes y sus despliegues. Parece permanecer casi una exigencia de discusión y aprobación colectiva que preceda a la formulación de cualquier decisión. Por la discusión, muchas veces se dificulta o inviabiliza el avance de los planes, especialmente de aquellos que tienen por objetivo responder a una necesidad específica y requieren por tanto de agilidad. Discutir todas las decisiones no ofrece garantía de entendimiento de lo que se pretende ni de aceptación de los rumbos definidos y, en general, impide la creación de espacios para hacer prosperar la innovación.

Las IES pusieron a disposición innúmeros informes conteniendo abundantes informaciones para la tarea de reunir las síntesis de los estudios realizados y el conjunto de los objetivos estratégicos de cada una. En este punto, es innegable el aprendizaje organizacional en términos de conocimiento demostrado por los líderes de sus equipos. Sin embargo, la falta de planificación de los procesos en un todo y de un cronograma de ejecución que venga a orientar el cambio de forma concisa e integrada, generó una visión fragmentada del

proceso por parte de las pro-rectorías y unidades, comprometiendo la definición de objetivos e indicadores para evaluar los resultados del desempeño institucional.

La participación en los encuentros para el análisis de desempeño institucional y de decisión, debe respetar los niveles de responsabilidad en los procesos que integran las actividades críticas y acciones de los gestores que responden directamente por los resultados de esas iniciativas. Las necesidades de eficiencia, eficacia y efectividad organizacionales exigen diversas formas de actuación y diferentes resultados. Se llegó a una conclusión sobre la que parece ser una práctica adecuada en las IES: la alta administración debe reunirse para establecer directrices orientadoras de acción, definir reglas de decisión y proponer metas, y a los gestores, inspirados en esas directrices, les cabe proponer y desarrollar proyectos y operar con planes adecuados de acciones.

El desarrollo de la gestión estratégica depende de la capacidad integrada de liderazgo y del compromiso de la alta dirección de las universidades (rector y vicerrector) para implementar un modelo de gestión alineado a las estrategias y coherente con los valores institucionales. Ese modelo de gestión debe orientar a los responsables de las funciones gerenciales y a las demás personas hacia un propósito común, estimular la propuesta de proyectos e iniciativas y contribuir a la toma de decisiones. Todos los gestores deben tener claridad acerca de las elecciones de las IES y sus justificaciones, conocer los objetivos, indicadores, metas y recursos disponibles, así como la forma de evaluar los procesos desarrollados y los resultados alcanzados.

Se pudo constatar que la escasez de indicadores -que en conjunto permitieran el gerenciamiento de la ejecución de la planificación estratégica y de la puesta en marcha de los objetivos institucionales- perjudicó la obtención de una síntesis del nivel en que se encontraban las instituciones en relación con sus planes. Cabe volver a señalar que los objetivos debieran estar asociados a los indicadores de desempeño y a las metas establecidas por la alta dirección. Sin embargo, la construcción de un sistema de indicadores esenciales que articule la visión de futuro, la capacidad para el cambio y las formas de relacionarse con la

sociedad sin perder de vista la misión y los valores de cada IES, parece constituir un desafío para las universidades.

Al definir un conjunto de indicadores, la institución definirá indirectamente la base de su modelo de gestión, promoverá la estructura de acompañamiento y de mejora de las actividades y orientará a todos los líderes hacia el desarrollo de un proyecto único.

Para desarrollar e implementar un sistema de indicadores que apoye la gestión, es esencial destacar las fases de concepción del proyecto y de su especificación. La primera, de creación o preparación del sistema de medición, debe considerar la nueva cultura de la institución, a saber: cómo actúa la IES y cómo pretende actuar en el futuro -verificando si hay una visión compartida de la perspectiva futura-. En esta fase, la IES busca desarrollar los consensos en relación con la evaluación de las lagunas entre los momentos y formas de actuación actuales y los deseados en el futuro. La concepción del proyecto comprende las actividades que se orientan a asegurar el desarrollo de los líderes y a sensibilizar a la comunidad para la adopción de un sistema de evaluación del desempeño. Para esto, es importante identificar un equipo responsable de la preparación de esas etapas.

Los integrantes de tal equipo deben comprender las estrategias y los objetivos de la institución para estar en condiciones de concebir un proyecto que considere los factores críticos para el desempeño eficaz de los objetivos, asociándolos a indicadores y metas de resultados.

La segunda fase, de la especificación del proyecto, incluye los esfuerzos para detallar la estructura y la metodología de construcción y desarrollo del sistema, y la capacitación de los líderes y de los gestores de un equipo de acompañamiento del proyecto que facilite su explicación. Entre las actividades a ejecutar es conveniente la inclusión de ejercicios de simulación o la implementación de proyectos piloto, que posibiliten modificaciones en la versión final.

La gestión estratégica es un proceso progresivo que posibilita a las IES enfocarse en las actividades gerenciales, establecer prioridades en los resultados,

integrar procedimientos y análisis, y desarrollar un sistema de medición del desempeño, para con todo ello actuar mejor sobre las necesidades apuntadas por las decisiones estratégicas.

Como consecuencia del contexto de cambios acelerados, el enfoque del modelo de gestión está siendo modificado en las universidades estudiadas que procuran colocar énfasis en la valorización de las necesidades y hasta de las exigencias de los clientes. En las universidades, ese énfasis está provocando la revisión de las estructuras funcionales tradicionales y la adopción de formas de organización con menos niveles decisorios, para facilitar la actuación de los gestores más próximos a la ejecución de las actividades fin. Estos cambios de atribución de responsabilidades próximas a la base operacional tienen implicaciones en la gestión.

Los procesos internos deben ser desarrollados para que la universidad pueda producir un valor que satisfaga las exigencias de los clientes. Sus necesidades apuntalan los atributos a ser considerados por las IES en sus productos y servicios. Si la institución percibe tales atributos como valor agregado a sus productos, debe entonces monitorearlos, para que se pueda medir o asegurar su percepción por parte de los beneficiarios. Esto debe orientar el desarrollo de la propuesta de indicadores del desempeño como requisito para la implementación de la evaluación institucional integrada a la gestión estratégica.

