BORDÓN
Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO

Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente

Hugo Casanova Cardiel
y Roberto Rodríguez Gómez
(coords.)

Volumen 66
Número 1
2014

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA

Contenido

Introducción. Gobierno y gobernanza de la universidad: El debate emergente
Hugo Casanova Cardiel, Roberto Rodríguez Gómez (11-14)

Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad
Javier Vidal, María José Vieira (17-30)

Gobierno universitario y comportamiento institucional: La experiencia mexicana
Adrián Acosta Silva (31-44)

Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria
José Joaquín Brunner (45-59)

Gobernanza a través del mercado y el Estado. El caso del posgrado en Argentina
Dante J. Salto (61-74)

La interacción gobierno-universidades: Una relación compleja
Romualdo López Zárate (75-87)

El gobierno de las universidades: De la reflexión a la acción
Sebastián Rodríguez Espinar (89-105)

Gobierno y cambio en la educación superior: El debate entre la sociología política clásica, el nuevo institucionalismo y las teorías críticas
Imanol Ordorika (107-121)

Buscando modelos alternativos para la gestión universitaria latinoamericana
Gustavo Gregorutti (123-135)

Nuevas formas de gobernanza en la educación superior latinoamericana. Los casos de Chile, Argentina y México
Miguel Alejandro González Ledesma (137-150)

Universidad, política y gobierno: Vertientes de interpretación y perspectivas de análisis
Hugo Casanova Cardiel, Roberto Rodríguez Gómez (151-164)

GOBIERNO Y GOBERNANZA DE LA UNIVERSIDAD: EL DEBATE EMERGENTE

University governance: the emerging debate

HUGO CASANOVA CARDIEL
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
Universidad Nacional Autónoma de México

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66100

Hoy la institución universitaria vive un intenso debate en prácticamente todos sus ángulos. Los factores intrínsecos de la universidad: el saber, sus actores, sus funciones sustantivas, sus fines, su sentido social, sus mecanismos de articulación ante el poder y, por supuesto, sus estructuras y procesos de gobierno y gobernanza son ampliamente discutidos y con frecuencia sujetos a tensiones que no siempre resultan inteligibles aun para los más avezados analistas.

Permanencia y cambio. Son quizá los trazos más hondos del perfil histórico de la universidad como una institución que la sociedad se ha dado para cumplir funciones de la mayor trascendencia: generar y sistematizar conocimientos, comunicarlos a las nuevas generaciones para contribuir a su formación y difundirlos en el todo social a fin de preservar y acrecentar los bienes de la cultura. Las universidades son instituciones antiguas, anteriores a la conformación de los Estados nacionales y previas a la gran mayoría de las instituciones políticas y sociales que caracterizan al mundo en que hoy nos desenvolvemos. Pero no son reliquias del pasado, al contrario: la universidad de nuestro tiempo es una institución clave para procesar y hacer realidad los más ambiciosos y urgentes proyectos de las naciones, y aun de las regiones supranacionales, en que están insertas.

Permanecen pero cambian. Tal es, en breve, su condición de supervivencia. Las universidades han demostrado, en su largo decurso, una notable capacidad de adaptación a los más diversos contextos y han enfrentado exitosamente los más variados retos para prevalecer en su proyecto cultural. No solo eso: una de las energías vitales del proyecto universitario es justamente la innovación: la capacidad gestada para anticipar e impulsar procesos de cambio en distintas esferas, destacadamente en el ámbito del conocimiento y la configuración de competencias profesionales. En fin, instituciones antiguas que se desenvuelven con agilidad en el entorno de la *ultramodernidad.*

Cambian pero permanecen. No es una paradoja, es un rasgo decisivo que explica la estabilidad en el tiempo de la naturaleza y los fines universitarios. Björn Wittrock, en su celebrado ensayo *Las tres transformaciones de la universidad moderna,* sostiene que una de las sorpresas de la metamorfosis universitaria después de casi un milenio es que los principios básicos que sustentan sus actuales formas de gobierno son prácticamente los mismos que sus precursores medievales. En

síntesis, una auténtica dialéctica de permanencia adaptativa y de cambio innovador que nos aproxima a la intelección de la larga duración del proyecto universitario.

Sin embargo, se trata de una dinámica que no está exenta de tensiones, de pugnas e incluso de conflictos. En su historia, las universidades han albergado tanto al pensamiento más conservador como a la crítica radical. Su emplazamiento como instancias del orden político y social, en diferentes contextos históricos y territoriales, ha dado lugar a relaciones complejas con los poderes públicos, en ocasiones de convergencia y colaboración, y no pocas veces de disidencia y confrontación. Quiere decir que las universidades, principalmente aquellas de mayor tradición y fortaleza académica, no son instituciones dóciles a los designios del poder público, aun en circunstancias de estricta dependencia económica o de acoso político. Uno de los más caros valores universitarios es la autonomía, esto es, la posibilidad y capacidad de autodeterminación en los ámbitos de gobierno interior, régimen académico, administración y articulación de relaciones con la sociedad y el sector público. La autonomía universitaria, baste agregar, constituye un privilegio de las instituciones en favor del saber pero, sobre todo, es una garantía para que la sociedad se beneficie en forma plena con el alto encargo que cumple la universidad.

Así pues, las presiones que hoy contempla el proyecto universitario para transitar en la intrincada trama del siglo XXI tienen una honda raíz a la par que una indisputable actualidad. ¿Bajo qué condiciones se conduce en el presente el compromiso de preservar los valores capitales y los rasgos de identidad de las instituciones universitarias, ofrecer respuestas adecuadas, pertinentes y oportunas a las demandas que la sociedad está reclamando, y al mismo tiempo abrir espacio a la innovación y la transformación social? ¿Cómo deben las universidades ser gobernadas para satisfacer los imperativos de su misión histórica, y qué tipo de relaciones han de articular y desarrollar con otras organizaciones de la sociedad y con los poderes públicos para atender de mejor manera sus propios procesos y proyectos de transformación? ¿Cuáles son, en suma, los principales desafíos que hoy enfrentan las universidades en términos de gobierno y gobernanza para adaptarse a las demandas de hoy y a los retos de mañana?

Son preguntas de capital importancia para identificar, en la coyuntura, las alternativas de futuro de la universidad. A su respuesta, desde el ángulo del trabajo teórico y la reflexión conceptual, y también desde el análisis de procesos concretos y particulares, está dedicado este número temático. Para integrarlo, un destacado grupo de académicos, convocados a través de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior (RISEU), aceptó someter sus ensayos y artículos que fueron dictaminados conforme a las reglas académicas de *Bordón*. En el proceso de arbitraje participaron más de veinte académicos de diversos países. A todos ellos nuestro reconocimiento. También agradecemos a Juan Carlos López y a Ilse Castro por su profesional respaldo en la gestión editorial.

Los textos aquí presentados, producto de la reflexión y análisis de investigadores y profesores de diversos países, refrendan el creciente carácter iberoamericano de *Bordón* y muestran la variedad de perspectivas disciplinarias y analíticas en torno a la muy vigente problemática del gobierno y la gobernanza de las universidades en todo el mundo y, de manera especial, de Europa y América.

Javier Vidal y María José Vieira, en "Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad", abordan la problemática del gobierno de las universidades en España a la luz de las agendas del Proceso de Bolonia y de la Estrategia de Lisboa. Dichos autores señalan las insuficiencias por parte del gobierno para impulsar mayores reformas a la gobernanza en el nivel del sistema y, a la vez, destacan las capacidades de algunas universidades para iniciar procesos viables de transformación.

Adrián Acosta, en "Gobierno universitario y comportamiento institucional: apuntes desde la experiencia mexicana, 1990-2012", señala que

las prácticas de gobierno de las universidades públicas fueron modificadas por la influencia de los cambios en los sistemas de creencias, las transformaciones contextuales y el perfil de las políticas públicas. Ello incrementó la tensión entre la gobernabilidad y la gobernanza institucional, alterando la concepción de autonomía y los espacios de ejercicio y distribución de poder y autoridad institucional.

Dice José Joaquín Brunner, en "Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria", que es necesario reconocer que las dimensiones públicas y privadas en la educación superior tienen una condición dinámica y vinculada de manera inexorable con su entorno. Brunner plantea un esquema multidimensional de análisis que muestra las complejas transformaciones a lo largo del continuo público/privado e indica las posibilidades institucionales para que las universidades rearticulen sus elementos internos de organización, gestión y gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno.

Dante Salto refiere en "Governance through the market and the state: postgraduate education in Argentina" que en la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo los sistemas de educación superior han experimentado importantes cambios en su estructura de gobernanza. Nuestro autor alude al caso del posgrado en Argentina y destaca el papel creciente del Estado como un agente directivo y el papel emergente del mercado para fortalecer la competencia, ambos a costa del poder académico tradicional.

En el texto de Romualdo López Zárate,"La interacción gobierno-universidades: una relación compleja", se presenta una revisión de las relaciones entre el gobierno y las universidades, centrando el análisis en los Estados democráticos. Después de abordar los diversos factores que llevaron a su consolidación, López Zárate sistematiza algunas de las dinámicas a las que han tenido que responder los sistemas universitarios apuntando al ángulo de su gobierno y la gobernanza. En este trabajo se comentan diferencias entre el debate europeo y el latinoamericano sobre la temática.

Sebastián Rodríguez en su artículo "El gobierno de las universidades: de la reflexión a la acción" lleva la discusión al campo de la especificidad del gobierno universitario, sobre aquello que este debe garantizar para con las instituciones que configuran a la universidad y sobre sus relaciones con el gobierno de la sociedad. Rodríguez sostiene que el concepto de gobierno universitario se ha ido desplazando más al de gobernanza y nos presenta una sugerente propuesta de gobierno universitario que, en el caso de Europa, busca superar las tensiones entre tradición e innovación.

Imanol Ordorika, en "Governance and change in Higher Education: the debate between classical political sociology, new institutionalism and critical theories", aborda los debates sobre el gobierno de la educación superior y el cambio durante las últimas décadas del siglo XX. Ordorika plantea los modelos y enfoques que prevalecieron en esos años y proporciona elementos pertinentes para el desarrollo de nuevos marcos analíticos y conceptuales basados principalmente en la relación entre poder, política y cambio en la educación superior.

Gustavo Gregorutti, en "Buscando Modelos Alternativos para la Gestión Universitaria Latinoamericana", parte de la relevancia del concepto de misión universitaria y su articulación con las demandas sociales. Gregorutti sostiene que la universidad contemporánea se ha visto fuertemente influida por la economía del conocimiento y por sus mecanismos de producción y comercialización de ideas. Todo ello tiene un enorme impacto en la gobernanza universitaria —especialmente en América Latina—— que se ve compelida a responder a los crecientes sistemas de acreditación y a los *rankings* regionales e internacionales.

Alejandro González, en "New modes of governance of Latin American higher education. The

cases of Chile, Argentina and Mexico", aborda la reforma de los sistemas de educación superior a partir de la década de los ochenta. González observa de manera principal dos factores predominantes: el crecimiento y desarrollo de mercados de educación superior y el surgimiento de nuevas modalidades de gobernanza de los sistemas en dicho ámbito educativo. En todo ello, el papel de los gobiernos se ha visto fuertemente redefinido y resulta necesario incrementar los debates críticos al respecto.

Cierra la colección de artículos temáticos el trabajo de Hugo Casanova y Roberto Rodríguez, "Universidad, política y gobierno: vertientes de interpretación y perspectivas de análisis", en el que se sostiene que a lo largo de las últimas décadas el debate académico sobre el gobierno universitario —y sobre la gobernanza y la gobernabilidad— ha cobrado una alta relevancia y que ello pone de relieve la gran significación de la construcción de las decisiones en las instituciones universitarias. En su texto, abordan diversas corrientes de pensamiento que confluyen en dicho campo, al mismo tiempo que buscan discernir los principales desafíos que enfrenta la universidad del siglo XXI en la materia.

La reunión de artículos y ensayos sobre temas de gobierno, gobernanza y gobernabilidad universitaria implica adentrarse en un territorio de discusión académica e incluso semántica que los investigadores provenientes de varios países abordan con un gran rigor. Todo ello forma parte de nuestra intención de ofrecer a los lectores de *Bordón* un acercamiento panorámico a uno de los ángulos de la realidad universitaria que, hoy en día, concita el mayor interés de las autoridades académicas y gubernamentales, de los actores que participan en la cotidianidad universitaria y de los especialistas en los problemas políticos de la educación superior contemporánea. Acercar la mirada a la gama de respuestas que suscita el debate internacional sobre el tema puede contribuir, esperamos que así sea, a elevar la altura del debate sobre las transformaciones que requieren los sistemas e instituciones de educación superior de nuestra región.

Perfil profesional de los autores

Hugo Casanova Cardiel

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona (UB). Investigador y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Profesor visitante en la UB (2001-2002). Entre sus libros se incluyen: *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM* (2009) y *El gobierno de la universidad en España* (2012). Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior y pertenece al Claustro de Doctores de la UB.
Correo electrónico de contacto: hugoc@unam.mx

Roberto Rodríguez Gómez

Doctor en Sociología por el Colegio de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de política universitaria y educación superior comparada. Ha participado como consultor en proyectos de la UNESCO y la OCDE. Desde 2002 publica una columna periodística semanal y forma parte del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior.
Correo electrónico de contacto: roberto@unam.mx

GOBIERNO, AUTONOMÍA Y TOMA DE DECISIONES EN LA UNIVERSIDAD

Governance, autonomy and decision-making at universities

JAVIER VIDAL
MARÍA JOSÉ VIEIRA
Universidad de León

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66101

INTRODUCCIÓN. Los países europeos han acometido reformas en sus sistemas de educación superior que han afectado a las estructuras de gobierno de las universidades. Estas reformas han sido guiadas, fundamentalmente, por las agendas marcadas por el Proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa. **MÉTODO.** Se analiza la documentación generada por la Comisión Europea acerca de la reforma de los sistemas de educación superior en Europa y se estudia bajo la luz de las corrientes teóricas de interpretación del tema de gobierno, autonomía y toma de decisiones en instituciones universitarias. **RESULTADOS.** Se observan tendencias similares en los países europeos que se concretan en órganos comunes de gobierno, pero existen grandes diferencias en su composición, procedencia, proceso de elección, mecanismos de rendición de cuentas, etc. Así, en un mismo sistema de educación superior, existen universidades que responden de forma diferente a las demandas de la sociedad. En España, el gobierno no ha abordado una reforma profunda de la gobernanza de las universidades en consonancia con los cambios recomendados, aunque sí ha sido ampliamente debatida por expertos que llegan a conclusiones similares. **DISCUSIÓN.** Pese a que estos debates continúan sin concretarse en reformas legislativas, las universidades siguen avanzando, algunas en la buena dirección, y una estrategia posible para avanzar en cómo abordar la gobernanza de las universidades españolas es la de analizar la forma de exigir responsabilidades sobre las decisiones tomadas y dejar que las universidades se organicen de forma autónoma, tal y como ya lo hacen en el "universo informal".

Palabras clave: *Gobernanza, Autonomía institucional, Educación superior, Universidades, Europa, España.*

Gobernanza universitaria en Europa

¿Qué se entiende por gobernanza universitaria?

La gobernanza universitaria es el ejercicio del control colectivo sobre el logro de metas institucionales comunes, y puede ser definida como la forma en la que actores públicos y privados intentan solucionar los problemas organizativos de las instituciones. El concepto de gobernanza implica responder a preguntas sobre quién decide, cómo, cuándo y sobre qué asuntos. También se encuentra relacionada con la capacidad institucional para el cambio de

forma correcta y en el momento oportuno de acuerdo con las necesidades de la institución en respuesta a un contexto determinado (Mora y Vieira, 2009).

La gobernanza universitaria hace referencia a la estructura y al proceso de toma de decisiones en las universidades que afectan tanto a agentes internos como externos a la institución (Gayle *et al*., 2003). La gobernanza interna se refiere a los procedimientos institucionales en las universidades (proceso de toma de decisiones, órganos de gobierno, presupuestos, contratación de personal, etc.), mientras que la gobernanza externa se refiere a los procedimientos institucionales marcados por un nivel superior de toma de decisiones, generalmente el Estado, a través de leyes, decretos, mecanismos de financiación, procesos de evaluación, etc. Esta coordinación *interna-externa* puede a su vez estar formada por componentes *formales* e *informales* (De Boer y File, 2009).

Eurydice (2008: 12) utiliza esta útil definición: "la gobernanza se refiere al ejercicio formal e informal de autoridad sujeto a leyes, políticas y reglas que articulan los derechos y responsabilidades de varios actores, incluyendo las reglas según las cuales estos actores interactúan". Una gran variedad de estudios comparativos sobre el gobierno de la educación superior comparten los principales aspectos de esta definición (De Boer y File, 2009), misma que se deriva de una abundante literatura que revisa la gobernanza de las organizaciones en general, y en particular la gobernanza en las universidades (Amaral *et al*., 2002; Braun y Merrien, 1999; Gayle *et al*., 2003; Kezar, 2005, 2006; Shattock, 2002, 2006; Weber, 2004).

La gobernanza en la reforma de la educación superior en Europa

La educación superior europea ha acometido cambios profundos en las últimas décadas. Los cambios han sido relativamente rápidos desde finales de la década de los noventa, motivados por dos procesos especialmente dirigidos a la reforma de la educación superior en Europa: el Proceso de Bolonia, formalmente iniciado en 1999, y la Estrategia de Lisboa de la UE (2000) (De Boer y File, 2009; Mora y Vieira, 2009). Además, estos procesos de convergencia han estado influidos por corrientes como el *New Public Management* ("supervisión estatal" o "el Estado evaluativo"), que lleva a las instituciones a estar sujetas a visiones competitivas sobre cómo deben ser gobernados tanto los sistemas como las instituciones de educación superior (Dobbins, Knill y Vögtle, 2011; Kretek, Dragsic y Kehm, 2013).

Coexistiendo con estas corrientes reformadoras, las instituciones de educación superior —generalmente resistentes al cambio— presentan cierta tendencia a permanecer ancladas en las regulaciones específicas de cada país, en consonancia con sus tradiciones culturales y los desarrollos institucionales (Neave, 2003). No obstante, como resultado de las presiones transnacionales y de las exigencias nacionales o locales, los sistemas nacionales de educación superior han sido reformados, transformados y modernizados en mayor o menor medida. Estos cambios han modificado el rol del Estado, han configurado nuevos paradigmas de gestión universitaria y han contribuido al establecimiento de nuevas formas de relación entre la universidad y la sociedad (Dobbins, Knill y Vögtle, 2011).

A pesar de que la diversidad dentro de la educación superior en Europa es considerada como uno de sus principales puntos fuertes, al mismo tiempo un camino común hacia la transparencia, la calidad, el crecimiento, la eficiencia y la excelencia se considera un requisito previo para hacer una Europa fuerte en educación y líder de la economía en el mundo (De Boer y File, 2009).

Considerando este contexto, la responsabilidad de los sistemas de educación superior de ser motores de cambio en la sociedad del conocimiento es, posiblemente, uno de los argumentos más utilizados para contextualizar las tendencias actuales en las instituciones de educación superior

(Mora y Vieira, 2009; Mora, Vieira y Detmer, 2012). En Europa, el Consejo de Europa celebrado en Lisboa en 2000, y en el que se estableció el objetivo de convertir al continente, antes de 2010, en *la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo —capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social—*, posicionó a las universidades europeas como elementos estratégicos para aumentar la competitividad de las economías nacionales y regionales. A su vez, esta *agenda* de modernización de las universidades apoya al gran proceso de reforma de la educación superior en Europa, conocido como Proceso de Bolonia, en el que, a lo largo de su trayectoria, se ha dado gran importancia a desarrollar universidades diversas, autónomas, con un fuerte liderazgo y financiadas adecuadamente. No obstante, como reconocía Ján Figel (2005), Comisario Responsable de Educación y Formación "las universidades europeas todavía no cumplen las condiciones necesarias para contribuir con todo su potencial".

Por ello, la Comisión Europea priorizó la modernización de las instituciones de educación superior europeas con tres grandes reformas: la reforma curricular, la reforma en su gobernanza y el incremento y diversificación de su financiación. El primero de los documentos de la Comisión fue *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento* (EC, 2003). Este documento pretende iniciar un debate sobre el rol de las universidades en la sociedad y la economía del conocimiento en Europa y sobre las condiciones en las que podrán desempeñar de forma efectiva dicho papel.

En la comunicación *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia de Lisboa* (EC, 2005), la Comisión enfatizó la necesidad de dar más autonomía a las instituciones, reducir la regulación del Estado, fomentar fuentes de financiación diversas y mejorar el liderazgo en la gobernanza de las universidades. Respecto a la gobernanza, dice "que una reglamentación excesiva y la organización de los programas de estudios a nivel nacional impiden la modernización y la gestión eficaz de las universidades de la UE. [...] Las universidades europeas solicitan una creciente autonomía en la preparación de sus programas, la gestión de su personal y de sus instalaciones y recursos. También desean reforzar la función de los poderes públicos en la orientación estratégica del sistema en su conjunto. Por consiguiente, no se trata de un llamamiento a favor de la retirada del Estado, sino a un nuevo reparto de las tareas".

La comunicación de 2006, *Cumplir con la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación* (EC, 2006), insiste en los mismos objetivos y sugiere nueve medidas relacionadas con la formación, la investigación y la innovación para superar las deficiencias de las universidades europeas. En concreto, se recomienda a las universidades que asuman mayores cuotas de responsabilidad sobre su viabilidad financiera siendo más innovadoras, proactivas y diversificando las fuentes de financiación, estableciendo fuertes vínculos con la empresa y con la sociedad en general.

Pasado el año 2010, podemos afirmar que la mayoría de los objetivos no se han conseguido. La crisis económica ha supuesto un obstáculo para relanzar a las universidades como agentes clave en la economía del conocimiento. La actual *Estrategia Europa 2020* también enfatiza el papel de la educación como área clave de la política de la UE, y pone de relieve la necesidad de proteger la educación y la investigación cuando se establezcan las prioridades del gasto público, debido a la amenaza que suponen para el crecimiento de la economía los bajos niveles de gasto en educación superior en Europa en comparación con otros países como Estados Unidos y Japón (EC, 2011a).

Por último, la comunicación de 2011, *Apoyar el crecimiento y el empleo, una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa* (EC, 2011a), dedica un apartado

específico a la mejora de la gobernanza y la financiación de los sistemas de educación superior. En relación a la gobernanza universitaria, la comunicación señala que deben existir sistemas más flexibles que aumenten las capacidades de gestión y liderazgo de los responsables, permitiendo diferenciar y especializar a las instituciones.

A las universidades se les pide que den respuesta a las demandas de una sociedad basada en el conocimiento, que tengan una actitud más innovadora, diversa, responsable y emprendedora. Y parece haber cierto consenso sobre que, para ello, se requieren profundos cambios organizativos y nuevos modelos de gobernanza. Las universidades no solo tienen que adaptarse a un contexto cambiante, sino que además deben ser capaces de contribuir a la consecución de los objetivos comunes de la sociedad a largo plazo.

En España, el *Informe CYD 2011* enfatiza que la universidad es determinante para el crecimiento de la economía española, el cual se traduce en mejores indicadores de inserción laboral para los titulados frente al conjunto de la población, una menor tasa de paro, un incremento de la actividad económica asociada al funcionamiento del sistema universitario público, a lo que se añade el impacto social y cultural que supone la actividad universitaria y el papel que ha experimentado como motor del proceso de movilidad social intergeneracional (más de una tercera parte de los estudiantes universitarios proceden de familias con un bajo nivel formativo) (Fundación CYD, 2012).

Esta contribución de las universidades a la economía del conocimiento está estrechamente vinculada con su capacidad de gestión. Hoareau, Ritzen y Marconi (2012) analizan la relación entre las políticas universitarias, el desempeño de las universidades y, posteriormente, la economía del país. Parten de la hipótesis de que el éxito de las universidades en contribuir a la economía y la sociedad del conocimiento depende en gran medida de las políticas que proporcionan el marco en el que las universidades toman sus decisiones. Los resultados de su estudio indican que la autonomía universitaria es un determinante de la calidad educativa, más influyente que la financiación pública; sugiriendo así que la educación de calidad no solo es alcanzable por los países que hacen un importante esfuerzo en la financiación de la educación superior. En concreto, el estudio revela que la autonomía universitaria se traduce en niveles relativamente altos de graduación y empleo. Asimismo, la capacidad y autonomía de gestión influye en la productividad de la investigación. En este sentido, los autores concluyen que no hay razón para que un país no fomente la autonomía de las universidades (lo cual incluye autonomía de personal y académica), siempre y cuando existan los mecanismos de control necesarios y los incentivos económicos.

Pero ¿cuáles son los modelos de gobernanza y los niveles de autonomía que hoy se dan en los sistemas de educación superior europeos?

Modelos de gobernanza universitaria y tendencias en el contexto europeo

La gobernanza universitaria se ha estudiado partiendo de factores y características que expliquen diferentes modelos. Uno de los más influyentes en el estudio de la gobernanza universitaria ha sido el de Clark (1983), quien a través de su conocido esquema triangular explicó la relación de tres factores que ejercen influencia sobre los sistemas de educación superior: la regulación del Estado, el poder del mercado y el poder de la oligarquía académica. La predominancia de estos factores explica tres modelos: el modelo "centralizado del Estado", el "modelo orientado al mercado" y el "modelo de auto-regulación académica". Cada sistema o institución pueden ser ubicados en algún lugar dentro del triángulo en función de las fuerzas que dominan el sistema. Esta es una forma sencilla pero muy intuitiva de presentar la posición de las universidades respecto a los factores de poder que afectan a su gobernanza. Esta distinción propuesta por Clark

(1983) entre Estado, mercado y academia se ha vinculado respectivamente a los tradicionales modelos de universidad que han prevalecido en Europa: el modelo francés o napoleónico, el modelo *Oxbridge*, británico o anglo-americano, y el modelo humboltdiano o alemán.

Según Dobbins, Knill y Vögtle (2011), a partir de la clasificación de Clark, otros autores han ofrecido clasificaciones de varios tipos de gobernanza institucional o para dimensiones específicas de esta (por ejemplo, la gobernanza en la financiación por Jongbloed, 2003). Van Vught (1989) distingue entre modelos de "control del Estado" y modelos de "supervisión del Estado"; en este último, el Estado deja de ser diseñador de los sistemas de educación superior para convertirse en mediador, asesor y promotor en sistemas con una amplia autonomía. En la revisión realizada por Dobbins, Knill y Vögtle (2011), se muestra que autores como Neave (1998) y De Boer *et al.* (2007) han probado que el cambio en la forma de influencia del Estado, de mecanismos de control *ex ante* a mecanismos *ex post,* ha tenido lugar en la mayoría de los sistemas, lo que ha llevado a centralizar los esfuerzos en la especificación de indicadores de resultados. Otros autores han abordado la diversidad de modelos de gobernanza partiendo de las reformas que han tenido lugar en la educación superior europea en las dos últimas décadas. Kretek, Dragsic y Kehm (2013) consideran que la corriente del *New Managerialism,* y en concreto el *New Public Management* (la Nueva Gestión Pública en la que el Estado es supervisor y evaluador), ha influido en muchos sistemas de educación superior y ha conllevado políticas basadas en la descentralización, la definición de objetivos cuantitativos y cualitativos, la autonomía institucional, la cooperación con el sector privado, a la vez que incorpora mecanismos de supervisión como la evaluación institucional o los contratos-programa. Según Dobbins, Knill y Vögtle (2011), estos modelos han contribuido enormemente a entender el cambio actual de la educación superior desde los modelos tradicionales convergiendo hacia estructuras más flexibles, competitivas y mejor gestionadas. No obstante, en opinión de estos autores no se puede hablar de modelos puros de gobernanza en las universidades. Los sistemas de cada país arrastran sus peculiaridades históricas y mutuas dependencias, conduciendo a modelos contradictorios y a formas híbridas de gobernanza.

En la comparativa de sistemas de gobernanza de la educación superior en Europa, realizada por Eurydice (2008), se indica que se han introducido nuevas estructuras de gobierno institucionales que marcan la ruptura con los métodos tradicionales de autogobierno académico. Nuevos modelos de gobierno redistribuyen las responsabilidades y el poder para tomar decisiones entre agentes externos e internos.

Respecto a los órganos de gobierno institucional, actualmente las universidades de todos los países han asumido muchas de las responsabilidades de gobierno que antes correspondían a los ministerios, por lo que las estructuras de gestión han cambiado de forma considerable. Las principales estructuras son las siguientes (Eurydice, 2008):

- *Órgano ejecutivo*: todas las instituciones de educación superior de Europa cuentan con un órgano ejecutivo denominado con frecuencia Rectorado, al frente del cual está un rector o presidente que es el director ejecutivo de la institución. En casi toda Europa el cargo de director ejecutivo (rector) ha cambiado drásticamente, asumiendo un mayor número de funciones respecto al gobierno y la toma de decisiones; es responsable de la planificación estratégica de la institución. El rector cuenta con un equipo rectoral (rectores adjuntos, vicerrectores...). En la mayoría de los países europeos el rector es elegido por sufragio universal o ratificado por el órgano académico. En otros países el rector es designado por un órgano institucional integrado exclusivamente por agentes externos (Austria

o Países Bajos). Normalmente pertenece a la propia universidad. No obstante en varios países los candidatos a este puesto pueden ser personas externas siempre que posean las cualificaciones necesarias.

- *Órgano académico colegiado*: prácticamente todas las instituciones cuentan con un órgano académico colegiado, denominado normalmente Claustro, Consejo Académico o Junta Académica. Este órgano es responsable de las cuestiones relacionadas con la enseñanza y la investigación. Tradicionalmente, este era el órgano colegiado de toma de decisiones de la universidad bajo la dirección del Estado. Actualmente tiene un papel relativamente limitado en la mayoría de los países, excepto en tres de ellos, donde establece el número de plazas o es responsable del presupuesto (Bulgaria, Alemania y Chipre).
- *Órgano de toma de decisiones*: el órgano de toma de decisiones es el responsable de la planificación estratégica a largo plazo y de establecer la orientación de la institución. En prácticamente la mitad de países, el órgano académico asume estas funciones, actuando así como órgano de toma de decisiones. No obstante, en la mayoría de países, el órgano académico no tiene autoridad sobre estas importantes cuestiones institucionales.
- *Órgano de asesoramiento o supervisión*: en toda Europa existe la tendencia generalizada de introducir un órgano de asesoramiento o supervisión para supervisar o controlar las actividades relativas al funcionamiento de la institución y las de carácter educativo y financiero. Este órgano está compuesto exclusiva o mayoritariamente por agentes externos. En aproximadamente un tercio de países, el órgano de supervisión es también el órgano de toma de decisiones. En algunos países (España, Estonia o Hungría), el órgano de asesoramiento apoya la estructura de gobierno de las universidades y sirve como mecanismos de asesoramiento externo. No obstante, su aprobación no es necesaria para la toma de decisiones y no controlan de forma oficial la institución. Por el contrario, en países como Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Suecia y Noruega este órgano de supervisión actúa también como órgano de toma de decisiones y es responsable de la planificación estratégica de la institución.

Se observa que la educación superior en Europa se caracteriza por una gran variedad de modelos de gobernanza. En todos los países de la UE, las universidades son organizaciones legalmente autónomas, aunque el grado de autonomía varía de unos países a otros (De Boer y File, 2009; Estermann, Nokkala y Steinel, 2011). Dentro de esta variedad, ¿cuáles son las actuales tendencias generales en la gobernanza universitaria en Europa? (De Boer y File, 2009; EC 2011b; Eurydice 2008; Kretek, Dragsic y Kehm, 2013; Mora y Vieira, 2009):

- *Menos regulación estatal*: la desregulación del Estado y el aumento de la autonomía institucional ha sido la tendencia más común en la gobernanza universitaria europea en las dos últimas décadas. Se ha producido una progresiva sustitución de mecanismos tradicionales de control, de arriba hacia abajo, por sistemas de control basados en financiación por objetivos y contratos-programa. En general, el nuevo rol del Estado puede ser el de un facilitador que controla los resultados sin interferir en los procedimientos detallados.
- *Más autonomía:* el fomento de la autonomía institucional ha sido la principal tendencia en la educación superior europea en las dos últimas décadas. No obstante, el precio que las universidades tienen que pagar por conseguir más autonomía es que el sistema sea cada vez más estricto con la rendición de cuentas.
- *Rendición de cuentas:* una de las consecuencias de aumentar la autonomía institucional ha sido el aumento de procedimientos

detallados de evaluación de la calidad ("el surgimiento del Estado evaluador"). La mayor autonomía ha supuesto que las instituciones de educación superior ejerzan mayor responsabilidad sobre su propia gestión.

- *Nuevos órganos de supervisión al margen de las universidades*; cada vez son más frecuentes los consejos de supervisores o los "consejos de administración" que se encuentran formados principalmente por "*lay members*" (personas externas con prestigio en la comunidad). Estos consejos supervisores tienen el cometido de hacer más presente al público en general en los procesos institucionales. También se observa una tendencia hacia el nombramiento de líderes institucionales en lugar de su elección mediante votación, pudiendo pertenecer estos a la propia institución o ser ajenos a ella. No obstante, no existe una tendencia compartida entre los países europeos a este respecto (De Boer y File, 2009).
- *Liderazgo institucional*: el poder del líder de la institución (rector/a) está aumentando y los modelos colegiados están perdiendo relevancia. El aumento de la autonomía institucional ha supuesto el fortalecimiento de su liderazgo. Esto conlleva una mayor exigencia en sus capacidades de gestión. Surgen los conceptos de gestión empresarial y profesionalización de las estructuras administrativas.
- *Más influencia del mercado*: en un contexto de creciente competitividad, las instituciones de educación superior están intentando dar respuesta a las variadas demandas de sus clientes, bien sean estudiantes, empresas o la sociedad en general.
- *Más cooperación con la sociedad*: los gobiernos de todos los países favorecen y apoyan la cooperación de las universidades entre ellas y con el sector privado. El intercambio de conocimiento y la transferencia de tecnología son instrumentos comúnmente utilizados para fortalecer los vínculos con la sociedad. Aparecen nuevos agentes en el ámbito nacional interesados en la transferencia de conocimiento y tecnología.

A pesar de observarse ciertas tendencias comunes, lo cierto es que la diversidad en la gobernanza es una característica propia de la educación superior europea. En palabras de De Boer y File (2009: 15), "el éxito o el fracaso en la implementación de las reformas del gobierno de las instituciones de educación superior y el desempeño y los resultados asociados a estas reformas es todavía desconocido". No existe un modelo de gobernanza que garantice que las universidades sean capaces de cumplir con el rol asignado como elemento clave en la economía del conocimiento. De hecho, los resultados del proyecto EUEREK (Mora y Vieira, 2009) muestran que son las propias universidades las que buscan la mejor forma de hacer las cosas aún en situaciones poco favorables; incluso con sistemas de gobernanza colegiados y con una menor autonomía la tendencia hacia actitudes más emprendedoras en las universidades es imparable.

En todos los tipos de universidades y en todos los países se puede observar esta tendencia de forma clara. Cada vez con más frecuencia, las universidades están respondiendo a las demandas económicas y sociales y, como consecuencia, están transformando sus estructuras para poder ser más flexibles y rápidas al dar respuesta a estas demandas. Cuando las circunstancias legales o económicas lo impiden, las universidades buscan nuevos caminos para ser emprendedoras. La creación de unidades emprendedoras y la iniciativa individual de los académicos más innovadores y activos constituyen ejemplos de esta forma de fomentar la contribución de las universidades a la economía del conocimiento.

En resumen, con el fin de responder a la economía del conocimiento y guiados en gran medida por las agendas de reformas marcadas por el Proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa, los

países europeos han acometido reformas en sus sistemas de educación superior que han afectado a las estructuras de gobierno de las universidades. Se observan tendencias comunes que se concretan en las estructuras, por lo general, se puede hablar de la existencia de un órgano ejecutivo, un órgano académico colegiado, un órgano de toma de decisiones y un órgano supervisor, fundamentalmente formado por agentes externos a la institución. A partir de aquí, existe una gran diversidad entre los sistemas de educación superior europeos en la composición de estos órganos, su procedencia, la formación en gestión de sus miembros, el proceso de elección o de nombramiento, la duración de los mandatos, sus funciones, su grado de autonomía, sus mecanismos de rendición de cuentas, etc. A pesar de esta diversidad, se observa que en un mismo sistema de educación superior, en un mismo país, instituciones regidas por las mismas normas responden de forma diferente a las demandas de la sociedad; unas son capaces de ser más emprendedoras que otras y, por tanto, de responder más eficientemente a las demandas de la sociedad, de su contexto.

¿En qué situación se encuentran las universidades públicas españolas?, ¿se ha abordado una modificación profunda de la gobernanza universitaria? Con el mismo marco normativo, ¿difieren las universidades públicas españolas en su forma de responder a las necesidades de su contexto? En los siguientes apartados se abordan estas cuestiones.

Los órganos de gobierno de las universidades públicas españolas

Actualmente, el sistema universitario español se rige por la Ley Orgánica de Universidades de 2001, que ha sido objeto de algunas modificaciones (la más amplia es de 2007, comúnmente denominada LOMLOU). El gobierno de las universidades públicas españolas ha vivido una profunda reforma en el siglo XX. Se pasó de una regulación y control gubernamental absolutos al reconocimiento de la libertad de enseñanza y de la autonomía universitaria en la Constitución española de 1978. Este fue el primer paso hacia una universidad pública gobernada bajo principios democráticos, en la que se buscaba la representación de todos sus miembros.

La reforma más importante tuvo lugar con la Ley de Reforma Universitaria de 1983, según la cual el rector es elegido por el Claustro, se crea el Consejo Social, el gerente es nombrado por el rector (oído el Consejo Social), y los decanos y directores de centros son elegidos. Casi dos décadas después, la actual Ley Orgánica de Universidades ha introducido muy pocos cambios. Según Vidal (2013), estos cambios se resumen en el que se produjo en la LOU (2001) que fue justo en la dirección contraria a lo que se demanda: se obligaba a elegir al rector con la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria (bajo el lema de "un hombre o mujer, un voto ponderado"). En la reforma de la LOU (2007) se permitió que se pudiera volver al sistema de elección por el claustro que proponía la LRU (bajo el lema de "un representante, un voto ponderado"). Eso sí, nada más aprobarse este retoque, los mismos grupos que prefirieron hacer pocos cambios, ya lo criticaban como una oportunidad perdida. En resumen, el gobierno español no ha abordado una reforma profunda de la gobernanza de las universidades en consonancia con los cambios recomendados y las tendencias sugeridas en las agendas europeas de la educación superior. Las funciones de los principales órganos de gobierno se han mantenido más o menos constantes a lo largo de los años. Así, al Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la universidad, le corresponde, entre otras cosas, el nombramiento del gerente, la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad. El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la universidad que establece las líneas estratégicas, toma las decisiones y elabora los presupuestos. Por su parte, el Claustro Universitario, del que se dice que es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria,

puede llegar a convocar, con carácter extraordinario, elecciones a rector.