Es imprescindible que todos los colaboradores se sientan involucrados o representados en cada fase de la construcción del proceso; así profesores, investigadores y funcionarios, al comprender mejor los elementos que impactan sus áreas de actuación, podrán proponer soluciones o verificar si los proyectos, propuestas e iniciativas están siendo desarrollados con eficiencia y eficacia. La participación de las personas, aliada a un calificado sistema de comunicación, aumenta la garantía de consistencia de las evaluaciones de desempeño y la difusión de sus resultados en toda la institución. Eso contribuye, además, a ampliar el entendimiento de la comunidad académica sobre el significado de las mediciones y su utilidad.

La adopción de una metodología originalmente aplicada a las empresas por parte de las universidades -con la finalidad de apoyar el cambio o desarrollo de las IES- todavía encuentra obstáculos, conforme a lo observado en aquellas que fueron estudiadas.

Los arriba mencionados son requisitos indispensables para la transformación, pero existen aún otros elementos esenciales al éxito del proceso: el liderazgo comprometido, la transparencia de los procesos, la garantía de su entendimiento por las partes involucradas, así como la existencia de un conjunto de directrices claras para posicionar a la institución en el futuro. Hay además dos condiciones especiales que merecen ser destacadas. La primera está relacionada con la actitud de las personas que integran la comunidad académica: si aceptan aprender, compartir e integrar los saberes que no dominan, estarán contribuyendo a la concretización de la expectativa de acierto colectivo. La segunda condición está asociada al aprendizaje organizacional y -puesto que parece indispensable la constitución de grupos de discusión para animar esa dinámica- a la necesidad del plazo para que tal aprendizaje acontezca.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKOFF, R. L. The meaning of strategic planning. *MicKinsey Quaterly*, p.48-61, Summer 1993.

ADUOL, F. W. O. Establishing teaching staff requirements for university academic programmes. *Higher Education Policy*. Elsevier Science, vol. 12, p. 101-106, 1999.

ADUOL, F. W. O. A model for estimating student unit cost and staffing requirements for university academic programmes with reference to Kenyan public universities. *Higher Education Policy*. Elsevier Science, vol. 14, p. 117-140, 2001.

ADIZES, I. (1988). *Os ciclos de vida das organizações: Como e por que as empresas morrem e o que fazem a respeito*. São Paulo: Pioneira.

AFONSO, A. J. (2000). *Avaliação educacional: Regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez.

AGNELLI, G. (1988). Industry's Expectations of the University. *CRE-action*, 83, pp. 1-17.

AKAO, Y. (1997). *Desdobramento das diretrizes para o sucesso do TQM*. Porto Alegre: Artes Médicas.

AKAO, Y. (1996). *Introdução ao desdobramento da Qualidade*. Belo Horizonte: QFCO.

ALBA-RAMÍREZ, A. y M. J. San Segundo (1995): «The returns to education in Spain», *Economics of Education Review*, 14, 155-166.

ALLEN, R.; SHEN, J. Some new evidence of the character of competition among higher education institutions. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 18, p. 465-470, 1999.

ALMEIDA JÚNIOR, Oswaldo Francisco de. Implicações entre formação e objeto da área de informação. In: ENCUENTRO DE DIRECTORES, 7; ENCUENTRO DE DOCENTES DE ESCUELAS DE BIBLIOTECOLOGÍA Y CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN DEL MERCOSUR, 6.,30 ago.- 01 set. 2004, Mar del Plata, Argentina. Anais... Mar Del Plata: [s. n.], 2004. (CD-ROM).

ALMEIDA, M. (org.) (2001). *A Universidade possível: Experiências de gestão universitária*. São Paulo: Cultura Editores Associados, Londrina: EdUEL.

AMARAL, A. (1995). Starting a National Quality System: The Portuguese Experience. *Seventh International Conference on Assessing Quality in Higher Education*. Tampere.

AMARAL, A. (1998). The U.S. Accreditation System and the CRE's Quality Audits: a Comparative Study. *Quality Assurance in Education*, 6 (4), p. .

AMARAL, A. (1999). *Sistemas Europeus de Avaliação da Qualidade*. Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas/CIPES.

AMARAL, A. (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

AMARAL, N. C. Estado e financiamento universitário no Brasil: O fundo público federal e as instituições federais de ensino superior (1989-2001). 2002. 231 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Taquaral, 2002.

ANDRADE, A. R. (1993). *Planejamento estratégico para Instituições de Ensino Superior*. Blumenau: EdFURB.

ANDRADE, A. R. (2003). Gestão Estratégica em Universidades: Análise comparativa de planejamento e gestão. En: Anais do 27º ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, ENANPAD. Atibaia.

ANTHONY, S. Study income and study behaviour in Denmark. *European Journal of Education*. Blackwell, vol. 31, n. 1, p. 87-94, 1999.

ANTHONY, Robert N.; GOVINDARAJAN, Vijay. *Sistemas de Controle Gerencial*. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAUJO, S. M. La Dimensión Europea en la Evaluación de la Calidad de la Educación Superior. *Revista Avaliação*, Campinas, Ano 3, v. 3, nº 1, 1998.

ARGUIN, G. O. (1988). Planejamento estratégico no meio universitário, *Estudos e Debates*. Brasília: CRUB, 16, p..

ARRUDA, J. R. C. (1997). *Políticas e indicadores da qualidade na educação superior*. Rio de Janeiro: Qualitymark/Dunya.

ANSOFF, H. I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: Mc Graw-Hill.

ANSOFF, H. I. (1990). *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas.

ANSOFF, H. I. (1995). *Planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas.

ANSOFF, H. I. & McDonnell, E. (1990). *Implanting Strategic Management*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.

ANSOFF, H. I. & McDonnell, E. (1993). *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas.

ASTIN, A. W. *Assessment for Excellence: The Philosophy and Practice of Assessment and Evaluation in Higher Education*. New York: Macmillan, 1991.

BALDRIDGE, J. V. et al. (1982). *Estructuración de Políticas y Liderazgo Efectivo en la Educación Superior*. México: Moema.

BALDRIDGE, J. V. et al. *Organizational Characteristics of Colleges and Universities*. In: J.V. Baldrige & Del (editors). *The Dynamics of Organizational Change in Education*. Berkeley: McUtchan, 1983, p. 38-59.

BALL, R. & HALWACHI, J. *Performance Indicators in Higher Education*. *Higher Education*. 16, p. 393-405, 1987.

BARBOSA, E. F. et al. *Implantação da Qualidade Total na Educação*. Fundação Christiano Ottoni, Belo Horizonte, 1995.

BARBOSA, G. C.; FREIRE, F. S.; CRISOSTOMO, V. L. *Análise dos indicadores de gestão das IFES e o desempenho discente no ENADE*. In: *Avaliação*, Sorocaba, v. 16, n. 2, p. 317-343, jul. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772011000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772011000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 8 mai. 2014.

BARDIN, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BATEMAN, T. S. & Snell, S. A. (1998). *Administração: Construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas.

BECKER, H. S. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1994.

BELLONI, I. (2000). *A função social da avaliação institucional*. En J. Dias Sobrinho & D. I. Ristoff, *Universidade desconstruída: Avaliação institucional e resistência* (pp. 37-58). Florianópolis: Insular.

\_\_\_\_\_. *Anais do Seminário Avaliação Educacional: Para Além da Avaliação de Aprendizagem*. São Paulo, Junho, 1998.

BERNABEU, Francisco Guirado. *Negociadores da sociedade do conhecimento*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2008.

BERRY A J, Broadbent J, and Otley D T, *Management Control: Theories, Issues and Performance* (2nd edition, 2005), Palgrave Macmillan.

BERTHLEN, A. S. *Estratégia Empresarial: Conceitos, Processo e Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas, 1998.

BEUREN, I. M *Gerenciamento da Informação: Um Recurso Estratégico no Processo de Gestão Empresarial*. São Paulo: Atlas, 1998.

BEZERRA, M. J. S. & SOARES F<sup>o</sup>, J. R. F *Os Critérios de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade no Segmento Educação*. Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro, 2002.

BIELSCHOWSKI, C. E. (1996). *Avaliação na Universidade Federal do Rio de Janeiro: A metodologia*. Revista *Avaliação*, Campinas, 1, (1), p. .

BINDER, M. *Schooling indicators during Mexico's "Lost decade"*. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 18, p. 183-199, 1999.

BOLDINI, V. L. (2002). *Planejamento Estratégico em Universidades*. Recuperado de <http://members.lycos.co.uk./dablium /artigo22/html>

BONNIOL, J.J. & VIAL, M. *Modelos de Avaliação - Textos Fundamentais*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

BORDEN, V. M. H. & BANTA, T. W. *Using Performance Indicators to Guide Strategic Decision Making*. Nº 82, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

BOTH, I. J. (1994). *Um processo de avaliação institucional*. Paraná: Universidade Estadual de Ponta Grossa.

BOTH, I. J. (1998). *Avaliação institucional: Agente de modernização aministrativa e da educação*. Revista *Avaliação*, Campinas, 3, (1), p. .

BOULDER, Co: Lynne Rienner Publishers. Edição Brasileira: Editora Nobel, 1998

BRASIL (1996). *Decreto N° 2026, Estabelece Procedimentos para o Processo de Avaliação dos Cursos e das Instituições de Ensino Superior*. Recuperado de <http://www.mec.gov.br>

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta para o Sistema Federal de Ensino as Disposições da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>.

BRASIL (2001). *Decreto nº 3860, Dispõe sobre Procedimentos para a Organização do Ensino Superior, a Avaliação dos Cursos e das Instituições e outras Providências*. Recuperado de <http://www.mec.gov.br>

BRASIL CNE/CES (2002). *Resolução N° 23/2002, Dispõe sobre o Recredenciamento de Universidades e Centros Universitários do sistema Federal de Educação Superior*. Recuperado de <http://www.mec.gov.br>

BRASIL (2004). *Lei N° 10.861/2004, Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, SINAES e dá outras providências*. Recuperado de <http://www.mec.gov.br>

\_\_\_\_\_. Portaria nº 2.051/2004. Regulamenta os Procedimentos de Avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>.

BRENNAN, J. (1993). Higher Education Quality: a European Dimension. In *QSC Higher Education Report*, (1), Southampton: The Open University.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996a) *Economic Crisis and the State Reform in Brazil*.

BRUNNER, J. J. *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafios*. Santiago: Fondo de Cultura, 1995.

BRYSON, J. M. (1988). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

BUNGE, M. *Tratado de Filosofia Básica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1976; vol. 2: Semântica II – Interpretação e verdade, p. 93-141.

BURTON, N. Costing initial teacher education: do institutions cost their primary provision? *Higher Education Quarterly*. Blackwell, vol. 54, n. 3, p. 259-273, 2000.

CAMARGOS, M. A. & DIAS, A. T. *Estratégia, Administração Estratégica Corporativa: Uma Síntese Teórica*. Caderno de Pesquisas em Administração. São Paulo, 2003.

CAMPOS, V. F. *Gerenciamento pelas Diretrizes (HOSHIN KANRI)*. Belo Horizonte: QFCO, 1996.

CARDOSO, M. A Avaliação da Universidade: Concepções e Perspectivas. *Universidades e sociedade*. Brasília, v. 1, p. 14-24, 1991.

CASASSUS, J. De La Evaluación Educativa. Brasília: *Revista Educação Brasileira – CRUB*, v. 23, nº 46, 2001.