En cuanto a los órganos unipersonales, el rector es la máxima autoridad académica de la universidad y ejerce la dirección de la universidad. Nombra a los vicerrectores y al secretario general. Al gerente le corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad.

El debate de la gobernanza en España

Con cierta frecuencia desde la primera ley de la democracia (LRU, 1983), se han realizado informes de expertos que una y otra vez sugieren diferentes reformas en la línea de las tendencias marcadas para Europa con carácter general. No obstante, si se comparan entre ellos, podemos llegar a la conclusión de que la discusión se repite sin producir ningún cambio sustancial (debe aclararse en este punto que nos referiremos solo a la situación de las universidades públicas).

Por ejemplo, comparando el *Informe Universidad 2000* (Bricall, 2000) con el último informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013) encargado por el actual gobierno para la reforma de las universidades, se observa que el tipo de propuestas sigue siendo similar. En el primer caso se señalan qué efectos deberían tener los cambios, en qué sentido deberían ir; mientras que en el segundo caso, trece años después, se proponen cambios concretos que permitirían alcanzar los mismos objetivos. Bricall (2000: 439) dice "la estructura de gobierno debería orientarse claramente hacia un modelo más profesional, que potenciase la flexibilidad y la eficacia en la gestión y facilitase la rendición de cuentas a la sociedad", y en el informe de la Comisión de Expertos (2013) se realiza una propuesta más concreta para esos mismos fines; se propone sustituir el Consejo de Gobierno y el Consejo Social por un Consejo de la Universidad que elija al rector y que el rector elija a decanos y directores de centro, departamento o institutos universitarios, sin votaciones.

A pesar de estas coincidencias sobre las reformas que deben hacerse, se puede afirmar que en la gobernanza de la universidad, las reformas legislativas no han producido cambios de fondo desde hace 30 años. Si la estabilidad legislativa es un valor positivo para los sistemas educativos, en este punto, España es un ejemplo de constancia. Sin embargo, la universidad española vive sin mayores problemas en un mar de contradicciones: autonomía frente a regulación, homogeneidad frente a diversidad, lo oficial frente a *lo propio* (Vidal, 2013). La contradicción en el punto de la gobernanza está en la demanda de nuevas formas de gobernanza que permitan más capacidad de decisión a los gestores y la actitud de resistirse al cambio cuando llega el momento de hacerlo. Sean cuales sean los motivos, lo cierto es que no se ha modificado nada.

La pregunta directa es ¿qué cambios hay que realizar?, pero hemos visto que las respuestas, fundamentadas y de gran consenso, no llegan a implementarse. Así que, para avanzar, después de varios intentos fallidos, deberíamos cambiar la pregunta: ¿por qué no se han realizado los cambios reclamados? Analizar y hacer explícitos cuáles han sido las causas del fallo en dichos intentos, es lo más razonable. En el caso de la LOU (2001), la comunidad universitaria estableció la necesidad de reformarla de forma inmediata y cuando llegó el momento (2007) se pidió que se hiciesen el menor número de cambios posibles: ¿por qué? Sin juzgar cuál es la posición más razonable (reforma o estabilidad), debe reconocerse que esta vía de análisis y práctica está seriamente dañada o agotada. Podemos seguir escribiendo durante otros 30 años las mismas recomendaciones, basadas en análisis parecidos, mientras disponemos de suficientes evidencias de las dificultades para su implementación. Por ello, deberíamos empezar a abordar nuevas estrategias.

Cuando hablamos de órganos de gobierno en las universidades analizamos lo que está escrito en

las leyes y, como hemos dicho, lo escrito no se ha modificado sustancialmente en 30 años. Sin embargo, las universidades españolas de ahora no se parecen a las de hace 30 años. Por una parte, en todo este tiempo se han tomado numerosas decisiones en esos órganos de gobierno que han hecho avanzar, sin duda, a nuestras universidades. Además, dentro del mismo marco normativo, las universidades españolas han tomado decisiones diferentes que les han llevado a situaciones diferentes. El sistema universitario español es mucho menos homogéneo ahora que hace 30 años. Las universidades cuentan con cierto margen de maniobra (PWC, 2013). Así que, por una parte, podemos reconocer que con estos órganos de gobierno se pueden tomar decisiones que hagan progresar a las universidades; y, por otra, se han creado, dentro y tangencialmente, institutos, instituciones, fundaciones, entidades, etc., que, por no estar previstas en las leyes, pueden organizarse de forma diferente. Ya tenemos aquí dos nuevas preguntas interesantes.

La primera pregunta es ¿cuáles son los actuales sistemas para revisar, corregir y, en su caso, sancionar las decisiones que se toman? La segunda pregunta es ¿cómo se toman las decisiones dentro de las universidades cuando nadie obliga a tomarlas de una determinada manera? Esta segunda toca otro de los temas centrales del debate: la autonomía. ¿Qué hacen las universidades cuando se sienten autónomas? Este punto es esencial para poder avanzar en alguna dirección. Se trata de hablar de la autonomía práctica/real frente a la autonomía formal (Estermann, Nokkala y Steinel, 2011). Normalmente esta diferenciación se utiliza para argumentar que las universidades tienen mucha menos autonomía de la que se proclama en las normas. Sin embargo, como hemos comentado, las universidades tienen capacidad de acción en aquello que las normas no regulan y allí la autonomía práctica es mayor que la proclamada. Dicho de otra forma, hay un espacio en las universidades que no está limitado por las normas. Es lo que hemos denominado *el universo informal*, el no formal, el no regulado (Vidal, 2013). Analizar las actuaciones de las universidades en este *universo paralelo* puede darnos pistas para mejorar la eficiencia en su gestión.

Conclusión

Existen diversos sistemas de gobernanza con resultados diferentes. El análisis teórico establece algunas claves básicas, pero la descripción de los sistemas de educación superior nos confirma la gran diversidad de modelos, sin poder determinar las claves definitivas del éxito. Debatimos sobre cómo deben tomarse las decisiones, quién debe hacerlo, cuál debe ser el procedimiento de elección, cuántas personas debe haber en cada órgano y a quién deben representar. Este interesante debate no ha tenido frutos prácticos en el sistema universitario español y tampoco los tendrá en todos aquellos sistemas que partan de una participación amplia de la comunidad universitaria en la elección y gestión de las instituciones. Mientras hacemos esos debates, las universidades siguen avanzando y algunas en la buena dirección. Por ello, una estrategia posible para abordar la gobernanza de las universidades en una nueva dirección es la de analizar la forma de exigir responsabilidades sobre las decisiones tomadas y dejar que las universidades se organicen de forma autónoma, tal y como ya lo están haciendo en numerosas ocasiones en ese *universo informal*.

Referencias bibliográficas

Amaral, A., Jones, G. A., y Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Bricall, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Disponible en www.oei.es/oeivirt/bricall.htm (Consultado el 03/09/2013).

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/sistemauniversitario/propuestas-reforma.pdf (Consultado el 03/09/2013).

De Boer, H., y File, J. (2009). *Higher Education governance reforms across Europe*. Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities.

Dobbins, M., Knill, C., y Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education, 62 (5),* 665-683.

EC (2003). *The role of the universities in the Europe of knowledge*. Commission of the European Communities, COM (2003) 58 final, Brussels, 05.02.2003.

EC (2005). *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*. Commission of the European Communities, COM (2005) 152 final, Brussels, 20.04.2005.

EC (2006). *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation*. Commission of the European Communities, COM (2006) 208 final, Brussels, 10.05.2006.

EC (2011a). *Supporting growth and jobs, an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*. Commission of the European Communities, COM (2011) 567 final, Brussels, 20.09.2011.

EC (2011b). *Recent developments in European higher education Systems*. European Commission staff working document accompanying the Commission Communication Supporting growth and jobs: an agenda for the modernisation of Europe's higher education Systems, European Commission, COM (2011) 1063, Brussels, 20.09.2011.

Estermann, T., Nokkala, T., y Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brussels: European University Association.

Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice.

Figel, J. (2005). *Higher education: Universities must deliver their full potential to contribute to the Lisbon strategy*. Europa Press Release, Brussels, 20 April 2005.

Fundación CYD (2012). *Informe CYD 2011: La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Barcelona: Fundación Conocimiento y Desarrollo.

Gayle, J. C., Tewarie, B., y White, A. Q. (2003). *Governance in the Twenty-First Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hoareau, C., Ritzen, J., y Marconi, G. (2012). *The State of University Policy for Progress in Europe. Policy Report – December 2012*. Disponible en: http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1354635371.pdf.

Kezar, A. (2005). Consequences of Radical Change in Governance: A Grounded Theory Approach. *The Journal of Higher Education, 76 (6),* 634-668.

Kezar, A. (2006). Rethinking Public Higher Education Governing Boards Performance: Results of a *National Study of Governing Boards in the United States. The Journal of Higher Education, 77 (6),* 968-1008.

Kretek, P. M., Dragsic, Z., y Kehm, B. (2013). Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education, 65 (1),* 39-58.

Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE nº 209, de 1 de septiembre de 1983).

Ley Orgánica 06/2001, de 21 de diciembre de 2001, de Universidades (BOE nº 307, de 24 de diciembre de 2001).

Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 06/2001 de 21 de diciembre, de Universidades (BOE nº 16241, de 13 de abril de 2007).

Mora, J. G., y Vieira, M. J. (2009). Governance, organizational change and entrepreneurialism: is there a connection? En M. Shattock (ed.), *Entrepreneurialism in Universities and the Knowledge Economy* (74-99). Maidenhead: Open University Press/McGraw-Hill.

Mora, J. G., Vieira, M. J., y Detmer, A. (2012). Managing university-enterprise partnerships. En P. Temple (ed.), *Universities in the Knowledge Economy: Higher Education Organisation and Global Change* (63-81). Abingdon: Routledge.

Neave, G. (2003). The Bologna Declaration: Some of the historic dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's system of higher education. *Educational Policy, 17 (1),* 141-164.

PWC (2013). *Temas candentes de la universidad española 2013 ¿Tenemos la universidad pública que necesitamos?* PricewaterhouseCoopers S.L. (Disponible en http://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/7E7ABBBC81074258C1257B33005EA050/$FILE/Temas-Candentes-Universidad.pdf; consultado el 22/08/2013).

Shattock, M. (2002), Re-balancing modern concept of university governance, *Higher Education Quarterly, 56 (3),* 235-244.

Shattock, M. (2006). *Managing Good Governance in Higher Education*. London: Open University Press.

Vidal, J. (2013). *La universidad informal*. Madrid: Studia XXI/Fundación Europea Sociedad y Educación.

Van Vught, F. (1989). *Governmental strategies and innovation in higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Weber, L. (2004). *Governance and Capacity for Change*. Brussels: European University Association.

Abstract

Governance, autonomy and decision-making at universities

INTRODUCTION. European countries have undertaken reforms of their higher education systems that have affected the governance structures of universities. These reforms have been guided largely by the agendas set by the Bologna Process and the Lisbon Strategy. **METHOD.** We analyze the documentation produced by the European Commission on the reform of higher education systems in Europe and examine it in light of the current theoretical interpretation of the theme of governance, autonomy and decision-making in universities. **RESULTS.** Similar trends are observed in European countries that possess common structures and similar boards, but there are major differences in their members, origin, election process, accountability mechanisms, etc. However, in the same system of higher education, different universities respond in varying ways to the demands of society. In Spain,

the state government has not addressed a profound reform of university governance in line with the recommended changes, although it has been widely debated by experts who have reached similar conclusions. **DISCUSSION.** Although these debates have not been translated into legislative reforms, universities are advancing, some of them in the right direction. Therefore, a possible strategy to tackle Spanish university governance is to analyze how universities are accountable for their decisions and allow them to organize themselves in an autonomous way, as they are already doing in what we call the informal universe.

Key words: *Governance, Institutional autonomy, Higher education, Universities, Europe, Spain.*

Résumé

Gouvernement, autonomie et prise de décisions à l'université

INTRODUCTION. Les pays européens ont entrepris d'effectuer des réformes au sein des systèmes d'enseignement supérieur, lesquelles ont affecté les structures de gouvernement des universités. Ces réformes ont été fondamentalement orientées par les agendas fixés par le Processus de Bologne et la Stratégie de Lisbonne. **MÉTHODE.** On analyse la documentation générée par la Commission Européenne à propos de la réforme de l'enseignement supérieur, laquelle s'étudie depuis les courants théoriques d'interprétation du gouvernement, l'autonomie et la prise de décisions dans des institutions universitaires. **RÉSULTATS.** On observe des tendances similaires dans les pays européens, elles se matérialisent en organes communs de gouvernement ; cependant il existe de grandes différences en matière de composition, de provenance, de processus d'élection, de mécanismes de transparence de la gestion financière, etc. C'est ainsi que dans un même système d'enseignement supérieur, on trouve des universités qui répondent de manière différente aux demandes de la société. En Espagne, le gouvernement n'a pas envisagé de faire une réforme profonde de la gouvernance des universités en consonance avec les changements préconisés, même si cela a été envisagé par des experts qui arrivent à formuler des conclusions similaires. **DISCUSSION.** Quand bien même ces débats se poursuivraient sans aboutir à des réformes législatives, les universités continueraient d'avancer, certaines dans la bonne direction ; une bonne stratégie serait alors, pour avancer en termes de comment aborder la gouvernance des universités espagnoles, d'analyser la façon d'exiger des responsabilités sur les décisions prises et de laisser les universités s'organiser de manière autonome, comme elles le font déjà dans l'univers informel.

Mots clés: *Gouvernance, Autonomie institutionnelle, L'enseignement supérieur, Universités, L'Europe, L'Espagne.*

Perfil profesional de los autores

Javier Vidal

Doctor en Filosofía por la Universidad de Salamanca y profesor titular de la Universidad de León en el área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Fue Director General de Universidades del MEC (2006-2008). Sus investigaciones se centran en la educación superior, especialmente evaluación de la investigación, evaluación institucional y relaciones formación-empleo. Ha

colaborado con la Comisión Europea. Participa en proyectos internacionales sobre indicadores y tercera misión de la universidad.
Correo electrónico de contacto: javier.vidal@unileon.es

María José Vieira

Doctora y profesora titular de la Universidad de León en el área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Sus líneas de investigación se centran en la educación superior en el ámbito internacional, principalmente en la tercera misión de la universidad, su gobierno y la relación universidad-empleo. Ha colaborado con la ANECA, como asesora de la Dirección General de Universidades del MEC (2006-2009) y con la Comisión Europea en la Estrategia de Modernización de la Educación Superior.
Correo electrónico de contacto: maria.vieira@unileon.es

GOBIERNO UNIVERSITARIO Y COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA, 1990-2012

University governance and institutional behaviour: notes from the Mexican experience, 1990-2012

ADRIÁN ACOSTA SILVA
CUCEA-Universidad de Guadalajara (México)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66102

INTRODUCCIÓN. En este texto se explora la relación entre el gobierno y el comportamiento institucional de las universidades públicas. **MÉTODO.** A partir de una conceptualización de dichas relaciones, se examinan los cambios y reformas en el gobierno, la gobernabilidad y la gobernanza institucional de educación superior en América Latina, concentrando la atención en la experiencia de las universidades públicas mexicanas. A tal efecto se toma en cuenta los casos y procesos reportados en la bibliografía relevante sobre el tema. **RESULTADOS.** El argumento central es que los cambios en las prácticas de gestión y gobierno de las universidades públicas fueron modificados por la influencia de los cambios en los sistemas de creencias, las transformaciones contextuales y el perfil de las políticas públicas. Desde la perspectiva analítica del "institucionalismo metodológico" se discute este argumento a la luz de la experiencia mexicana de las últimas dos décadas. **DISCUSIÓN.** La conclusión general es que bajo la influencia de las tres fuerzas señaladas, se han incrementado significativamente las tensiones entre la gobernabilidad y la gobernanza en la conducción institucional de las universidades, lo que ha alterado la concepción misma de la autonomía universitaria, y la relocalización de los espacios de ejercicio y distribución del poder y de la autoridad institucional.

Palabras clave: *Educación superior pública, Gobernanza, Gobernabilidad, Autonomía institucional, Política pública, Nueva gerencia pública.*

Introducción

Desde finales del siglo pasado, una ola de cambios recorrió el mundo universitario en muchos territorios nacionales. La masificación de la demanda, la expansión, diversificación y diferenciación de la oferta institucional pública y privada de educación superior, el crecimiento del profesorado universitario, reformas en los esquemas de financiamiento público a las instituciones de educación superior acompañaron un extendido discurso sobre la necesidad de transformar la orientación y funcionamiento de las instituciones de educación superior (IES),

colocando en el centro de las agendas temas como la calidad, la eficiencia, la planeación estratégica, la rendición de cuentas o la internacionalización de la educación terciaria. Mediante diversas políticas, programas e instrumentos, los gobiernos nacionales implementaron acciones dirigidas a acreditar la calidad, mejorar la eficiencia o promover la modernización, la competitividad e internacionalización de la educación universitaria.

Una parte significativa de esos cambios se concentraron en la transformación de los patrones de gestión, administración y gobierno de las universidades públicas. En Europa, diversas reformas en el acceso, el currículum y el financiamiento universitario se colocaron en el centro de estas prácticas de sistemas e instituciones. En particular, el Proceso de Bolonia se constituyó como el más ambicioso intento continental de "isomorfismo mimético" para generar transformaciones en la organización y la gestión de los gobiernos universitarios orientadas hacia el establecimiento de mecanismos de movilidad estudiantil de acreditación y equivalencias académicas generales entre programas de estudio de pregrado. En el ámbito latinoamericano, la tradición del *cogobierno universitario* centrada en la configuración de una gobernabilidad institucional autónoma, estable, legítima y eficaz, fue transformada significativamente por la construcción de un gobierno gerencial universitario, en el cual temas como el fortalecimiento del núcleo directivo y el liderazgo estratégico ocuparon un lugar central. ¿Cuál ha sido el impacto de esas transformaciones contextuales e institucionales en los estilos y patrones de gestión y gobierno de las universidades? ¿Es posible identificar tipologías de esos cambios? ¿Cómo se relacionan los diversos estilos de gestión y gobierno universitario con el comportamiento institucional de las universidades?

Estas cuestiones pueden ser abordadas desde tres perspectivas analíticas. Una de ellas tiene que ver con la gestión y el gobierno universitario como formas de coordinación del sistema o de las instituciones de educación superior; es una perspectiva organizacional, de coordinación sistémica, típicamente clarkiana (Clark, 1983, 1998; Birnbaum, 2004; Amaral, Jones y Karseth, 2002). Otra tiene que ver con el análisis de la gestión y el gobierno como expresiones de la fuerza de la autoridad institucional; es una perspectiva politológica, de análisis de la autoridad como la expresión legítima del poder, principalmente neoweberiana (Musselin y Mignot-Gérard, 2002). La tercera tiene que ver con la política y el gobierno universitario como campos de producción de políticas, tratando de identificar las relaciones entre las políticas públicas y las "adaptaciones incrementales" de las universidades a dichos cambios; es una perspectiva de políticas, derivada del *policy analysis* (Parsons, 1997; Premfors, 1990; Slaughter y Leslie, 1997).

En este texto se ensayará una cuarta perspectiva: la del "institucionalismo metodológico", una variación surgida de los debates neoinstitucionalistas sobre el cambio social (Acosta, 2013; Hodgson, 2009). Esta perspectiva coloca el énfasis analítico en el comportamiento institucional universitario, es decir, en las reglas, los valores, prácticas, decisiones y acciones rutinarias y estratégicas que caracterizan la vida institucional, y en el papel que el gobierno de la organización juega en esos procesos. Desde esta perspectiva, el poder está distribuido en el conjunto institucional, dotando a los actores universitarios de recursos de decisión o capacidades de bloqueo que explican el tipo de comportamientos asociados a los procesos de cambio institucional.

El argumento a discutir es que en las últimas décadas (1980-2012) se constituyó una tensión entre tres fuerzas principales de transformación de los gobiernos universitarios en América Latina: el cambio en el sistema de creencias, los cambios contextuales y el perfil de las políticas públicas. Tomando como referente empírico el caso mexicano, se analizará la evolución y trayectorias de estas fuerzas y su influencia en los comportamientos institucionales de las universidades públicas.

Para ello, el texto se divide en dos secciones. En la primera, se hace un recorrido por el concepto de comportamiento institucional y sus capacidades explicativas para examinar lo ocurrido en el campo universitario. En la segunda se analiza el contexto general de los cambios ocurridos en los procesos de gobierno, en la gobernabilidad y la gobernanza institucional de las universidades públicas mexicanas, concentrando la atención en el periodo 1990-2012. Finalmente, se analizan las implicaciones de estos cambios entre gobierno/gobernabilidad/gobernanza en el campo universitario mexicano.

Gobierno universitario y comportamiento institucional

Una buena parte de la bibliografía reciente ha documentado procesos de transformación en la gestión y la administración del gobierno de la educación superior. Los cambios en el sistema de creencias de los *policy makers*, producto de la mutación más amplia de la concepción del Estado entre el funcionariado público y las élites dirigentes, está en la base del cuestionamiento a los viejos modos de coordinación, gestión y administración de la educación superior en distintos países y regiones (Brunner, 2011b; Schuetze y Álvarez, 2012; Braun y Merrien, 1999). Este cambio en el sistema de creencias está en la base profunda del cambio de los paradigmas de política pública en el campo educativo[1]. Temas como calidad, rendición de cuentas, acreditación, evaluación, eficiencia o internacionalización han dominado la agenda internacional de las políticas educativas durante un largo tiempo.

¿Qué factores explican esta transformación de las creencias? Se pueden distinguir tres fuerzas principales: a) la configuración de una nueva relación entre las ideas y las políticas, enmarcada en la gran crisis de la deuda de los ochenta, y cuya salida fue el triunfo del pensamiento neoliberal en el campo de la economía; b) la emergencia del enfoque de la nueva gerencia pública (*New Public Management*) como paradigma dominante de la reforma de los modelos tradicionales de gestión y administración del sector público; y c) la peculiar configuración del contexto de la educación superior en América Latina. Estas fuerzas influyen en los cambios en el comportamiento de las universidades públicas, una de cuyas dimensiones es justamente el gobierno de las universidades, la esfera del poder institucional. En la siguiente sección se explora la relación conceptual entre el gobierno y el comportamiento institucional en el contexto universitario.

Comportamiento institucional

En las últimas décadas es posible observar un giro en la dimensión política y de gobierno de las universidades. Bajo el paradigma de la calidad y la rendición de cuentas impulsado por los gobiernos nacionales, las políticas públicas hacia las universidades han forzado a la modificación de las formas de organización y las prácticas tradicionales del gobierno universitario con el propósito de adaptarse a las exigencias de eficiencia, economía y eficacia que determinan con mayor o menor éxito las políticas de educación superior.

En el campo del análisis institucional, este fenómeno ha sido abordado desde diferentes perspectivas. Una de ellas tiene que ver con la dimensión *organizacional* del cambio (*gobernanza* institucional). Otras han hecho énfasis en la dimensión *política* del cambio (*gobernabilidad* institucional). Los primeros enfoques concentran la atención en los cambios en las reglas del desempeño institucional que provocan ajustes o transformaciones en los patrones de organización preexistentes. Las segundas privilegian el análisis del papel de la gestión del conflicto en el tipo de respuestas institucionales que se producen ante los cambios en los contextos y el perfil de las políticas públicas.

La gobernabilidad institucional significa la capacidad del "sistema de gobierno universitario" para atender las demandas internas y externas a la organización. Las primeras son producidas

regularmente por la comunidad académica universitaria a través de sus organizaciones representativas (sindicatos académicos, organizaciones estudiantiles) o mediante exigencias disciplinares o profesionales. Las demandas externas provienen de las exigencias gubernamentales y se expresan a través del conjunto de políticas públicas formuladas para influir en el desempeño de las universidades. La valoración de esa capacidad implica el análisis de tres componentes: el grado de legitimidad, la eficiencia decisional y la estabilidad institucional. El primero tiene que ver con la capacidad de representación académica y política asociada al gobierno universitario. La segunda tiene que ver con la toma de decisiones y sus resultados. La tercera, con la capacidad de generar estabilidad institucional.

Para ofrecer respuestas a dichas demandas, las universidades han combinado mecanismos tradicionales con la creación de nuevas capacidades en sus sistemas de gobierno. Muchos de los asuntos rutinarios corresponden al ámbito de los órganos colegiados y unipersonales tradicionales: juntas de gobierno, tribunales universitarios, senados, consejos, rectorías. En otros casos, es la estructura académica básica de la universidad la que funciona como el espacio de toma de decisiones frente a los conflictos o las demandas: consejos técnicos o académicos de escuelas, facultades, departamentos o institutos de investigación, centros universitarios (para aquellas universidades organizadas en forma de redes territoriales). En conjunto, ambas formas generales y específicas de organización académica y política configuran las capacidades institucionales del gobierno universitario y reflejan de algún modo las fórmulas de distribución del poder en dichas estructuras.

La gobernanza institucional, por su parte, se define como una capacidad organizacional, de gestión y coordinación, en la que una comunidad es capaz de acordar objetivos comunes, coordinar acciones para alcanzarlos y generar las estrategias institucionales más adecuadas para conseguirlos (Aguilar, 2006). Aquí, el núcleo analítico tiene que ver con los procesos de gestión y coordinación de la acción del gobierno universitario, es decir, con los procedimientos y las estructuras administrativas y organizativas que articulan la acción del gobierno universitario con la de otros actores de la institución. Esa articulación se expresa rutinariamente en las agendas y las políticas dirigidas a cambiar o fortalecer la acción del gobierno y sus capacidades de coordinación. Tradicionalmente, esas formas de gestión corresponden a dos grandes modelos: el vertical y centralizado, y el horizontal y descentralizado (Brunner, 2011b).

La gobernanza institucional modificó en casi todas partes sus tradicionales estructuras, centralizadas y verticales, a favor de esquemas de coordinación extendidos, horizontales y descentralizados. Algunas mantuvieron intactas sus estructuras académicas basadas en modelos napoleónicos o humboldtianos: escuelas y facultades con grados diversos de autonomía institucional, coexistiendo con formas departamentales de universidades organizadas en formas de redes territoriales baja o altamente desconcentradas. Esto da por resultado gobernanzas institucionales distintas, donde las rectorías, las oficinas de gestión situadas en el centro o en las periferias administrativas de las universidades, la multiplicación de órganos o programas de direccionamiento estratégico de las acciones académicas y administrativas de la universidad, se convirtieron en espacios de decisión y de producción de políticas universitarias de cambio institucional. La relación gobernabilidad/gobernanza es entonces una relación de tensión entre la autonomía de los actores rutinarios de la política universitaria —con sus intereses, sus agendas y sus propias estrategias de negociación de los asuntos universitarios— y la construcción de un liderazgo directivo "fuerte", gerencial, del gobierno universitario.

Gobierno, organización y desempeño

El estudio clásico de Clark (1983) propuso el concepto de "coordinación" como el factor analítico clave para comprender el funcionamiento

de los Sistemas Nacionales de Educación Superior (SNES). El modelo triangular de coordinación sistémica (en cuyos vértices aparecen situados el Estado, las oligarquías académicas y el mercado) aportó un esquema analítico potente para comparar las diversas formas de coordinación entre los SNES, identificando el peso específico de las relaciones entre estos componentes. No obstante, el nuevo contexto de la educación superior, caracterizado tanto por la expansión de la oferta como por la multiplicación de actores interesados en este campo (*stakeholders*), ha llevado una creciente complejidad de las relaciones de autoridad y de poder entre los actores gubernamentales, académicos y privados, que exige un nuevo modelo de análisis para identificar sus transformaciones (Maggio, 2011).

En el esquema clarkiano, el desplazamiento del papel del Estado y su sustitución por el mercado explicaría las transformaciones observadas en la educación superior latinoamericana durante las últimas tres décadas. La potente expansión de la oferta privada nacional y transnacional de la educación superior evidencia este fenómeno de privatización de la educación terciaria. Pero también es posible observar un cambio importante en los estilos de gestión y conducción de los sistemas y establecimientos de enseñanza superior, orientados por los cambios en los entornos de políticas de las IES, cambios que han sido denominados por algunos como "mercadización" (Brunner, 2006), y por otros como efectos del "capitalismo académico" (Slaughter y Leslie, 1997).

Paralelamente, se pueden advertir esfuerzos de diferenciación de la oferta pública regulada por el Estado, lo que ha conducido a la creación de nuevas formas institucionales, principalmente tecnológicas y no universitarias, dirigidas hacia la ampliación de opciones de formación profesional de ciclos cortos en el pregrado. Asimismo, la expansión de los posgrados también ha conducido a la expansión de una oferta pública especializada en ciertos campos y disciplinas científicas y de innovación tecnológica cuyo financiamiento depende casi exclusivamente de recursos públicos.

Este proceso de expansión y diferenciación en el ámbito latinoamericano muestra los perfiles de la nueva complejidad para la coordinación, la gestión y el gobierno de los SNES. Tanto en la diferencia público/privado como en la distinción entre educación universitaria y no universitaria, la educación superior iberoamericana ha modificado significativamente sus perfiles y orientaciones. Hoy, más de 16 mil establecimientos e instituciones de educación superior (de las que solo una cuarta parte pueden considerarse universidades), que albergan a casi 20 millones de estudiantes, conforman la "plataforma institucional" de la educación superior. Hace 60 años, esa plataforma estaba constituida apenas por 75 instituciones y 150 mil estudiantes (Brunner, 2011a).

Las cifras indican la magnitud de los cambios contextuales que enfrentan las universidades públicas latinoamericanas y los cambios en sus comportamientos institucionales. El debilitamiento de su papel simbólico, político y práctico en el campo general de la educación superior, la aparición de nuevos tipos de instituciones públicas y privadas, las restricciones y condicionamientos financieros por parte de los gobiernos nacionales son factores que han modificado el grado de autonomía en el desempeño institucional. En este marco, los gobiernos universitarios han experimentado diversas fórmulas de reorganización institucional, creando nuevos espacios de gestión y diferentes prácticas para fortalecer el diseño e implantación de los cambios. A pesar de ello, permanecen en el *campus* público tradiciones fuertemente arraigadas, donde los esfuerzos de coordinación y mejoramiento de la gobernanza institucional se traducen en problemas de gobernabilidad institucional.

Estos procesos han generado una presión constante para que los gobiernos universitarios articulen estrategias de "adaptación incremental" a las políticas derivadas de la acción de los gobiernos

nacionales. Al modificarse la estructura de restricciones e incentivos, de constreñimientos y oportunidades que significan los nuevos paradigmas de políticas universitarias, estas instituciones intentan adaptarse a los nuevos escenarios de la acción pública, y muchas veces eso significa una disminución de su autonomía tradicional para la toma de decisiones en las esferas académica, organizativa y de gobierno. En el caso mexicano, por ejemplo, buena parte de los programas públicos de las últimas décadas han estado asociados a fondos financieros específicos para que las universidades puedan operar los programas. Esto determina la posibilidad de que tales instituciones puedan tener acceso a recursos públicos extraordinarios que permitan introducir cambios en áreas específicas del desempeño institucional: contratación de profesores, mejoramiento en los niveles de habilitación del profesorado, inversión en nuevos espacios educativos y de infraestructura o equipamiento, apoyos para la investigación, bolsas dedicadas para estímulos o incentivos al desempeño docente (*merit-pay*).

El resultado global de estas interacciones entre el gobierno y las universidades es la emergencia de un nuevo conjunto de tensiones cuyo mar de fondo es la configuración de una suerte de "legitimidad dual". De un lado, la legitimidad de gobiernos democráticamente electos para intervenir y afianzar su acción en el campo de la educación superior. Del otro, la legitimidad derivada de la tradicional autonomía de las universidades nacionales para determinar sus estructuras de gobierno y sus políticas institucionales. Ambas son fuerzas en conflicto. Desde esta perspectiva de tensión entre las "dos legitimidades", la experiencia mexicana muestra cómo los problemas de gobierno, de gobernabilidad y gobernanza, han disminuido el grado de autonomía institucional de las universidades, y cómo la educación superior se confirma como una arena de gestión del conflicto entre gobierno y sociedad.

Esa disputa entre legitimidades está en el centro del proceso más amplio y complejo de recomposición del perfil y las capacidades de la autoridad y el poder en los diversos contextos universitarios nacionales (Neave, 2011). Es decir, las tensiones derivadas de los cambios en los esquemas de la gobernabilidad y la gobernanza universitaria implican un desplazamiento de los significados y las prácticas del gobierno universitario como un poder institucional expresado en diversas formas de distribución de la autoridad. Para decirlo en términos clásicos: es una transformación compleja de las relaciones de poder en la universidad que obedece a tres fuerzas de cambio: a) la relación entre las ideas y las políticas; b) las tensiones entre democratización, burocratización y gerenciamiento institucional; y c) el peso de las determinaciones contextuales.

Explorando las fuerzas del cambio

Las ideas y las políticas. La transición de la universidad tradicional a la universidad moderna en América Latina, ocurrida fundamentalmente entre el final de la segunda guerra mundial y el inicio de la gran crisis económico-financiera de los ochenta, se significó por cuatro grandes procesos: 1) la burocratización; 2) la búsqueda de un gobierno universitario planificador; 3) la masificación de la universidad; y 4) el surgimiento de la profesión académica (Brunner, 1987). Esta transición implicó un cambio profundo en el sentido de la universidad, al alterar de manera irreversible los rasgos aristocráticos que mantenía y colocarla en el contexto de un dilatado proceso de modernización económica, política y cultural de sus diversas sociedades. Nuevos sectores ingresaron abruptamente a la universidad (particularmente los estratos medios urbanos de las sociedades latinoamericanas), alterando los viejos patrones elitistas y oligárquicos de las universidades públicas. La "rebelión de las masas" había alcanzado a la universidad.

En este contexto, la idea de la democratización de la universidad dominó una buena parte de las tradiciones universitarias de América Latina y permaneció como el centro ideológico de las

prácticas políticas y del gobierno de las instituciones. La configuración de órganos "máximos" de gobierno universitario respondió a esta lógica política institucional, y estudiantes y profesores poblaron los consejos universitarios de las universidades públicas. Diversas formas de gobierno colegiado, de cogobierno o paritarios predominaron en el contexto de la expansión y dominio de la idea de la democratización (consejos universitarios, senados, colegios académicos, juntas de gobierno). Para mediados del siglo XX, el modelo colegiado del gobierno universitario se había impuesto como forma dominante de organización política de las universidades. Paradójicamente, esta idea se desarrollaba en un contexto donde la educación superior era un espacio de reproducción y formación de las élites políticas e intelectuales de la sociedad. Hasta mediados de los cincuenta, pocas universidades y sistemas de educación superior atendían a más del 15% de los jóvenes del grupo etario correspondiente, ya que las poblaciones se caracterizaban por los rezagos educativos, económicos y políticos típicos de sociedades y economías transicionales. Es en los años sesenta cuando la educación superior comienza a experimentar un proceso de masificación de la matrícula y del profesorado que alteraría los patrones de organización y configuración del poder y del gobierno de la universidad.

De la democratización y la burocratización al gerenciamiento público. Pero los vientos de cambio de los años ochenta modificaron significativamente las prácticas y estructuras del gobierno universitario. Al calor de la crisis económica general, y como resultado de las políticas de reestructuración y ajuste de las economías, las restricciones y condicionamientos financieros a las universidades públicas se multiplicaron. Al lado de los procesos de masificación de la demanda y de crecimiento del profesorado universitario, la crisis del financiamiento público a las universidades se tradujo en un nuevo conjunto de intervenciones gubernamentales dirigidas a optimizar, "racionalizar" y hacer más eficiente el gasto público universitario.

Frente a las estructuras tradicionales del cogobierno universitario, los gobiernos nacionales impulsaron diversas reformas sistémicas para tratar de mejorar las formas de gestión y coordinación. La tensión entre autonomía universitaria y coordinación del sistema reapareció con fuerza a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Así, un variado conjunto de iniciativas legales, creación de agencias nacionales, fórmulas de regulación de la evaluación, sistemas de aseguramiento de la calidad y mecanismos de promoción de reformas institucionales se colocaron como restricciones y regulaciones a la "vieja" autonomía universitaria.

Determinaciones contextuales. El comportamiento institucional de las universidades latinoamericanas obedece a la dinámica de sus contextos nacionales. Y en el periodo 1980-2012 pueden identificarse tres grandes procesos "extrainstitucionales" que tuvieron impacto en la configuración de dichos comportamientos. Unos fueron los procesos de ajuste y reestructuración de las economías nacionales, en los cuales un conjunto de reformas de mercado de orientación neoliberal modificaron dramáticamente el papel, el tamaño y las funciones del Estado en la sociedad y la economía. Esas reformas implicaron la consolidación de un nuevo conjunto de agentes y actores económicos y sociales en distintos campos de la acción pública, incluyendo el de la educación superior, que se expresó en diversas formas de privatización de actividades que habían estado bajo la tutela o reserva de la acción estatal.

La otra gran dimensión contextual tiene que ver con los procesos de democratización política, en los cuales fueron desmantelados los antiguos regímenes burocrático-autoritarios, militares y dictatoriales, y sustituidos por diversas fórmulas de democracias institucionalizadas. Esta fuerza contextual modificó las relaciones del Estado con los actores públicos y privados. También explica la instalación en la agenda pública de temas como los de la gobernabilidad democrática, la calidad institucional, *accountability*,

la evaluación gubernamental, y el papel de la educación y las universidades para el desarrollo y la democracia (Mainwaring y Scully, 2010).