CASPERSEN, S. (2001). The Debates on Accreditation in Higher Education in Denmark. Presented at *International Association of University Presidents Meeting: University Accreditation*. Rio de Janeiro: Anais.

CASTRO, M. H. M. (2001). Tomando o pulso: O que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras. Brasil, INEP-SESu/MEC.

CATANI, A. M. (Org.) Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI: Congresso Internacional. Recife, 1997.

CAVALCANTI, M. (Org.), *Gestão Estratégica de Negócios: Evolução, Cenários Diagnóstico e Ação*. São Paulo: Pioneira, 2001.

CAZALIS, P. La Experiencia de la Evaluación Institucional en las Universidades Canadienses. *Educação Brasileira*, Brasília, 1999.

CHAUÍ, M. *Escritos Sobre a Universidade*. São Paulo: EdUNESP, 2001.

CHAMACHO, N. A. P. O Custo do Aluno Universitário: Subsídios para um Sistemática de Avaliação na Unicamp. Campinas: EdUNICAMP, 1993.

CHIAVENATO, I *Manual de Reengenharia: Um Guia para Reinventar e Humanizar a sua Empresa com a Ajuda das Pessoas*. São Paulo: Makron Books, 1995.

CHIAVENATO, I. & CERQUEIRA NETO, E. P. *Administração Estratégica: Em busca de um Desempenho Superior. Uma Abordagem Além do Balanced Scorecard*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CHENG, L. C. et al. *QFD: Planejamento da Qualidade*. Belo Horizonte: QFCO, 1995.

CHIZZOTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

CLEMEN, R. T. *Making Hard Decisions: An Introduction to Decision Analysis*. Duxbury Pres: Belmont, 1996.

- COLLINS, J. *Empresas Feitas para Vencer*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- Commission on Higher Education (2000). *Characteristics of Excellence in Higher Education: Standards for Accreditation*. Middle States Association of Colleges and Schools.
- CONTADRIOPOULOS, A. P. et al. *Saber Preparar uma Pesquisa*. São Paulo: Hucitec Abrasco, 1994.
- COOPER, D. R. & SCHINDLER, P. S. *Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- COPE, R. G. (1981). *Strategic Planning, Management, and Decision Making*. Washington: AAHE.
- COSTA, N. C. A. *O Conhecimento Científico*. São Paulo: Discurso Editorial, 1997.
- CRAIG, J. C. *Gerenciamento Estratégico*. São Paulo: Littera Mundi, 1999.
- Conselho de Reitores das Universidades Européias (1996). *Guidelines for Review Teams*. Genova: CRUB.
- Conselho de Reitores das Universidades Européias (2000). *Programa CRUB de avaliação institucional para as universidades brasileiras*. Brasília: CRUB.
- CUNHA, M. I. A Avaliação da Aprendizagem no Ensino Superior. In: DIAS SOBRINHO, J. & RISTOFF, D. I. *Universidade Desconstruída*. Florianópolis: Insular, 2000.
- CUNHA, L. A. A Reforma Universitária em Crise: Gestão, Estrutura e Território. In: TRINDADE, H. (Org.) *Universidade em Ruínas: na República dos Professores*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- DANESHVARY, N.; CLAURETIE, T. Efficiency and cost in education: year-round versus traditional. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 20, p. 279-287, 2001.
- DAVENPORT, T. H. & PRUSAK, L. *Conhecimento Empresarial: Como as Organizações Gerenciam o seu Capital Intelectual*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- DAVENPORT, T. H. *Reengenharia de Processos: Como Inovar na Empresa através da Tecnologia da Informação*. São Paulo: Campus, 1994.

DENTON, D. K. *Qualidade em Serviços: Atendimento ao Cliente como Fator de Vantagem Competitiva*. São Paulo: Makron Books, 1991.

DE SORDI, M. R. (1995). *A prática de avaliação do ensino superior*. São Paulo: Cortez, Campinas: EdPUCamp.

DIAS SOBRINHO, J. (1996). Avaliação institucional: Marco teórico e campo político. *Revista Avaliação*, Campinas, 1 (1).

DIAS SOBRINHO, J. (1997). Avaliação institucional: Integração e ação integradora. *Revista Avaliação*, Campinas: 2 (2).

DIAS SOBRINHO, J. (2000). *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes.

DIAS SOBRINHO, J. & Balzan, N. C. (1995). *Avaliação institucional: Teoria e experiências*. São Paulo: Cortez.

DILL, D. (2001). Accreditation & Academic Quality Assurance: Can we Get there from Here? *Change*, sep/oct., pp. 17-24.

DOOST, R. Intrinsic value of higher education. *Managerial Auditing Journal*. MCB University, vol. 12, n. 2, p. 87-90, 1997.

DRUCKER, P. (1992). *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: El Ateneo.

DRUCKER, P. (1993). *Sociedade Pós-Capitalista*. São Paulo: Pioneira.

DURAM, E. (1992). A institucionalização da avaliação do ensino superior. São Paulo: EdUSP.

DUNDAR, H; LEWIS, D. Equity, quality and efficiency effects of reform in Turkish. *Higher Education Policy*. Elsevier Science, v. 12, p. 343-366, 1999.

DUNCOMBE, W.; YINGER, J. Financing higher student. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 19, p. 363-386, 2000.

EICHER, J. The financing of education: an economic issue? *European Journal of Education*. Blackwell, vol. 35, n. 1, p. 33-44, 2000.

EL-KHAWAS, E. (1993). Accreditation and Evaluation: Reciprocity and Exchange, In: *Conference on Frameworks for European Quality Assessment of Higher Education*. Copenhagen.

EL-KHAWAS, E. (1995). External Review: Alternative Models Based on USA Experience. *Higher Education Management*, 7(1), pp. 39-48.

ESCOTET, M. A. Tendencias, Misiones y Políticas en la Universidad: Mirando Hacia el Futuro. Manáguas: UCA, 1993.

EUROPEAN PILOT PROJECT FOR THE EVALUATION OF QUALITY IN HIGHER EDUCATION, Brussels, 1995.