Pero uno de los componentes contextuales más importantes de la educación superior latinoamericana es la histórica desigualdad social en el acceso. A pesar del indiscutible proceso de expansión y masificación de la educación superior observado en los últimos cincuenta años, la composición social del acceso continúa dominada por los estratos medios y altos de la población. De manera abrumadora, solo estudiantes pertenecientes a los quintiles de ingresos económicos más altos y un origen social relativamente elevado acceden a la educación superior. Los sectores más pobres son excluidos sistemáticamente en sus posibilidades de acceso a la educación superior latinoamericana y, en especial, a las universidades públicas[2].

La experiencia mexicana, 1990-2012

En el caso mexicano, las transformaciones de las relaciones entre las universidades públicas y el Estado son el foco analítico que permite comprender los cambios en el comportamiento institucional universitario. *Grosso modo*, se pueden identificar tres etapas en la historia de esas relaciones. La primera puede ser definida como el modelo "tradicional" o "autonómico" de gobernación, predominante desde la consolidación del régimen revolucionario (1929) hasta principios de los ochenta, caracterizado por las relaciones de autonomía entre el Estado y las universidades públicas. La segunda etapa puede ser denominada como el "modelo de gobernación transicional/modernizador", que emerge al inicio de los ochenta y se extiende hacia la mitad de los noventa, y se caracteriza por el neointervencionismo gubernamental en la educación universitaria. Y una tercera, que puede ser denominada como el "modelo gerencial" de gobernación, se instala desde los noventa y se extiende hasta el año 2012; su característica más relevante es la disminución de la autonomía de las universidades públicas en la toma de decisiones académicas, financieras y administrativas (Acosta, 2012).

En el contexto de los dos últimos "modelos" (*modernizador* y *gerencial*), es posible observar cambios en las fórmulas del financiamiento público federal y en los modos de intervención gubernamental (Mendoza, 2010). Paralelamente, las universidades públicas han enfrentado ciclos de conflictividad política asociados a procesos de reformas de diversa orientación y resultados. En por lo menos diez de las 32 universidades públicas, se han producido reformas importantes con conflictividad política alta o mediana, y en otras 22 se han registrado procesos de reforma sin o con muy baja conflictividad política (Acosta, 2010). Esos cambios han sido producidos por una mezcla compleja de problemas de gobernabilidad y de gobernanza institucional. En algunos casos, las crisis de ingobernabilidad anticipan procesos de reforma académica y organizativa de las universidades; en otros, son los proyectos de reformas los que preceden las crisis de gobernabilidad institucional.

¿Qué explica este perfil de los cambios? Como sugiere Neave (2011: 287), el "meollo del asunto" tiene que ver con la reubicación del poder y de la autoridad en el contexto universitario. Es la zona de aguas profundas que explica los procesos de cambio y conflictividad que se registran en México en los últimos años. Y esas nuevas delimitaciones, reequilibrios y desplazamientos de las fronteras de la autoridad pueden advertirse en dos campos clave de la acción institucional: las políticas de estímulos y el gobierno de las universidades.

Políticas de incentivos y gobiernos universitarios: el papel de los fondos federales

Una de las zonas más examinadas en el análisis de los cambios en las universidades públicas mexicanas tiene que ver con el impacto de las políticas públicas en el comportamiento institucional universitario. El empleo intensivo de

estímulos e incentivos simbólicos y monetarios a través de diversos instrumentos gubernamentales obedece a una lógica intervencionista orientada a promover cambios en la gestión directiva de las universidades, pero también a transformaciones en el comportamiento de grupos e individuos. Programas como el *Fondo para la Modernización para la Educación Superior* (FOMES) (1991-2000), el *Sistema Nacional de Investigadores* (SNI) (1984-actual), el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI) (2000-actual), el *Programa de Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP) (1998-actual) y los sistemas de estímulos al desempeño académico de los profesores universitarios (1994-actual) forman parte de las acciones gubernamentales federales para estimular cambios en la organización, la administración, e incluso en las prácticas académicas de las universidades públicas mexicanas en los últimos veinte años. Estos fondos pueden llegar a representar hasta un 17% del presupuesto total de las universidades, aunque el promedio general se calcula en alrededor del 10% (Kent, 2009; de Vries y Álvarez, 2012; López Zárate, 2012). Pero el impacto de estos programas en el comportamiento institucional universitario ha sido diferente, contradictorio y confuso. De un lado, ha generado un volumen de información importante sobre los procesos de administración de la vida académica, que se expresa en un conjunto de indicadores de gestión que sirven a los gobiernos universitarios para acceder año con año al concurso sobre los fondos públicos disponibles. Por otro, es una información que se diseña para satisfacer las exigencias gubernamentales, pero que suele ser irrelevante para la toma de decisiones y políticas de las universidades.

Otro ejemplo lo constituyen los programas de estímulos para los académicos. Frente al deterioro salarial experimentado por el profesorado nacional universitario desde la década de los ochenta, los sistemas de estímulos económicos se constituyeron más en mecanismos de compensación salarial que en dispositivos de mejoramiento de la reputación, la capacidad o el desempeño. Los programas de estímulos a la formación de "cuerpos académicos" (grupos de profesores que comparten un mismo objeto docente, de enseñanza o de investigación) significaron también una intervención contradictoria, en la que profesores e investigadores se agruparon aleatoriamente, a veces de manera natural de acuerdo a las disciplinas y prácticas académicas anteriores, a veces por inducción de las propias autoridades universitarias. Los procedimientos, requisitos y reglas de operación de estos programas han descansado casi exclusivamente en la "monetarización" de los apoyos institucionales, individuales y grupales (Gil Antón, 2012).

Tipología de gobiernos universitarios: unicéfalos o bicéfalos

En los patios interiores de las universidades públicas se han experimentado viejas y nuevas tensiones entre los principios de autonomía institucional y las exigencias de la coordinación sistémica. La elección del rector, por ejemplo, se convirtió en un proceso complejo y frecuentemente conflictivo de las universidades, así como los procesos de reforma institucional encabezados por rectorías universitarias. La tradicional tendencia hacia la conformación de gobiernos colegiados basados en la representación ponderada, equilibrada o corporativa de los intereses de estudiantes, profesores y directivos en un órgano máximo de gobierno (consejo universitario), se modificó silenciosa o ruidosamente hacia la redistribución del poder entre figuras unipersonales y colegiadas, y en la reforma de la representación política de los universitarios, dando lugar a nuevos espacios de negociación y decisión en los gobiernos universitarios en México.

Varios procesos de reforma universitaria fueron desencadenados por una mezcla compleja de factores contextuales, organizacionales y político-institucionales que marcaron la transición de gobiernos "unicéfalos" a "bicéfalos" en distintas universidades públicas, es decir, de gobiernos

que transitaron de contar con un solo órgano supremo de gobierno (consejos universitarios), a gobiernos compartidos (consejo+junta de gobierno). En varios de esos casos, la preocupación por mejorar los umbrales de gobernabilidad política y establecer una plataforma adecuada para la gobernanza institucional, explica las reformas en las estructuras del gobierno universitario[3].

Estos cambios colocan a la figura del rector en el centro de las decisiones estratégicas institucionales. En el caso mexicano dicha figura es un espacio de representación política de los intereses de las redes organizadas de poder (académicas, sindicales, estudiantiles), a la vez que una figura legítima de representación institucional frente a los poderes externos, en especial, con los gobiernos nacionales, estatales y locales. La naturaleza política de las rectorías universitarias públicas explica la fuerza de cohesión y organización que tradicionalmente genera la imagen de los rectores entre sus comunidades. Pero también, en ocasiones, los procedimientos de elección, la polarización de las comunidades universitarias, o la intromisión de fuerzas externas a la universidad, desencadenan conflictos de ingobernabilidad, como lo muestran 16 casos de universidades públicas ocurridos entre 1989 y 2012 (Acosta, 2010).

Esto explica las reformas en la organización de los gobiernos universitarios en México, particularmente con la creación de juntas de gobierno que tienen entre sus funciones la elección de rectores, modificando muchas de las antiguas reglas y prácticas de politización de la elección de las autoridades universitarias. Estos órganos equilibran el peso del consejo universitario y teóricamente reducen los problemas de gobernabilidad institucional derivadas de los procesos de elección de la autoridad institucional.

Paradójicamente, el nuevo contexto de creencias expresadas en las políticas públicas fortaleció el poder de los rectores en términos de gestión y capacidad de gobernanza institucional, al concentrar muchas de las decisiones institucionales en la figura del rector y sus órganos auxiliares. Así, visto desde una perspectiva de comportamiento institucional, el rector no solo conserva cierto poder de representación de los intereses universitarios, sino también es un actor estratégico para la implementación de las políticas federales. El resultado es una reconfiguración del esquema general del gobierno universitario donde las fórmulas unicéfalas o bicéfalas favorecen el poder del rector como político, como gerente y como burócrata.

Conclusiones: ¿gobernabilidad o gobernanza?

Los cambios en los sistemas de creencias en el campo educativo superior, la implementación de políticas públicas basadas en recompensas y estímulos al cambio de las universidades, la reformas en los procedimientos de elección de las autoridades universitarias, los cambios en el contexto de la educación superior (particularmente los derivados de los procesos de expansión y diferenciación público-privado, y público-público de las plataformas institucionales), y el peso de un nuevo entorno político en el cual la autonomía universitaria ha cambiado de significado y orientación, son factores clave en la reestructuración de los problemas que enfrenta el gobierno de las universidades públicas en México desde finales de los ochenta. Como se ha tratado de argumentar en las páginas anteriores, estos factores parecen indicar no solamente un cambio en los valores y prácticas de las autoridades universitarias, sino que ello también parece corresponder a la transformación del comportamiento de las universidades públicas en México.

Aunque es necesario un mayor esfuerzo heurístico y comparativo para sustentar esta hipótesis, es posible afirmar que el análisis institucional universitario implica, para el gobierno y la autoridad de las universidades, un doble desafío: mantener umbrales positivos, manejables, de

gobernabilidad política; y fortalecer los mecanismos de la gobernanza institucional. El primero supone que las estructuras del gobierno universitario funcionen de manera legítima, estable y eficaz como espacios de negociación de los intereses de las comunidades universitarias. El segundo implica fortalecer los mecanismos de coordinación y de gestión institucional orientados no solamente hacia una adaptación más o menos exitosa a las exigencias políticas y de políticas federales, sino también a la resolución de los problemas y las tensiones académicas y administrativas relacionadas con esa adaptación institucional.

Estos dos desafíos, por supuesto, no son nuevos, ni siquiera recientes. Pero lo que está en el fondo, después de la experiencia de dos décadas de políticas públicas universitarias en México, es la configuración de un nuevo paradigma de gobierno universitario. Un paradigma que intenta ser una nueva relación de problemas/soluciones frente a contextos cambiantes, confusos y contradictorios.

Notas

[1] Por sistema de creencias se entiende el conjunto de valores, ideas, hipótesis e interpretaciones que diversos actores asumen en la elaboración e implantación de las políticas y en la toma de decisiones a nivel del sistema o de las organizaciones de educación superior. Las creencias son tomadas como "verdaderas" y actúan como supuestos en la elaboración de las diversas estrategias de intervención pública sobre la educación superior o cualquier otro campo de la acción pública. Al respecto, *cfr*. Rueshemeyer (2006).

[2] La participación de los estudiantes del quintil más pobre y de origen social más bajo no sobrepasa en ningún caso latinoamericano más del 20% del total de las matrículas. El promedio en la región se estima en un 11%. Para los datos comparativos de la desigualdad en la participación de los estratos sociales en la Brunner, J. J. (1987), *Universidad y sociedad en América Latina*. México: UAM-Azcapotzalco. *cfr*. Brunner (2011a: 168-170).

[3] El número de universidades públicas estatales que en periodo 1980-2010 años experimentaron esa transición de gobiernos unicéfalos a bicéfalos pasó de 3 a 16, que hoy representan casi la mitad del total de las universidades públicas mexicana (36) (Acosta, 2010: 79-84).

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2010). *Príncipes, burócratas y gerentes*. México: ANUIES/UDUAL.

Acosta, A. (2012). Federal Policies and Governance of Universities in Mexico, 1990-2010. En H. G. Schuetze, W. Bruneau y G. Grosjean (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective* (147-160). New York: Palgrave Macmillan.

Acosta, A. (2013). Políticas, actores y decisiones en las universidades públicas en México: un enfoque institucional. *Revista de la Educación Superior, XLII (165),* 83-100.

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Amaral, A., Jones, G. A., y Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance (2)*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Birnbaum, R. A. (2004). The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions of Higher Education (27),* 5-22.

Braun, D., y Merrien, F. X. (1999). Governance of Universities and Modernisation of the State. En D. Braun y F. X. Merrien (eds.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View* (9-33). London/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.

Brunner, J. J. (1987). *Universidad y sociedad en América Latina*. México: UAM-Azcapotzalco.

Brunner, J. J. (2006). *Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Santiago, marzo 2006. *(http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/MERC-UNI_DEF/LA%20UNIVERSIDAD%20FRENTE%20AL%20MERCADO_DEF.html)*

Brunner, J. J. (coord.) (2011a). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago de Chile: CINDA/Universia.

Brunner, J. J. (2011b). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación (355),* 137-159. Recuperado de: http://www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2011/re355/re355_06.html.

Clark, B. R. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura-UAM Azcapotzalco.

Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press/Pergamon.

Gil Antón, M. (2012). Un cuarto de siglo: ¿el fin de una etapa de la conducción de la educación superior en México? En J. R. Cossío Díaz y E. Florescano (coords.), *La perspectiva mexicana en el siglo XXI* (264-291). México: Fondo de Cultura Económica.

Hodgson, G. M. (2009). Instituciones e individuos: interacción y evolución. En E. Ibarra (coord.), *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. México/Barcelona: UAM-Cuajimalpa/GEDISA.

Kent, R. (coord.) (2009). *Las políticas de modernización de la educación superior en México. Un análisis regional*. México: ANUIES.

López Zárate, R. (2012). ¿Es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) una moda? *Revista de la Educación Superior, XLI (163),* 91-114.

Maggio, Z. (2011). *Exploring Burton Clark's triangle of coordination in the context of contemporary relationships between states and higher education systems*. Department of Administration, Leadership and Technology, New York University. Recuperado de: http://nyu.academia.edu/ZacharyMaggio/Papers.

Mainwaring, S., y Scully, T. R. (eds.) (2010). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press.

Mendoza, J. (2010). Tres décadas de financiamiento de la educación superior. En A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México* (391-417). México: El Colegio de México (VII).

Musselin, C., y Mignot-Gérard, S. (2002). The Recent Evolution of French Universities. En A. Amaral, G. A. Jones y B. Karseth (eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2) (63-86). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Neave, G. (2011). El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En R. Grediaga y R. López Zárate (coords.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020* (262-298). México: UAM-Azcapotzalco.

Parsons, M. D. (1997). *Power and Politics. Federal Higher Education Policymaking in the 1990s*. Albany: State University of New York Press.

Premfors, R. (1990). Políticas públicas y gobierno universitario en Francia, Suecia y Gran Bretaña. En K. Kovacs (comp.), *La revolución inconclusa. Las universidades y el Estado en la década de los ochenta*. México: Nueva Imagen.

Rueshemeyer, D. (2006). Why and How Ideas Matter. En R. E. Goodin y C. Tilly (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (227-251). Oxford: Oxford University Press.

Slaughter, S., y Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Vries, W. de, y Álvarez, G. (2012). Inducements for or Impediments to Change? En H. G. Schuetze, W. Bruneau y G. Grosjean (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective* (125-146). New York: Palgrave Macmillan.

Abstract

University governance and institutional behaviour: notes from the Mexican experience, 1990-2012

INTRODUCTION. The aim of this article is to analyze the relationship between government and the institutional behavior of public universities. **METHOD.** Starting from a conceptualization of these relationships, we discusses the most prominent changes and reforms in government, governability and institutional governance of higher education in Latin America, focusing on the experience of Mexican public universities. To this end we take into account the cases reported in the relevant literature on the subject, both the literature on the Latin America experience as well as the one focusing on the Mexican case in particular. **RESULTS.** The central argument is that changes in management practices and government of public universities were markedly modified by the influence of changes in belief systems, contextual transformations and the profile of public policies. From the analytic perspective of "methodological institutionalism" we discuss the argument in the light of the last two decades of the Mexican experience. **DISCUSSION.** The general conclusion is that, under the influence of the three abovementioned forces, tensions between governability and governance at the level of institutional management of universities have significantly increased, which in turn has significantly modified the core conception of university autonomy, and the re-localization of the spaces where power and institutional authority are distributed and exercised.

Key words: *Public Higher Education, Governance, Governability, Institutional autonomy, Public Policy, New Public Management.*

Résumé

Gouvernement universitaire et comportement institutionnel : notes depuis l'expérience mexicaine, 1990-2012

INTRODUCTION. La relation entre le gouvernement et le comportement institutionnel des universités publiques est explorée dans ce texte. **MÉTHODE.** À partir d'une conceptualisation de ces relations, on examine les changements ainsi que les réformes relatives au gouvernement, la gouvernabilité et la gouvernance institutionnelle de l'enseignement supérieur en Amérique Latine ; l'attention étant concentrée sur l'expérience des universités publiques mexicaines. **RÉSULTATS.** L'argument central est que les changements dans les pratiques de gestion de gouvernement des universités publiques ont été modifiés à cause de l'influence des changements dans les systèmes de croyances, les transformations contextuelles ainsi que le profil des politiques publiques. Depuis la perspective analytique de "l'institutionnalisme méthodologique", cet argument est discuté au vu de l'expérience mexicaine des deux dernières décennies. **DISCUSSION.** La conclusion générale est que sous l'influence des trois forces précédemment mentionnées, les tensions entre la gouvernabilité et la gouvernance au sein de la conduction institutionnelle des universités ont augmenté, ce qui a altéré la conception

même de l'autonomie universitaire et la relocalisation des espaces d'exercice et de distribution du pouvoir et de l'autorité institutionnelle.

Mots clés: *L'enseignement supérieur public, Gouvernance, Gouvernabilité, Autonomie Institutionnelle, Politiques publiques, Nouvelle Gestion Publique.*

Perfil profesional del autor

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la FLACSO-Sede México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Sus líneas de investigación se orientan a la educación superior y especialmente al campo del gobierno de las universidades. Es profesor-investigador del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Su libro más reciente es *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (2010).
Correo electrónico de contacto: aacosta59@gmail.com

TRANSFORMACIÓN DE LO PÚBLICO Y EL RETO DE LA INNOVACIÓN UNIVERSITARIA[1]

Transformation of the public sphere and the challenge of university innovation

JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER
Universidad Diego Portales (Chile)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66103

INTRODUCCIÓN. El debate sobre las dimensiones públicas y privadas en educación superior transcurre como si los límites entre ambas fuesen claros y estáticos. No es así. Desde sus orígenes, la noción de lo público en las universidades ha cambiado permanentemente. **MÉTODO.** Para el análisis de los patrones históricos de la universidad se toma en cuenta bibliografía acerca del desarrollo y transformación de modelos universitarios, además se considera bibliografía sobre la relación público/privado en diferentes países y regiones del mundo. **RESULTADOS.** En la primera sección se ofrece una visión de los cambios que nos interesa explorar, mostrando cómo lo público de la universidad medieval se transforma primero en estatal y luego vuelve a redefinirse en términos del financiamiento fiscal. En este contexto histórico, el modelo latinoamericano de universidad pública aparece como una anomalía: fusiona lo público con el interés corporativo de las instituciones, y a este con el mecenazgo estatal. En la segunda sección se analizan las nuevas realidades del financiamiento universitario y su progresiva privatización. Se plantea un esquema multidimensional de análisis que muestra las complejas transformaciones a lo largo del continuo público/privado, especialmente en el caso chileno. **DISCUSIÓN.** Se concluye que la universidad estatal latinoamericana enfrenta un periodo crítico: desaparecen las bases materiales de su reproducción y su cultura tradicional actúa como un obstáculo para transformarse en innovadora. Empero, cabe la posibilidad de que las universidades rearticulen sus elementos internos de organización, gestión y gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno.

Palabras clave: *Cambio organizacional, Financiamiento de la educación, Educación pública, Educación privada, Educación superior, Gobernanza.*

Todas las universidades son públicas

Partamos por el principio: desde su nebuloso origen, las universidades —como agentes que proporcionan la formación más avanzada de su tiempo— han sido públicas por reconocimiento y por efecto.

Por reconocimiento, puesto que, independientemente de la autoridad que las reconocía o fundaba como un *studium generale*, se tratara de Federico I o los reyes de Castilla y León, de los Papas Alejandro III o Inocencio IV, o de una comuna o municipio, como solía ocurrir en las ciudades más ricas del norte de Italia, en cualquier caso, por este mero acto ellas quedaban instaladas en la esfera pública. Dejaban de ser una corporación de sujetos privados para transformarse en una entidad con una carta o estatuto público; una *universitas magistrorum et scholarium*.

Por efecto, porque al ser introducidas en el reino de lo público eran dotadas de un conjunto de privilegios, fueros, inmunidades y derechos que, a su vez, producían consecuencias de orden general en la sociedad.

Por lo pronto, y casi nunca de manera pacífica, estas corporaciones obtenían, y luego buscaban mantener y ampliar, un grado significativo de autonomía. Esto es, adquirían el derecho a actuar como un cuerpo institucional frente al mundo externo, a controlar el reclutamiento de sus miembros —profesores y estudiantes— y a dictar sus propias regulaciones internas y aplicarlas jurisdiccionalmente (Brunner y Peña, 2011; Rüegg, 1992; Verger, 1992; Le Goff, 1986).

Enseguida se hacían del derecho excluyente de enseñar para la obtención de grados académicos, los que irían adquiriendo gradualmente una mayor valoración social. Los profesores recibían de la autoridad instituyente la *licentia docendi* —licencia de enseñar— o incluso, bajo autorización papal, la *licentia ubique docendi*, es decir, el derecho a ejercer la docencia en cualquier lugar de la cristiandad. A su turno, las corporaciones adquirían el derecho de examinar y certificar los estudios realizados por sus alumnos, concediéndoles, al concluir su carrera en un *collegium*, el *baccalarius artium* o, en caso de continuar estudios especializados en las facultades, la *licentia docendi*, que los habilitaba además para enseñar (Schwinges, 1992)[2].

Junto con su carta de fundación, las universidades conseguían además otras prerrogativas, entre ellas la facultad de gobernarse y el derecho a estructurar sus facultades, cursos y lecciones. Sus miembros recibían asimismo ciertos privilegios bajo la forma de exenciones de orden tributario, del servicio militar y el trabajo forzado; inmunidades jurisdiccionales y derechos pecuniarios y de apelación (Gieysztor, 1992).

Entre todas estas prerrogativas, la de mayor efecto público, al menos en el largo plazo, fue la facultad de conferir grados académicos reconocidos en los principales ámbitos de la sociedad: la corte y la administración de los asuntos del reino, la carrera eclesiástica, el campo jurídico (incluyendo las regulaciones comerciales) y los tribunales de justicia, y en el ejercicio de la medicina.

Las universidades públicas se hacen estatales

Con el gran cisma y la ruptura de la cristiandad "universal" se desarrollan también los sentimientos nacionales y aparecen los primeros elementos de los Estados-naciones, poniéndose término así a las pretensiones universalistas del antiguo orden universitario (Rüegg, 1992; Verger, 1992; Perkin, 1987, 1991). En adelante se fundarán universidades nacionales que nacen con la impronta política de su territorio e idioma (los historiadores mencionan habitualmente el ejemplo de la Universidad de Praga como la primera de este tipo), mientras las universidades antiguas irán identificándose, o serán forzadas a hacerlo, con el Estado (las monarquías nacionales), como ocurrió en Francia.

Desde este momento, las universidades europeas entran a jugar un papel fundamental en la armadura de los Estados nacionales, y lo público comienza a ser subsumido dentro de la esfera más limitada de lo estatal. A decir de Le Goff: "las grandes universidades se convierten en potencias políticas, desempeñan un papel activo, a veces de primer plano, en las luchas entre los Estados […]" (Le Goff, 1986: 132).

Con su nacionalización, la universidad pasa a ser sostenida exclusiva o principalmente por los recursos provenientes de la renta nacional o hacienda pública. Lo público-estatal da así un nuevo giro que hace descender las cosas, digamos así, de la política a la economía. En adelante, la universidad pública tenderá a identificarse con el mecenazgo estatal.

En cambio, desde la temprana Edad Media las universidades habían obtenido su financiamiento de fuentes internas y externas. Los recursos generados internamente provenían principalmente del pago de matrículas por parte de los estudiantes, algunas dispensas relacionadas con los procesos de graduación y de las *collectae*, sumas exigidas una o dos veces al año a los alumnos para pagar a los bedeles, *proctores*[3] y profesores y para cubrir ciertos gastos ordinarios de la universidad. Por su parte, los recursos obtenidos externamente provenían de beneficios eclesiásticos; salarios pagados por el rey, duques o la comuna; donaciones y legados, y patrimonios otorgados para el sostenimiento permanente de la institución.

Sin duda, la expresión más acabada del nuevo orden universitario plenamente estatizado son las universidades alemanas, especialmente las de Prusia y, después de 1871, las universidades del Estado-imperial. Aquí el Estado fundaba y financiaba a sus universidades; las orientaba hacia la investigación en los saberes básicos; empleaba a sus profesores, los que pasaban a ser funcionarios públicos y contrataba a la mayoría de sus graduados dentro de un régimen de profesiones altamente reguladas. Al mismo tiempo, sin embargo, el Estado dotaba a sus universidades de *lehrfreiheit* y *lernfreiheit* —libertad de enseñanza y de estudio— a cambio de recibir, de parte de profesores y alumnos, su compromiso patriótico y lealtad hacia el Estado (Perkin, 1987, 1991).

El modelo alemán, adaptado a las peculiaridades nacionales en cada caso, se impondría gradualmente en el resto de las naciones europeo continentales, combinando una fuerte presencia del gobierno en el ámbito universitario —políticas, control y financiamiento— conjuntamente con su compromiso de garantizar la libertad de enseñanza y promover las ciencias.

El modelo latinoamericano de universidad pública

¿Cómo, en este relato, hacen su aparición las universidades latinoamericanas? Aquellas que se crean o reforman después de la Independencia nacen sólidamente imbuidas de espíritu público, identificadas con los nacientes Estados-naciones y financiadas (al comienzo modestamente) por el erario fiscal. Viven así, durante un largo periodo, en el mejor de los mundos posibles: gozan de elevado prestigio, tienen una amplísima autonomía para gobernarse y resolver sus asuntos (es cierto, interrumpida y conculcada en tiempos de turbulencia política, asonadas, golpes y regímenes de caudillos) y son financiadas por el Estado. A veces reciben además poderes especiales de supervisión sobre el resto del sistema educacional (en la tradición napoleónica) y, en general, los gobiernos se encargan de impedir que aparezcan competidores en el horizonte del sistema o limitan fuertemente su campo de acción. Por su lado, las universidades públicas cumplen una función netamente elitista; atienden solo a una minoría de la población juvenil en edad de cursar estudios superiores: 2%, en promedio regional en torno a 1950 (Brunner, 1990).

Dentro de este marco, la universidad latinoamericana ofrece desde el comienzo una formación altamente profesionalizada. En última instancia, allí reside su fuerza: en la facultad exclusiva y excluyente de otorgar grados y títulos que habilitan directamente para el ejercicio de las profesiones, único camino abierto a los grupos emergentes para competir en un mundo de posiciones heredadas.

Como se volverá evidente con el transcurso del tiempo, el modelo latinoamericano de universidad pública es el resultado más de sus anomalías que de sus virtudes (Brunner, 1994, 1990). Un concepto de lo público identificado con el mecenazgo estatal más que con la solemne lealtad (alemana) con el Estado. Un financiamiento fiscal que no va acompañado, como en los países de Europa continental, con exigencias de buena conducta institucional y la obligación de servir a las prioridades nacionales. Un régimen de autonomía llevado al extremo y, por tanto, desacoplado de cualquier exigencia: ni la obligación de informar y rendir cuentas, ni la necesidad de someterse a una evaluación externa. Todo esto, junto con un exaltado sentido ritual de misión pública, se traduce al final del día, sin embargo, en un limitado servicio educacional, preferentemente reservado para las clases y estamentos ilustrados o en proceso de rápida acumulación de capital cultural. Se expresa, adicionalmente, en un compromiso discursivo y ceremonial con las ciencias y la investigación que empero no resulta, salvo excepcionalmente, en una efectiva producción de conocimientos avanzados.

Con todo, y a pesar de sus visibles fallas y limitaciones, resulta ser este modelo —el de una universidad cobijada por el Estado y protegida de los vaivenes del mercado, favorecida por el mecenazgo fiscal a cambio de formar las élites profesionales de cada país— el que en su versión idealizada proporciona hasta hoy el trasfondo para nuestros debates sobre el futuro de la institución universitaria.

Nueva realidad: financiamiento compartido

El punto de quiebre, o línea que separa las aguas, se produce con el contraste entre esa universidad, rodeada de su poderosa memoria en tren de convertirse en leyenda, y las instituciones privadas que con inusitada rapidez pueblan la escena universitaria latinoamericana durante las últimas tres décadas. Sin duda, una oposición polémicamente útil, pues permite múltiples conjugaciones discursivas en el plano ético, cultural y político, partiendo de la idea del servicio público *versus* el interés privado; la gratuidad *versus* lo mercantil; el *amor sciendi versus* este otro apetito que una vez confesó Abelardo, el de enseñar exclusivamente en vista de la recompensa y la fama (*pecunie et laudis cupiditas*)[4]; entre la tradición y la moda; la independencia pública y la dependencia comercial; la cultura académica y la empresarial; en fin, el Estado y el mercado.

Desde luego, en ninguna parte existe ya tan tajante y artificial divisoria de las aguas. Allí donde ella aparece con mayor fuerza —esto es, en el terreno de los privilegios financieros asumidos como demarcador de lo público—, la realidad es que prácticamente todas las universidades del mundo se hallan hoy distantes, o empiezan a alejarse, del polo absoluto del mecenazgo estatal. Cada vez hay menos universidades estatales única y exclusivamente financiadas por el presupuesto público, así como hay cada vez más universidades que se financian parcial o predominantemente en el mercado.

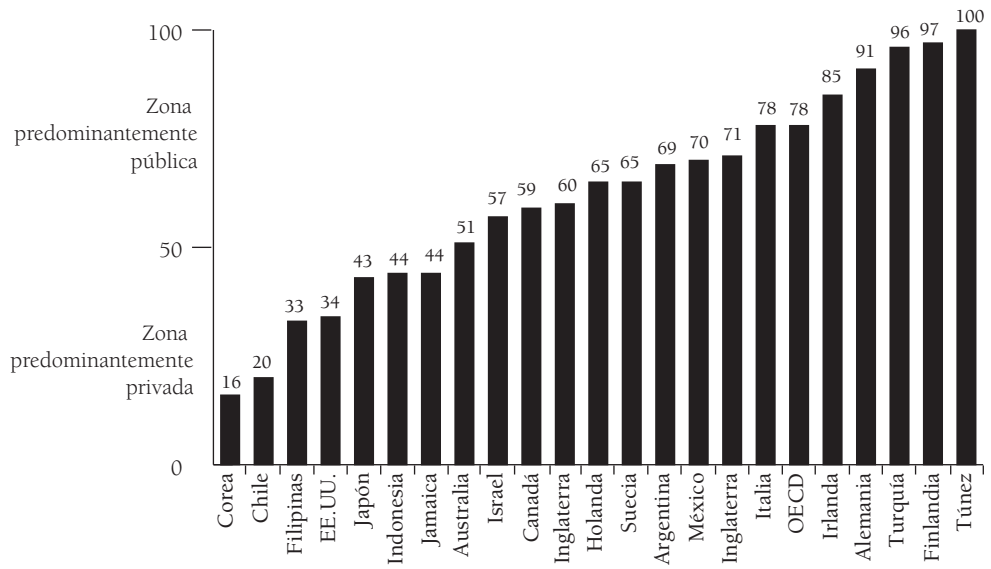
Más bien, lo que aparece al comenzar el siglo XXI es un continuo del financiamiento de la educación terciaria que se extiende entre ambos polos extremos, según muestra el gráfico 1. Lo que allí puede observarse es que las universidades alrededor del mundo se distribuyen a lo largo de dicho continuo, con un creciente número de sistemas nacionales que comienzan a desplazarse hacia la zona del financiamiento predominantemente privado.

Luego, si bien todas las universidades siguen siendo públicas desde el punto de vista de su reconocimiento oficial[8] y sus efectos, particularmente el derecho de graduar y certificar o habilitar para el ejercicio de las profesiones, las universidades estatales, en cambio, se están transformando progresivamente en instituciones de economía mixta desde el punto de vista del financiamiento. Igual como ocurría en el origen, ellas obtienen ahora sus recursos de fuentes externas e internas, públicas y privadas.

Esto es particularmente notorio en el caso de Chile que, como bien muestra el gráfico 1, cuenta con un sistema situado largamente hacia la derecha, en la zona de predominio privado[9]. Tal ubicación resulta del efecto combinado de cuatro factores: (1) un sistema con una alta proporción de la matrícula (más de la mitad) en instituciones que se financian exclusiva o principalmente en el mercado; (2) un gasto fiscal comparativamente bajo en aquellas instituciones que se benefician de un subsidio directo; (3) la destinación de una parte de ese gasto hacia un grupo de universidades privadas (tradicionales y derivadas de ellas) que reciben aportes públicos en las mismas condiciones que las estatales; y (4) el arancelamiento generalizado de los estudios superiores, tanto en instituciones con o sin aporte fiscal directo.

Sin embargo, el desplazamiento hacia un financiamiento mixto o compartido no se halla confinado únicamente a Chile. Por el contrario, los regímenes de financiamiento universitario con participación de fuentes privadas internas y externas (en este último caso: venta de servicios y productos, contratos tecnológicos, ingresos

GRÁFICO 1. Sistemas nacionales de educación superior: continuo de financiamiento según fuentes, 2001
(porcentaje de fondos públicos en ingreso total de cada sistema)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OEC, Education at a Glance, Paris, 2004.

por patentes y licencias, obtención de donaciones, rentas del patrimonio inmobiliario, iniciativas empresariales de diversa índole, etc.) son ya un fenómeno mundial sobre el cual existe una amplia literatura (Johnstone y Marcucci, 2010; Johnstone, 2006). En breve, puede decirse que la polarización público/privada, esa línea trazada en la arena para dividir el mundo de las universidades en categorías contrastantes de valor y mérito, está perdiendo rápidamente su base material; sus fundamentos de economía política.

Aproximación multidimensional a lo público/privado

Se vuelve necesario, por consiguiente, analizar si acaso esta polarización se sostiene más firmemente, o no, en otras dimensiones institucionales. Para ello procederemos a considerar el conjunto de dimensiones relevantes, como aparece en la tabla 1, a la manera de continuos entre el polo de lo máximamente estatal y lo máximamente privado, dejando atrás la visión dicotómica que opone blanco y negro.

Tabla 1. Instituciones de educación superior: público/privado como ejes continuos en diversas dimensiones institucionales relevantes

Dimensión	+ Público ←				→ + Privado
Fundación y reconocimiento	Establecidas por decisión político-administrativa y procedimientos legales de Estado	Establecidas por el Estado con otorgamiento de estatuto especial de autonomía corporativa	Reconocidas por el Estado mediante procedimientos legales o administrativos especiales	Reconocidas por el Estado denro de un marco flexible de autorizaciones y licenciamiento	Sujetas a normas de creación para sociedades comerciales
Propiedad	Estatal	Corporación pública autónoma	Corporación o fundación privada sin fines de lucro y con responsabilidad pública	Sociedad privada con estatuto flexible respecto del fin lucrativo	Sociedad comercial nacional o extranjera
Misión	Determinada por el Estado y coordinada por políticas gubernamentales	Determinada por el Estado y coordinada por las instituciones y sus académicos	Reconocida por el Estado y coordinada por las instituicones en el mercado	Determinada por el mercado sin o con limitaciones de fin de lucro	Determinada por el mercado en términos de lucro
Fuentes de ingreso	Exclusivamente públicas del presupuesto fiscal	Mayoritariamente públicas con participación limitada de financiación privada	Públicas y privadas con participación más o menos equilibrada	Mayoritariamente privadas con participación pública (a través del crédito estudiantil)	Exclusivamente privadas: principalmente pago de matrículas

TABLA 1. Instituciones de educación superior: público/privado como ejes continuos en diversas dimensiones institucionales relevantes (continuación)

Dimensión	+ Público ←				→ + Privado
Normas de gestión y gobierno	Administración de tipo burocrática con autoridades designadas por el gobierno	Administración colegial-burocrática con normas de autogobierno y representante	*Management* tipo empresa con participación directa y/o consultiva de académicos	*Management* tipo empresa con control por el personal de gestión y autoridades designadas por propietario	*Management* tipo negocios y foco en *bottom line*
Facultad otorgar grados y títulos legalmente válidos	En plenitud	En plenitud	En plenitud	Variable según procedimientos de supervisión y control	Variable según normas de control y regulación de las profesiones

Fuente: elaboración propia a partir de Johnstone (1999), Clark (1983) y Brunner et al. *(2005).*

¿Qué sugiere esta tabla?

Por lo pronto, que resulta de un extremo simplismo clasificar a una universidad como pública o privada atendiendo solo a una de las dimensiones consideradas; sea que se elija la propiedad, el régimen de financiamiento, el tipo de control, la declaración de misión o cualquier otra.

Enseguida, sugiere la posibilidad de que una universidad —con toda su complejidad organizacional y estructuras sueltamente acopladas— no responda a un tipo único o puro, ocupando en cada una de las dimensiones las casillas correspondientes a la misma, única, columna, igual como tampoco todas sus partes —facultades, escuelas, departamentos, institutos, centros, reparticiones y servicios— ocuparán la misma casilla en cada una de las dimensiones relevantes.

Tercero, sugiere que la ubicación exacta de cada universidad en este continuo multidimensional no será estática sino que tenderá a moverse, ya bien como resultado de las propias decisiones institucionales o por cambios en el entorno en que se desenvuelven las instituciones.

Luego, si bien es posible constatar —de manera consistente con nuestro argumento inicial— que la mayoría de las universidades tiene un carácter predominantemente público en las dimensiones primera y séptima —esto es, del reconocimiento inicial y la capacidad de conferir grados y títulos válidos para todos los efectos legales—, ellas tienden, sin embargo, a diferir en el grado público/privado de las restantes dimensiones. Dicho en otras palabras: tendrán, en diversos grados, un carácter mixto público y privado, de variable composición según la dimensión de que se trate.

Dimensiones del cambio emergente

Ahora bien, si proyectamos este mismo esquema a nivel internacional, lo que se observa es un generalizado desplazamiento del centro de gravedad de los sistemas nacionales desde el polo público hacia la zona más privada a lo largo del

continuo de la tabla 1 (Brunner, 2009). Este desplazamiento tiene lugar, preferentemente, en las dimensiones del financiamiento, del control público y de las formas de gestión y gobierno. Y afecta, principalmente, a las universidades estatales.

En la primera de estas tres dimensiones —relativa a las fuentes de financiamiento—, ya hemos visto (gráfico 1) cómo los países han empezado a abandonar el financiamiento de su educación superior, limitado exclusivamente a las fuentes públicas. Pero no es este, en realidad, el único cambio que determina la tendencia. Más importante para nuestro análisis resulta ser la adopción, por parte de los gobiernos, de nuevas modalidades e instrumentos para la asignación de los recursos públicos destinados a las universidades estatales.

Un estudio de la OECD (2004), basado en el análisis de ocho países miembros de la Organización (Alemania, Australia, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Japón y Suecia), constata claramente que los respectivos gobiernos están empleando de preferencia, y en forma cada vez más intensa, modalidades de financiamiento que reemplazan los tradicionales aportes directos a las instituciones, sustituyéndolos por contribuciones vinculadas a prioridades de la estrategia nacional de desarrollo y a objetivos de eficiencia, equidad y pertinencia de las universidades. Se incluyen aquí el financiamiento vinculado a metas, el empleo de variados incentivos, fondos de inversión asignados contra prestación de recursos de contraparte, contratos de desempeño, licitaciones competitivas, fondos concursables, financiamientos por fórmula y, en general, el uso de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos.

En la dimensión del control público, los gobiernos —y las sociedades en general— tienden a aumentar la presión evaluativa sobre las universidades y acentúan el uso de normas y regímenes diseñados para garantizar un adecuado flujo de información al público y asegurar la calidad de las instituciones y programas (Neave y Van Vught, 1994). Para este efecto, emplean instrumentos de medición, indicadores de desempeño, fijación de estándares y *benchmarks;* aplican auditorías académicas, procedimientos de evaluación externa y de acreditación, revisiones de la investigación producida y variados tipos de *rankings*.

En algunas partes del mundo, como ocurre por ejemplo en los países de Europa continental, donde históricamente predominaron sistemas nacionales de educación superior relativamente centralizados, este movimiento hacia un mayor control público ejercido a distancia suele ir acompañado de mayor autonomía para las universidades; mientras en otros países, donde se arranca de sistemas con amplia autonomía de las instituciones y presencia de numerosas entidades privadas, ocurre lo contrario: se avanza hacia un mayor control administrativo y una mayor regulación pública, como sucede en América Latina. En uno y otro caso el objetivo es el mismo: estimular a las universidades para que transformen sus comportamientos en consonancia con objetivos definidos por la política pública.

Como resultado de estos desplazamientos en las dimensiones de financiamiento y control público, tienden a producirse cambios, también, en las formas de gestión y gobierno de las universidades estatales. Un estudio resume así las tendencias que en este ámbito están emergiendo en los sistemas europeos de educación superior (Sporn, 2003): fortalecimiento de los liderazgos rectorales; gobiernos corporativos con menos rasgos colegiales y participación en ellos de personas externas a la universidad; nuevas estructuras de decisión que reemplazan el gobierno de comités o asambleas por posiciones más fuertes de gestión y procesos más cortos de decisión; adopción de medidas internas de *accountability* a través de informes de desempeño y evaluaciones de calidad y resultados; controles de calidad de la enseñanza y productividad e impacto de la investigación; programas de desarrollo profesional para el personal académico y no académico,

así como para los encargados de la gestión universitaria; adopción de métodos de diseño, implementación y control presupuestarios y de estilos de gestión surgidos de la empresa privada y aplicados en el sector público bajo los enfoques del *New Public Management*[8].

En conclusión, al menos en estos tres aspectos clave —financiamiento, control público y formas de gestión y gobierno—, las universidades estatales están siendo empujadas, o se están trasladando por propia iniciativa, desde su posicionamiento en la zona predominantemente pública del continuo hacia zonas con mayor incidencia privada.

Hacia una universidad pública con sentido emprendedor de su misión

En este sentido, puede decirse que, bajo las actuales condiciones, casi todas las instituciones de educación superior —incluidas un buen número de universidades estatales— están empeñadas en adoptar un sentido más emprendedor de su propia misión. Burton Clark (1998, 2004) ha analizado en detalle cuáles son los itinerarios y las dinámicas más comunes a través de los que operan estos cambios, impulsando a las instituciones en esa dirección. Las universidades, individualizadas por este autor como representativas de una transformación exitosa —catorce, en definitiva, repartidas alrededor del mundo—[8], muestran que hay suficientes ejemplos de instituciones académicas estatales que han transitado, o están en curso de hacerlo, hacia el nuevo estadio. Sin embargo, este camino resulta difícil de transitar.

En efecto, cuando las universidades estatales alrededor del mundo se ven a sí mismas frente al futuro, lo hacen habitualmente bajo uno de dos enfoques. Algunas perciben el futuro como una amenaza y, en general, al presente como una crisis; este enfoque encuentra variadas manifestaciones, por ejemplo, entre las universidades estatales de América Latina y países de Europa Central y del Este. Otras, en cambio, creen poseer las capacidades necesarias para adaptarse a las nuevas condiciones en que se desenvuelve la educación superior y para competir exitosamente; este enfoque caracteriza a variadas universidades estatales en países de la Unión Europea, en Australia y Nueva Zelanda, en la República Popular de China y en el mundo desarrollado o en desarrollo del Sudeste Asiático, como Singapur y Malasia, por ejemplo (Clark, 2004).

Es posible identificar algunos factores internos y circunstancias de contexto que explican la existencia de este último tipo de universidades estatales innovadoras; aquellas que miran con relativa confianza un futuro sin duda incierto y a la vez sienten estar en control del presente.

Características comunes

Primero, estas universidades poseen arreglos de gobierno que permiten a sus autoridades abordar exitosamente —y liderar— el cambio; vencer las inercias del *status quo* y las resistencias de grupos internos; tomar decisiones con costo y asumir riesgos. Lo opuesto, pues, de gobiernos bloqueados o vetados desde el punto de vista del cambio, que deben limitarse a administrar rutinas o a introducir cambios solo en los márgenes. Naturalmente, como Clark (1998) se preocupa de subrayar, no existe un modelo único para producir este tipo de liderazgo para el cambio en las universidades.

En el caso de las universidades estatales, hay, sin embargo, ciertas evoluciones comunes; ciertas tendencias que aparecen destacadas en la literatura (Fielden, 2008; Sporn, 2006, 2003; Deem, 2001):

1. El gobierno corporativo superior reside en un organismo de tipo *board* (consejo corporativo, junta o directorio).
2. Este organismo ejerce su responsabilidad sobre la conducción estratégica de la

institución y monitorea continuamente su progreso.
3. Los *boards* poseen un número limitado de miembros (Dinamarca, 11; Austria y Nueva Zelanda, 12; nuevas universidades del Reino Unido, entre 12 y 24).
4. Por lo general, la mitad o más miembros de este organismo son externos, representando a diversas "partes interesadas" (*stakeholders*).
5. El presidente del *board*, o uno de sus miembros, opera como máximo encargado ejecutivo de la institución (rector) y no necesita provenir de la universidad ni necesariamente ser un académico destacado.
6. Puede ser elegido de variadas maneras (con intervención del Ministerio/gobierno, del propio *board*, de un senado académico o de los académicos).
7. Se produce un aligeramiento de los organismos intermedios (se rehúye el asambleísmo) y de los procedimientos para adoptar decisiones.
8. La administración y gestión de estas universidades —y de sus principales unidades— se profesionaliza rápida e intensamente.

Segundo, estas universidades diversifican fuerte y exitosamente sus fuentes de ingreso (OECD, 2007, 2008: cap. 4; Strehl, Reisinger, y Kalatschan, 2007). Según vimos anteriormente, no existen prácticamente ya universidades que dependan exclusivamente del financiamiento benevolente del Estado. En el caso de las universidades estatales confiadas en el futuro, los recursos públicos pueden representar más o menos de la mitad de sus ingresos (sumando sus diversos componentes y no solo los aportes directos). Por ejemplo, en la Universidad de California representan alrededor del 30%, lo mismo que en la Universidad de Tsinghua de la República Popular China. Este es probablemente el cambio más radical al cual se ven enfrentadas las universidades estatales: el paso desde un generoso e incondicionado mecenazgo estatal a la competencia por recursos.

Significa que estas universidades se ven compelidas a multiplicar las unidades de negocio y/o de interfase con la sociedad y la economía (Shattock, 2003). Son instituciones emprendedoras, empresariales, innovadoras, o como se las quiera llamar, mismo fenómeno que la crítica neotradicionalista analiza bajo la denominación de "capitalismo académico" o de "comercialización" de las universidades de investigación (Slaughter y Rhoades, 2004).

Estas instituciones reflejan también el nuevo escenario emergente desde el punto de vista de las modalidades y los instrumentos empleados por los gobiernos para financiar a las universidades estatales, tales como: fórmulas ligadas a resultados, contratos de desempeño, licitaciones, subsidios a la demanda y fondos concursables (Salmi y Hauptman, 2006).

Tercero, uno de los principales efectos que provoca el uso de estas nuevas modalidades e instrumentos de financiación es que las universidades empiezan a centrarse en la productividad académica de sus facultades, escuelas, departamentos y centros de investigación. Por tanto:

1. Hay un uso intensivo (a veces exagerado, incluso) de mediciones e indicadores de desempeño (Amaral, 2007).
2. Hay una mayor preocupación por la eficiencia interna (tasas de graduación oportuna) e inserción laboral de los graduados y, por ende, respecto del currículo, créditos de aprendizaje, métodos de enseñanza y duración de las carreras (Brunner, 2008).
3. El *board* de la universidad y su gobierno ejecutivo evalúan y toman decisiones en función de la productividad y resultados, igual a como empiezan a hacerlo, desde fuera, los gobiernos nacionales (CUC, 2008).

Cuarto, como consecuencia de todo lo anterior, también las culturas tradicionales de las universidades estatales han empezado a cambiar en

profundidad dentro de este grupo de instituciones (Brunner, 2005; Clark, 1998):

1. De una cultura institucional de la dependencia se pasa a una de acción individual y colectiva, apoyada en los propios medios y capacidades.
2. De una cultura académica de funcionarios públicos (que todavía existe en algunos países europeos y de América Latina) se transita hacia una basada en los méritos del trabajo de investigación y docencia y en el rendimiento individual o de equipos.
3. De una cultura que favorece la igualdad de salarios para las mismas posiciones se evoluciona hacia una que incentiva la productividad o la capacidad de generar externamente recursos, diferencia salarios y retribuye el emprendimiento de los académicos y sus unidades.

Bases de futuro

Finalmente, puede asociarse el surgimiento de universidades estatales que miran con relativa confianza el futuro con otros tres rasgos adicionales.

Por lo general, ellas son fuertes en investigación, como sea que se mida esta fortaleza: a nivel de *world class universities* (Salmi, 2009), dentro de un continente, un país o una región, provincia o localidad. Es decir, proporcionalmente a su entorno, estas universidades son fuertes en la generación del principal bien público (conocimiento avanzado) que en la tradición humboldtiana suele invocarse como justificación para la universidad estatal. O bien, son fuertes en la transferencia de este conocimiento hacia los sectores productivos y el gobierno, rasgo que es destacado por la tradición más pragmática de análisis del vínculo universidad-empresa y por los analista del llamado Modo 2 (MP2) de producción de conocimientos (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001).

Enseguida, ellas son activos agentes de internacionalización de la educación superior a nivel nacional, tanto en términos de movilidad transnacional de estudiantes, docentes e investigadores, como también de exportación de servicios de conocimiento, desarrollo de estudios globales o de perspectiva regional, enseñanza de pre y posgrado en más de un idioma, etc. (Altbach y Knight, 2007).

Por último, allí donde se encuentran emplazadas, estas universidades son líderes en la prestación de servicios de conocimiento relevante para la comunidad local, en una amplia y variada gama de actividades de bien público, entrenamiento y capacitación, extensión cultural y diseminación de las artes (OECD, 2007a).

En suma, no es cierto que las universidades estatales no tengan futuro. Lo tienen en la medida en que estén dispuestas a cambiar —de maneras suficientemente profundas— su organización y modos de funcionamiento, sus arreglos de gobierno y su cultura institucional, estrategias de desarrollo y relaciones con el Estado.

La experiencia internacional muestra que hay un amplio grupo de universidades estatales, de Tsinghua a California, de Aarland (Dinamarca) a Melbourne, de Seúl a Oxford, de Leiden a Kuala Lumpur, que han logrado adaptarse al nuevo entorno en que se desenvuelve la educación superior y se hallan comprometidas con el presente del mundo, sin temor al futuro.

Estas universidades no miran con nostalgia el pasado ni se sienten incómodas con la época que les tocó vivir. Tampoco actúan como si la solución a sus problemas dependiera de un tercero —el Estado, el gobierno, la ley, el Ministerio de Finanzas—, sino que proceden a abordarlos directamente, tomando la solución en sus manos.

De igual manera, el futuro de las universidades estatales latinoamericanas dependerá de su capacidad para realizar los cambios requeridos y así

lograr la necesaria flexibilidad y eficiencia del gobierno institucional; elevar la productividad académica; generar y transferir conocimiento hacia la sociedad civil, el Estado y el sector productivo; diversificar sus fuentes de ingreso; establecer modelos exitosos de negocio, cultura emprendedora, internacionalización y servicio a la comunidad y, sobre todo, de avanzar en equidad, calidad, pertinencia y efectividad de sus programas de enseñanza.

Referencias bibliográficas

Altbach, P. G., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education, 11 (3-4),* 290-305. DOI: 10.1177/1028315307303542.

Amaral, A. (2007). Higher Education and Quality Assessment. The many rationales for quality. En Bollaert, L. *et al*. (eds.), *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Brussels: European University Association, 6-13. Recuperado de: http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/EUA1_documents/PS%201%20-%20Alberto%20Amaral.1166002853672.pdf

Bernasconi, A., y Rojas, A. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1982-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Birnbaum, R. (2001). *Management Fads in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave y F. van Vught (eds.), *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa* (11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.

Brunner, J. J. (2004). Políticas y mercados de educación superior: necesidades de información. En J. J. Brunner, y P. Meller (eds.), *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile. El Rol de la Información Pública*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Brunner, J. J. (2008). El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. *Revista de Educación* (Número Extraordinario), 119-145. También disponible en: http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/numeros-completos/re2008.pdf?documentId=0901e72b811e2f1c.

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2010). El lugar del mercado en el presente y el futuro de la educación superior chilena. *Estudios Sociales (188),* 11-63.

Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillet, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P., y Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Recuperado de: http://www.cedus.cl/files/ASOCFILE120050121095042.pdf.

Brunner, J. J., y Peña, C. (2011). La dialéctica público/privada entre el medioevo y la globalización. En J. J. Brunner y C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (9-61). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J., y Tillett, A. (2005). Chile. En J. F. Forest y Ph. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer (2): 647-666. Recuperado de: http://mt.educarchile.cl/archives/2005/08/chilean_higher.html.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press/Pergamon.

Clark, B. R. (2004). *Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies and concepts*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education/Open University Press.

Committee of University Chairs (2008). *CUC Report on the implementation of Key Performance Indicators: Case study experience*. Recuperado de: http://www2.bcu.ac.uk/docs/cuc/pubs/CUC_Report.pdf.

Deem, R. (2001). Managing Contemporary UK Universities-Manager-Academics and New Managerialism. Academic Leadership. *The Online Journal, 1 (3)*.

Fielden, J. (2008). Global Trends in University Governance. *Education Working Paper Series* (9). Washington: The World Bank. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf.

Gieysztor, A. (1992). Management and Resources. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (108-143). Cambridge: Cambridge University Press (1: Universities in the Middle Ages).

Gumport, P., y Sporn, B. (1999). *Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration*. National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University, School of Education. Recuperado de: http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-07_adaptation.pdf.

Johnstone, B. (1999). Privatization in and of Higher Education in the US. *Buffalo Education, 1-3*.

Johnstone, B. (2006). *Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective*. Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishers.

Johnstone, B., y Marcucci, P. (2010). *Financing Higher Education in International Perspective: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Le Goff, J. (1986). *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.

Neave, G., y Van Vught, F. (eds.) (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change*. Oxford: IAU Press/Pergamon.

Nowotny, H., Scott, P., y Gibbons, M. (2001). *Rethinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.

OECD (2004). *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. Recuperado de: http://www.oecd.org/edu/imhe/33642717.pdf.

OECD (2007). On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education. *OECD Education Working Papers* (7). OECD Publishing. DOI: 10.1787/220180871707.

OECD (2007a). *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*. París: Organization for Economic Co-operation and Development.

OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education* (2). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Orozco, L. E. (s/f) *La calidad de la universidad. Más allá de toda ambigüedad*. Recuperado de: http://www.alfepsi.org/attachments/article/146/Calidad%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Universitaria.Orozco.pdf.

Perkin, H. (1987). The historical perspective. En B. R. Clark (ed.), *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views* (17-55). Berkeley: University of California Press.

Perkin, H. (1991). History of Universities. En Ph. Altbach (ed.), *International Higher Education. An Encyclopedia* (159-205). New York: Garland (1).

Russel, K. (2003). The Nations of the University of Paris: The Rise and Fall of a Medieval Corporation. *The Banyan, 3 (1)*. Recuperado de: http://depts.clackamas.cc.or.us/banyan/3.1/NATIONS.ASP.

Rüegg, W. (1992). Themes. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (1: Universities in the Middle Ages) (3-34). Cambridge: Cambridge University Press.

Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, D. C.: The World Bank.

Salmi, J., y Hauptman, A. M. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. *Education Working Paper Series* (4). Washington: The World Bank. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf.

Schwinges, R. C. (1992). Student education, student life. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (vol. 1: Universities in the Middle Ages, 195-243). Cambridge: Cambridge University Press.

Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. Maidenhead: McGraw-Hill/Society for Research into Higher Education/Open University Press.

Slaughter, S., y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Sporn, B. (2003). Convergence or Divergence in International Higher Education Policies. Lessons from Europe. *Vienna University of Economics and Business Administration*. Recuperado de: http://www.educause.edu/ir/library/pdf/ffp0312s.pdf.

Sporn, B. (2006). Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. En J. F. Forest y Ph. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education* (vol. 1: Global Themes and Contemporary Challenges) (141-157). Dordrecht, the Netherlands: Springer.

Strehl, F., Reisinger, S., y Kalatschan, M. (2007). Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. *OECD Education Working Papers* (6). OECD Publishing. DOI: 10.1787/220244801417.

Tabatoni, P., Davies, J., y Barblan, A. (2002). Strategic Management and Universities' Institutional Development. European University Association, *Thema* (2). Recuperado de: http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Strategic_Manag_Uni_institutional_Devlpt.1069322397877.pdf.

Verger, J. (1992). Patterns. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (vol. 1: Universities in the Middle Ages, 35-74). Cambridge: Cambridge University Press.

Abstract

Transformation of the public sphere and the challenge of university innovation

INTRODUCTION. From the very beginning of universities, and more clearly so with the arrival of modernity, the notion of public (as opposed to private) has been continuously changing. **METHOD.** To analyze historical patterns of universities we review literature on the development and transformation of university models, and literature about private/public relations in different countries and regions of the world. **RESULTS.** In the first section we present a schematic overview of these long term changes and show how the public nature of medieval universities first becomes identified with the state and later on, more restrictedly, with public financing. In this context, it is argued, the Latin-American model of university emerges as an anomaly: it confuses the corporate interest of this institution with the public interest and the latter with the role of state as benefactor. The second section addresses the new realities of university funding and its growing privatization. A multidimensional framework for analysis is offered; once applied to Latin American universities, and to Chilean universities in particular, and in international perspective it shows that complex changes are taking place along the public/private continuum. **DISCUSSION.** We concludes that the Latin-American state (or public) university faces a critical period. On the one hand, its material bases are being eroded and, on the other hand, its traditional culture acts as an obstacle to become a more entrepreneurial or innovative

institution. Nonetheless, there are sufficient examples to indicate that state universities can reshape their organization, management and governance, create new links with their environment, and change their institutional culture.

Key words: *Organizational change, Educational finance, Public education, Private education, Higher education, Governance.*

Résumé

Transformation de l'aspect public et défi de l'innovation universitaire

INTRODUCTION. Le débat qui s'anime autour des dimensions publiques et privées en matière d'enseignement supérieur se déroule comme si les limites qui existent entre les deux étaient claires et statiques. Il n'en est pas ainsi. Depuis ses origines, la notion de public au sein des universités a changé en permanence. **MÉTHODE.** Pour l'analyse des patrons historiques de l'université une bibliographie est prise en compte à propos du développement et la transformation de modèles universitaires, de plus se considère la bibliographie sur la relation public-privé dans différents pays et des régions du monde. **RÉSULTATS.** La première section propose une vision de ces changements, comment la notion de public de l'université médiévale se replace d'abord au niveau de l'état, puis se redéfinit en termes de financement fiscal. Dans ce contexte historique, le modèle latino-américain de l'université publique apparaît comme étant une anomalie : l'aspect public fusionne avec l'intérêt corporatif des institutions et celui-ci avec un mécénat à échelle publique. La deuxième section propose une analyse des nouvelles réalités du financement universitaire et de sa privatisation progressive. Un schéma multidimensionnel d'analyse présente les transformations complexes qui se manifestent au long du continuum public/privé, en particulier dans le cas du Chili. **DISCUSSION.** On conclut que l'université d'État latino-américaine affronte une période critique : les bases matérielles de sa reproduction disparaissent et sa culture traditionnelle agit comme un obstacle à une transformation innovatrice. Cependant, il reste possible que les universités réarticulent leurs éléments internes d'organisation, de gestion et de gouvernement en vue d'établir de nouveaux liens avec leur environnement.

Mots clés: *Changement organisationnel, Financement de l'éducation, L'enseignement public, L'enseignement privé, L'enseignement supérieur, Gouvernance.*

Perfil profesional del autor

José Joaquín Brunner

Sociólogo, PhD Universidad de Leiden, profesor titular de la Universidad Diego Portales donde dirige la cátedra UNESCO sobre Políticas Comparadas de Educación Superior y el programa de doctorado en Estudios de Educación Superior ofrecido conjuntamente por la Universidad de Leiden y la Universidad Diego Portales en Chile. Ha escrito una vasta obra en el campo de la educación superior y sus aportaciones abarcan las dimensiones histórica, sociológica y política de la universidad.
Correo electrónico de contacto: dirección@cpce.cl

GOVERNANCE THROUGH THE MARKET AND THE STATE: POSTGRADUATE EDUCATION IN ARGENTINA

Gobernanza a través del mercado y el estado: el caso del posgrado en Argentina

DANTE J. SALTO
University at Albany, State University of New York (USA)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66104

INTRODUCTION. Most higher education systems in developing and developed countries have experienced changes in their governance structure. In postgraduate education in Argentina those changes signaled a move towards an increasing role of the state as a steering agent and of the market to enhance competition. In both cases such reinforcement has been at the expense of traditional academic power. **METHOD.** A regulatory space approach analysis based on archival research of the postgraduate education regulatory framework coupled with data on programs. **RESULTS.** The data analysis shows sharp differences between Argentina's pre-regulatory and post-regulatory reality. Regulation through accreditation is devised to tackle information asymmetry and to inform students who are conceived of as individual "clients". This is implemented through the official, voluntary ranking of postgraduate programs. The state plays an increasing role as regulator for competition, modifying existing patterns of governance in the higher education system, mostly at the postgraduate level. **DISCUSSION.** In a context of increasing changes in higher education governance there is growing evidence that despite national variations, systems are moving toward more reliance on market-friendly strategies. Still, little is known about the manner in which the institutions at the postgraduate sub-level are responding to recent challenges brought about by these new governance structures.

Key words: *Higher education, Governance, State regulation, Argentina, Latin America, Public policy.*

Changing relationships in Argentine postgraduate education

The 1990s was a decade of critical reforms in the education arena in Argentina and higher education was not an exception. The national government promoted the discussion and development of what finally became the first regulatory framework encompassing the entire Argentine higher education system, in both university and non-university institutions (Krotsch, 2001). Universities contested the introduction of this new regulatory framework as an attack on their autonomy. This positioning against governmental

regulation was in part a result of direct intervention during periods of military dictatorship and a longstanding legacy of autonomy traced to the 1918 Cordoba reform. In that context, one of the most salient features of the Higher Education Law enacted in 1995 was the establishment of a quality assurance agency, a development that institutions perceived as a possible threat to academic and institutional autonomy.

Besides establishing an accreditation agency, the 1995 law officially recognized for the first time the existence of postgraduate education as a sub-level. This is crucial for our topic since regulation of the sub-level would come to make for a stark contrast between undergraduate and postgraduate governance. While the former continues to rely mostly on academia, the latter is increasingly coordinated by the market and the state. Regulatory policy for the postgraduate level follows a similar path as private higher education growth: lack of regulation (pre-1995) followed by strongly reactive policies, constituting what Levy (2006) names as delayed regulation, in this case instrumented through accreditation.

The omission of the postgraduate level in previous policies relates to the fact that it is a relative new level, and most of its growth has taken place since the 1990s. As shown in table 1, in 1994, circa 793 postgraduate programs were running and 14 years later 3,129, an increment of almost 300% (Lvovich, 2009). In all types, programs created by private institutions outpaced those in the public institutions. The gap between the number of programs in public and private universities widens if we focus on those related to the market. Thus, the growth of specializations and master's was considerably faster in private institutions than in their public counterparts. It strikes that even at the doctoral level growth of the private sector outpaced the public one. Still, public institutions are offering 62% of the postgraduate level programs available.

The unregulated growth of the sub-level gave place to a "grafted" structure, introducing the "US model" in the higher education system within a prevailing, as Bernasconi (2008) would categorize it, Latin American model. Its creation did not follow any specific policy from the national government. Moreover, due to the lack of central planning at the national level, its growth has been rapid and without a sense of orientation, and it has taken place, in a context of discontinuity and fragmentation (Krotsch, 1996). Resembling the US model, planning is driven by the demand, and programs do not follow a single pattern of development. This model gives a great emphasis to the diversification, in terms of levels of quality, type of programs, etc. (Clark, 1983). In this sense, doctoral programs had traditionally followed the German structure, without a fixed curricular structure based on mentorship while more recently created Master's programs are based in the American type (García de Fanelli, Kent Serna, Álvarez Mendiola, Ramírez García & Trombetta, 2001). To that diversity, we can add that recent doctoral programs have also been created on the basis of a fixed curricular structure, in an American style.

In another characteristic of the US model (Clark, 1983), education at the postgraduate level is not fully subsidized by the national government, so the students at that level have to pay tuition and fees, following a pattern completely different from the prevailing at the Argentine undergraduate level (García de Fanelli *et al.*, 2001). There are subsidies from national, provincial, and institutional sources, mostly targeted to doctoral students pursuing a degree in accredited programs, but most specialization and master's programs are self-funded.

Starting as an unregulated sub-level, postgraduate education became highly regulated by the state, in part, as an attempt to bring more homogeneity. That resulted in a change of the governance structure. A series of policy developments preceded the enactment of the 1995 law that created the accreditation agency, and most of them focused on the postgraduate level as 'guinea pigs' for changes that the federal

government introduced in the overall system afterwards. In fact, the first accreditation round had postgraduate rather than undergraduate programs as the targeted group. The government established the Commission on Accreditation of Postgraduate Programs (CAP), which carried out the first call for postgraduate programs "voluntary" accreditation. A large number of programs participated in that first round of accreditation because those accredited programs could participate in projects funded by the Fund for University Quality Improvement (FOMEC). Afterwards, the law mandated the newly created accreditation agency to be in charge of carrying out the accreditation of some undergraduate programs and all postgraduate programs, in both public and private institutions, undertaking the functions of the CAP (García de Fanelli *et al.*, 2001).

Considering the upsurge of postgraduate programs in the last two decades, accreditation is serving the purpose of regulating an existent market that is understood as highly diversified because of the way that it was developed. Postgraduate level emerged and rapidly expanded as a way to meet "client" demands. That resulted in two different outcomes. While universities were able to create programs that were adapted to the necessities of those requiring higher levels of specialization, the drastic expansion of offer that was evidenced from the early 1990s to the current situation provoked a concern over the quality of the programs.

In Latin America, accreditation agencies mushroomed in the 80s and 90s, mainly promoted and established by national governments. In Argentina, the creation of an accreditation agency represents more governmental involvement in the higher education system, to regulate a system with still ample institutional autonomy and, at the postgraduate level, highly linked to market demands. The mid-1990s regulatory framework for the postgraduate sub-level establishes a new way governance is understood, with its source in the market and the state. Thus, the establishment of new quality assurance regulatory framework has changed, to a certain degree, the source of authority from academia to both the market and the state in Argentina.

Higher education research on governance tends to build on sophisticated analyses of state-university relationships but not relying on findings and interpretations of regulatory theory (King, 2007a). The ensuing sections bring central conceptual frameworks from the regulatory space approach to the analysis of changes in governance of postgraduate education in Argentina in two time-framed stages: pre-regulation and post-regulation. To that end, this article proceeds to analyze main regulatory frameworks through archival research. By the analysis of key legislation and actors' behavior, this method permits to recognize main actors involved in the regulatory space as compared to an aggregated quantitative approach.

Regulatory space approach to study postgraduate education governance

One of the contemporary theoretical tools to understand the role of the regulatory state is the *regulatory space approach*, which proposes a more comprehensive understanding of regulation than traditional approaches. As Levi-Faur (2011) states, the regulatory space approach connects widely with the research agenda on governance and regulatory state, where elements of steering and plural forms of regulation are emphasized in the effort to capture the plurality of interests and sources of control around issues, problems, and institutions.

From a regulatory space approach, regulation is "any process or set of processes by which norms are established, the behavior of those subject to the norms monitored or fed back into the regime, and for which there are mechanisms for holding the behavior of regulated actors within the acceptable limits of the regime" (Scott, 2001: 331). The definition leaves open the role of the

state and private activities to the analysis carried out in a specific regulatory space.

The idea of a regulatory space is not completely new in the studies of regulation. Hancher and Moran (1989) adapted the idea of public space to the language and range of regulatory issues subject to public decision. Conceived as a space, it contains certain spatial characteristics: 1) it is available for occupation; 2) it can be unevenly divided between actors; 3) it is suitable for the analysis of a particular community as well as individual sectors; 4) it can be augmented by similar images, for instance, it is possible to replace it with the notion of regulatory arena. According to Hancher and Moran (1989), the analysis of power is central to the study of regulatory policies paying attention to the relationships between organizations that at any time play a role in a specific regulatory space.

This approach founds its analysis in the idea that resources relevant to holding of regulatory power are dispersed or fragmented, and thus those resources are not only concentrated in a formal, state authority based on legislation or contracts, but also information, wealth, and organizational capacities of non-state actors play a critical role. In this sense, the regulatory space approach distinguishes between formal and informal authority. In other words, capacities to influence or control are not necessarily derived in a hierarchical way within the space, regulator over regulate (Scott, 2001). This is a critical step moving toward the study of higher education governance. Higher education systems, mostly in the US and the Latin American models, have relied on independent regulatory bodies instead of conventional bureaucratic ownership (King, 2007a).

In a broad comparison between classic and contemporary approaches, the former have been paralleled to the hierarchical understanding of regulation, following a logic of vertical imposition between regulator (the state) and regulate (private activity). On the other hand, as its shown in table 2, non-hierarchical approaches tend to be more comprehensive and incorporate a greater number of agents actively engaging in the regulatory landscape. Relations between the different organizations within the space are conceived as complex, dynamic, involving negotiated interdependence rather than a top-down approach.

Postgraduate governance in the pre-regulatory stage: academia and market

The analysis of Argentine postgraduate education follows a series of developmental stages. First, a pre-regulatory phase identified in the origins of postgraduate education in traditional public universities driven by disciplinary complexity comprehending doctoral programs. For instance, the oldest university in Argentina, the *Universidad Nacional de Córdoba*, established its first doctoral programs in Economics and Philosophy between 1936 and 1940. Doctoral programs monopolized the scene until 1955, when the university created the first specialization programs mainly to train medical doctors in specialized areas (Ares Bargas, Escudero, and Salto, 2010). Academia, what Clark (1983) denominated academic oligarchy, dominated the scene in the first steps of postgraduate education in Argentina. It created the programs through grassroots development, set the academic and administrative requirements (coursework, thesis, etc.), and charged tuition to students.

A second stage presents two growth-driven rationales. Supplementing the institutional and disciplinary needs of the previous moment, this stage is characterized by an unanticipated explosion of postgraduate programs in both the public and private sector where market-driven growth began to play a greater role. As in every stage delimited in this analysis, the change is a matter of degrees, signifying that market-driven growth does not obscure parallel academia-driven growth. By 1994, public and private

universities created a total of 246 masters' programs (Lvovich, 2009), a type of program that tends to relate more to market demands than to academia and disciplinary needs. From 1985 and until the Higher Education Law was enacted, academia continued playing an important role, but the market began shaping the supply of postgraduate programs in an increasing pace. The state only played a minor role, in funding scholarships for PhD students.

The unregulated nature of postgraduate education led to a market-based governance structure, where students are conceived as "clients". In sharp contrast to overall higher education governance, postgraduate students are regarded as individual consumers more than organized actors within the university. It locates close to the role of students in the US model, characterized by a mix between both conceptions, but with a prevalence toward considering the student as an individual consumer, based on the different possibilities or choices that the higher education "market" gives to students in that model. Organized participation implies group initiative and activity with respect to university government. It refers mainly to the capacity of students organizations for protesting, or the existence of formal mechanisms in recognized governing bodies (Epstein, 1974). Latin American universities and specifically Argentine public ones have a tradition in political participation and student representation in governing boards (ranging from departmental advisory councils to positions in the university council that deals with critical concerns such as the election or removal of Rectors). However, at the postgraduate level the political participation is mostly limited to consumer choices, since postgraduate students are hardly represented in core advisory bodies at the institutional level. This clear-cut contrast between undergraduate and postgraduate student participation in institutional spheres of decision making show how governance myriad realities of the time. At the moment when collegial participation in public universities was proposed, postgraduate education as we understand it today did not exist.

Transition from pre-regulation to post-regulation of postgraduate education

Changes in higher education governance, in this case at the postgraduate level, always reflect modifications as a matter of degrees. A critical step from a regulatory space approach consists in distinguishing the different actors and organizations in the space and their interaction toward the establishment of a new regulatory policy in what we call a period of transition.

Studies on the 1995 higher education reform have generally highlighted the opposition of universities to changes that were advanced by the national government (Carlino & Mollis, 1997; Krotsch, 2001; Marquis, 1994). The main reason that Carlino and Mollis (1997) give to explain that opposition is that university rectors, mainly in the public sector, were skeptical of the assessment process because it was developed outside academia. In fact, the first movement toward the introduction of systematic quality assurance processes was the *Subproyecto 06*, a project developed by the Ministry of Education (ME) in 1991 and funded by the World Bank. According to Marquis (1994) this project had the purpose of discussing a methodological framework to assess universities. The project involved university administrators from the public and private sector, and staff of the ME under the coordination of an ad hoc team of experts.

This introductory example shows the intertwined relationships between different actors and organizations in the development of the quality assurance regulatory policy. As the regulatory literature establishes, within a specific space, other actors and organizations, besides governments, possess resources. The possession of organizational resources constitutes the tools that actors may use to dominate rule-formation, rule-enforcement or processes by which sanctions are applied in which they possess no formal authority (Scott, 2001). An important enterprise in the

analysis of regulatory space is the identification of the main actors and organizations involved in a specific space, in this case postgraduate education.

Ministry of Education (ME) and Secretariat of University Policies (SPU)

Preceding the enactment of the Higher Education Law in 1995, the national government through the ME, had a limited formal role in higher education governance and an even a lesser role in postgraduate education. However, different studies (Carlino and Mollis, 1997; Krotsch, 2001, 2002) coincide on the actual centrality of the national government in the advancement of a pro-reform agenda between 1985 and 1995 that first involved the creation of the Fourth-Level Inter-university System (SICUN), and the National Inter-University Council (CIN) a few months later. In 1985 the national government created by executive decree the SICUN, to promote the discussion and certain policy coordination between public universities toward the postgraduate level, at that time labeled as "fourth level". According to Marquis (1998) the SICUN attempted to develop an assessment mechanism of postgraduate programs, but it was unsuccessful and programs continued growing without any control.

A major change came into effect in 1993, with the foundation of the SPU within the ME, the first secretariat within the national government sphere to develop policies for the university sector (Krotsch, 2001). This public agency was in charge of introducing the discussion related to university-level quality assurance and it was responsible for the establishment of the first commission in charge of accrediting postgraduate programs. The expansion of the bureaucratic coordination also involved the establishment of a quality assurance agency, CONEAU.

To sum up, the role of the national government increased dramatically in a period of 10 years (1985-1995), and the government came to be the one of the main organizations involved in the design of a new regulatory framework for postgraduate education. In addition to passing the 1995 law, the national government was strategic in developing a series of institutions (CIN, SICUN, CAP, and CRUP) and programs (FOMEC) that allowed reaching the necessary consensus on the reforms introduced to postgraduate education regulation. Rather than being the only actor involved, the national government promoted discussion with other organizations in the regulatory space that shaped the main outcome: the CIN and the CRUP[1].

National Inter-University Council (CIN)

As briefly analyzed above, the CIN had a pivotal role in the discussion of a new law for the higher education level, and specifically in the debates on the establishment of overall quality assurance mechanisms. It would not be audacious to state that the CIN played a shaping role in the final outcome (Carlino and Mollis, 1997). The role of the CIN in the regulatory space can be traced back to 1992[2], when the CIN discussed the role of SICUN and expressed a concern about what they called its limited success. Regardless of the limited role the SICUN played in its initial and official mandates, this institution was supposed to be strategic to develop consensus among public university rectors on postgraduate education assessment. The results from those discussions were submitted to the ME (before 1993) and the SPU (after its creation, in 1993), such as delimitation of postgraduate programs by types (specializations, masters' and doctorates), and establishment of minimum requirements (number of credits, thesis, etc.)[3]. This account of SICUN shows how intertwined were the relationships between the two organizations (SPU and CIN) in the development of the regulatory policy.