EWELL, P. & JONES, D. P. Indicators of Good Practice in Undergraduate Education: A Handbook for Development and Implementation. Boulder: National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS), 1996.

FÁVERO, M. L. A. Autonomia Universitária no Brasil: Uma Utopia? *Education Policy Analysis Archives*, vol. 7, n. 24, 1999. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v7n24.html>>. Acesso em: 15 abr. 2003.

FEIGENBAUM, A. V. & FEIGENBAUM, D. S. O Poder do Capital Gerencial. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

FERNANDEZ, G. D. Evaluación y Educación: modelos y propuestas. Buenos Ayres: Fundec, 2000.

FINGER, A. P. & MOREIRA, E. C. Evaluación Académica en Instituciones Universitarias de América Latina: Análisis de Algunas Experiencias. Córdoba: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1989.

FISHER, J. L. Institucional Review: a CEO'S Best Friend. *AGB Reports*, 32, p. 1-15, 1990.

FONSECA, M. A Gestão da Educação Brasileira. In: OLIVEIRA, D. A Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRANCO, M. C. Avaliação Institucional: o Acesso ao Ensino Superior e Cinco Teses de Moralidade. Brasília: Estudos e Debates, Revista do CRUB, v. 19, 1997.

FRANKE-WIKBERG, S. Evaluation Education Quality on the Institutional Level. *Higher Education Management*, 2, p. 271-292, 1990.

Fundação do Prêmio Nacional da Qualidade (2000, 2001, 2002, 2003, 2004). *Critérios de Excelência*. São Paulo: FPNQ.

FURLAN, J. D. Reengenharia da Informação: Do Mito à Realidade . São Paulo: Makron Books, 1994.

GAJ, L. Tornando a Administração Estratégica Possível. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1990.

GALLIERS, R. D. Strategic Information Management: Challenges and Strategies in Managing Information Systems. Oxford: Buitenworth-Heinemann, 2000.

GARBER, R. Inteligência Competitiva de Mercado. São Paulo: Madras Editora, 2001.

GATTI, B. A. Avaliação Institucional e Acompanhamento de Instituições de Ensino Superior. Estudos em Avaliação Educacional, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, V. 21, 2000.

GEORGE, S. O Sistema Baldrige da Qualidade. São Paulo: Makron Books & Willey, 1994.

GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 1996.

GLASER, B. G. & STRAUSS, A. L. The Discovery of Grounded Theory. London: Weidenfeld e Nicolson, 1967.

GRAWITZ, M. Métodos y Técnicas de las Ciencias Sociales. Barcelona: Hispano Europea, 1973.

GOEDEGEBUURE, L. & MEEK, V. L. The Patterns of Government-University Relationship: Change and Diversity. Artigo apresentado no Seminário Problemas Actuais do Ensino Superior, Universidade do Porto, 1996.

GOERGEN, P . A Crise de Identidade da Universidade Moderna, In: SANTOS FILHO, J. C. e MORAES, S. E. (Orgs.). Escola e Universidade na Pós-Modernidade, Campinas: Mercado de Letras, 2000.

GRIFFIN, P.; EDWARDS, A. C. Rates of return to education in Brazil. Economics of Education Review. Pergamon, vol. 12, n. 3, p. 245-255, 1993.

GUBA, E. & LINCOLN, Y (1988). *Effectiva Evaluation. Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalist Approaches*. San Francisco: Jossey-Bass.

HAGUETTE, T. M. F. Metodologias Qualitativas na Sociologia. Petrópolis: Vozes, 1992.

HAMEL, G. & PRAHALAD, C. K. Competindo pelo Futuro. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HAMILTON, D. & PARLETT, M. (1982). Avaliação iluminativa uma nova abordagem no estudo de programas inovadores. In: GOLDBERG, M.A.A. & SOUZA, C.P. orgs. Avaliação de programas educacionais; vicissitudes, controvérsias e desfechos. São Paulo, EPU, pp. 3845.

HARDY, C. & FACHIN, R. (Orgs.) Gestão Estratégica na Universidade Brasileira: Teoria e Casos. Porto Alegre: EdUFRGS, 1996.

HARRINGTON, H. J. Aperfeiçoando Processos Empresariais. São Paulo: Makron Books, 1993.

HARTMANN, L. F. Gerenciamento pelo Planejamento Estratégico. Chapecó: Cometa, 1997.

HOFFMANN, J. Avaliar para Promover: As setas do Caminho. Porto Alegre: Mediação, 2001.

HOSTMARK-TARROU, A. The evaluation of structures in European university. European Journal of Education. European Institute of Education and Social Policy, vol. 34, n. 3, p. 267-281, 1999.

HOUSE, E. R. (2000). *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Morata.

\_\_\_\_\_. Tendencias en evaluación, Ética y Poder. Revista de Educación, Madrid, nº 299, p. 43-55, 1992.

HOUSE, E. R. & HOWE, K. R. Valores en Evaluación y Investigación Social. Madrid: Morata, 2001.

HONAN, J. P. (1999). Monitoramento do desempenho institucional. En: *Chronical of Higher Education*. Boston.

HOY, W. K. & MISKEL, C. G. Educational Administration: Theory, Research, Practice New York: McGraw-Hill, 1991.

JURAN, J. M. & GRYNA, F. M. Controle da Qualidade.

JONES, I. R.; THOMPSON, F.; ZUMETA, W. Reform of budget control in higher education. Economics of Education Review. Pergamon, vol. 5, n. 2, p. 147-158, 1986.

KAPLAN, R. S. & Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.

KAPLAN, R. S.; COOPER, R. *Custo e Desempenho: administre seus custos para ser mais competitivo*. São Paulo: Futura, 1998.

KAPLAN, R. S. & Norton, D. P. (2001). *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus.

KAPLAN, R. S. & Norton, D. P. (2004). *Mapas estratégicos*. Rio de Janeiro: Campus.