After tracing documents published by the CIN from 1991 to 2008, Nosiglia (2011) concludes that the documents published before

the enactment of the law (1995) show a position of clear opposition to the debates promoted by the ME and SPU. The resistance to the general procedure to assess universities and programs was less clear regarding postgraduate programs accreditation. The analysis of the meetings and agreements reached within the CIN shows that there were already concerns related to the quality of postgraduate programs due to what it called an unregulated proliferation of programs. In 1992, by releasing a public statement on "the importance of postgraduate education, the necessity to preserve its stature", the CIN requested the ME to control the establishment of postgraduate programs in non-university institutions due to their diversified nature, dissimilar academic requirements, and the inexistence of an official agency or legal framework to certify the quality of the programs offered by those institutions. What the document does not state is that public university rectors were concerned about private non-university institutions offering *diplomados*, short-term specialized training advertised as being postgraduate programs. CIN's request to the ME for more control does not imply that public rectors would be favoring the establishment of an accreditation agency by the national government, but it points out a shared concern in a highly influential group of rectors. In a typical response from the public sector, it attempts to restrict the competition with the private sector by advocating for strict control over licensure or accreditation in the name of quality assurance (Levy and Zumeta, 2011). As a result of this outcry, the higher education law included article 83, which explicitly authorizes only university institutions to provide postgraduate education, and delimited the type of postgraduate programs to three categories: specializations, master's and doctorates, leaving *diplomados* aside.

Following a regulatory space approach, it is possible to state that the CIN responded in different ways to the establishment of a new regulatory framework, not only regarding the public and private differentiation, but also in making a clear difference between undergraduate and postgraduate programs accreditation. This may assist on understanding that SPU decided to implement the first pilot accreditation program on postgraduate education rather than undergraduate or institutional assessment of universities.

Postgraduate governance in the post-regulatory stage: market and state

The first two stages feature an unregulated postgraduate level where the state played a minor role, mostly restricted to providing financial aid to doctoral students. As analyzed, the transition toward a regulated postgraduate level is followed by a third stage dominated by the role of the accreditation agency. As pointed out earlier, it can be argued that postgraduate programs proliferated in a similar way demand-absorbing institutions were in private higher education. As a result, the state followed a "delayed regulation" rationale (Levy, 2006). By 2008, specializations and masters' programs dominated the postgraduate education landscape, multiplying almost four times its size when compared to 1994. Accreditation may serve not only as a way to inform the market but also and increasingly to restrict the establishment of new programs.

In the context of the new regulatory framework, universities in Argentina, mostly at the postgraduate level, became increasingly accountable to the state and to the market, by strengthening the authority of the top of the system and by giving more prevalence to student choice, and thus eroding the power of faculty chairs at the bottom of the system. However, institutional assessment and accreditation of programs heavily relies on faculty peer-review mechanism. Thus, the power of the academic oligarchy did not disappear at that level either.

An integral part of regulatory space approach deal with monitoring and enforcement activities that include sanctions and incentives. By law, all

postgraduate programs are required to be accredited through CONEAU. The accreditation process follows certain steps that include a peer-review stage. The programs that are not accredited cannot continue granting degrees (García de Fanelli *et al*., 2001). Postgraduate programs can also voluntarily request a category that will rank them in terms of fixed standards of quality. Their purposes being legitimacy in academia and especially in the market.

Instead of regulating through public ownership (Majone, 1996), the state became a mediator between institutions and the market by adopting a regulation for competition strategy (Jordana & Levi-Faur, 2004). The state provides incentives to postgraduate programs by subsidizing the demand through two main agencies: the National Council for Scientific and Technological Research (CONICET) and the National Agency for Scientific and Technological Promotion (ANPCYT)[4]. Both agencies follow a demand-based funding approach that promotes student choice and competition among doctoral programs in order to attract those funds.

Accreditation is coupled with ranking of individual programs. For instance, programs gain more reputation when they are categorized "A" or "B" rather than "C" or not categorized. The research agencies have legitimized the ranking of postgraduate programs. Busto Tarelli (2007) mentions that the first three calls for proposals (1997-1999) of ANPCYT required that the student have chosen a program accredited and categorized. That policy was changed in 2000, switching the compulsory requirement to a preference. So, students have to preferably enroll in an accredited program. This reality indicates an increasing role of the state in strengthening governance through the market. CONICET also used to depend on rankings, by granting scholarships to those students enrolled in programs ranked "A" or "B". Nowadays, that agency only restricts applications to postgraduate students that want to pursue their degree in an accredited program. These policies linking accreditation results to funding were clearly designed as a way to inform the market about the different options and promote quality enhancement through competition.

Programs follow various rationales when they request to be ranked, and most of them are related to financial reasons. For instance, certain international cooperation programs promoted by the national government through the Secretariat of University Policies (SPU) legitimize the official ranking of postgraduate programs, because the eligibility to compete for funding is based on the category assigned.

If we now add and overlap analysis of higher education governance to analysis of the regulatory state we get a useful framework to comprehend main developments involving the spread of regulatory agencies in this level of education. Regulatory literature highlights different types of regulatory states overlap with the main studies on higher education systems coordination and accountability. The so-called Clark (1983) triangle has the state, market and academic oligarchy built-in the analysis of higher education systems. The differentiation between the US and the Continental (European) model is one of the major assets in the study of comparative higher education governance. While this differentiation was built to analyze different organizational trajectories in the relationship between state, market, and academic oligarchy (Clark, 1983), it is suitable to consider the role of the state and the market, and thus the relative prominence of regulatory policies in this educational sector.

As analyzed above, the three stages represent regulatory changes overtime. Table 3 exhibits the interaction between regulatory and organizational analysis. The columns contain the differentiation between types of competition and regulation (Jordana and Levi-Faur, 2004), and the rows show various types of coordination (Clark, 1983).

Table 3 shows in perspective the changes noted earlier. Postgraduate education moved from a

first stage characterized by a (state) unregulated sector, with self-regulating institutions where academia was preeminent. From 1985 and until the Higher Education Law was enacted, academia continued playing an important role, but the market began shaping the supply of postgraduate programs in an increasing pace. The state only played a minor role, in funding scholarships for PhD students. Finally, from 1995, postgraduate education became (state) regulated and thus, the state increased its coordination through a fundamental regulation-for-competition strategy: the accreditation and ranking of postgraduate programs. Both academia and markets lost some coordination by conceding some autonomy over the creation of new postgraduate programs and control of minimum academic and administrative requirements.

At this point, it is necessary to highlight a critical difference in the way state regulation differs by sub-level. Both, undergraduate and postgraduate programs are subject to accreditation. It would be precarious to directly link program accreditation reports to market information and the rise of a regulation-for-competition strategy. As Krzykowski (2012) indicates, reports developed by accreditation agencies are not targeted to students, parents, usual stakeholders referred as "market" in market-based systems. Nevertheless, the accreditation system for postgraduate education incorporates a ranking system as an innovation to inform the market, a feature that is missing in undergraduate programs accreditation. In this way, the state through the accreditation agency promotes and legitimizes market competition among postgraduate programs.

To sum up, Argentine universities have an increasing share of governance from the market and the state through accountability procedures. It strengthens the authority of the top of the system and gives more prevalence to student choice, eroding the power of faculty chairs at the bottom of the system. However, accreditation relies on faculty peer-review, so the power of the academic oligarchy has not disappeared at that level either.

Conclusions

Notwithstanding national variations in governance structures, regulation in various higher education systems that traditionally relied on strong academic foundations are switching toward more involvement of the market and the state (King, 2007b). Thus, postgraduate regulation in Argentina is likely less a unique or even aberrant development than it is consistent with worldwide tendencies. The movement from spontaneous growth in an unregulated period was recent and took place in a short period of time. Regulation through accreditation is an intended step toward increasing the role of the state to tackle information asymmetry. However, in this passage toward more governmental and market involvement, academia still plays a substantial yet different role. Closer to a state-steering role, the governance system incorporates academia as a core feature in the quality assurance process (peer-review).

The regulatory space approach aids in the analysis of the role of different actors in different moments of policy development. The approach depicts a complex and intertwined relationship among various actors in the system. It highlights the diverse and sometimes even contradictory relationships between institutional, governmental and non-governmental actors. In other words, the approach uncovers the importance that both state (ME and SPU) and non-state (CIN and CRUP) actors had in the establishment of the new regulatory framework.

The study of regulatory policy at the postgraduate sub-level still lacks understanding of how higher education institutions are processing the governance changes. Little is known about institutional responses to regulatory policies at the postgraduate sub-level and how much change took place in universities and programs. This is a critical step since various studies on higher education accountability have shown that to a greater or lesser extent, even in cases where there is a strong state action, the results from

grand governance initiatives have often been rather limited (Cerych and Sabatier, 1986; El-Khawas, 1998).

Finally, although this study has been able to demonstrate changes in overall patterns in governance, data on the evolution of postgraduate education in Argentina over time limits the possibilities to fully analyze the scope of change and to what extent the new regulation in place has provoked any substantive changes in the sub-level.

Notes

[1] Due to lack of information, the regulatory analysis does not include the role of the Private University Rectors Council (CRUP).

[2] Communication No. 57/1992 of the CIN.

[3] Communication No. 155/1994 and 204/1995 of the CIN.

[4] CONICET and ANPCYT grant merit-based scholarships exclusively to pursue doctoral studies at both public and private institutions.

Bibliography

Ares Bargas, V., Escudero, C., y Salto, D. J. (2010). *Orígenes y desarrollo de los posgrados en la Universidad Nacional de Córdoba* [Origins and development of graduate education at the Universidad Nacional de Córdoba, Argentina]. Presented at the I Congreso Argentino y Latinoamericano de Postgrados en Educación Superior.

Bernasconi, A. (2008). Is There a Latin American Model of the University? *Comparative Education Review, 52,* 27-52.

Busto Tarelli, T. (2007). *Formación de Recursos Humanos en Argentina: Análisis de la política de becas de posgrado. Las becas de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) [Human resource training in Argentina: Analysis of graduate education grants policy]*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. Retrieved from http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/201_busto_tarelli.pdf

Carlino, F., and Mollis, M. (1997). Políticas internacionales, gubernamentales e interinstitucionales de evaluación universitaria. Del Banco Mundial al CIN [International, governmental and interinstitutional policies of university assessment. From the World Bank to the CIN]. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, año IV, nº 10.*

Cerych, L., and Sabatier, P. A. (1986). *Great expectations and mixed performance: the implementation of higher education reforms in Europe*. Stoke-on-Trent: Trentham.

Christensen, J. G. (2011). Competing theories of regulatory governance: reconsidering public interest theory of regulation. In D. Levi-Faur (ed.), *Handbook On The Politics Of Regulation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

El-Khawas, E. (1998). Strong state action but limited results: Perspectives on university resistance. *European Journal of Education*, *33*, 317–330.

Epstein, L. D. (1974). *Governing the University: The Campus and the Public Interest*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

García de Fanelli, A. M., Kent Serna, R., Álvarez Mendiola, G., Ramírez García, R., and Trombetta, A. (2001). *Entre la academia y el mercado: Posgrados en ciencias sociales y políticas públicas en*

Argentina y México [Between academia and market: Graduate programs in social science and public administration in Argentina and Mexico]. Mexico City: ANUIES - CEDES.

Hancher, L., and Moran, M. J. (1989). Organising Regulatory Space. In L. Hancher and M. J. Moran (eds.), *Capitalism, Culture and Regulation*. Oxford: Clarendon Press.

Jordana, J., and Levi-Faur, D. (2004). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar.

King, R. (2007a). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education, 53,* 411-430. DOI:10.1007/s10734-005-3128-2.

King, R. (2007b). Governing universities: varieties of national regulation. In J. Enders and B. Jongbloed (eds.), *Public-private dynamics in higher education: expectations, developments and outcomes*. Bielefeld: transcript Verlag.

Krotsch, P. (1996). El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación [Graduate education in Argentina: a history of discontinuity and fragmentation]. *Pensamiento Universitario, 4,* 43-56.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas [Higher education and comparative reforms]*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de evaluación de la calidad en la Argentina [Quality assessment development and implementation process in Argentina]. En P. Krotsch y M. Prati (eds.), *La universidad cautiva: Legados, marcas y horizontes [The captive university: Legacies, landmarks, and horizons]*. La Plata, Argentina: Ediciones Al Margen.

Krzykowski, L. M. (2012). *Transparency in higher educational student learning assessment as seen through accreditation* (Doctoral Dissertation). State University of New York at Albany.

Levy, D. C. (2006). The Unanticipated Explosion: Private Higher Education's Global Surge. *Comparative Education Review*, *50,* 217-240.

Levy, D. C., and Zumeta, W. (2011). Private Higher Education and Public Policy: A Global View. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 13,* 345-349. DOI:10.1080/13876988.2011.583772

Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (ed.), *Handbook On The Politics Of Regulation*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.

Lvovich, D. (2009). Resultados e impactos de los programas de apoyo a la formación de posgrado en Argentina [Results and impact of graduate education support programs in Argentina]. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS), 5,* 157-173.

Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London; New York: Routledge.

Marquis, C. (1994). Argentina: The Federal Government and the Universities. In G. Neave and F. van Vught (eds.), *Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change* (vol. 2). Oxford: Pergamon Press.

Morán, M. J. (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science, 32,* 391-413. DOI: 10.1017/S0007123402000169

Nosiglia, M. C. (2011). *Los cambios en el gobierno de la educación superior en la Argentina a partir de los '90: El papel de los organismos de coordinación universitaria [Changes in Argentine higher education governance in the 1990s: The role of university coordination institutions]*. Universidad de Buenos Aires: Resultados del Proyecto de Investigación UBACyT.

Scott, C. (2001). Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design. *Public Law*, 329-353.

Appendix

Table 1. Postgraduate programs in Argentina, by type of program and sector (1994, 1998, 2008)

Type of program	Sector	1994		2002		2008		Percentage increase (1994-2008)
Doctoral	Public	153	62.2%	242	76.3%	300	60.2%	96.1%
	Private	93	37.8%	75	23.7%	198	39.8%	112.9%
	Subtotal	246	100.0%	317	100.0%	498	100.0%	102.4%
Master	Public	151	61.4%	534	72.2%	694	59.7%	359.6%
	Private	95	38.6%	206	27.8%	469	40.3%	393.7%
	Subtotal	246	100.0%	740	100.0%	1163	100.0%	372.8%
Specialization	Public	214	71.1%	627	70.9%	964	65.7%	350.5%
	Private	87	28.9%	257	29.1%	504	34.3%	479.3%
	Subtotal	301	100.0%	884	100.0%	1468	100.0%	387.7%
Total		**793**		**1941**		**3129**		**294.6%**

Source: Lvovich (2009) and own *calculations.*

Table 2. Hierarchical vs. non-hierarchical approaches to regulation

	Hierarchical regulation (e.g. public interest and capture approaches)	Non-hierarchical (e.g. regulatory space approach)
Scope	Focus on public agency (regulator) and private activity (regulatee)	Public agency and private activity, in interdependent relationship (regulator & regulatee)
Type of regulation	Preeminence of legal regulation	Legal regulation as only one tool within the regulatory policy
Macro-micro relationships	Dual outcomes: compliance-non compliance	Multiple outcomes in terms of degrees of compliance
Role of normative framework	Emphasizes the role of legislation in regulation, hindering other facets	De-emphasizes the role of law in regulation
Foci	Legislation and governmental action as the main agents to be studied	Allows for wider range of actors, both involved state and non-state

Source: Author's own elaboration based on Christensen (2011); Levi-Faur (2011); Moran (2002); Scott (2001).

Table 3. Regulatory stages in Argentine postgraduate education

		Period		
		Pre 1985	1985-1995	Post 1995
	Type of competition	(State) unregulated	(State) unregulated	(State) regulated
	Type of regulation	Self-regulating academic oligarchy	Self-regulating markets	Regulation for competition
Coordination	**State**	Low (by financial aid to PhD students)		Medium-High (by law/ agencies)
	Academic oligarchy	High (creating the programs without necessity of governmental approval)		Medium (necessity of governmental approval; participation of academic peers in the accreditation process)
	Market	Low	High (market-driven supply)	Medium-High (state regulation designed to strengthen the market)

Source: Authors' elaboration based on Clark (1983); Jordana & Levi-Faur (2004).

Resumen

Gobernanza a través del mercado y el estado: el caso del posgrado en Argentina

INTRODUCCIÓN. La mayoría de los sistemas de educación superior en los países desarrollados y en desarrollo han experimentado cambios en su estructura de gobernanza. En la educación de posgrado en Argentina esos cambios marcaron un movimiento hacia un papel creciente del Estado como un agente directivo y del mercado para fortalecer la competencia, ambos a costa del poder académico tradicional. **MÉTODO.** Análisis del enfoque del espacio regulador basado en investigación de archivo del marco regulador de la educación de posgrado aunado a información sobre los programas. **RESULTADOS.** Se observan diferencias tajantes entre la realidad pre y posregulatoria de Argentina. La regulación mediante la acreditación es concebida para abordar la asimetría en la información e informar a los estudiantes a los que se considera como "clientes" individuales. Esto se cumple por medio de la clasificación jerárquica intencional y oficial de los programas de posgrado. El Estado juega un papel creciente como regulador para la competencia que modifica los modelos existentes de gobernanza en el sistema de educación superior, principalmente en el nivel de posgrado. **DISCUSIÓN.** En un contexto de cambios crecientes en la gobernanza de la educación superior existe una evidencia cada vez mayor de que, a pesar de las variaciones nacionales, los sistemas están apuntando hacia una mayor dependencia de las estrategias favorables al mercado. Aun así, poco se sabe acerca de la manera en que las instituciones del subnivel de posgrado están respondiendo a los nuevos desafíos que plantean las estructuras emergentes de gobernanza.

Palabras clave: *Educación superior, Gobernanza, Regulación del Estado, Argentina, América Latina, Política pública.*

Résumé

La gouvernance et l'État : l'enseignement au troisième cycle en Argentine

INTRODUCTION. La plupart des systèmes d'enseignement supérieur des pays développés et en voie de développement ont connu des changements de structure de gouvernance. Au niveau du troisième cycle, en Argentine, le rôle de l'État se manifeste de plus en plus comme étant un agent directif et de marché dans le but de renforcer la concurrence aux dépens du pouvoir académique traditionnel. **MÉTHODE.** L'analyse de la perspective de l'espace régulateur, qui se base sur la recherche dans les archives du cadre régulateur de l'enseignement en troisième cycle à laquelle s'ajoute l'information relative aux programmes. **RÉSULTATS.** On observe des différences nettes qui existent entre la réalité pré et post-régulatrice en Argentine. La régulation intervenant par l'accréditation a pour but d'aborder l'asymétrie de l'information et d'informer les étudiants qui sont alors considérés comme des "clients" individuels. Ceci s'opère par le biais de la classification hiérarchique intentionnelle et officielle des programmes de troisième cycle. L'État joue un rôle croissant comme régulateur de compétence, ce qui modifie les modèles qui existent déjà en matière de gouvernance au sein de l'enseignement supérieur, en particulier au niveau du troisième cycle. **DISCUSSION.** Dans un contexte de changements croissants de gouvernance dans l'enseignement supérieur, il existe une évidence qui se détache de plus en plus : malgré les variations nationales, les systèmes visent une plus grande dépendance des stratégies favorables au marché. Pourtant, on est encore peu informé sur la manière dont les institutions de niveaux inférieurs au troisième cycle répondent aux nouveaux défis que ces nouvelles structures de gouvernance entraînent.

Mots clés: *L'enseignement supérieur, Gouvernance, Régulation de l'État, Argentine, L'Amérique latine, Politiques publiques.*

Perfil profesional del autor

Dante J. Salto

Advanced PhD student and Graduate Assistant in the Educational Administration and Policy Studies Department (2011-and continue), University at Albany, State University of New York, Fulbrighter (2011-2013), Doctoral Research Associate in the Program for Research on Private Higher Education (2011-and continue), and Research Assistant at the *Universidad Nacional de Cordoba*, Argentina (2004-and continue). Recently co-authored a journal article on international academic cooperation. Member of various academic societies.
Correo electrónico de contacto: dantesalto@gmail.com

LA INTERACCIÓN GOBIERNO-UNIVERSIDADES: UNA RELACIÓN COMPLEJA

Government-univesity interaction: a complex relationship

ROMUALDO LÓPEZ ZÁRATE
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco (México)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66105

INTRODUCCIÓN. Se presenta una revisión de las relaciones entre el gobierno y las universidades, haciendo referencia a los Estados democráticos. Se comparan los debates desarrollados en América Latina y Europa. Se particulariza el caso de México para ejemplificar el tipo de cambios que se consideran en la discusión teórica. **MÉTODO.** Con base en el concepto de Estado democrático se hace una revisión de los factores que llevaron a su consolidación, así como de los principales modelos derivados de la crisis del modelo tradicional en la década de los setenta: de mercado, participativo, flexible y desregulado. **RESULTADOS.** Se describen y analizan los principales rasgos en la relación entre universidad y gobierno en los Estados democráticos y, finalmente, se presentan algunas de las principales dinámicas a las que han tenido que responder los sistemas universitarios, haciendo especial referencia al tema del gobierno y la gobernanza universitarias. **DISCUSIÓN.** Se concluye que los cambios en las instituciones han respondido principalmente a cambios que se han dado en el Estado, y que las modalidades de relación, cambiantes en el tiempo, son resultado de las fluctuaciones en el gobierno. Sobre la autonomía universitaria se concluye que esta ha ido cambiando en el tiempo, desde una autonomía amplia y protegida hasta una autonomía acotada y limitada.

Palabras clave: *Gobernanza, Universidades, Papel del gobierno, Regulación estatal, Autonomía institucional, Política educativa.*

Las Instituciones de Educación Superior (IES) son organizaciones que forman parte de la estructura de cualquier sociedad que tenga por objetivo cultivar el conocimiento, sea para incrementarlo a través de la investigación, para transmitirlo mediante la formación de profesionales e investigadores, para ponerlo al servicio de la sociedad, por la extensión y difusión de sus servicios, o para atender demandas específicas de esta (Clark, 1983). Todas las IES mantienen una relación, con diferentes grados de intensidad, con el Estado nacional en que se encuentran y con el gobierno. Son instituciones que se rigen por disposiciones normativas de Estado (laxas o estrictas), pero que no son estáticas, pues tanto los Estados como las IES evolucionan para adecuarse, ajustarse u ofrecer nuevas perspectivas de desarrollo a los ciudadanos que requieren de

sus servicios. La relación es dinámica, no siempre armónica, entre los Estados, los gobiernos y las IES y favorece o dificulta el cumplimiento de las funciones académicas.

Los Estados democráticos: permanencia y cambio

Se entiende por Estado democrático aquel cuyo gobierno emana de entre diferentes opciones y a través del voto popular. En el Estado democrático el gobierno cuenta con el respaldo de la mayoría, tiene plena capacidad para diseñar políticas públicas y administrar recursos fiscales, así como para establecer normas y regulaciones de distinto tipo. Además, se reconoce su autoridad para fijar principios de relación y pactar convenios con otros Estados y con organismos multilaterales. Durante el siglo XX se desarrolló un modelo de Estado constituido por un gobierno fuerte a cargo del conjunto de organizaciones destinadas a atender las necesidades y demandas sociales. Un tipo de gobierno encargado de definir y dirigir políticas públicas y organizaciones para su instrumentación. El modelo fue exitoso hasta la década de los setenta, cuando empezaron a surgir inconformidades en diferentes ámbitos. Se constató la persistencia crónica de problemas como la desigualdad de ingresos, el desarrollo diferenciado entre regiones, la carencia de empleo digno; una insuficiente capacidad gubernamental para revolver problemas emergentes; una deficiente calidad de los servicios públicos y un uso inadecuado del erario. Tales elementos resultaron en actitudes de desconfianza hacia los políticos. Además, emergieron nuevas realidades en el ámbito económico y social: crecimiento económico menor al esperado, el surgimiento de organizaciones civiles con interés en participar en decisiones de política pública; y nuevas relaciones internacionales que obligaron a reconceptualizar la soberanía. Estos y otros elementos dieron lugar a cuestionamientos sobre si el modelo tradicional de Administración pública seguía siendo vigente o había que cambiarlo.

Peters (2001) señala que en el horizonte surgieron cuatro modelos de Estado para enfrentar los viejos y nuevos retos de la sociedad: *el de mercado, el participativo, el flexible y el desregulado*. Cada uno de ellos comparte la inoperancia del Estado tradicional, pero las razones de su emergencia difieren, y en consecuencia también sus propuestas.

El modelo de *mercado* atribuye los déficits del modelo tradicional al monopolio del Estado. Plantea que es necesario descentralizarlo y encargar diversas tareas a empresas privadas de modo tal que la competencia dé lugar a una mejor calidad en la prestación de servicios. Este modelo conmina a adoptar los criterios de administración privada y los principios de la Nueva Administración Pública (*New Public Management*) orientada a mejorar en eficiencia y eficacia la respuesta gubernamental a las demandas sociales. El modelo *participativo* considera que la decadencia del modelo tradicional se debe a su sistema altamente jerarquizado, que limita o impide la participación ciudadana en los asuntos públicos. Se pronuncia en contra de la burocracia y aboga por una relación directa entre servidor público y ciudadano. Se nutre de la participación democrática en sociedades de masas y aboga por la revocación de mandato de los políticos, por el plebiscito, por la consulta pública para establecer políticas, y por la negociación entre Estado y sociedad. El modelo *flexible* es más difuso. Se caracteriza por defender la capacidad autotransformadora del Estado; plantea que existe capacidad de cambiar, de experimentar, de introducir modificaciones para dar lugar a una nueva administración burocrática que conserve lo que ha funcionado bien y cambie lo necesario para dar un mejor servicio a la sociedad. El modelo *desregulado* destaca que la disfuncionalidad del modelo tradicional se debe a la excesiva regulación interna de las entidades públicas que desvirtúan el sentido del servicio público. Propone que la desregulación y simplificación de procedimientos redunda en servicios públicos de mejor calidad.

Los cuatro modelos se instrumentaron, con matices, en buena parte de los países europeos desde

los noventa (Neave, 2011). Aunque se aprecian resultados positivos también existen efectos negativos, que han llevado a repensarlos y a plantear una segunda generación de respuestas. Se aprecia, por ejemplo, que el de mercado es aplicable en algunos ámbitos y en otros no, que la intervención del Estado es necesaria para regular el mercado. A la par, se aprecia que hay algunos sectores claves del Estado en donde es inconveniente descentralizar, desregular y dar participación al mercado, como las fuerzas armadas, los servicios de salud y la educación pública.

Tales modelos surgieron en sociedades desarrolladas, pero han tenido expresión en países en vías de desarrollo. Peters (2001) afirma que la adopción de estos en Europa fue posible por la previa consolidación del orden burocrático racional, pero si se implanten en países que aún tienen problemas para hacer vigente el modelo tradicional, resulta un riesgo e incluso puede ser dañino. Señala que hay prácticas sociales que a pesar de ser retóricamente condenadas y legalmente prohibidas siguen vigentes, pues cuentan con respaldo social y son apreciadas como una forma normal y tradicional de relación entre gobierno y ciudadanía. Según el autor, sería necesario que estos países construyan y consoliden sus capacidades administrativas antes de implantar reformas como la del mercado, la desregulación o el gobierno participativo. Por otro lado, se observa también que estos países han instrumentado una gran cantidad de reformas, pero son tantas, tan frecuentes y ostentosas que producen fatiga y desconfianza en los ciudadanos. La mezcla de abundancia de normas y la arbitrariedad en su cumplimiento produce "el peor de los mundos posibles: tratamiento arbitrario a los ciudadanos, y reducida eficacia y eficiencia del sector público" (ibídem: 175).

La relación universidades-Estado democrático

El gobierno de las universidades remite a su relación con el Estado. Una mejor manera de entender las formas de conducción y toma de decisiones en las universidades es analizar esa relación, especialmente con las instituciones de carácter público, dado que reciben dinero de los contribuyentes para su operación y desarrollo.

¿Cuál es la relación de las universidades con un Estado de origen democrático? Una breve consideración sobre las diferentes perspectivas teóricas que se han desarrollado para describir el papel del Estado con respecto a sus instituciones contribuirá a centrar el tema del gobierno y la gobernanza en las IES.

A lo largo de la historia de las universidades, diversos investigadores han tipificado las relaciones de las IES con el Estado. Repasemos brevemente esas diferentes formas de relación.

Una primera es la que se corresponde con los tipos de Estado esbozados anteriormente. Las instituciones de educación superior pueden caracterizarse como órganos dependientes del Estado (en el modelo burocrático o tradicional), como empresas (en el modelo de mercado y el desregulado), o como instituciones autónomas (en los modelos participativos y flexible). Las universidades como órganos de Estado se caracterizan por servir a intereses determinados por este y atender las disposiciones del régimen, realizando sus funciones académicas de acuerdo a prioridades gubernamentales. En esta visión, el Estado define a las IES, su misión y sus funciones, sus prioridades académicas y sus formas de gobierno. Los académicos, funcionarios y administradores son empleados públicos y toca al Estado proveer recursos para que las IES cumplan sus fines.

Una segunda forma de relación es cuando los Estados mantienen un control a distancia sobre las IES; es decir, funciones de supervisión y evaluación, pero al mismo tiempo se delegan responsabilidades y se conceden atribuciones para el desarrollo de conocimiento. Se traslada a las IES cierto rango de autonomía académica y de gestión. La academia decide con libertad sus

prioridades, sus formas de organización, sus mecanismos de selección del personal y las condiciones de trabajo. En esta forma de relación, el gobierno les otorga recursos de acuerdo con ciertas reglas y en función de resultados. La modalidad es la más extendida en los Estados democráticos y también la más diversa en sus formas de operación. La autonomía y la defensa de los principios de libertad de cátedra, de investigación y de gestión, si bien son comunes, adquieren muy diversas expresiones entre los Estados e incluso en el interior de los mismos. La autonomía tiene diferentes grados, ámbitos y alcances. En algunos Estados es conquista de los miembros de las universidades, en otros es obsequio de las autoridades; en algunas instituciones se ejerce y en otras únicamente se proclama. En ciertos casos es excusa para la irresponsabilidad y en otros es un escudo para la injerencia desmedida del gobierno. En ocasiones es una condición necesaria para el desarrollo del conocimiento, en otras es refugio de las inercias. En esta perspectiva, el Estado abre el campo a las instituciones privadas en tanto contribuyen a atender una amplia demanda social.

Una tercera forma de relación es que las IES sean consideradas por el Estado como "organizaciones de negocios", como empresas que compiten abiertamente por diversos mercados altamente demandados; de estudiantes, de profesores, de recursos. Son instituciones que pueden "vender" su mercancía (el conocimiento) a clientes dispuestos a pagar por ese "producto". Ofrecen servicios a una clientela que demanda servicios profesionales, a organizaciones que desean soluciones a sus problemas, a empresas que buscan situar en el mercado prototipos, innovaciones, patentes, etc. En este caso, el gobierno no otorga recurso económico alguno a menos que sea como compra-venta de un servicio y sea regulado por la normativa aplicada a cualquier tipo de negocios lucrativos. Las IES que adoptan esta modalidad tienen mayor libertad para organizarse internamente, de acuerdo a sus intereses, y sus servicios de docencia e investigación están regidos por la ley de la oferta y la demanda (Huisman, 2009; Clark, 1983). El Estado se desentiende de los servicios de educación superior y los regula como cualquier otra mercancía o servicio; deja la formación de profesionales e investigadores, y la propia investigación, en manos del libre mercado para que los individuos elijan "libremente" la institución que les provea de servicios y para que estas los provean en una situación de abierta competencia. Esta opción remite a un Estado muy acotado y con poca burocracia. Es una forma de relación que está ganando adeptos en diferentes países y que convive con las anteriores.

Investigadores como Neave (1988) y Brunner (1990) han descrito la evolución del "trato" que el Estado ha dispensado a las universidades públicas en la época contemporánea. En un periodo, la relación puede calificarse como la de un Estado benefactor que evolucionó hacia uno benevolente, y que, en los últimos tiempos, se transformó en un Estado supervisor y evaluador. La primera fue una forma de relación en la que el Estado no intervenía en el tipo y modalidades de servicio que ofrecían las universidades, únicamente les otorgaba recursos económicos de acuerdo a su disponibilidad y criterios propios, dejando el desarrollo a su libre albedrío. Había una suerte de acuerdo implícito con las universidades que consistía en que el Estado les otorgaba financiamiento a cambio de que estas no generaran disturbios que amenazaran la tranquilidad social, que controlaran a los grupos internos que se pudieran manifestar en contra del gobierno y de sus políticas. Era un pacto no escrito: paz interna a cambio de recursos económicos.

La segunda forma, la benevolente (llamada también negligente), se caracteriza por una relación en la que el Estado sugiere modalidades de conducción de los servicios y ciertos mecanismos para arreglar conflictos, pero sin intervenir en las universidades; no hay supervisión de la calidad de su docencia e investigación. Esta benevolencia en ocasiones resulta negligente, pues el Estado puede llegar a abdicar

de la responsabilidad social que tiene de cuidar el cumplimiento de derechos sociales que transfiere a las IES.

No obstante, ante la inoperancia de las formas anteriores, el Estado se inclinó en los últimos tiempos (de los noventa a la actualidad) por erigirse en un Estado evaluador e interventor, en donde se condiciona el recurso público a cambio de introducir ciertos mecanismos de evaluación de los programas y personas que laboran en las instituciones con la intención clara y expresa de mejorar la calidad de sus servicios. Esta tercera modalidad parte de la premisa de la incapacidad de las instituciones para diseñar y aplicar mecanismos propios e internos para ofrecer educación de calidad. Ante esta incapacidad, se requiere la intervención directa del gobierno, quien "premiará" a las instituciones que mejor se ajusten a las políticas públicas, que se comprometan a obtener los indicadores establecidos por el gobierno y que resulten mejor evaluadas. Esta intervención se da a veces de manera directa, a través de la imposición de políticas públicas, y en ocasiones mediante una "dirección a distancia", en donde se buscan organismos intermedios para la aplicación de las mismas.

En una perspectiva semejante, Scott (1995: 72) identifica tres fases de transición en la concepción del Estado de bienestar. Una primera, en la cual el Estado se concentra en diseñar redes para la seguridad social, como seguro de salud, habitación, seguro de desempleo, etc. Una segunda en la que el Estado asume un rol intervencionista, pero dando oportunidad a la iniciativa privada. Y una tercera, que emerge en los años noventa en los países de la Europa occidental, y que consiste en el cambio de un Estado fiduciario a un Estado contractual; la transición de un "Estado de bienestar" a "una sociedad del bienestar" que refleja el cambio de un Estado corporativo a una sociedad civil (Scott, 1995: 80-81).

Por su parte, Ferlie, Musselin y Andresani (2012) tipifican la relación del Estado con las IES en tres dimensiones: a) al Estado le corresponde asegurar y cuidar la autonomía de las universidades; b) el Estado es un mediador de los intereses sociales orientados al desarrollo de la educación superior, también conocido como el Estado intervencionista, y c) el Estado como un estimulador de las fuerzas del mercado y a la vez como un detector y reparador de las fallas del mercado.

No obstante, tal vez la perspectiva más difundida y recreada sea la propuesta por Clark, que ubica a las IES en un área de conflicto jaloneada por intereses muy poderosos: el Estado, el mercado y la academia: el bien conocido triángulo de la coordinación (Clark, 1988).

En la realidad no se encuentran tipos "puros" de esta relación entre el Estado y las IES. Los modelos son representaciones ideales de una forma de proceder. Lo más frecuente es que en un mismo país convivan diferentes tipos de relación, en función del tipo de instituciones (su desarrollo y fortaleza) y según sea el grado de desarrollo democrático de los países; la relación también es diferente según el monto de recursos que el Estado destine a las evaluaciones.

Gobierno y gobernanza en las instituciones de educación superior

El gobierno de las universidades está permeado por el tipo de Estado predominante. No obstante, hay al menos cinco dinámicas que están presionando a un cambio profundo en los sistemas de educación superior, generando un amplio consenso social entre gobernantes, autoridades institucionales, empresarios y ciudadanos para introducir reformas profundas en dichos sistemas (aunque también hay investigadores y profesores que si bien reconocen las presiones, no están de acuerdo con las alternativas de solución). Estas cinco dinámicas se aprecian con diferentes matices y grados de intensidad. Si bien son conocidas vale la pena recordarlas para después abordar el tema que aquí interesa:

1. *La masividad de la educación superior.* En todos los países se observa un crecimiento sin parangón en la demanda y en la matrícula de educación superior.
2. *La globalización.* Los países en general, y las IES en particular, se encuentran envueltos en crecientes mercados regionales y globales que están desdibujando las fronteras nacionales y forzando a repensar el alcance de la soberanía. Lo que en un momento se consideró como internacionalización está siendo desplazado por una globalización que no respeta los ámbitos específicos de la soberanía nacional.
3. *La economía del conocimiento.* Las IES están siendo empujadas a incorporar nuevas funciones y formas de organización derivadas de la economía del conocimiento, conocimiento práctico, utilitario, que puede ser comercializado para dar ventajas competitivas a las naciones o empresas en la conquista de mercados y afianzar un predominio sobre las demás.
4. *La escasez de los recursos.* Los Estados nacionales resultan cada vez más incapaces de asignar los recursos públicos indispensables para ampliar la oferta y mejorar la calidad formativa. Esta presión ha dado lugar a diseñar y aplicar nuevos esquemas de financiamiento y abrir paso a la inversión privada.
5. *La obsolescencia de las formas de gobierno en las universidades públicas.* Una corriente de opinión que está tomando fuerza, sobre todo en Europa, es la percepción de que las tradicionales formas colegiadas de gobierno de las universidades públicas son un obstáculo para su modernización y por ende hay que cambiarlas para que sean más operativas, tomen decisiones con oportunidad y sean "ejecutivas". Se aboga por una forma de administración tipo empresarial y con muchos rasgos de la Nueva Administración Pública. Se trata de reducir el campo de influencia de los cuerpos colegiados e instaurar juntas de gobierno con representantes del gobierno, de la iniciativa privada y de otros sectores sociales; prolongar los mandatos de los rectores; darles mayores competencias a cambio de mejorar los instrumentos de rendición de cuentas (Huisman, 2009).