KAUFMAN, R. & HERMAN, J. *Strategic Planning in Education*. Lancaster, PA: Technomic, 1991.

KELLS, H. R. (1995). *Concepts and Models. Self-Regulation in Higher Education A MultiNational Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers, pp. 55-72.

KELLS, H. R. (1995a). *In Self-Study Processes*. London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 15-41.

\_\_\_\_\_. *The Inadequacy of Performance Indicators for Higher Education: The Need a more Comprehensive and Development Construct*. *Higher Education Management*, v.2, 258-270, 1990.

\_\_\_\_\_. *Self-Study Processes: A Guide to Self-Evaluation in Higher Education*. Phoenix AZ: Oryz Press, 1998.

KOSHAL, R.; KOSHAL, M. *Economies of scale and scope in higher education*. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 18, p. 269-277, 1999.

KOSHAL, R.; KOSHAL, M.; GUPTA, Ashok. *Multi-product total cost function in higher education: a case of bible colleges*. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 20, p. 297-303, 2001.

KOTLER, P. & FOX, K. F. A. *Marketing Estratégico para Instituições Educacionais*. São Paulo: Atlas. 1994.

LAMARRA, N. F. *Bases de Sustentabilidad de la Evaluación Institucional Universitaria: Las Experiencias en Europa y América Latina*. CRUB, Brasília, 2004.

LANDON, S. Education costs and institutional structure. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 18, p. 327-345, 1999.

LAPA, J. S. & NEIVA, C. C. Avaliação Educacional: Comentários sobre Desempenho e Qualidade. In: Fundação Cesgranrio. Rio de Janeiro. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 4, nº 12. 1996.

LEITÃO, D. M. (1995). *Administração estratégica: Uma abordagem conceitual e atitudinal*. Rio de Janeiro: SENAI, Petrobrás.

LEITE, D. B. C. Inovação como Fator de Revitalização do Ensinar e do Aprender na Universidade. Pelotas: EdUFPeI, 1999.

LEITE, D. B. C. & BALARINE, O. F. O. Avaliação Institucional das Universidades: Quantificação de Impactos e Mudanças Associados. *Revista Avaliação*, Campinas, v. 3, nº 34, 1998.

LEITE, D. B. C., TITIKIAN, J. & HOLZ, N. Avaliação e Compromisso: Construção e Prática da Avaliação Institucional em uma Universidade Pública. Porto Alegre: EdUFRGS, 2000.

MALHOTRA, N. K. Pesquisa em Marketing: Uma Orientação Aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARCONI, M. de A. Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisa, Amostras e Técnicas de Pesquisa, Elaboração Análise e Interpretação de Dados. São Paulo: Atlas, 1982.

MEYER Jr., V. (1988). Considerações sobre planejamento estratégico na universidade. In: A. P. Finger (org.). *Universidade: Organização, planejamento e gestão*. Florianópolis: UFSC/CPGA/Nupeau.

MEYER Jr., V. (1992). *Planejamento estratégico: Uma renovação na gestão das instituições universitárias*. Seminário sobre a administração universitária rumo ao ano 2000. Anais ABM. Florianópolis: CPGA/UFSC.

MEYERSON, J. W. & MASSY, W. F. Measuring Institutional. Princeton, New Jersey: Peterson's Guides, 1994.

MINAYO, M. C. de S. (1994). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec-Abraco.

MINTZBERG, H. The Structuring of Organizations: A Syntesis of the Research. New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1979.

MINTZBERG, H. Power in and around Organizations. New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1983.

MINTZBERG, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.

MINTZBERG, H. & Quinn, J. B. (1991). *El proceso estratégico: Conceptos, contexto y casos*. Madrid: Prentice-Hall Europe.

MINTZBERG, H., et al. (2000). *Safári de estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman.

MONGKONVANICH, P. Quality Assurance Policy for Higher Education in Thailand. Presented at IAUP Meeting: University Accreditation. Rio de Janeiro: Anais, 2001.

MOROSINI, M. C. & LEITE, D. B. C. Avaliação Institucional como um Organizador Qualificado. In: SGUISSARDI, V. (Org.) *Avaliação Universitária em Questão: Reformas do Estado e da Educação Superior*. São Paulo: Autores Associados, 1997.

MORRISON, I. (1997). *A segunda curva: Estratégias revolucionárias para enfrentar mudanças aceleradas*. Rio de Janeiro: Campus.

MOTTA, P. R. Planejamento Estratégico em Organizações sem Fins Lucrativos: Considerações sobre Dificuldades Gerenciais. In: VASCONCELLOS F<sup>o</sup>, Paulo et al. (Orgs.) *Planejamento Empresarial: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

NAVARRO, J. C., TAYLOR, K., BERNASCONI, A., TYLER, L. (Eds.) *Perspectivas Sobre La Reforma Educativa: América Central en el Contexto de Políticas de Educación en las Américas*. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Internacional de Desarrollo e Instituto de Harvard para El Desarrollo Internacional, 2000.

NEAVE, G. (1988). On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe. *European Journal of Education*, 23 (1&2), pp. 7-23.

NEAVE, G. (1996). Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis. In: *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, pp. 26-41, Oxford: Pergamon.

NEAVE, G. (1997). *The European Dimension in Higher Education: Historical Analysis*. Apresentado na Conferência *The Relationship between Higher Education and the Nation State*, Enschede, Netherlands.

NEIVA, C. C. A Avaliação como Instrumento de Apoio ao Planejamento e Tomada de Decisões: a Perspectiva de Eficiência Institucional e da Qualidade do Ensino dentro de um Enfoque Político. In: VAHLS, T. et al. (Orgs.) *Desafio da Administração Universitária*. Florianópolis: UFSC, 1989.

NICHOLS, J. (1996). *Institutional Effectiveness and outcomes Assessment Implementation on Campus: A Practitioner's Handbook*. New York: Agathon Press.

OLIVEIRA, D. P. R. (1991). *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia, Práticas*. São Paulo: Atlas.

PALHARINI, F. A. (1999). *PAIUB 2000: Trajetória da qualidade*. Documento do Comitê Assessor do PAIUB.

PALHARINI, F. A. (2001). Tormentos e paixão pelos caminhos do PAIUB 2000: Trajetória da qualidade. *Revista Avaliação*, Campinas: 6 (1), pp. 15-26.

PEREIRA, J. C. R. (1999). *Análise de dados qualitativos*. São Paulo: EdUSP.

PETERSON, M. (2000). Avaliação institucional na educação de nível superior. In: Eda Machado Sousa (org.) *Avaliação Institucional*. Brasília: EdUnB.

*Plano de Desenvolvimento Institucional da UFSM (2002)*. Santa Maria.

PHELPS, R. The effect of university host community size on state growth. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 17, n. 2, p. 149-158, 1998.

POLIDORI, Marlis Morosini; FONSECA, Denise Grosso da and LARROSA Sara Fernanda Tarter. Avaliação institucional participativa. *Avaliação (Campinas)* [online]. 2007, vol.12, n.2, pp. 333-348. ISSN 1414-4077. Disponível em: [www.scielo.org/php/index.php](http://www.scielo.org/php/index.php). Acesso em: jul. 2010.

PORTER, M. E. (1986). *Vantagem competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus.

PORTER, M. E. (1989). *Estratégia competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus.

PRITCHETT, L.; FILMER, D. What educational production function really show: a positive theory of education expenditures. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 18, p. 223-239, 1999.

PSACHAROPOULOS, G. Economies of Education: a research agenda. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 15, n. 4, p. 339-344, 1996.

*Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (1994). PAIUB, Brasília: SESu/MEC.

REDE INTERUNIVERSITÁRIA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O TRABALHO. Projeto: Construção e Implantação de um Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PNQ. Julho, 2003.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. In: BALZAN, Newton C.; DIAS SOBRINHO, José (Orgs.). *Avaliação Institucional: teoria e experiências*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 37-51.

R. M, SCRIVEN, M. Perspectives of curriculum evaluation, AERA.

\_\_\_\_\_. The methodology of evaluation. In: HAMILTON, D. et al. *Beyond the numbers game: a reader on educational evaluation*. London: MacMillan Education Ltd., 1977.

RIBEIRO, J. L. D. & MILAN, G. S. *Entrevistas Individuais: Teorias e Aplicações*. Porto Alegre: FEE ng-UFRGS , 2004.

RIBEIRO, J. L. D. (1999). *Trabalhando com dados qualitativos*. Porto Alegre: PPGEU-UFRGS.

RIBEIRO, J. L. D. & Newmann, C. (2001). *Estudos qualitativos com o apoio de grupos focados*. Porto Alegre: Editorial.

RIBEIRO, J. L. D. & PORTO, M. A. *Desdobramento das Diretrizes*. Porto Alegre: PPGEU-UFRGS, apostila, 1998, 40 p.

RISTOFF, D. I. (1996). Princípios do programa de avaliação institucional. *Revista Avaliação*, Campinas: 1 (1).

RISTOFF, D. I. (2001). *Universidade em foco: Reflexões sobre a educação superior*. Florianópolis: Insular.

ROACH, J. R. (2001). *University Accreditation in the United States*. Presented at International Association of University Presidents. Rio de Janeiro: Anais.

ROSSATO, R. A Universalização do Ensino Superior: 1950 - 2000. Revista Educação Brasileira, CRUB, Brasília, v. 24, nº 48, 2002.

ROWLEY, D. J. & SHERMAN, H From Strategy to Change – Implementing the Plan in Higher Education. São Francisco: Jossey-Bass Inc., Awiley Company, 2001.

SAMPIERI, R. H.

SAFT, E. M. S. et al. Convertendo o Planejamento Estratégico em Ação Transformadora: A Experiência da UNISINOS. In: Anais do Congresso Internacional sobre o Tema RECONFIGURANDO A ESTRATÉGIA, EADE. São Leopoldo: 1996.

SANTOS, B. S. Introdução a uma ciência pós-moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

SANTOS, M. O Professor como Intelectual. Anais IX Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino Águas de Lindóia, 2000.

SAUL, A. M. (1995). *Avaliação emancipatória: Desafio à teoria e prática de avaliação e reformulação de currículo*. São Paulo: Cortez.

SCHWARTZMAN, J. Um sistema de Indicadores para as Universidades Brasileiras. In: SGUISSARDI, W. (Org.) Avaliação Universitária em Questão: Reformas do Estado e da Educação Superior. Campinas: Autores Associados, p. 149-176, 1997.

SEGRERA, F. L. Los Sistemas Nacionales e Instituciones de Educación Superior em América Latina y el Caribe y La Conferencia Mundial de Educación Superior. Revista Educação Brasileira, CRUB , Brasília, v. 23, nº 47, 2001.

*Self-Assessment Guide to Performance Excellence* (2001). American Society for Quality.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: Avaliação Educacional: Hora de Fazer. 16 a 18 de outubro de 1995, (Anais), Brasília, DF: MEC/SEDIAE . Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 1996.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA: O Papel da Avaliação na Gestão Universitária, Natal, 27 a 30 de abril de 1992. (Anais) Natal: UFRN. Ed. Universitária, 1993.

SGUISSARDI, V. (org.), (1997). *Avaliação universitária em questão: Reformas do estado e da educação euperior*. São Paulo: Autores Associados.

SHANK, J. K.; GOVINDARAJAN, V. A Revolução dos Custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SIPHAMBE, H. K. Rates of return to education in Botswana. *Economics of Education Review*. Elsevier Science, vol. 19, p. 191-300, 2000.

SHIRLEY, R. C. (1983). Identifying the Levels of Strategy for a College or University. *Long Range Planning*. Great Britain: 16(3), p. 92.

SILVA, I. B. & DALLA ROSA, M. S. (Orgs.) *Avaliação Institucional Integrada: Os Dez Anos do PAIUNG*. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2003.