De estas dinámicas, la que interesa tratar es la referida al gobierno de las universidades, en tanto tienen una relación directa con los modelos de gobierno y con las modalidades de relación del Estado con las universidades. Cualquier modificación al nivel del gobierno o las iniciativas surgidas de las comunidades académicas pasan por el gobierno institucional y por el rector, que es su figura representativa. En el proceso de ajuste y de reacomodo de las funciones universitarias, uno de los aspectos que se han puesto de relieve es el relacionado con el papel que le corresponde jugar al rector y uno de los factores que se mencionan con especial insistencia es el relacionado con su "liderazgo". El rector es una pieza clave del gobierno y la gobernanza institucional.

Sobre los conceptos de gobierno y gobernanza hay diferentes y variadas interpretaciones entre los analistas que han ido evolucionando con el tiempo. En su etapa originaria, por gobierno se aludía a la persona o grupo electo por los ciudadanos para dirigir al país durante un determinado periodo. Son ellos los que ostentaban poder y autoridad para formular y dictar las políticas, es decir: el "órgano que tiene como tarea la de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. En las sociedades democráticas, el gobierno coincide con el poder ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno con competencias específicas y de contrapeso mutuo. En cambio, la gobernanza se refiere al conjunto de aparatos de la Administración pública que se encargan de aplicar las políticas. En esta acepción hay una distinción clara entre política y administración de la política: al Estado le corresponden las funciones políticas (el gobierno) y la gobernanza se ocupa de la implementación de las políticas, de

los procedimientos técnicos para conducir, supervisar y controlar su implementación (Amaral y Magalhaes, 2009). La gobernanza cubre los aspectos administrativos y técnicos de la implementación de las políticas. Esta concepción y distinción entre gobierno y gobernanza, en concordancia con el modelo tradicional de gobierno, ha sido cuestionada, pues obedece más a una prescripción que a la realidad; en los hechos no hay tal distinción, ni tal subordinación de la Administración al gobierno.

Ante esa constatación ha surgido otro concepto de gobernanza, con un sentido más amplio: incluye al gobierno y a otro conjunto de actores que están interesados y son afectados por las decisiones que se tomen; es una forma de gobierno participativo en donde se da cabida a diversos sectores de la sociedad civil, no solo para opinar sino para participar en la formulación de las políticas públicas. Así, la gobernanza se entiende como el ejercicio del control colectivo para conseguir objetivos comunes; alude más al proceso de toma de decisiones que implica negociaciones, arreglos y acuerdos entre diferentes agentes, tanto los que provienen de un mandato popular, electos mayoritariamente, como de aquellas otras fuerzas sociales que sin tener la legitimidad de un gobierno son partes interesadas en la definición del rumbo de la sociedad. Esta modalidad está más relacionada con el modelo flexible y participativo.

Para las instituciones de educación superior en particular, el concepto introduce cambios significativos en la conducción institucional. Tradicionalmente, en la mayor parte de las universidades europeas y latinoamericanas, el gobierno recaía en el conjunto de autoridades elegidas internamente por la comunidad, con los controles internos propios de las instituciones: los cuerpos colegiados, los patronatos, las autoridades en diferentes niveles. Al introducir la gobernanza, la autoridad incluye a otros sectores no institucionales, personajes de la industria, de los negocios, del gobierno y las propias instituciones que no son electos por la comunidad sino por el gobierno. Esta concepción implica una modificación de la normatividad que es propuesta e impuesta por los órganos legislativos de las diferentes naciones. Es una modificación que supuestamente provee de mecanismos eficaces y oportunos en la toma de decisiones ante la inoperancia de los tradicionales cuerpos colegiados. Es la introducción del managerialismo, con un énfasis en la tecnocracia, en la técnica sobre la política.

El nuevo enfoque de la gobernanza universitaria tiene que ver con la determinación de valores dentro de las universidades, sus sistemas de toma de decisiones, la asignación y distribución de recursos, sus misiones y propósitos, los patrones de autoridad y jerarquía y a las relaciones internas de los diferentes mundos académicos y externamente con los diversos mundos del gobierno, los negocios y las comunidades" (Marginson y Considine, 2000: 7). Es un concepto relacional que incluye el liderazgo, la gestión (*management*) y la administración de las instituciones (Reed, Meek y Jones, 2002).

El Banco Mundial se refiere a la gobernanza como "el buen ejercicio del poder", término con el que se alude "al conjunto de dispositivos formales e informales que permiten a las instituciones de educación superior tomar decisiones eficaces y actuar en consecuencia" (BM, 2000: 68). El tema de la gestión ha sido destacada por la propia UNESCO en la *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción* (9 de octubre de 1998, París). Al referirse al paso de la visión a la acción alude a la necesidad de reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior incorporando prácticas de gestión con una perspectiva de futuro y una dirección que combine la visión social con competencias eficaces de gestión.

El paradigma de la nueva gobernanza y de la Nueva Administración Pública se basa, según Salamon (2002), en cinco líneas de acción: a) de una agencia y de un programa se pasa a convertirla en una nueva herramienta administrativa,

se pone énfasis en la técnica; b) se transita de un sistema jerárquico a un sistema de redes; c) de un sistema público se pasa a una conversión de lo público en privado, de hacer privado lo público; d) de la dirección y control centralizada a la persuasión y negociación entre diferentes actores, y e) de la administración de habilidades a la aplicación de las habilidades.

La perspectiva europea

La Unión Europea, al proponer "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social" (Acuerdo de Lisboa: Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la Presidencia), le otorgó a las instituciones de educación superior un rol preponderante, pues se consideró que para desempeñar ese papel sería necesario modificar, entre otras medidas, sus sistemas tradicionales de gobierno en dos vertientes, unas que corresponden al Estado y otras a las propias instituciones. A juicio de varios analistas, las reformas pretenden una semejanza con el modelo de gobierno norteamericano de las universidades por considerarlo exitoso en su contribución a hacer de los Estados Unidos una potencia económica mundial.

Los procesos de reforma iniciaron desde los años noventa de la década pasada. Por parte del gobierno, se pretendía el reforzamiento de la autonomía institucional, lo que comprendía la introducción de nuevas formas de organización y liderazgo al interior de las instituciones; y por parte de las instituciones, un reforzamiento del liderazgo de sus órganos directivos (Sporn, 2003). La implicación de la gobernanza es la instauración de un órgano de gobierno adicional en las universidades que especifica su misión, sus prioridades, las modalidades de relación con el gobierno y con otros sectores sociales, la formulación de "planes estratégicos de desarrollo" y, nada menos, que la elección del rector. Este nuevo órgano de gobierno estaría conformado por un grupo reducido de personas del gobierno, de las empresas, de organizaciones de la sociedad civil (a diferencia de los masivos cuerpos colegiados) que tendrían la facultad no solo de designar a la máxima autoridad institucional, sino también de elegir a sus propios miembros, con lo cual se restaría la capacidad y la competencia de los académicos en la elección de sus autoridades y obliga al rector a ser el instrumentador de las políticas diseñadas y aprobadas en ese nuevo órgano, de convertirlos de líderes académicos en administradores estratégicos de negocios (OCDE, 2006: 64) de darles cuentas en primer lugar a ellos y secundariamente a sus comunidades académicas y para poder hacerlo necesitan mayores ámbitos de decisión, mayor discrecionalidad y un aparato administrativo que esté fundamentalmente a su servicio.

También se observa una aparente contradicción, pues se trata, por un lado, de incrementar la autonomía y dar mayor fuerza y autoridad a los rectores y, por otro, la introducción de nuevos actores en el gobierno institucional que afecta e interfiere en la autonomía. Neave (2007) apunta el peligro cuando el Estado pretende reforzar la autonomía institucional, pues de lo que se puede tratar es que la universidad entregue resultados y ofrezca cuentas de su quehacer y de sus finanzas.

En Europa, las juntas de gobierno ya están operando en varios países (Amaral *et al.,* 2002; Neave, 2009; De Boer, 2009; Huisman, 2011) a pesar de la resistencia de buena parte de los académicos que recelan, desconfían e incluso se oponen a esas medidas. Se reconoce que el cambio de gobierno colegiado al de la Nueva Administración Pública ha favorecido una actuación más colectiva y estratégica, a cambiar el perfil de los académicos a favor de una vinculación con el mercado; a diversificar las fuentes de financiamiento y depender menos del Estado, a priorizar la actividad de investigación orientada a conseguir financiamiento, a organizar el currículum por competencias. Pero buena parte de los

académicos piensan que esa línea de acción surge como una imposición de políticos que discurrieron que "esas" eran las mejores formas para dar pie a la transformación de las universidades sin que hayan existido estudios, evidencias o ejemplos de que las anteriores formas no eran adecuadas. Incluso los impulsores de tales medidas tienen una "fe y confianza ciegas" en su bondad porque suponen que deben funcionar porque funcionaron en organizaciones no universitarias. Además, su implantación, con el poder del gobierno y el aval de agentes internos, no requirió de consultas ni de convencimientos ni de consensos con las comunidades, método que evaden y descalifican, sino de una decisión cupular. Hacen tabla rasa de historias y zagas organizacionales acuñadas a lo largo de siglos para instaurar métodos tecnocráticos lejanos y ajenos a las tradiciones universitarias (Neave, 2010). Esta tendencia atenta contra el valor tradicional en las universidades, donde el conocimiento tenía eminentemente un carácter *formativo:* cultivar la formación crítica de los estudiantes, la investigación humanística y artística, la apreciación de las diferentes manifestaciones del arte, en suma, la formación integral. La prevalencia de la educación como una fuerza económica ha impactado en la organización y gobierno de las universidades, en los contenidos educativos, en el tipo de estudiantes, y en las características y quehacer de los académicos (Magalhaes y Amaral, 2009).

En la perspectiva de la NPM la gobernanza es caracterizada por la proliferación de herramientas técnicas para la acción pública. Es la introducción del neoliberalismo en las universidades, como una alternativa de gobierno (Sporn, 2003). Neave (2011) ha acuñado una pregunta que sintetiza la inconformidad: ¿lo que es bueno para Estados Unidos, es bueno para el mundo?

El debate latinoamericano

En América Latina el tema del gobierno y gobernanza ha sido poco discutido. Se analiza la evaluación y sus impactos pero no tanto la participación de estudiantes y académicos en el gobierno institucional. Se reconoce que "la universidad latinoamericana necesita y merece un mejor gobierno" y que:

> "los marcos regulatorios no han estimulado suficientemente una innovación en las organizaciones. Esto se verifica en los procedimientos de elección o designación de los órganos unipersonales, en la composición de los órganos colegiales y en la creación de un cuerpo de funcionarios administrativos con cargos de responsabilidad. Aun en los casos en que la norma alienta a la incorporación de personalidades externas en los órganos de gobierno, llama la atención las dificultades para institucionalizar su participación en los procesos de decisión. Este es un aspecto en el que cualquier cambio debiera ser inducido, ya que cualquier imposición de la norma sería un contrasentido para la autonomía organizacional" (Saimoilovich, 2008: 63).

Las referencias con respecto al gobierno y gobernanza de las universidades son más bien de tipo declarativo, pero hay poco análisis sobre el tema y se detectan pocas acciones por modificar la forma tradicional de gobierno formalmente colegiado. Las propuestas de cambio han sido más bien propuestas por organismos internacionales (OCDE, BM, 2000; IESALC, 2008). Ello no obsta para que algunos investigadores hayan puesto de manifiesto que el sector dirigente de las universidades acusa problemas de acoplamiento y ajuste con respecto a las nuevas demandas de la sociedad. Reconocen, al igual que en Europa, que la corriente del managerialismo está impactando a las universidades (Brunner, 2007), entendida:

> "como un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, de modo de elevar la capacidad para competir en el mercado y adaptarse a las exigencias del nuevo entorno, a través de una enérgica reconfiguración interna delas universidades (gobierno y gestión), inspirada en la eficiencia de las empresas y

> organizaciones afines al mercado que sus contrapartes públicas y la mayor capacidad adaptativa de aquellas organizaciones" (Brunner, 2007).

Pero, al igual que en Europa, varios académicos han llamado la atención sobre las implicaciones del NPM, en tanto que promueve un cambio de valores en las universidades, de fomentar un cultura empresarial, de lucro. De convertir al conocimiento en una mercancía para venderse al mejor postor, una cultura empresarial que busca a toda costa someter a los competidores y que "contribuye a una segmentación social… a negar la ciudadanía y la democracia" (Mollis, 2002: 211). En buena parte de las universidades públicas de América Latina, la selección de los rectores sigue estando en manos de los cuerpos colegiados, sin intervención formal externa (si bien, hay reconocimiento de la injerencia del gobierno y de los partidos políticos) y en pocos casos se han introducido el equivalente a las juntas de gobierno.

El caso de México

La condición mexicana, de acuerdo con los modelos de Peters, se podría ubicar en el tradicional con algunos rasgos del participativo, del mercado y del desregulado. En efecto, el Estado fuerte se mantuvo hasta la década de los ochenta en que inició un proceso de cambio en la economía hacia el modelo de mercado y en el ámbito de la política el cambio se puede ubicar en 1997 en que el Partido Revolucionario Institucional por primera vez en su historia dejó de tener mayoría en la cámara de diputados y tres años después perdía la presidencia a favor del Partido Acción Nacional. A partir del año 2000 se incrementaron los esfuerzos por la desregulación y por la participación de otros sectores en el análisis y propuestas de políticas públicas, sin que hasta la fecha la sociedad civil haya logrado influir de manera decisiva en ellas, pese a que están formalmente incorporadas desde 1983 en la elaboración de las políticas públicas. A pesar de que se tiene un Estado fuerte, el modelo tradicional está lejos de haberse consolidado. Como lo menciona atinadamente Peters, muchos de los valores de la Administración weberiana no se han podido instituir porque siguen presentes y vigentes vicios que lo impiden, como la corrupción, el amiguismo, el soborno, la impunidad, el trato desigual, el uso del dinero público para provecho personal, la insuficiente rendición de cuentas y en tanto no se resuelvan esas contradicciones, la instauración de nuevos modelos corre el grave riesgo de desviarse o pervertirse porque carecen de una base sólida sobre la cual partir. Y tal parece que eso está sucediendo, lo cual nos coloca en el peor de los mundos posibles.

A semejanza de lo ocurrido en Europa, también sectores de la sociedad mexicana están desencantados de la Administración pública tal como la conocemos por razones parecidas a las de los europeos: los problemas que se pretendían corregir y resolver, continúan o se están agravado; en general la Administración pública se ha constituido en un sector que defiende sus intereses y sus privilegios en menoscabo de la ciudadanía; hay formalmente una sobrerregulación con el problema mayor de la inaplicabilidad de la ley y de la impunidad ante su transgresión. Pero además, la introducción de algunos rasgos de los nuevos modelos ha traído consecuencias negativas porque, como se mencionó anteriormente, se montaron sobre estructuras muy endebles. La desregulación ha dado lugar a una evasión estratosférica de impuestos; la supuesta o real ineficiencia de los trabajadores de base del sector público propició la contratación de miles de personas en régimen de trabajo temporal, así como la proliferación de mandos medios y superiores; los esfuerzos de descentralización han dado lugar, en muchos casos, a la creación de nuevos feudos en las entidades federativas, y una descoordinación de actividades y redundancias de funciones.

El Estado mexicano se ha adelgazado en sus funciones en los últimos veinte años aunque paradójicamente se ha incrementado el personal que trabaja en la Administración pública.

Evidentemente ha habido avances en muchos ámbitos de la vida social y política pero seguramente serían mayores si se hubiera avanzado en la erradicación de múltiples vicios de la Administración pública.

Conclusión

La breve e incompleta referencia a la relación del gobierno con las instituciones de educación superior en los últimos sesenta años ha tenido el propósito de mostrar la forma predominante de relación del gobierno con las instituciones de educación superior en diferentes periodos. Se puede inferir que el gobierno ha tenido una presencia preponderante y definitoria del desarrollo de la educación superior y de sus instituciones fundamentalmente las públicas. Sin que sean catalogadas exactamente como "órganos del Estado" se podría decir que ese modelo es el que mejor se adecua al tipo de relación entre ambos. Los cambios en las instituciones han respondido principalmente a cambios que se han dado en el Estado, y las modalidades de relación, cambiantes en el tiempo, son resultado de las fluctuaciones en el gobierno. Evidentemente encontramos algunos signos de una relación autonómica con las instituciones que también ha ido cambiando en el tiempo, desde una autonomía amplia y protegida (años sesenta), a una autonomía desdibujada por la crisis económica (años ochenta), a una autonomía acotada y limitada (a partir de los años noventa). También encontramos algunos rasgos del modelo de mercado, relacionado con las instituciones privadas y algunas de las nuevas IES públicas que, paradójicamente, son impulsadas por el propio Estado.

Referencias bibliográficas

Amaral, A., Jones, G. A., y Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Birnbaum, R. (2000). *Management Fads in Higher Education. Where they come, what they do, why they fall*. San Francisco: Jossey Bass.

Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina. Cambios y Desafíos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brunner, J. J., y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Clark, B. R. (1983). *El Sistema de Educación Superior: Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen/Universidad Futura.

Ferlie, E., Musselin, Ch., y Andresani, G. (2012). El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (133-174). Barcelona: Octaedro/ICE-UB.

Huisman, J. (2009). The Governance in Higher Education. En J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the governance of Higher Education. Alternative frameworks for Coordination*. New York/ London: Routledge.

Magalhaes, M. A., y Amaral, A. (2009). Mapping put Discourses on Higher Education Governance. En J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the governance of Higher Education.Alternative frameworks for Coordination* (182-197). New York/London: Routledge.

Marginson, S., y Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas. En M. Mollis (comp.), *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (203-216). Buenos Aires: FLACSO.

Neave, G. (2011). El estudio de la gobernanza en la educación superior: vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En R. Grediaga y R. López (coords.), *Aportaciones a la agenda sobre investigación superior 2010-2020* (261-298). México: UAM-Azcapotzalco.

Peters B. G. (1996). *The future of Governing: four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.

Peters B. G. (2002). Governance: A Garbage Can Perspective. *IHS Political Science Series* (84). Vienna: Institute for Advanced Studies, Departament of Political Science. Recuperado de: http://aei.pitt.edu/347/.

Salamon, L. (ed.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

Samoilovich, D. (2008). Senderos de la innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (319-379). Caracas: IESALC-UNESCO.

Sporn, B. (2003). *Convergence or difference in international higher education policy: lessons from Europe*. New York: Ford Policy Forum.

Abstract

Government-univesity interaction: a complex relationship

INTRODUCTION. The main purpose of this paper is to analyze the relationships between government and universities, in democratic States. The article compares the debates in Latin America and Europe. This framework is particularized for Mexico to exemplify the kind of changes that are considered in the theoretical discussion. **METHOD.** Based on the concept of democratic state we review the factors that led to its consolidation, as well as the main models derived from the crisis of the traditional pattern during the decade of 1970: the Market, the Participative, the Flexible and the Deregulated models. **RESULTS.** We analyze some of the main features in the relationship between university and government in democratic States and, finally, we present some of the main dynamics to which university systems had to respond, making special reference to universities' government and governance subjects. **DISCUSSION.** We conclude that changes in institutions have responded primarily to transformations occurred in the state arena, and that the types of relationship, that change over time, are the result of fluctuations in government. Regarding university autonomy we concluded that this has changed over time, from a wide and protected autonomy to a bounded and limited autonomy.

Key words: *Governance, Universities, Governance role, State regulation, Institutional autonomy, Educational policy.*

Résumé

L'interaction gouvernement-universités: une relation complexe

INTRODUCTION. Il s'agit de présenter une révision des relations qui existent entre le gouvernement et les universités, tout en faisant référence aux États démocratiques. **MÉTHODE.** Premièrement il sera fait allusion au concept d'État démocratique, puis sera effectuée une révision des facteurs qui ont

conduit à sa consolidation, ainsi qu'aux principaux modèles dérivés de la crise du modèle traditionnel dans les années soixante-dix : de Marché, Participatif, Flexible et Dérégulé. **RÉSULTATS.** On décrit et analyse quelques-uns des principaux traits qui caractérisant la relation entre les universités et le gouvernement dans les États démocratiques, et enfin on présente quelques-unes des principales dynamiques auxquelles les systèmes universitaires ont eu à répondre, tout particulièrement celles faisant référence au thème du gouvernement et de la gouvernance universitaire. **DISCUSSION.** On conclut que les changements dans les institutions ont répondu principalement aux changements qui ont eu lieu dans l'État, et que les modalités de changement de la relation dans le temps sont le résultat des fluctuations de gouvernement. Sur l'autonomie universitaire on conclu qu'elle a évolué dans le temps, d'une autonomie large et protégée à une autonomie délimitée et limitée.

Mots clés: *Gouvernance, Universités, Rôle du Gouvernement, Régulation de l'État, Autonomie Institutionnelle, Politiques éducatives.*

Perfil profesional del autor

Romualdo López Zárate

Doctor en Educación por la Universidad Autónoma de Aguascalientes (1997). Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y, desde junio de 2013, rector de dicha institución. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Arizona (Center for the Study of Higher Education). Especialista en el estudio del gobierno universitario y autor de numerosas publicaciones entre las que se incluye el libro: *Formas de gobierno y gobernabilidad institucional. Análisis comparativo de seis instituciones de educación superior* (2013).
Correo electrónico de contacto: lzr@correo.azc.uam.mx

EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES: DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN

University governance: from reflection to action

SEBASTIÁN RODRÍGUEZ ESPINAR
Universidad de Barcelona

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66106

INTRODUCCIÓN. El artículo se pregunta sobre las especificidades del gobierno universitario, sobre aquello que debe garantizar a las instituciones que configuran a la universidad y sobre sus relaciones con el gobierno de la sociedad, abocándose fundamentalmente al caso europeo. **MÉTODO.** Se precisan los conceptos de gobierno universitario, sobre todo la manera en que el interés se ha ido desplazando hacia el concepto de gobernanza, así como el de autonomía y las implicaciones que para ambos han supuesto las exigencias de rendición de cuentas. Se revisa la estructura actual de la universidad en España, en particular las formas de gobierno, así como los factores que han incidido en su modificación. **RESULTADOS.** Se plantea que el actual contexto en que se desenvuelven las universidades ha significado la modificación de las estructuras tradicionales, lo cual ha generado diversos tipos de respuestas en materia de gobierno universitario (algunas acertadas y otras no tanto), además de dejar en claro la imposibilidad de un modelo universal. **DISCUSIÓN.** Se presenta una propuesta de gobierno universitario que, en el caso de Europa, busca superar esas tensiones entre la tradición y la innovación; dicha propuesta se orienta hacia la construcción de un nuevo rumbo para las universidades, pero sin que ello signifique la pérdida de su especificidad.

Palabras clave: *Gobernanza, Universidades, Cambio organizacional, Universidad europea, Autonomía institucional, Rendición de cuentas.*

Introducción

En Europa, la primera década de este siglo ha sido prolífica en la aparición de una serie de estudios de carácter institucional que han abordado el tema objeto de este artículo: *The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform across Europe* (CHEPS Consortium, 2006), *Thematic Review of Tertiary Education* (OCDE, 2008), *Eurydice report on Higher Education Governance in Europe* (2008), o el informe de la EUA sobre *University Autonomy in Europe I* (2009). Tal y como se afirma en el primero de ellos (CHEPS *et al*., 2008: 20):

> *"The many studies on governance reforms in Europe have at least one thing in common: governance structures, as well as reforms of these structures, have taken a variety of forms. While trends and similarities exist, national*

distinctive features are often observable. Diversity remains one of the most striking features of European higher education."

Esta conclusión pone de manifiesto la dependencia de contexto que debe estar presente, no solo en el análisis de las reformas ya abordadas, sino en cualquier propuesta de nuevas iniciativas. Se plantea así la necesidad de preguntarse, en cada contexto específico, sobre los objetivos últimos que llevan al "diseño y adopción" de un determinado modelo de gobierno universitario. Dicho de otra manera, ¿qué debería garantizar un *sistema de gobierno de la universidad*? El orden en la respuesta no es neutro:

- La autonomía de la universidad. Pero no hasta el extremo de: "Yo me lo guiso yo me lo como".
- La financiación de la universidad. Pero no la despreocupación financiera, por aquello de que "el dinero lo tengo asegurado" (caso de las universidades públicas).
- El logro de los objetivos del Gobierno. Pero no debería convertirse la universidad en un departamento más de la Administración pública.
- La formación de la mano de obra de alta cualificación. Pero su planificación no debe responder como si "la universidad fuera un departamento de formación de una empresa del sector productivo o de servicios".
- La formación de capital humano al servicio de la sociedad. Pero sin olvidar el compromiso de la universidad "como depositaria del bien común".
- La satisfacción de las necesidades y objetivos de los integrantes de la institución. Pero sin llegar a convertir la universidad en una sociedad de intereses de sus *accionistas*.
- La calidad y la eficiencia de las actividades que realiza, si bien hay que asumir que la universidad es una institución que rinde cuentas a sus *accionistas*.
- La competitividad y proyección internacional de la institución, sin llegar a convertirla en una empresa multinacional.
- La buena gestión de un servicio público. Se deberá, por tanto, asumir que la universidad y su gobierno, como en el gobierno civil de una sociedad, ha de estar sujeta a la responsabilidad civil/penal.
- La construcción de un conocimiento científico, crítico e innovador, pero siempre al servicio del desarrollo de los ciudadanos y los pueblos.

En definitiva, un gobierno universitario debería ser capaz de conducir a la institución por el camino del compromiso ético y político con la verdad, la justicia y la solidaridad. Si se ha de garantizar todo lo anterior, ¿pueden proponerse modelos de gobierno "piramidales" en la línea de autoridad de directa designación y con exclusivo control externo?

Motivos y razones para preocuparse y ocuparse del gobierno de las universidades

Múltiples son los motivos que se esgrimen para plantear la necesidad de reformas en el "tradicional modo" de gobernar la universidad, si bien los análisis justificativos del cambio tienen una gran dependencia del contexto en el que operan las instituciones. Castro e Ion (2011) identifican unos dilemas (tensiones) que ponen en jaque el modelo de gobierno: democracia representativa *vs.* eficacia organizacional, estructuras integradas *vs.* estructuras duales o matriciales, influencias externas *vs.* internas en la toma de decisiones y, finalmente, centralización *vs.* descentralización en el contexto de autonomía universitaria. Otros autores (Felt, 2007) consideran que en el debate sobre el "mejor gobierno para la universidad" subyacen tres mitos que es necesario racionalizar y asumir:

- La universidad como un "espacio libre" de políticos (no de política) y de relaciones

de poder. Se postula que la universidad ha de estar libre de presiones políticas y de mecanismos de control social como requisito para el desarrollo del conocimiento.
- La creación de conocimiento no ha de estar sujeta a restricciones o vaivenes financieros y a presiones sobre la aplicabilidad del mismo. Solo debe someterse a los estándares disciplinares de calidad, con libertad para elegir objeto y objetivos de la investigación. Solo quienes *saben* deben decidir, y la rendición de cuentas sobre el saber generado debe ser ante quienes saben; es decir, total gobierno interno.
- Se da una unión "indisoluble" (¡como el matrimonio canónico!) entre investigación y docencia que tiene su máximo exponente en la figura del profesor/a universitario/a. Las enseñanzas de índole instrumental (aquellas con objetivos de *empleabilidad* para el graduado/a) son inadecuado ejemplo de la auténtica formación universitaria.

La lectura del listado de problemáticas identificadas por Leach (2008), resumen de un número considerable de estudios, pone de manifiesto que, pese a darse elementos generalizables, las características del sistema universitario de referencia del autor (USA), así como la diversidad de instituciones que lo conforman van a estar "iluminando" cualquier reflexión sobre el gobierno del sistema/institución. En consecuencia, asumir el "valor universal" de dicho diagnóstico, y generar a partir del mismo el marco de referencia real para un sistema de gobierno, es, al menos, arriesgado intelectualmente y, con toda seguridad, ineficaz para ser asumido como "lo más adecuado" para otro sistema/institución.

Las estructuras universitarias. Factor asociado al gobierno de la universidad

La actual estructura de la universidad española (facultades, escuelas, centros, departamentos, institutos, servicios, unidades especiales) es el resultado de un proceso histórico que responde, por una parte, a una doble tipología de universidad (origen):

- *Universidad profesional especializada*, con clara influencia del "gremio de profesionales" y en la que el profesorado "compartía/comparte" la función docente y la función profesional (Derecho, Medicina, Arquitectura, Ingeniería, etc.). La denominación de *escuela* denotaba la vieja tradición de la relación "maestro-aprendiz". La disciplina (conocimiento) que la sustentaba tenía una unidad de referencia y, por tanto, profesión y disciplina configuraban una unidad indisoluble (comunidad profesional) en la que la estructura escuela/facultad constituye la referencia organizativa de gobierno universitario.
- *Universidad científica*, orientada a la generación y transmisión del conocimiento y en la que la investigación disciplinar constituye el núcleo generador de los futuros científicos. Por tanto, docencia e investigación conforman una unidad, incluso física, al no darse "distancia" entre los lugares de docencia e investigación. En la medida que las disciplinas se "multiplican", las comunidades científicas acotan sus campos de investigación y conforman unidades departamentales que, agrupadas en facultades a efectos del referente externo de los estudiantes y de la acreditación académica emitida (título), conforman la doble articulación de las estructuras docentes y de investigación (facultades-departamentos). El modelo de gobierno "colegial" tenía/tiene su fundamento en la diferenciación disciplinar, conformando las comunidades científicas.

Las características de ordenación de los sistemas universitarios y su regulación externa o no han derivado en la multiplicidad de "modelos estructurales" que no solo están determinados por las "tipologías de universidad" (comunidades

profesionales *vs.* comunidades científicas), sino por la variable magnitud de dichas unidades orgánicas. Así, en una universidad podemos encontrar una Facultad de Humanidades, mientras que en el caso, por ejemplo, de la UB, aparecen las facultades de Filosofía, Filología, Geografía e Historia.

En su segundo orden, aparecen otros hechos que explican la actual estructura:

- *Las políticas asociadas a la economía del conocimiento*. Si en el caso de la orientación profesional de la universidad, la expansión trajo consigo la aparición de nuevas escuelas/centros en España (p.e. Enfermería, Formación del Profesorado); en el caso de la orientación científico-disciplinar, se ha dado un nuevo fenómeno: la aparición de los *centros/institutos de investigación* con diferentes formulas de conexión, relación, titularidad con las instituciones universitarias, unido la aparición más reciente de los parques científicos y, últimamente, de los *campus* de excelencia. La proliferación de estas "estructuras", acaparadoras de buena parte de los fondos de investigación, de estructura, y de proyectos —consecuencia de las políticas gubernamentales de identificación de *clusters* generadores de conocimiento con potencialidad de transferencia— ha venido a debilitar las clásicas estructuras de investigación "dentro de la universidad" y, por otra parte, dada su naturaleza jurídica, no han sido integradas en el modelo de gobierno de la universidad. Si a esto unimos las "otras estructuras" de apoyo a la investigación para facilitar la transferencia de la investigación (servicios científico-técnicos, oficinas de transferencia e innovación, fundaciones), se configura un "complejo mapa estructural" de no fácil inclusión en los modelos clásicos de gobierno colegial.
- *Unidades o servicios transversales de alta cualificación*. La complejidad derivada de la extensión y volumen de actividad en la universidad, así como de las exigencias ante nuevas necesidades o mejoras de las acciones realizadas, derivó en "estructuras singulares", generalmente de carácter transversal (TIC, innovación docente, evaluación docente, aseguramiento de la calidad, servicios asistenciales, etc.) que, pese a su importancia, no encontraron ubicación adecuada en el complejo mapa estructural universitario. Por otra parte, y más allá de su aportación técnica y documental a determinados niveles de gobierno, tanto por la cualificación como por el volumen de sus integrantes, la "voz" de estas unidades o servicios no esté adecuadamente presente en los procesos de toma de decisiones de los diferentes órganos de gobierno.

Ante este panorama, de clara complejidad del mapa estructural y que en la práctica genera "líneas paralelas de gobierno", cabe preguntarse sobre el mejor modelo de gobierno; pero tal vez sea necesario "repensar" dicho mapa habida cuenta de que tal y como aparece podría ser ingobernable. Ante la hipotética propuesta de un modelo de gobierno compartido *(shared government)* y la eventual creación de consejos supervisores externos (tendencia en las nuevas experiencias europeas), que apuesten por la descentralización en las decisiones y la rendición de cuentas, cabe suponer un previo y drástico ajuste de la multitud de estructuras que se derivan de los puntos analizados.

En el contexto de las reformas actuales, se tiende a considerar que las estructuras de toma de decisiones "en competencia" han de evitarse para dar lugar a estructuras integradas que generen procesos de decisión más transparentes, racionalizados y orientados a la rendición de cuentas. El problema estriba en determinar la composición de la estructura de toma de decisiones. En el apartado siguiente se analizan los enfoques y acciones concretas de reforma emprendidos, pero cabe adelantar que la tendencia en muchos países es de organizar sus reformas hacia un modelo estructural que permita:

- Incrementar la masa crítica de las diferentes unidades de decisión (fusión de departamentos, centros, unidades especializadas, etc.) con el objetivo de, por una parte, asegurar mayor cobertura disciplinar y, por otra, mejorar la eficiencia de gestión de dichas unidades.
- Promover la interdisciplinariedad, eliminando "los reductos de integrismo disciplinar", favoreciendo visiones integradores, tanto en el diseño de los *curricula,* como de los proyectos de investigación.
- Transferir el poder en la toma de decisiones desde los "grupos académicos" hacia *managers* profesionales o *stakeholders* externos, planteándose el dilema del balance entre los ejecutivos institucionales internos y externos.
- Ofrecer más autoridad a aquellos que mejor dominan el campo de la gestión y los retos que esta implica.

Ahora bien, en el frenesí de reingeniería organizativa en el que se enfrascan las instituciones en sus cambios de gobierno, no estaría de más reflexionar ante argumentos como los esgrimidos por Tierney (2004) quien sostiene que, paradójicamente, no se mejora el gobierno a través de profundas reestructuraciones de la organización, sino poniendo más atención en la cultura organizacional.

Las *soluciones* al problema del gobierno de las universidades: panorama de aciertos y desaciertos

A la hora de emprender reformas en el gobierno universitario, una serie de "modelos" aparecen como referentes, bien para evitarlos o para implantarlos, generalmente de modo parcial: *colegiado, burocrático, político, anarquía organizada, profesional* (universidad innovadora, de servicios, empresarial: *corporate-managerial university), new public management* (tiende a fortalecer la centralidad del rol ejecutivo en la toma de decisiones, con exclusión de la comunidad académica). Meek *et al*. (2009) señalan que, si bien en las pasadas décadas de los sesenta y setenta, los movimientos de reforma tenían como meta la democratización del gobierno universitario con la inclusión en la toma de decisiones de los tres sectores: profesorado, personal de administración y estudiantes, a partir de los ochenta, la meta de las reformas ha estado en el logro de una mayor eficiencia y rendición de cuentas y, por tanto, los modelos de gobierno *profesional* y de *Nueva Gestión Pública* han alterado, tanto las estructuras organizativas como los procesos de decisión.

En general, los análisis extensivos (Fielden, 2008; Cheps *et al*., 2008, Sporn, n.d.) ponen de manifiesto una cierta "regularidad" o semejanza en la propuesta de soluciones al problema del gobierno universitario. Se configuran alrededor de los siguientes elementos:

- *Cambios legales*: modificación en la legislación para otorgar mayor autonomía a las universidades.
- *Menos control estatal directo*: aminoración de las funciones de gestión y control directos por parte del Estado, creando órganos intermedios (*buffer bodies*) o agencias que de modo más o menos independiente supervisan la asunción de responsabilidad interna de las instituciones. Nuevos "*governing boards"* encargados de supervisar al "ejecutivo universitario". Sus miembros proceden del sector público y privado. Gradual aminoración de la participación del Estado en las decisiones sobre el nombramiento del presidente o miembros del "*board*".
- *Financiación*: adopción de modelos de financiación con mayor autonomía para las instituciones, pero alentando las nuevas fuentes de financiación no pública. *Contratos por objetivos* que orientan la acción de la universidad y permiten una mayor visibilidad de los logros, a la vez que una mayor competitividad interinstitucional.

- *Aseguramiento de la calidad:* creación de agencias de aseguramiento externo de la calidad de la oferta formativa y de programas o proyectos de investigación
- *Rendición de cuentas:* desarrollo de nuevas formas de rendición de cuentas, generando sistemas de indicadores sobre el rendimiento de las universidades con relación a los objetivos institucionales y nacionales.
- *Liderazgo:* confirmación del Consejo de Gobierno como órgano que asume la responsabilidad global de las decisiones ante terceros. Potenciación del liderazgo universitario con la elección del rector por parte del *board* y el nombramiento directo de vicerrectores y decanos.
- *Nuevas estructuras de toma de decisiones* con la reducción del número de ellas, el número y tipología de sus miembros y los tiempos de decisión. Todo ello en aras de una mayor eficiencia en los procesos de decisión.
- *Desarrollo profesional del staff* con la adopción de programas específicos en liderazgo, gestión financiera, nuevas tecnologías, etc. Exigencia de mayor competencia gestora profesional a los miembros del *board*.