SILVA JR., J. R. & SGUISSARDI, V *Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e Mudanças na Produção*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SILVEIRA JR, A. *Planejamento Estratégico como Instrumento de Mudança Organizacional*. São Paulo: Atlas, 1999.

SPANBAUER, S. J. *Um Sistema de Qualidade para a Educação*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

STAKE, R. Conversando sobre avaliação. In: GOLDBERG, M. A., PRADO DE SOUSA, C. (Orgs.). *Avaliação de programar educacionais. vicissitudes, controvérsias, desafios*. São Paulo: EPU, 1982.

STALK JR., G. *Perspectives on Strategy*. New York: John Wiley & Sons, 1998.

STUFFLEBEAM, D. et al. *Educational evaluation and decision-making*. Itasca: Peacock, 1971.

STUFFLEBEAM, D. L. & SHINKFIELD, A. J. *Evaluación sistemática: guia teórica y práctica*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1985.

STUFFLEBEAM, D. L. & SHINKFIELD, A. J. (1993). *Evaluación sistemática: Guía teórica y práctica*. Madrid: Piados.

TAYLOR, B. E., MEYERSON, J. W. & MASSY, W. F *Strategics Indicators for Higher Education: Improving Performace*. Princeton, N. J.: Peterson's Guides, 1993.

TEIXEIRA, A. Universidade Corporativa versus Educação Corporativa: O Desenvolvimento do Aprendizado Contínuo. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

THE BOARD'S ROLE IN ACCREDITATION. Washington D. C.: Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 1989.

The Program Evaluation Standards (1994). *The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

The Quality Assurance Agency for Higher Education (2000). *Code of Practice for the Assurance of Academic Quality and Standards*. In Higher Education. Outubro.

THOMAS, A. M. Consideration of the Resources Needed in a Assessment Program North Central Association Quarterly, 66(2), p. 430-43, 1991.

TRIGUEIRO, M. S. (1995). *Em busca da qualidade na UnB*. Brasília: Jornal da UnB, II (14).

TRIGUEIRO, M. S. (1999). *Universidades públicas: Desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo*. Brasília: EdUnB.

TRIGUEIRO, M. S. (2000). *O ensino superior privado no Brasil*. Brasília: Paralelo 15, São Paulo: Marco Zero.

TRINCZEK, R.; WEST, A. Using statistics and indicators to evaluate universities in Europe: aims, fields, problems and recommendations. *European Journal of Education*. European Institute of Education and Social Policy, v. 34, n. 3, p. 343-356, 1999.

TSAKLOGOU, P. ANTONINIS, M. On the distributional impact of public education: evidence from Greece. *Economics of Education Review*. v. 18, p. 439-452, 1999.

TRINDADE, H. A Avaliação Institucional das Universidades Federais: Resistência e Construção. *Revista Avaliação*, Campinas, Ano 1, nº 1, Jul, 1996.

TOUSIGNANT, J. Planejamento Estratégico na Universidade: O Caso da Universidade de Quebec. EdUFRN-Universidade de Quebec, 1990.

TUBINO, M. J. (1997). *Universidade, qualidade e avaliação*. Rio de Janeiro: Qualitymark, Dunya.

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA: Programa Institucional de Calidad. Material de Trabajo para los Comités de Autoevaluación. Salamanca, Espanha. 1996.

VASCONCELLOS FILHO, P. & Fernandes, A. C. (1982). Planejamento estratégico: vantagens e limitações. In: P. Vasconcellos fº, et al. (org.). *Planejamento empresarial: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: LTC.

VERHINE, R. E. Experiências de Avaliação Institucional em Universidades Brasileiras. Salvador: UFBA/FACED/ PPG em Educação, 2000.

VROEIJENSTIJN, A. (1995). *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Charybdis*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.

\_\_\_\_\_. Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior. Brasília: Estudos e Debates, Revista do CRUB, v. 18, 1996.

WAGNER, A.; SMITH, T.; HEALY, T. Tertiary education: new patterns of learning and earnings. *European Journal of Education*. Blackwell, vol. 35, n. 1, p. 45-59, 2000.

WALLE, R. D. & MOSS, M. K. Evaluating and Responding to College Guidebooks and Rankings. *New Directions for Institutional Research*, nº 88. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.

WEBSTER, D. S. Rankings of Undergraduate Education in U.S News & World and Money: Are They Any Good? *Change Magazine*, march-april, p. 19-31, 1992.

WERTERHEIJDEN, D. F. (1994). *A Towards a General Model of Quality Assessment in Higher Education*. *Higher Education*, 23 (3), pp. 355-371.

WICK, C. W. O Desafio do Aprendizado. Como Fazer sua Empresa estar Sempre à Frente do Mercado. São Paulo: Nobel, 1996.

WIND, J. Y. & MAIN, J. Provocar Mudanças: A Inovadora Pesquisa da Wharton School sobre o Futuro Gerencial. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

WOLF, R. A. (1990). *Assessment in the Western Accrediting Commission for Senior Colleges and Universities*. *North Central Association Quarterly*, 65 (2), pp. 403-413.

WOODHOUSE, D. Efficient Quality Systems. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 20, (1), 15-24, 1995.

WRIGHT, P., Kroll, M. J. & Parnell, J. (2000). *Administração estratégica: Conceitos*. São Paulo: Atlas.

YARZÁBAL, L. La Evaluación como Estrategia de Cambio de la Educación Superior. Campinas: Revista Avaliação, v. 3, nº 34, 1998.

YIN. K. (2001). Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman.

YORKE, D. M. Indicators of Institutional Achievement: Some Theoretical and Empirical Considerations. Higher Education, 16(1), p. 3-20, 1987.

ZARIFAN, P. Objetivo: Competência: Por uma Nova Lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

ZABALZA, M.A. O ensino universitário: seu cenário e seus protagonistas. Porto Alegre: Artmed, 2004.