La introducción de estas reformas, más allá de su pertinencia, exige, no solo un trabajo previo de conciencia de su necesidad, sino de tiempo para su implantación. La urgencia política con que se plantean estos cambios en muchas ocasiones no es la estrategia más adecuada para su éxito. No debería olvidarse el diferente impacto, o incluso diferente naturaleza, de las fuerzas que fuerzan los cambios: si en los EE. UU. el contexto externo y el mercado actúan como catalizador de los cambios organizativos, en Europa son las políticas de los gobiernos o de la propia UE las que, a través de reformas legales, establecen los marcos para tales cambios. Ahora bien, es sabido que cuando los cambios se fuerzan desde fuera con mandatos legales, su implementación corre el riesgo de ser contestada con resistencias explícitas (oposición directa) o implícitas (pasividad). Weber (2006) sintetiza acertadamente el problema de la resistencia al cambio de gobierno en las universidades:

- El "tempo" de cambio es más lento de lo que podría o debería ser. Las causas de la lentitud son múltiples: los "contrapoderes" son tan fuertes como los propios órganos de decisión, la alta complejidad de la propia estructura universitaria —con numerosos grupos de decisión con solapamiento de competencias, burocratización de los procedimientos de decisión, etc.—.
- Los principales actores (profesorado) ralentizan los procesos de cambio por razones diversas: no están seguros de los beneficios, son más leales a la disciplina que a la institución, no disponen de la visión global de la institución y toda reestructuración es vista como una amenaza.
- La alta concentración de "inteligencia" que se da en la base de la estructura piramidal que configura el modelo de gobierno de la universidad (profesorado), genera el debate permanente acerca de los "pros y contras" de cualquier reforma.
- El constante proceso de multiplicación del conocimiento ha llevado, en la enseñanza y en la investigación, a establecer "tribus científicas y profesionales" poco ilusionadas con la pérdida de la autonomía en su territorio, aunque la magnitud del mismo no les permita su subsistencia bajo criterios de eficiencia.

Todo lo anterior, junto al innegable hecho empírico de que muchas de las instituciones punteras hoy día, se han adaptado y prosperado en el pasado a pesar de sus difusos sistemas de toma de decisiones y la dispersión de su estructura organizativa, ha de poner "un punto de cautela y racionalidad científica" a las premuras de cambios de gobierno en las instituciones universitarias. Bien es cierto que en el contexto presente han emergido "nuevas fuerzas" que han alterado sustancialmente el "equilibrio inestable" de los sistemas universitarios en el pasado.

La falacia de los modelos únicos y de valor universal. Las características que conforman el "nuevo modelo de gobierno" responden a los siguientes principios:

- Jerarquización del poder con la concentración del poder legislativo y ejecutivo y con la consiguiente disminución del poder de la comunidad académica (De Boers, 2007). Como apuntan Meek *et al*. (2009), se produce un directo ataque ideológico y político a la *autonomía profesional* de las universidades.
- Instauración de la llamada "burocracia profesional" en el proceso de toma de decisiones (Meek *et al*. (2009).
- Adopción de un modelo de gestión de *public service orientation* (Sporn, s/f).

La respuesta dada en Europa a las reformas de los noventa ha estado en esta misma dirección. Un caso prototipo, que "iluminó" otras reformas en la Unión Europea, ha sido el del sistema universitario holandés y en el que las medidas adoptadas generaron un modelo de gobierno caracterizado por (De Boers y File, 2009; Leisyte and Epping, 2012):

- Un *supervisory board:* cinco miembros externos que rinden cuentas al Ministerio de Educación.
- Jerarquización de nombramientos y decisiones: los miembros de los órganos de toma de decisión son nombrados por el inmediato órgano superior.
- Los órganos de representación se convierten en órganos consultivos con paridad entre profesorado y estudiantes.
- Las unidades disciplinares de docencia e investigación son legalmente abolidas; buena parte de sus competencias pasan a los decanatos de las facultades.
- Cambio de roles de los actores: el gobierno holandés como *market engineer*, las universidades como *entrepreneurs* y los estudiantes como *customers*.

Sin embargo, diversos análisis ponen de manifiesto que estas reformas no han sido la panacea en la aportación de soluciones a la problemática identificada. Así, dos estudios (De Boers *et al*., 2012, y Bleiklie *et al*., 2012) centrados en los sistemas de Inglaterra, Holanda, Austria y Alemania, el primero de ellos, y de Holanda, Francia, Noruega y Suiza, el segundo, señalan que las reformas introducidas han llevado a:

- Desigual descenso en la regulación estatal, así como en la gobernanza académica.
- Mayor incremento en la orientación a los intereses de los *stakeholders,* y en la jerarquización en la toma de decisiones y la competencia por los recursos. Estos incrementos o progresos han sido de desigual intensidad y según dimensiones consideradas: mayor en Inglaterra y Austria y bastante menos en Alemania.
- *Reconfiguración* del poder académico: aparición de nuevas formas de influencia y control académico interno y externo. Los comités de evaluación, formados por académicos (proyectos de investigación, acreditación de instituciones, centros y programas formativos, evaluación y acreditación del profesorado, etc.) se han constituido en "guardianes" de las directrices nacionales o internacionales de los gobiernos y en las que se aúna política, academia y sociedad (empresas).
- Significativas modificaciones en el desempeño de la profesión académica: nuevos roles y tareas en el ámbito de la transferencia del conocimiento (el reto no está ya solo en su generación), más implicación en el aseguramiento de la calidad (más informes como exigencia de una mayor transparencia), tensión entre docencia e investigación como consecuencia de las demandas de la carrera académica.

La reflexión final es si la pretendida búsqueda por debilitar los órganos internos (por endogámicos) de representación y toma de decisiones en el gobierno universitario, en aras de no se

sabe cuántos "loables objetivos", no estará propiciando la configuración de "otros grupos de poder", sin control democrático y que a través de redes ("comisiones de") siguen ejerciendo, con más consecuencias, su influencia. ¿Quién controla a los evaluadores?, ¿quiénes configuran los programas marco europeos de investigación?, ¿quiénes otorgan los recursos?

Un estudio más amplio, centrado en una serie de instituciones europeas (CHEPS *et al.*, 2008), pone de manifiesto la desigual relación existente entre las reformas implantadas, conducentes a una mayor autonomía de gobierno de las instituciones, y el rendimiento de estas instituciones en el periodo 2002-2006. Si bien en la mayoría de los sistemas se observó cierta mejora, las conclusiones expresan luces y sombras de tales reformas. Dentro de las adecuadas condiciones (suficiente financiación pública, incentivos financieros y capacidad para atraer y retener profesorado productivo):

- Las universidades con mayor nivel de autonomía institucional presentan una mejor *perfomance* en sus actividades primarias: mayor tasa de graduación y mayor productividad investigadora (*papers* publicados).
- Sin embargo, no aparece relación significativa con respecto a la contribución en la investigación entre los sectores económicos y productivos y las universidades.
- En los otros aspectos considerados no aparecieron vínculos significativos entre resultados y modelo de gobierno. Las posibles relaciones encontradas no responden a un patrón generalizable, sino que se asocian a contextos específicos institucionales.

El estudio concluye con la necesidad de que en futuras investigaciones se consideren, más allá del modelo de gobierno y financiación, otros aspectos de la política universitaria del país (acceso, internacionalización, formación continua, etc.) para examinar la relación entre las reformas en el gobierno universitario y los resultados (*perfomance)* del sistema. Las recomendaciones del citado estudio, a efectos de las políticas de reformas en el gobierno universitario, son prudentes y ponderadas (o.c.: 100-103):

- *"European universities should be granted more institutional autonomy overall providing the space and thrust to develop their own strategies and structures."*
- *"The balance between autonomy and accountability needs to be re-visited. What seems to have been gained in terms of autonomy might too easily be lost to excessive accountability requirements."*
- *"Governance reforms in combination with sufficient levels of funding are likely to contribute to enhanced system performance."*
- *"Governance reforms are enablers for system level performance improvements within an overall regime of steering and funding. They are a means to multiple ends that are only partly under control of more autonomous universities and do not automatically lead to improvements at the system level."*
- *"Institutional autonomy in combination with funding reforms is most likely to contribute to system performance in higher education's primary processes and products."*
- *"We urge more realism when it comes to expectations that governance reforms will result in multiple and rapid effects."*
- *"A European monitoring system should be established to address important aspects of reform and performance in higher education systems in constant flux."*

En esta línea de prudencia, y desde la experiencia de la gestión académica como decano, Weber (2006) apunta una serie de consideraciones sobre los cambios en el gobierno universitario:

- El Estado debe dar alta prioridad a la educación superior y la investigación, pero

debe ser realista en cuanto a las expectativas.
- Las universidades deben realizar una profunda reingeniería organizativa y de gobierno para ser más eficientes en su misión. En consecuencia:

  – Deben asegurar que son capaces de adoptar decisiones estratégicas y tener poder para ejecutarlas.
  – Fundamentalmente, las decisiones deberían tomarse en el nivel más cercano a aquellos que se verán afectadas por las mismas (principio de subsidiaridad).

- Ha de procurarse un "delicado balance" entre centralización y descentralización adoptando medidas que permitan:

  – Dar mayor libertad y responsabilidad al *staff* académico. No ha de olvidarse que las universidades son las organizaciones con mayor capital de conocimiento de sus "empleados", base de los procesos de innovación.
  – Los procesos de decisión deberían simplificarse y ser más rápidos.

- Deben tomarse en consideración, tanto los enfoques interdisciplinares (mediante estructuras organizativas adecuadas), como el *partenariado* con otras instituciones y sectores productivos.
- Las unidades estructurales deben tener suficiente magnitud y volumen de actividad que les permita una adecuada economía de escala y ser dotadas con personal de apoyo de alta cualificación.

Concluye el autor que, pese a todas las indicaciones, "obviamente, ningún modelo de gobierno es superior a otros", y una apostilla final: "¡en las instituciones de educación superior, las personas son más importantes que las estructuras de gobierno!". Sirvan estas ideas como punto de inicio a la consideración de la alternativa que cada vez gana terreno en el análisis del gobierno universitario: *shared government (gobierno compartido)* como el modelo que mejor puede afrontar los retos a los que se enfrentan las universidades.

El gobierno de los mejores: *shared government*

Las reformas del gobierno universitario en las décadas finales del siglo pasado nunca estuvieron exentas de debate, incluso en la "meca" de los "gobiernos gerenciales" (EE. UU). Una de las consecuencias de tales reformas fue el paulatino alejamiento de la academia de las problemáticas de las instituciones que en primera instancia no le afectaban. Numerosos analistas estadounidenses han coincidido en valorar tal situación como no deseable, especialmente en una época en la que los cambios acontecen con una rapidez que exige la implicación de toda la comunidad universitaria. El testimonio de uno de estos analistas (Duderstad, 2004) es elocuente. En su trabajo "Shared government in an era of Change" resume la lección aprendida del modelo de la *corporate management:*

> *"[…] a principle of subsidiarity should characterized governance in which decisions are made at the lowest possible level consistent with expertise and accountability. Centralization is a very awkward approach to higher education during a time of rapid change" (o.c.: 140).*

Entre las razones que se arguyen para justificar la bondad de la participación de la comunidad académica en el gobierno, destacan:

- La participación del profesorado asegura una más profunda discusión y dota a la institución con un sentido de orden y estabilidad (Birnbaum, 2004).
- Es de capital importancia atraer al gobierno de la universidad (administración) al profesorado: su conocimiento y experiencia sobre el "negocio" de la enseñanza y la investigación difícilmente puede ser sustituida (Duderstadt, 2004).

Es cierto que pueden darse diferentes interpretaciones de un modelo de gobierno con implicaciones directas de la comunidad académica universitaria y participación de agentes externos y/o jerarquización en los niveles de toma de decisiones. Tierney (2004) identifica cuatro modelos de gobierno compartido:

- *Legislative model:* enfatiza las estructuras formales (Senado, Consejo de Gobierno, Junta de Facultad…) para la participación del profesorado en las decisiones.
- *Symbolic model:* aminora la importancia de las estructuras formales y enfatiza el cómo las reglas de su funcionamiento son implementadas.
- *Consultative model:* atiende la tipología de cuestiones en las que ha de oírse la voz del profesorado: más allá o no de las cuestiones académicas.
- *Communicative model:* atiende a la forma y grado en el que las cuestiones importantes alcanzan consenso. Aminora la importancia del voto y resalta el valor del consenso en la dirección estratégica institucional.

Mortimer y Sathre (2007), en *The Art and Politics of Academic Governance,* justifican la pertinencia del gobierno compartido en razón de las características que deben reunir quienes participan en un órgano de decisión. Las etiqueta con las cuatro "C" que debe reunir tal gobierno: "competence, concerns, cooperation, and cash." La explicación es obvia:

> *"Authority and power need to be distributed in ways that ensure that those who have the relevant expertise/competence are in decisive roles. In addition those who are concerned about the issue, those whose cooperation is necessary to implement it and those whose cash is needed to fund it all have legitimate claims to participate" (o.c.: 24).*

Como ha sido apuntado, las diferentes reformas del gobierno universitario han tenido siempre el objetivo de eliminar o aminorar significativamente la participación de la comunidad universitaria; incluso aparecen reticencia y oposición ante el modelo de gobierno compartido. Tierney señala en *Competing Conceptions of Academic Governance* (2004), que los posibles fallos en el funcionamiento del gobierno compartido, generalmente son debidos a las diferentes concepciones, y sus consecuencias en la acción, que puedan tener los integrantes de una comunidad universitaria sobre dicho modelo de gobierno. De aquí la importancia del conocimiento de la cultura de una organización, y del previo análisis de la problemática que motiva el cambio, para proponer las reformas pertinentes y no copiar modelos importados de contextos y culturas organizacionales alejadas de la realidad institucional.

Una propuesta más: un modelo de gobierno para la acción

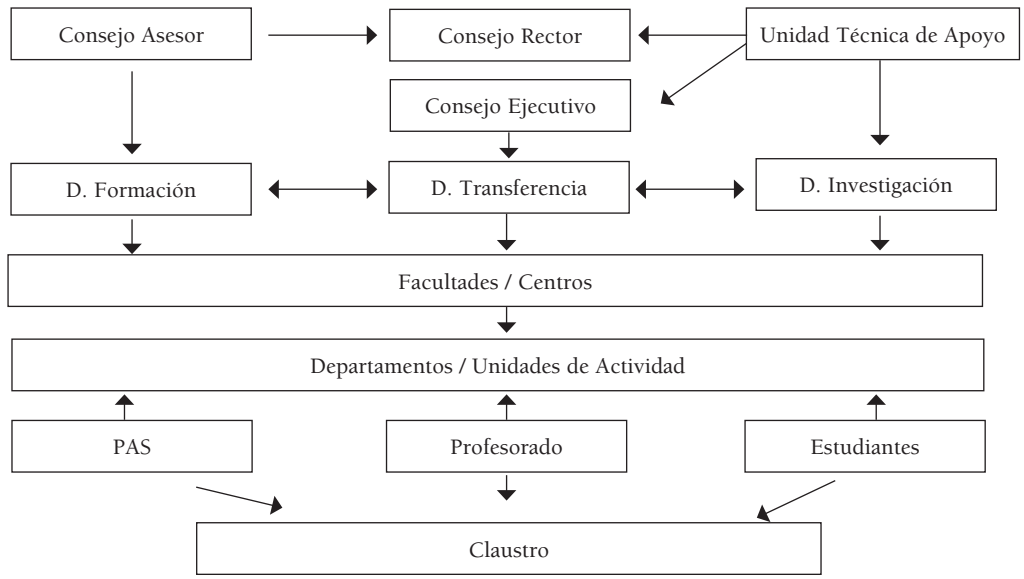
En coherencia con el título de este trabajo, no podría concluirse sin asumir el reto y riesgo de explicitar, aunque sintéticamente, una propuesta de modelo de gobierno en el contexto del sistema universitario español y con la referencia a una institución como la Universidad de Barcelona[1]. De lo expuesto en los apartados anteriores, y acorde a lo apuntado en la introducción, estas son "las lecciones aprendidas" para el autor (es obvio que el aprendizaje del lector puede ser diferente) y que han orientado la concreción de propuesta de "modelo" para un contexto e institución específica:

- Las pertinentes y adecuadas soluciones de estructura y gobierno en las organizaciones de aprendizaje han de venir desde la plena asunción interna de responsabilidades.
- Los cambios han de ser paulatinos y acordes con la cultura de la organización y las características del contexto en que se ubica.
- Se ha de asumir un claro compromiso social y la apertura a la implicación en el gobierno de agentes externos comprometidos con la institución.

- Se ha de dar primacía al principio de competencia y adecuación del perfil de los agentes externos frente a las cuotas de representatividad de estamentos externos a la institución.
- Se ha de asegurar la representación y participación de la comunidad universitaria.
- Ha de darse una reducción de los órganos y niveles de decisión, así como la aminoración del número de representantes en los órganos colegiados.
- La estructura organizativa ha de garantizar la plena interacción entre formación, investigación y transferencia e innovación.
- Ha de procederse a la eliminación de duplicidades de competencias en los diferentes órganos y niveles de decisión y darse alineamiento de las decisiones en los diferentes niveles de gobierno.
- Se ha de asumir la responsabilidad ejecutiva de los órganos unipersonales de gobierno.
- Se ha de garantizar una alta competencia técnica en la unidad(es) que iluminan, fundamentan o proponen decisiones a los órganos de gobierno y gestión de la institución.
- Se asume la necesidad de formación para el gobierno y la gestión de la institución.
- Se ha de asegurar la definición y diseño de la "zona de debate abierto y crítico" en la institución.

Si queremos instituciones capaces de abordar los retos venideros, hemos de dotarlas de un gobierno capaz de construir su futuro, que no esperen a las directrices legales del gobierno para actuar, que sean capaces de asumir riesgos de innovación, pero con la idea de que la educación superior es un bien público, no sujeto a la "exclusiva bondad" de las leyes del mercado, y asumiendo la ética de actuación de tal servicio público: responsabilidad y rendición de cuentas. Por su parte, la sociedad, a través de su gobierno, deberá garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento del *plan de actuación pactado*. A continuación, y de forma sintética como corresponde a la naturaleza y objetivos de este trabajo, se especifican los elementos que integrarían la propuesta de modelo de gobierno del sistema universitario. En el cuadro 1 se ha diagramado la visualización de la estructura del modelo de gobierno explicitado.

CUADRO 1. Diagrama de la propuesta de estructura de gobierno interno universitario



A) A nivel de sistema

- Marco legal que permita la autonomía en el diseño del modelo de estructura organizativa y gobierno de la institución.
- *Consejo de financiación del sistema universitario*: independiente del gobierno, pero sometido a:

  – Informe anual al Parlamento.
  – Supervisión del Tribunal de Cuentas.
  – Sistema público de criterios e indicadores.
  – Responsabilidad civil y penal, tanto del Órgano como de los Consejos rectores de las instituciones.

- Evaluación institucional integrada (enseñanza, investigación y transferencia).

B) A nivel de institución

1. Órganos centrales

- *Consejo Rector (CR)*. Como máximo órgano de gobierno de la universidad. Caracterizado por:

  – Estar presidido por el rector.
  – Contar con un número reducido de miembros (entre 15 y 20).
  – Estar formado por miembros vinculados y no vinculados (externos) a la institución.
  – Los miembros externos han de ser personas de reconocido prestigio, seleccionadas por su idoneidad para la tarea a desempeñar y por el compromiso con la institución universitaria y con disponibilidad de dedicación. Los miembros internos han de formar parte del *Consejo Ejecutivo Central*.

- *Consejo Ejecutivo Central (CEC)*. Como máximo órgano ejecutivo del plan de actuación aprobado por el CR.

  – Formado por miembros vinculados a la comunidad universitaria y miembros externos del CR, con la participación de:

  a) Rector y miembros del equipo rectoral.
  b) Representantes de los responsables de las unidades operativas de las actividades de formación, investigación y trasferencia de la universidad.
  c) Miembros del personal de alta cualificación de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA).
  d) Estudiantes.

- *Consejo Ejecutivo de División/Área* (CED). Derivados del CEC, se proponen tres estructuras con sus respectivos órganos de ejecución y asociadas a las tres actividades primarias de la institución: formación, investigación y transferencia de conocimiento e innovación y con un único responsable para cada una de ellas. Presidido por el vicerrector correspondiente e integrado por responsables de las unidades operativas y, al menos, el presidente del Consejo Asesor de la División. Debería de disponer de personal de altamente cualificado de la UTA para poder disponer de la información necesaria para la toma de decisiones.
- *Unidad Técnica Central de Apoyo (UTCA)*. Órgano exclusivamente técnico, de alta cualificación, que constituye el referente documental y de procedimiento en la toma de decisiones y del diseño de los planes de implementación de las mismas. Centro del aseguramiento de la calidad de la institución y de sus conexiones nacionales e internacionales.

  – La dirección es nombrada por el Consejo Rector a propuesta del rector.
  – Asiste, tanto al Consejo Rector como al Consejo Ejecutivo.

  - Se articula en tres subunidades para el apoyo a los tres Consejos Ejecutivos de División.

- *Claustro*. Órgano consultivo amplio y dinámico de carácter representativo de los tres estamentos que componen la comunidad universitaria: profesorado, personal de administración y servicios y estudiantes. La función principal es la de canalizar las opiniones de los agentes internos y orientar y realizar el seguimiento en temas relativos a la política universitaria.
- *Consejo Asesor Central (CAC)*. Órgano para potenciar las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de su actividad. Formado por miembros externos no vinculados a la universidad. Su presidente formará parte del Consejo Rector.

  - *Consejo Asesor de División (CAD)*. El CAC se estructurará en tres comisiones o CAD de acuerdo a las tres áreas de actividad ya citadas. El perfil de sus miembros ha de ser idóneo a la naturaleza de cada actividad y su composición ha de estar abierta, incluso, a nivel internacional. Los presidentes de los tres CAD también formarán parte del CR.

2. Órganos a nivel de las unidades

- *Consejo de Dirección de Facultad/Centro* (CDF). Presidido por el decano o director, es el órgano que aprueba el plan de acción de la unidad a propuesta del decano/director y de acuerdo al plan estratégico de la universidad y controla su ejecución y seguimiento. Participan los directores de los departamentos e institutos de investigación y transferencia vinculados a la unidad, así como representantes de otros estamentos.
- *Órgano Consultivo de Facultad/Centro (OCF)*. Órgano para facilitar las relaciones de la facultad con su entorno y formado por miembros externos, bien del ámbito local, nacional o internacional y con perfil acorde a la orientación disciplinar de la facultad.
- *Consejo de Departamento (CD.)* Órgano de coordinación en el apoyo técnico y logístico al profesorado adscrito en el desempeño de las actividades encomendadas en los planes de actuación de la facultad/centro. Presidido por el director de departamento y con participación de representantes del profesorado adscrito.

3. Órganos unipersonales

- *Rector*, máxima autoridad ejecutiva de la universidad y quien detenta su representación institucional. El Consejo Rector y la comunidad universitaria han de intervenir en el proceso de elección. El rol de cada uno de estos agentes puede variar según contexto, historia y tradición de la institución.
- *Decano/Director de Centro*. Es la máxima autoridad ejecutiva de la facultad y detenta su representación institucional. Es designado por el rector con intervención del Consejo de Dirección (CDF) y, en su caso de otros órganos centrales.
- *Director de Departamento*. Designado por el decano correspondiente, con intervención del Consejo de Departamento. Reporta al Consejo Directivo de la Facultad y su función básica es la de gestión directa de personal y recursos.

La propuesta de gobierno compartido reseñada pretende ajustarse a buena parte de los principios y planteamientos teóricos presentados en este trabajo. A juicio del autor merece destacarse:

- La corresponsabilidad de *asesoría y ejecución*, con competencia y dedicación, de los tradicionales consejos asesores. Su

presencia en los órganos ejecutivos (Consejo Ejecutivo Central y Consejos Ejecutivos de División) garantizan el compromiso con la ejecución de lo diseñado.
- Jerarquía en la responsabilidad de ejecución de las decisiones, pero a la vez la presencia de la comunidad académica en dichos órganos.
- Fortalecimiento de la dimensión técnico-profesional en el apoyo a la toma de decisiones y su ejecución (Unidad Técnica de Apoyo).
- Aseguramiento de la interacción entre las tres actividades primarias de la institución: formación, investigación y transferencia.
- Establecimiento de una zona de debate abierto (Claustro) a partir del fortalecimiento de la estructura representativa de los tres grupos de interés de la comunidad universitaria: profesorado, personal técnico de gestión y estudiantes.
- Especialmente, y por lo que respecta al conjunto del sistema, la propuesta de un órgano de financiación autónomo y, en un sistema de alta regulación como el español, un marco legal que permita la flexibilidad en el diseño del modelo de estructura organizativa y gobierno de la institución.

Sin duda alguna se podría ir más allá, pero ni el conocimiento ni la experiencia —pese a las cuatro décadas como integrante de la comunidad universitaria— han generado la suficiente sabiduría en el autor como para arriesgar otras propuestas.

Notas

[1] El contenido de esta propuesta forma parte del *Informe de la Comissió sobre la Governança,* coordinada por la Dra. Gemma Rauret. Ahora bien, la formulación que se expone en este apartado no coincide exactamente con la del informe. La libertad académica y responsabilidad individual en este artículo permiten no asumir las transacciones, necesarias y pertinentes, que se dan que en todo trabajo colectivo. El informe realizado (U. Barcelona, 2012), incluidas las propuestas de cambio, está disponible en: https://intranet.ub.edu/dyn/export/sites/ubintranet/galeries/pdfs/1_universitat/Informe_governanca.pdf.

Referencias bibliográficas

Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. *New Directions for Higher Education, 127,* 5-22.

Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., y Musslin, C. (2012). La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (215-240). Barcelona: Octaedro, ICE UB.

Castro, D., e Ion, G. (2011). Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración. *Revista de Educación, 355,* 161-183.

CHEPS Consortium (2006). *The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Part 1: Comparative Analysis and Executive Summary*. Enschede, Center for Higher Education Policy Studies. Recuperado de: http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index_en.html

CHEPS / INCHER-Kassel/ NIFU Step (2008). *Progress in higher education reform across Europe.Governance Reform.* CONTRACT - 2008- 3543/001 – 001 ERA-ERPROG.Recuperado de: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/sum_en.pdf

De Boer, H. (2007). Change and continuity in Dutch internal university governance and Management. En *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in Honour of Guy Neave.*

Enschede. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). U. deTwente, 31-36. Recuperado de: www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202008/festschrift.pdf

De Boers, H., y File, J. (2009). *Reforms in higher education in Europe*. Brussels: ESMU. Recuperado de:http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202009/C9HdB101%20MODERN%20PROJECT%20REPORT.pdf

De Boers, H., Enders, J., y Schimank, U. (2012). ¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, los Países Bajos, Austria y Alemania. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (193-214). Barcelona: Octaedro-ICE UB.

Duderstadt, J. J. (2004). Governing the Twenty-first-Century University: A View from the Bridge. En W. G. Tierney (ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm* (137-157). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

EUA (2009). *University Autonomy in Europe I*. Brussels: European University Association.

EURYDICE (2008). *Higher Education Governance in Europe - Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice. Recuperado de: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf

Felt, U. (2007). The New Meaning of Leadership in Autonomous Universities. En B. Conraths y A. Trusso (eds.), *Managing The University Community: Exploring Good Practice*. Brussels: European University Association.

Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance*. Washington, D.C. The World Bank.

Leach, W. D. (2008). *Shared Governance in Higher Education: Structural and Cultural Responses to a Changing National Climate*. Sacramento, CA.: Center for Collaborative Policy California State University.

Leisyte, L., y Epping, E. (2012). IBAR The National study (Quality and Governance). The Netherlands. *Project "Identifying Barriers in Promoting the European Standards and Guidelines for Quality Assurance at Institutional Level" (IBAR)*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). University of Twente. Acceso 6-13: http://doc.utwente.nl/83334/1/WP8_National_case_study_The_Netherlands.pdf

Meek, V. L., Teichler, U., y Kearney, M. L. (eds.) (2009). *Higher Education, Research and Innovation: Changing Dynamics*. Report on the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge 2001-2009. Kassel: International Centre for Higher Education Research. University of Kassel. Recuperado de: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183071E.pdf

Mortimer, K. P., y Sathre, C. O. (2007). *The art and politics of academic governance: Relations among boards, presidents, and faculty*. Westport, CT: Praeger Publishers.

OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. *OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Paris: Author

Sporn, B. (n.d.). *Convergence or Divergence in International Higher Education Policy*. *Lessons from Europe*. Recuperado de: http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffpfp0305.pdf

Tierney, W. G. (2004). Improving Academic Governance: Utilizing a Cultural Framework to Improve Organizational Perfomance. En W. G. Tierney (ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm* (200-216). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Universitat de Barcelona (2012). *Informe de la Comissió sobre la Governança*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona. Recuperado de: https://intranet.ub.edu/dyn/export/sites/ubintranet/galeries/pdfs/1_universitat/Informe_governanca.pdf

Weber, L. (2006). *Some Thoughts On University Governance And Structures, And The Need For Change. Deans and Heads Conference 2006*. National University of Ireland, Galway. Recuperado de: http://www.nuigalway.ie/quality/downloads/WeberNuigGovernanceFinalLW120406-Professor%20Luc%20Weber.pdf

Abstract

University governance: from reflection to action

INTRODUCTION. This article examines the specificieties of university government, and considers what this government should guarantee to the institutions that configure the university, as well as its relationship to the governance of society, focusing on the European case. **METHOD.** In the first place, we define the concepts of university's government, mainly the way in which interest has been moving from this concept toward that of governance, as well as that of autonomy and the implications that the requirements of accountability have meant for both concepts. **RESULTS.** We find that the current context in which universities develop has meant the modification of traditional structures, which has generated diverse types of institutional answers as regards university government (sometimes successful and other times less so), besides making clear the impossibility of a universal model. **DISCUSSION.** We present a model of university government that, in the European case, seeks to overcome the conflict between tradition and innovation, one which does not necessarily entail the loss of the university's specificities.

Key words: *Governance, Universities, Organizational change, European University, Institutional autonomy, Accountability*.

Résumé

La gouvernance des universités : de la réflexion à l'action

INTRODUCTION. L'article s'interroge sur les spécificités de la gouvernance universitaire, sur ce que celle-ci doit garantir vis-à-vis des institutions qui configurent l'université ainsi que sur ses relations avec le gouvernement de la société en se centrant fondamentalement sur le cas européen. **MÉTHODE.** Premièrement les concepts de gouvernement universitaire sont précisés, surtout pour ce qui est du glissement de l'intérêt de celui-ci vers celui de gouvernance, ainsi que celui d'autonomie et les implications que les exigences de transparence de la gestion publique ont supposé pour tous les deux (accountability). **RÉSULTATS.** Il sera fait état que le contexte actuel, dans lequel évoluent les universités, a supposé la modification des structures traditionnelles, ce qui a généré divers types de réponses institutionnelles en matière de gouvernement universitaire (quelques-unes très judicieuses, d'autres moins) outre de mettre en évidence l'impossibilité d'un modèle universel. **DISCUSSION.** Une proposition de gouvernance universitaire est avancée qui, comme c'est le cas en Europe, cherche à surmonter les tensions qui existent entre tradition et besoins d'innovation ; cette proposition s'oriente vers la définition d'une nouvelle orientation pour les universités, sans pour autant qu'elles perdent leur spécificité.

Mots clés: *Gouvernance, Universités, Changement organisationnel, Université européenne, Autonomie institutionnelle, Reddition de compte.*

Perfil profesional del autor

Sebastián Rodríguez Espinar

Catedrático emérito de la Universidad de Barcelona, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Los ámbitos de la orientación académico-profesional y la evaluación institucional de la calidad de la enseñanza universitaria han ocupado su actividad docente e investigadora en casi cuatro décadas. Es autor de más de un centenar de publicaciones. Sus obras más recientes son: *Evaluación de la calidad en la educación superior. Fundamentos y modelos* (2013), *Panorama internacional de la evaluación de la calidad en la educación superior* (2013) y *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria* (2013).
Correo electrónico de contacto: srodriguez@ub.edu

GOVERNANCE AND CHANGE IN HIGHER EDUCATION: THE DEBATE BETWEEN CLASSICAL POLITICAL SOCIOLOGY, NEW INSTITUTIONALISM AND CRITICAL THEORIES

Gobierno y cambio en la educación superior: el debate entre la sociología política clásica, el nuevo institucionalismo y las teorías críticas

IMANOL ORDORIKA
Universidad Nacional Autónoma de México

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66107

INTRODUCCIÓN. One of the most intense debates about higher education governance and change took place in the twentieth century between the 1970's and 90's. **METHOD.** A systematic examination of the literature on governance in higher education during this period. The core of the works reviewed in this paper, and the analysis of the development of the field is based essentially on literature from the United States. **RESULTS.** The review shows the gaps and limitations of existing theory. It also provides the necessary foundations for the development of new conceptual frameworks that will enhance our understanding of the subject matter: the relationship between power, politics, and change in higher education. This article: a) provides a brief account of the development of this field of research, and b) presents a synthesis of the literature in widely accepted models of higher education governance. We find that the absence of an understanding about the State and the position of post–secondary organizations within society, in the last quarter of the twentieth century, and the deficient comprehension of theories of change, can explain the limited success in the attempt to grasp the complex relation between "internal" and "external" processes. **DISCUSSION.** Contemporary debates in higher education still need to provide a better understanding of university governance that takes into consideration the broader issues of political economy and power relations within higher education organizations. This is fundamental to comprehend the relationship between power and change in higher education.

Key words: *Governance, Higher Education, Politics, Trend Analysis, Institutional Autonomy.*

Evolution of the study of higher education governance

Most of the literature on governance in higher education in the United States developed since the early 1960s. There are several reasons for the expansion of this area of studies. Among these are: the growth in size and complexity of colleges and universities; the increasing importance of higher education as a social institution; growth in government funding and desire to control higher education; and many problems of society that have been reflected within higher education.

Mets and Peterson (1987) argue that the evolution of the study on governance has been related to the development of higher education itself. In this development, they identify four eras that are similar to evolution processes of higher education in other countries:

They have called the first an era of "growth expansion and optimism". During the 1950s and 1960s, there was a strong commitment to the expansion of higher education at all levels. This was a period of enrollment growth, emergence of new campuses, and increasing complexity of higher education institutions. The movement towards mass education generated strong optimism and the expansion of administrative hierarchy. Two governance frames develop in this period: the bureaucratic model (Stroup, 1966) and the collegial model (Goodman, 1962; Millett, 1962).

Mets and Peterson's second era has been labeled the era of "disruption and revolution". Student struggles and faculty collective bargaining processes in the late-1960s and early seventies generated new concerns about university governance. Student dissatisfaction with increasingly large and impersonal universities, growing professionalization of faculty, and "external" issues like the Civil Rights movement and the Vietnam War brought issues of student and faculty power, autonomy, etc. into the picture. Two additional governance frames developed: the open system model (Katz and Kahn, 1978) and the political (Baldridge, 1971).

The third is the era of "constraint and consolidation". Student struggles decreased and an era of economic recession began. Financial constraints supplant campus revolution as the main concern in this period. Cohen and March (1974) develop their "organized anarchy model". Institutional theorists develop the idea that environments shape, to a great extent, the meanings, values, and structures of higher education organizations (Meyer and Rowan, 1978). Building upon the contributions of these two theoretical perspectives, Weick (1976) describes higher education institutions as "loosely coupled systems".

The final period is the era of "reduction and redirection". The continuing scarcity of resources made management techniques insufficient to cope with continuing competition. The focus on retrenchment, reduction, and reallocation generated a transition from earlier "open system" models towards ecological approaches to higher education governance. The new emphasis on goal redefinition, change in mission, and selection of new clienteles suggested that higher education institutions could effectively change their surrounding environment. Simultaneously, a new emerging model focusing on the culture of higher education organizations started to develop.

Research on higher education governance has grown relatively fast. The brief description of the evolution of the field provided by Mets and Peterson shows that analytic approaches have evolved to more complex models (Chaffee, 1987).

Models of governance in higher education

The expansion of the body of literature on university governance has generated concern among several authors about the fragmentation

of this area of research and the need for synthesis and integrative efforts (Peterson, 1985). Perhaps this concern can explain the large number of literature reviews on the topic of higher education governance. Most of these reviewers (Baldridge, 1971; Riley and Baldridge, 1977; Baldridge *et al.,* 1983; Peterson, 1985; Chaffee, 1987; Mets and Peterson, 1987; Bensimon, 1989; Hardy, 1990) agree on the existence of four major analytical models: bureaucratic-rational, collegial, political, and garbage can or symbolic.

The bureaucratic frame

In 1966 Stroup argued that university governance featured many of the characteristics described by Weber in his work on bureaucracy (Stroup, 1966). According to this model: the organization's goals are clear, the organization is a closed system insulated from environmental penetration, and administrative leaders have the power to analyze a problem, determine various solutions, choose the best, and execute it (Scott, 1992).

The bureaucratic model focuses on the stability of higher education organizations. This approach essentially looks at structures. This perspective on governance, and how it handles its existing functions, is highly associated with rational leadership and decision making and with management tasks.

Several authors have pointed out that many basic features of bureaucracies are not present in higher education governance. Baldridge (1971) argued that the bureaucratic model focuses on authority (legitimate, formalized power) but excludes other types of power (mass movements, power based on expertise, and power based on appeals to emotion and sentiment). He also maintained that it deals with governance structures but not with decision-making processes; and that it has difficulties in dealing with change. Blau (1973) pointed out the existing contradictions between authority based on position and authority based on expertise and knowledge as another weakness of the traditional bureaucratic model.

In a second generation of research on governance, other authors focused on the latter issue (Hardy, 1990). In his book *Professional Bureaucracy* (1991) Henry Mintzberg argued that the traditional bureaucratic authority coexists, in higher education organizations (among others), with a professional bureaucracy. The latter differs from the traditional approach in that obedience is obtained by commitment to an absolute value based on ideology and norms. Coordination of activities is the product of a standardization of skills. Professional standards and norms develop largely outside the organization (Mintzberg, 1991).

The collegial frame

Explanatory limitations of the traditional bureaucratic model opened the way for other views of the university as a "collegium" or a "community of scholars" (Baldridge, 1971). In the collegial frame, organizations are viewed as collectivities with organizational members as their primary resource. The emphasis is on human needs and on how organizations can be tailored to meet them.

Colleges are pictured as these communities of scholars (Millett, 1962) who, because of their professional expertise and a shared value system, control and determine organizational goals. This collegial frame is useful for understanding stable organizations, or organizational sub-units, in which preferences are developed by consensus through interaction (Bensimon, 1989). The collegial frame seeks participatory, democratic decision-making and strives to meet people's needs and help them realize their aspirations.

Collegial views emphasize the importance of both decentralized structures and consensual decision-making processes (Hardy, 1990).

However this model provides very few insights to decision-making processes. Conflict is completely absent from this theoretical perspective. Consensus is presented as a natural consequence of shared values and responsibilities within the institution.

This model shifts from describing practical management within a university, to analyzing the professionalization of the academic community, and finally to a prescriptive idea of how university governance should be run (Baldridge, 1971).

The political frame

Baldridge (1971) assumes that complex organizations can be studied as miniature political systems. This model is based on three theoretical perspectives: conflict theory (Dahrendorf, 1959; Coser, 1964), literature on community (Dahl, 1961), and work on interest groups in organizations (Selznick, 1949).

From this *political* perspective, organizations are seen as formal and informal groups competing for power to control institutional processes and outcomes. Decisions result from bargaining, influencing, and coalition building. This frame assumes that colleges and universities are pluralistic entities made of groups with different interests and values and that conflict will erupt when resources are scarce (Baldridge, 1971).

Conflict, not salient in the two previous frames, is here a central feature of organizational life. Baldridge dismisses consensual decision-making as unrealistic and utopian. Although there have been other political approaches systematically focusing on structures (Salancik and Pfeffer, 1974) the most salient approach, Baldridge's, emphasizes the decision-making process.

A major weakness of the model is its difficulty to explain how a higher education organization can work in the long run in the midst of permanent conflict (Hardy, 1990). Riley and Baldridge as well as Baldridge et al provided a second version of this political model (1977; 1983). In this new approach, they argued that conflict is not always present, that the original model underestimated the impact of routine bureaucratic processes, and that a variety of political processes had not been acknowledged. They expressed the need to pay more attention to environmental factors. Finally they recognized that "the model did not give enough emphasis to long-term decision-making patterns, and failed to consider the way institutional structure may shape and channel political efforts" (Baldridge *et al.,* 1983).

In qualifying the political frame, Baldridge provided a mixed model. He downplayed the political nature of university governance and incorporated elements of the bureaucratic, collegial and garbage can models. The new frame is ambiguous. It does not provide a clear idea of what conditions make politics and conflict more likely to occur (Hardy, 1990).

The garbage can or symbolic frame

Within this frame, organizations are seen as systems of shared meanings and beliefs in which organizational structures and processes are invented. Leaders construct and maintain "systems of shared meanings, paradigms, and shared languages and cultures" (Pfeffer, 1981) by sustaining rituals, symbols and myths that create a unifying system of belief for the institution (Bensimon, 1989).

In higher education, Michael Cohen and James March's *Leadership and Ambiguity* (1974) gives the best analysis of governance as a symbolic process. Cohen and March characterize universities as "organized anarchies" because of their problematic goals, unclear technology, and fluid participation (Cohen and March, 1974).

This model emphasized the growing complexity of higher education institutions and viewed the

decision-making process as a "garbage can". The garbage can model does not presume any structural arrangement of governance. The basic assumption is that decision making is a non-rational process in which independent streams of participants, problems, solutions, and choice opportunities are linked through coincidence in time.

Decisions are made by reflecting university officials' personal perspectives and those are in turn matched to particular problems. This perspective focuses mainly on leadership and presidential activity. Politics and conflict are "of lesser importance", power is ambiguous and focused on the president (Cohen and March, 1974).

Cultural models, a new generation of research

Cynthia Hardy (1990) argues that these four models were developed in a first generation of research. A second generation,

> "[…] continued to explore the bureaucratic/professional continuum. The garbage can was often cited, but there were few attempts to systematically examine or empirically verify it. Collegiality as a consensual process remained relatively undeveloped. The political frame started to attract attention, as did the idea of "mixed models" (Hardy, 1990).

This second generation has provided a more complex view of university governance. Ideas on professional bureaucracy (Mintzberg, 1991) have enhanced the understanding of internal structures. Several authors have continued to work on Pfeffer's approach to political structures. Mixed models have attempted to combine bureaucratic, collegial, and political models, identifying a bureaucratic/collegial structure (Childers, 1981) and looking at consensus and conflict (collegiality and politics) as part of a unique process of decision making (Hardy, 1990).

A new generation of research has focused on culture and looks at cultural and symbolic sides of university life both at the level of the discipline, and the institution. These studies followed the development of organizational culture in management literature. Organizational culture is a persistent patterned way of thinking about the organization's goals and tasks, the human relations within the organization, the forms of coordination, and the relation with the environment. Selznick argued that an organization is much more than a technical system of cooperation; it is an institution that has been infused with values, and in this way it has acquired a distinct way of responding to external demands and challenges, that is, a "distinct competence" (Selznick, 1957).

Some authors emphasize culture as an external variable that plays a major role in shaping goals, control structures, and relations within organizations (Meyer and Rowan, 1978). Other perspectives look at culture as an internal component of organizations articulating beliefs and meanings into an organizational *mission*. Developments about the social construction of reality (Berger and Luckmann, 1966) in the social sciences opened the way for cultural approaches to the study of education. Burton Clark (1970; 1971; 1972; 1983a) advanced this perspective in higher education with his work on beliefs and university *sagas*.

In 1974 Cohen and March suggested that higher education institutions held a wide range of cultures. This approach has attracted a variety of scholars in the field of higher education. Some attempts to address this issue have been made with traditional theoretical stances and methodologies that are not well suited for cultural studies (Hardy, 1990).

Other scholars (Tierney, 1988; Tierney, 1991; Tierney and Rhoades, 1993; Kempner and Tierney, 1996; Pusser, 1999), however, have developed an important genre of literature that has brought new insights into the understanding of higher education. Most of these have developed from critical theory or other postmodern epistemological perspectives.

An organizing frame for the analysis of the literature

In this section I will provide two dimensions that can be used to organize the literature that was reviewed. One dimension varies between organizational and social-historical approaches to the issue of governance in higher education. The other dimension, subjective versus objective approaches, is founded on basic assumptions about the social sciences. Once I have established these dimensions I will take another look at the literature within this organizing frame.

Organizational versus social-historical analysis

Brunner (1988) argues that the analytical perspectives on higher education systems are extremely diverse. It is possible to distinguish among several types of analysis based on their different classification criteria. The most important efforts to integrate these diverse perspectives have been developed under two views: *organizational analysis* and *social-historical analysis*. These views have been mutually exclusive or at least divergent in terms of their practice.

In organizational perspectives the unit of analysis is set on the internal properties of the system. It develops from within the system itself to the outside without ever losing its internal rooting. Organizational analysis focuses on goals, structures, and relations with the environment as defined essentially through internal dynamics.

Social-historical analysis looks at the system from an inverse perspective. It is essentially based on external determinants of organizations. Higher education institutions are perceived, in this latter perspective, as concrete social and historical products. Structures, goals, and processes are determined by external economic, political and cultural conditions.

The continuum between organizational and social-historical approaches will be one of the organizing dimensions of this review on governance in higher education. I will focus on the diversity of approaches to the problems of power and politics in Higher Education from these distinct perspectives.

Subjective versus objective approaches

The second organizing dimension I have selected is the *subjective* versus *objective* distinction. This distinction will differentiate between metatheoretical assumptions that underlie the diverse perspectives on higher education governance. These assumptions determine the way in which theories and explanations are constructed, the issues they highlight, and those that are not illuminated. In the construction of a conceptual frame, it will be possible to draw from a diversity of perspectives. To be able to do this it is necessary to fully comprehend their foundations and grounding.

Burrell and Morgan (1979) suggest two different and opposing approaches to the social sciences, which determine the basic assumptions of diverse theoretical frameworks. Traditionally these approaches have been labeled *subjective* and *objective*. Each of these makes basic contrasting assumptions related to ontology, epistemology, human nature, and methodology.

Milam (1991) summarizes these dichotomies in the following way:

- *Nominalism versus Realism*. This dimension looks at the assumptions of each approach concerning the essence of the social phenomena. Subjectivist approaches consider that names and labels of the social world are the products of individual cognition. Objectivist approaches consider that the social world is made of real tangible structures that exist as empirical entities independent from the observer.

Table 1. Meta-theoretical assumptions

	Subjective	Objective
Ontology	Nominalism	Realism
Epistemology	Antipositivism	Positivism
Human nature	Voluntarism	Determinism
Methodology	Idiographic	Nomothetic

- *Antipositivism versus Positivism*. This dimension looks at the assumptions concerning the grounds for understanding knowledge. Positivism attempts to explain and predict the social world by searching for underlying regularities, causal relationships and patterns. Antipositivism views the world as relativistic and subjective and denounces the positivist approach.
- *Voluntarism versus Determinism*. This dimension looks at the assumptions concerning human nature and focusing on relations between human being and their environment. Voluntarist perspectives view people as autonomous and free willed. Determinist approaches portray people as being controlled by situational, behavioral, or environmental variables.
- *Idiographic versus Nomothetic*. This dimension looks at methodological assumptions concerned with the ways of investigating and obtaining knowledge about the social world. Idiographic research focuses on the importance of first-hand, subjective knowledge (such as ethnography and naturalistic inquiry). Nomothetic research focuses on systematic protocols and techniques that reflect the approach and methods of the social sciences.

Four perspectives on higher education governance

I have previously defined two dimensions of a matrix that will enable me to organize the reviewed literature on governance in higher education. The ranges within these two dimensions establish the boundaries of four analytical perspectives on this subject. These perspectives are:

- *Organizational / Functional*. These are governance theories that focus on the internal organization and governance structure of universities as interrelated and homogeneous components that are functional to organizational requirements. Most of the literature on university governance up to the third generation of research (Hardy, 1990), is situated within the boundaries of this analytical perspective. The *bureaucratic model* (Stroup, 1966), its variation the professional bureaucracy model (Mintzberg, 1991), and the *collegial model* (Millett,

Table 2. Analytic perspectives

	Objective	Subjective
Organizational	Organizational / Functional	Organizational / Interpretive
Historical-social	Societal / Functional	Societal / Interpretive

1962) are conceived as natural outcomes of rational processes. These models are deterministic because the outcomes follow unique causality paths. These arrangements within complex organizations exist in reality independently of individuals and social actors. Bureaucratic and consensual decision-making are viewed as a consequence of the rational quest for the collective good. Both the bureaucratic and collegial models focus exclusively on decision-making structures within the organization.

Baldridge's political model (1971), his revised political model (Baldridge *et al.,* 1983), and Pfeffer's systematic approach to political structures, are based on a pluralistic view of power and politics. These models are also deterministic and based on causal relations. Pfeffer's approach is grounded on a highly quantitative methodology. Although mainly concerned with internal processes and structures, the political models account for the presence of external pressures and linkages not fully developed. Most of the mixed models that developed during the second generation of research and some functional approaches to organizational culture are also part of this analytical perspective.

- *Organizational / Interpretive.* These theories focus on organization as a product of cultural perceptions, shared meanings and interpretations of the university. Burton Clark's work (1972) on organizational sagas as sources of identity and internal cohesion and Cohen and March's (Cohen and March, 1974) symbolic model developed new ways of looking at governance and decision-making in higher education. Meanings and beliefs are socially constructed and are not determined by structures or causal relations. The construction of meanings and beliefs is studied through interpretive methodologies.

  The third generation of research has developed an extensive body of literature on culture in higher education. Not all of this research falls within the boundaries of subjective approaches.

  There is important work dealing with issues of culture and ideology in higher education. Much of this literature has looked at epistemological and theoretical issues and recognized the political nature of the social construction of reality, knowledge and culture, where dominant groups and ideologies are protected by certain cultural and ideological arrangements (Chaffee and Tierney, 1988; Tierney, 1988; Hardy, 1990; Tierney, 1991; Tierney and Rhoades, 1993).
- *Societal / Functional*. These theories attempt to explain university governance as a functional response to external historical or structural contexts. These analytic perspectives can be found in mainstream literature dealing with issues of autonomy in colleges and universities and in studies about State involvement in higher education. Examples of these studies are *The Control of the Campus: A report on the Governance of Higher Education* (Carnegie, 1982) and *Conflict in Higher Education; State Government Coordination Versus Institutional Independence* (Millett and Harcleroad, 1984). Most of these are descriptive quantitative studies with limited theoretical analysis.

  Brunner (1988) argues that this perspective has been dominant in Latin America. Some examples are Daniel Levy's studies about universities and autonomy in Mexico (Levy, 1986) and in all of Latin America (Levy, 1980). It is also typical of traditional Marxist structural approaches to the study of higher education institutions. These studies focus on historical development of colleges and universities as an outcome of the development of productive forces and State organization.
- *Societal / Interpretive.* Theories within this analytical perspective explain the

development of university governance and organization as a product of historically determined cultural perceptions that take place in the external environment. This analytical perspective has been less developed. It presents the smallest body of literature. Much of the critical and postmodernist approaches use this perspective in theoretical developments (Lincoln, 1991; Tierney and Rhoades, 1993), but only a few articles and books apply this theoretical frame to practical research. Within this framework, we can find some of Sheila Slaughter's work (Slaughter and Silva, 1985; Slaughter, 1988; Slaughter, 1993). Slaughter argues about the need to look at post-secondary education within the "broad patterns of redistribution of wealth and power in the broader society" (Slaughter, 1993: 2). In *The Political Economy of restructuring Post-secondary Education*, Sheila Slaughter analyzes retrenchment in higher education as a State welfare function rather than a production function. In this process, she utilizes a combination of neo-Marxist, postmodernist, and feminist perspectives.

Limitations of existing models and analytical perspectives

In looking at the literature it is very evident that the major body of work approaches governance from a functionalist perspective by either focusing exclusively on structures or looking at decision-making processes as deterministic causal relations between social actors. Organizational-functional approaches to governance in higher education provide important elements that help us perceive relevant some aspects of university organizations. They have contributed to inform a basic understanding of the structures and processes of higher education institutions. These approaches have focused on organizational goals, technologies, and work. According to these perspectives universities change through rational responses to internal inefficiencies, organizational growth and increased complexity (Clark, 1983b). Fewer studies suggest that internal politics and interest articulation within the university drive change within higher education institutions (Baldridge, 1971). In most cases, however, organizational-functional theories assume internal homogeneity and fail to acknowledge the impact of external requirements upon universities as well as the contested nature of internal and external demands. However, in many occasions universities' organizational development responds to dynamics that contradict the internal rationality of bureaucratic or collegial arrangements. Organizational boundaries are difficult to establish and goals are vaguely defined (Cohen and March, 1974).

Societal-functional approaches to university governance contrast with organizational perspectives. Societal-functional theories have focused their attention on the relation between postsecondary institutions and their environments. According to these views, university organizations and governance structures are determined by external factors. They look at the environment in terms of the internal strategies to adapt or to minimize the influence of surroundings upon organizations. Some perspectives within this frame explain change within higher education as organizational responses to market dynamics (Massy, 1992). Resource dependency theories argue that universities change in order to increase their chances to survive within and environment where resources are scarce (Pfeffer and Salancik, 1978; Slaughter and Leslie, 1997). These theories, however, are limited in their ability to explain why many universities have remained unresponsive to labor and economic market demands maintaining the traditional organization of academic disciplines and professional schools as well as remaining virtually tuition free. Resource dependency also fails to explain situations in which universities make conscious choices that limit their access to financial resources.

If we evaluate external and internal approaches in terms of their results on the field, it is possible to find that the strengths of one perspective are the weaknesses of the other. It becomes clear that none of them is able to advance a full understanding of change in higher education without including elements from the other approach (Brunner, 1988).

Interpretive approaches have shed light on processes more than structures. They have brought our attention to issues of culture and meaning. They have also increased our awareness and understanding about the relation between research and the subject matter. In this way, they have constituted a theoretical alternative for the study of higher education governance. These cultural perspectives have also focused alternatively on the organizational and societal levels. Following Berger and Luckman's (1966) views on the social construction of reality, a number of researchers have focused on symbolic as well as substantive interactions, enacting myths and belief systems that are essential for organizational legitimacy (Weick, 1976; Meyer and Rowan, 1978). Institutional theorists explain change in higher education in response to social and cultural demands for conformance to prevailing sets of shared beliefs (Meyer and Rowan, 1978; Clark, 1983b).

Institutional perspectives have successfully brought the cultural dimension into the study of higher education. Like other perspectives, these approaches do not deal with the fact that cultural perceptions in the organization and its environment are contested. There is no recognition that institutional myths and cultural perceptions shape and are in turn shaped by political contests at the organizational and societal levels.

In the light of these limitations, it is possible to argue that some of the theoretical challenges —in dealing with governance and change in higher education— lie in the possibility to bridge some of the gaps between these four analytical frames. On the one hand, it is necessary to focus on the connections between societal and organizational processes. On the other hand, it is important to look at the linkages between structure and culture. The foundation of this theoretical construct is the contested nature of higher education organizations themselves.

Based on an extensive review of current literature on higher education, Gary Rhoades (1993) has shown that this implicit view about the State and the apolitical nature of post-secondary education is also promoted by the views of university scholars about themselves and their institutions. It is assumed that higher education institutions are politically neutral and autonomous organizations rooted on professional competence and rational behavior (as opposed to the politically driven irrational State) (Rhoades, 1993).

Usually the State is viewed as opposed to academe. Higher education is considered autonomous and independent of bureaucratic and political practices. The State is seen as external and adversary. In most cases, the State is perceived as equal to formal political bodies, inefficient and intrusive. Most of these views are not grounded on any explicit state theory. Rhoades, however, argues that these assumptions are rooted in a structuralist and pluralist view of the State that permeates the work of higher education scholars.

Only a small amount of literature openly acknowledges the presence of power and politics in higher education governance. Many of the stated and underlying views of power in these perspectives are founded on pluralistic models. These views, based on the Weberian notion of power, argue that power exists only in the presence of conflict.

Most of the views we have reviewed make some sort of distinction between governance, management, and leadership. This distinction implicitly confines the locus of power to the restricted

notion of governance as decision-making. This distinction is based on the assumption that the university is essentially a technical institution. Following Wolin (1991), I argue that the political nature of the university is obscured by the argument of the neutrality of techniques in their intent to disengage technical analysis from political judgment (Readings, 1996).

The absence of an understanding about the State and the position of post-secondary organizations within society, in the last fourth of the twentieth century, and the deficient comprehension of theories of change, can explain the limited success in the attempt to grasp the complex relation between "internal" and "external" processes. The distinction between internal and external levels in higher education is extremely problematic (Pusser, 1999). More recent attempts to address the issues of higher education governance, power and change have made headway in building critical political approaches (Ordorika, 2003; Marginson and Ordorika, 2011; Pusser and Marginson, 2013). However, contemporary debates in higher education still need to provide a better understanding of the broader issues of political economy and power relations within the higher education organizations and between these and external sources is necessary to understand power and change in higher education.

Bibliography

Baldridge, J. V. (1971). *Power and conflict in the university: research in the sociology of complex organizations*. New York: J. Wiley.

Baldridge, J. V., Curtis, D. V., Ecker, G. P., and Riley, G. L. (1983). Alternative models of governance in higher education. In M. W. Peterson (ed.). *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ginn Press.

Bensimon, E. M. (1989). The meaning of "good presidential leadership": a frame analysis. *Review of Higher Education, 12 (2),* 107-123.

Berger, P. L., and Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, N.Y.: Doubleday.

Blau, P. (1973). *The organization of academic work*. New York: John Wiley.

Brunner, J. J. (1988). *Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior*. Santiago de Chile: FLACSO.

Burrell, G., and Morgan G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis: elements of the sociology of corporate life*. London: Heinemann.

Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1982).*The Control of the campus: a report on the governance of higher education*. Lawrenceville, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching/Princeton University Press.

Chaffee, E. (1987). Organizational concepts underlying governance and administration. In M. W. Peterson and L. A. Mets (eds.), *Key resources on higher education governance, management, and leadership: a guide to the literature*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Chaffee, E., and Tierney, W. G. (1988). *Collegiate culture and leadership strategies*. New York: Macmillan Publishing Company.

Childers, M. E. (1981). What is political about bureaucratic-collegial decision-making? *Review of Higher Education, 5 (1),* 25-45.

Clark, B. R. (1970). *The distinctive college: Antioch, Reed & Swarthmore*. Chicago: Aldine Publishing Company.

Clark, B. R. (1971). Belief and loyalty in college organization. *The Journal of Higher Education, 42 (6),* 499-515.

Clark, B. R. (1972). The organizational saga in higher education. *Administrative Science Quarterly, 17 (2),* 178-184.

Clark, B. R. (1983a). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.

Clark, B. R. (1983b). *Values in higher education: conflict and accomodation*. Tucson, Ariz.: Center for the Study of Higher Education, College of Education-University of Arizona.

Cohen, M. D., and March, J. G. (1974). *Leadership and ambiguity: the American college president*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Coser, L. A. (1964). *The functions of social conflict*. New York: Free Press.

Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.

Dahrendorf, R. (1959). *Class and class conflict in industrial society*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Goodman, P. (1962). *The community of scholars*. New York: Random House.

Hardy, C. (1990). Putting Power into University Governance. In J. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* (393-426). New York: Agathon Press. 7.

Katz, D., and Kahn R. L. (1978). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.

Kempner, K. M., and Tierney, W. G. (1996). *The social role of higher education: comparative perspectives*. New York: Garland Pub.

Levy, D. C. (1980). *University and government in Mexico: autonomy in an authoritarian system*. New York: Praeger.

Levy, D. C. (1986). *Higher education and the state in Latin America: private challenges to public dominance*. Chicago: University of Chicago Press.

Lincoln, Y. S. (1991). Advancing a critical agenda. In W. G. Tierney (ed.), *Culture and ideology in higher education: advancing a critical agenda*. New York: Praeger.

Marginson, S., and Ordorika, I. (2010). "El central volumen de la fuerza" (the hegemonic global pattern in the reorganization of elite higher education and research). In D. Rhoten and C. Calhoun, *The Transformation of "Public" Research Universities: Shaping an International and Interdisciplinary Research Agenda for the Social Sciences*. New York: Social Science Research Council Press.

Massy, W. F. (1992). *Measuring performance: how colleges and universities can set meaningful goals and be accountable*. Stanford, Calif.: Siher.

Mets, L. A., and Peterson, M. W. (eds.) (1987). *Key resources on higher education governance, management, and leadership: a guide to the literature*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Meyer, J. W., and Rowan, B. (1978). The structure of educational organizations. In M. W. Meyer (ed.), *Environments and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Milam, J. H. Jr. (1991). The presence of paradigms in the core higher education journal literature. *Research in Higher Education, 32 (6),* 651-668.

Millett, J. D. (1962). *The academic community: an essay on organization*. New York: McGraw-Hill.

Millett, J. D., and Harcleroad, F. F. (1984). *Conflict in higher education: state government coordination versus institutional independence*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mintzberg, H. (1991). The professional bureaucracy. In M. W. Peterson (ed.), *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ginn Press.

Ordorika, I. (2003). *Power and Politics in University Governance: Organization and Change at the Universidad Nacional Autónoma de México*. New York: Routledge Falmer.

Peterson, M. W. (1985). Emerging developments in post-secondary organization theory and research: fragmentation and integration. In M. W. Peterson (ed.), *Organization and Governance in Higher Education*. Massachusetts: Ginn Press.

Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Marshfield, Mass.: Pitman Pub.

Pfeffer, J., and Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.

Pusser, B. (1999). The Contest Over Affirmative Action at the University of California: Theory and Politics of Contemporary Higher Education Policy. In *School of Education*. Stanford, CA: Stanford University.

Pusser, B., and Marginson, S. (2013). University Rankings in Critical Perspective. *Journal of Higher Education, 84 (4),* 544-568.

Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rhoades, G. L. (1993). Beyond "the state": interorganizational relations and state apparatus in post-secondary education. In J. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research, 7* (84-142). New York: Agathon Press.

Riley, G. L., and Baldridge, J. V. (1977). *Governing academic organizations: new problems, new perspectives*. Berkeley: McCutchan Pub. Corp.

Salancik, G. R., and Pfeffer, J. (1974). The bases and use of power in organizational decision making: the case of a university. *Administrative Science Quarterly, 19 (4),* 453-473.

Scott, W. R. (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Selznick, Ph. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley: University of California Press.

Selznick, Ph. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. New York: Harper & Row.

Slaughter, S. (1988). *Academic Freedom and the State: Reflections on the Uses of Knowledge*. *The Journal of Higher Education, 59 (3),* 241-262.

Slaughter, S. (1993). Retrenchment in the 1980s: the politics of prestige and gender. *The Journal of Higher Education, 64 (3),* 250-282.

Slaughter, S., and Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Slaughter, S., and Silva, E. T. (1985). Towards a political economy of retrenchment: the American public research universities. *Review of Higher Education, 8 (4),* 295-318.

Stroup, H. H. (1966). *Bureaucracy in higher education*. New York: Free Press.

Tierney, W. G. (1988). Organizational culture in higher education: defining the essentials. *The Journal of Higher Education, 59 (1),* 2-21.

Tierney, W. G. (ed.) (1991). *Culture and ideology in higher education: advancing a critical agenda*. New York: Praeger.

Tierney, W. G., and Rhoades, R. A. (1993). Postmodernism and critical theory in higher education: implications for research and practice. In J. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research, IX,* 84-142. New York: Agathon Press.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly, 21 (1),* 1-19.

Wolin, S. S. (1991). The New Public Philosophy. *Democracy: The Journal of Political Renewal and Radical Change, 1* (octubre), 23-36.

Resumen

Gobierno y cambio en la educación superior: el debate entre la sociología política clásica, el nuevo institucionalismo y las teorías críticas

INTRODUCCIÓN. Uno de los más intensos debates sobre el gobierno de la educación superior y el cambio se llevó a cabo entre las décadas de 1970 y 1990 en el ámbito anglosajón. **MÉTODO.** Un examen sistemático de la literatura sobre gobierno en la educación superior en el periodo. La parte principal de la bibliografía examinada se refiere al debate teórico que ocurrió en el contexto estadounidense en el periodo de referencia. **RESULTADOS.** La revisión bibliográfica muestra los vacíos y las limitaciones de la teoría existente. También proporciona los cimientos necesarios para el desarrollo de nuevos marcos conceptuales que mejorarán nuestro entendimiento del tema: la relación entre poder, política y cambio en la educación superior. En este artículo a) se realiza una breve descripción del desarrollo de este campo de investigación, y b) se presenta una síntesis de la literatura sobre los modelos ampliamente aceptados de gobernanza en la educación superior. **DISCUSIÓN.** Los debates contemporáneos en la educación superior deben aproximarnos a una mejor comprensión de la problemática del gobierno universitario a partir de la economía política y las relaciones de poder dentro de las organizaciones universitarias. Ello resulta indispensable para entender las relaciones entre el poder y el cambio en la educación superior.

Palabras clave: *Gobierno, Educación superior, Políticas, Tendencias de análisis, Autonomía institucional.*

Résumé

Gouvernance et changement dans l'enseignement supérieur : débat entre la sociologie politique classique, le nouvel institutionnalisme et les théories critiques

INTRODUCTION. Un des débats les plus intenses relatif à la gouvernance de l'enseignement supérieur et le changement a eu lieu des années soixante-dix aux années quatre-vingt-dix. **MÉTHODE.** Un examen systématique de la littérature sur la gouvernance en enseignement supérieur dans la période. La bibliographie considérée concerne le débat théorique qui s'est produit dans le contexte américain dans la période de référence. **RÉSULTATS.** La révision bibliographique montre les vides et les limitations de la théorie existante. Nous apportons aussi les bases nécessaires au développement de nouveaux cadres conceptuels susceptibles d'améliorer notre compréhension du thème : la relation entre pouvoir, politique et changement au sein de l'enseignement supérieur. Dans cet article : a) nous effectuerons une brève description du développement de ce champ de recherche et b) nous présenterons une synthèse de la littérature qui traite des modèles amplement acceptés de gouvernance à l'enseignement supérieur. **DISCUSSION.** Des débats contemporains dans l'enseignement supérieur doivent parvenir à une meilleure compréhension de la problématique du gouvernement universitaire à partir de l'économie politique et les relations de pouvoir au sein des organisations universitaires. Cela est essentiel pour comprendre les relations entre le pouvoir et les changements dans l'enseignement supérieur.

Mots clés: *Gouvernance, L'enseignement supérieur, Politiques, Tendances d'analyse, Autonomie institutionnelle.*

Perfil profesional del autor

Imanol Ordorika

Doctor en Ciencias Sociales y Educación por la Universidad de Stanford. Investigador y profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus trabajos abordan la temática de las relaciones de poder y política en la universidad y el impacto de la globalización en la institución. Ha publicado numerosos libros, capítulos y artículos. En la actualidad encabeza la Dirección General de Evaluación Institucional de la UNAM y coordina el Estudio Comparativo de las Universidades Mexicanas. Dirige la Revista de la Educación Superior.
Correo electrónico de contacto: ordorika@unam.mx

BUSCANDO MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA GESTIÓN UNIVERSITARIA LATINOAMERICANA

Searching for alternative management models for the latin american university

GUSTAVO GREGORUTTI
Humboldt Universität zu Berlin

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66108

INTRODUCCIÓN. Este estudio analiza la relevancia que han tenido las diversas declaraciones de misiones universitarias y cómo estas han interactuado con las demandas sociales a lo largo de la historia de la educación superior. **MÉTODO.** Se explora la siguiente hipótesis: el reciente desarrollo de una economía del conocimiento ha influido poderosamente en una universidad que se alinea con la producción y comercialización de ideas. Esta tendencia se ve promovida por los crecientes sistemas de acreditación y los *rankings* regionales e internacionales. Esto ha ocasionado que muchas instituciones terciarias latinoamericanas, con misiones más orientadas a la enseñanza o preparación de profesionales, sean vistas como de menor calidad y prestigio. **RESULTADOS.** Encontramos que mecanismos isomórficos presionan a las instituciones para que se ajusten a modelos que no siempre son posibles en todas las universidades. Por otra parte, en este trabajo se destaca que el sobredimensionamiento de la producción de conocimiento ha contribuido a descuidar la formación ética y de valores que son esenciales para el desarrollo profesional o la implementación exitosa y balanceada de algún proyecto. **DISCUSIÓN.** Se propone que tanto universidades públicas como privadas introduzcan la problemática de los valores entre sus estudiantes en dimensiones importantes tales como la ecología, el servicio comunitario y en general el uso de recursos accesibles para que no impacten negativamente en la naturaleza y en la sociedad.

Palabras clave: *Educación superior, Misión institucional, Gobernanza, Economía del conocimiento, Valores, América Latina*

Introducción

Desde el comienzo de los sistemas primitivos de educación superior, ha habido una estrecha conexión entre los modelos sociales y lo que la educación encarnaba como el proyecto educativo. En sociedades tradicionales y con características de poca movilidad, las instituciones educativas tendían a ser estables con un cuerpo de conocimientos bastante delimitado y claro. Las universidades medievales se caracterizaron por tener estructuras muy rígidas con clases y contenidos bien delineados durante siglos. Entrenar para desempeñar algún oficio o arte particular era el fin de muchas de esas instituciones educativas. Durante siglos estos procesos se

mantuvieron muy estables y con un alto grado de predictibilidad. Pero a medida que nuevas formas de enfoques y cambios sociales impactaron a las estructuras académicas, la universidad también comenzó a ser generadora de cambio.

Se pueden ver los primeros vientos de innovación en el pensamiento renacentista que intenta repensar los mitos y tradiciones cada vez más insostenibles. Pero no es hasta la revolución industrial que se desencadenan transformaciones importantes en toda Europa y en el mundo (Lucas, 1996). La universidad europea se vio inmersa en tensiones académicas para mantener algunas de sus tradiciones y al mismo tiempo abrirse paso a nuevas demandas. Esto naturalmente produjo renovados intentos de innovación que poco a poco dieron paso a modelos alternativos de educación superior. Estas tensiones se perciben más aún en el siglo XX y más específicamente en los últimos 40 años debido a que se han producido algunos de los cambios tecnológicos y sociales más significativos que la humanidad haya experimentado alguna vez. Esta situación ha penetrado en la universidad de diversas formas y la ha impulsado a realizar profundas reformas que tienen su eje central en la generación de conocimiento y en su aplicación. En este nuevo paradigma social, en el que la tecnología y el conocimiento son las piezas que hacen girar la mayor parte de los sistemas económicos, la universidad se refleja y transmite esos mismos ideales en un proceso continuo.

La aceleración del conocimiento ha retroalimentado el ciclo, creando fenómenos de globalización que no tienen un líder fácil de identificar ya que son multifacéticos y multinacionales. Esas fuerzas, una vez entendidas por actores políticos, han producido "acoplamientos" que se traducen en políticas de asimilación y promoción de esos nuevos procesos sociotecnológicos basados en impactos económicos significativos y muy medibles. Esto puede verse claramente en cómo el conocimiento creado por las universidades ha estado traduciéndose en impulso económico (Ilon, 2010). La lógica es más o menos así: si la universidad puede generar ideas que transforman a las personas, una misión ya existente en sus inicios, y dichas personas producen innovaciones que revolucionan positivamente los modos cotidianos (nueva misión: producir conocimiento con impacto económico), la universidad se ha colocado en el centro del desarrollo científico-económico de la humanidad y es así la nueva "catedral" del conocimiento, como antítesis del mundo medieval. Se asiste así al modelo de ser humano materialista que se reduce a lo económico.

Aun cuando estos procesos de profunda renovación de los propósitos de la universidad tienen en sí mismos muchas aristas positivas, los actores que promueven "acoplamientos" a través de políticas y sistemas han creado una visión monolítica que no siempre es saludable para la educación superior. Es innegable que la generación de nuevas ideas llega a ser un factor central para el éxito de una sociedad cada vez más basada en el conocimiento y está claro que la universidad está contribuyendo en esa dirección de manera única y poderosa. Así, la educación superior ha estado incorporando nuevas misiones y modelos que demuestran que la universidad es una entidad muy dinámica, en evolución y lejos de mantenerse estable. Por lo tanto, hay mucho espacio para contribuir con nuevos enfoques que enriquezcan su quehacer. Así como la universidad medieval se rigidizó y se volvió esclava de un sector favorecido, la universidad de hoy puede estar sobredimensionando su incumbencia económica sobre las otras misiones que la hacen, aún hoy, muy necesaria. Así en este trabajo se busca dar una visión global de los propósitos básicos de la universidad del siglo XXI y críticamente de aportar nuevas dimensiones descuidadas. Este trabajo desea reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿refleja el modelo imperante y promovido las necesidades de la sociedad? ¿Y en qué medida puede ser enriquecido? Es indudable que dependiendo de cómo se contesten estas preguntas, la gestión universitaria tendrá un amplio espectro que le podría

devolver un dinamismo que ayude a dar "color" a las tendencias monopolíticas que muchos influyentes actores están promoviendo.

La influencia de las misiones universitarias

Como puede constatarse en la historia de la educación terciaria, ya desde sus inicios en Bolonia[1], la universidad fue concebida para transmitir y comunicar lo conocido más que para producir ideas revolucionarias. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la educación superior ha estado evolucionando a medida que la sociedad ha ido cambiando, adquiriendo nuevas misiones que la han orientado hacia la producción del conocimiento. Estos cambios se han acelerado últimamente como resultado de la combinación de una economía globalizada, de las políticas neoliberales y del apoyo de grandes sistemas financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Toakley, 2004). Estos cambios profundos han ido acelerándose y produciendo presiones isomórficas en las instituciones que tenían diversas orientaciones misionales. En otras palabras, todos quieren producir conocimiento e impactar en la sociedad con grandes invenciones.

Si se entiende la misión de una universidad como una declaración clave que ofrece los propósitos básicos para dar sentido y coherencia a los esfuerzos que se desarrollan en su interior, las modificaciones de aquella tienen consecuencias muy importantes para accionar una institución terciaria. Así, dicho enunciado misional contiene las intenciones que una unidad académica delinea como propios, constituyéndose en la identidad que organiza sus acciones. De este modo se pueden identificar por lo menos tres misiones principales que han caracterizado al devenir de las universidades (Bok, 2003; Boyer, 1990), y estas son:

- *La misión de enseñar*. Esta misión es en realidad la "primera" que activaron las universidades medievales, al comienzo de la educación terciaria en Europa. Todas las instituciones deben enseñar y entrenar estudiantes, dentro de un marco disciplinario, para que desarrollen habilidades y conocimientos que los transformen en profesionales en un campo determinado. Esta es la razón histórica más importante para la creación de instituciones educativas. Fomentar el desarrollo de recursos humanos es probablemente una de las contribuciones más significativas que una universidad hace a la sociedad. Durante siglos, las universidades de, por ejemplo, Latinoamérica se han destacado como ecualizadores sociales con la preparación de líderes y profesionales en una amplia gama de disciplinas. Estos ideales inspirados en modelos europeos están todavía muy presentes en muchas de las instituciones universitarias de la región. Todas las sociedades han tenido algún tipo de sistema para entrenar a sus jóvenes, forma parte del ciclo de la vida y de las necesidades de crecimiento.
- *La misión de investigar*. En el contexto de la revolución industrial y de los crecientes descubrimientos, una nueva y "segunda misión" universitaria fue surgiendo, a saber: la producción intencional de ideas en el ámbito académico. Los hermanos Humboldt fueron los primeros en combinar sistemáticamente la relación entre enseñanza e investigación. Este cambio misional llegó a llamarse la "primera revolución" de la educación superior y capturó el espíritu revolucionario de la época, promoviendo una integración peculiar de la transmisión y producción de conocimiento (Etzkowitz, Webster y Healey, 1998). Pronto, la Universidad de Berlín, que después cambió su nombre a Universidad de Humboldt[2], llegó a ser un modelo para producir conocimiento a través de estudiantes con profesores prominentes y titulares de cátedras en áreas específicas del conocimiento (Veysey, 1970). Esto representó un cambio de paradigma significativo

que estimuló nuevas formas de subdivisión del conocimiento. Así, la Universidad de Humboldt se transformó en un referente que le permitió obtener más de dos docenas de premios Nobel entre la última parte del siglo XIX y las primeras tres décadas del XX. El modelo fue tan exitoso que muchas universidades americanas y latinoamericanas lo imitaron dando paso a un progreso sustancial en el avance de la investigación como una misión central para la universidad. En EE. UU. la Universidad de Chicago y la de Johns Hopkins son dos ejemplos sobresalientes que siguieron muy de cerca este enfoque. Hasta hoy día, esta última es la que atrae más millones en aportes federales para producir investigación[3]. Este cambio se manifestó predominantemente en universidades con múltiples recursos humanos y de infraestructura como las públicas o algunas privadas de élite. En Latinoamérica, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo y la Universidad de Chile son algunos ejemplos representativos que adoptaron esta misión para sus claustros.

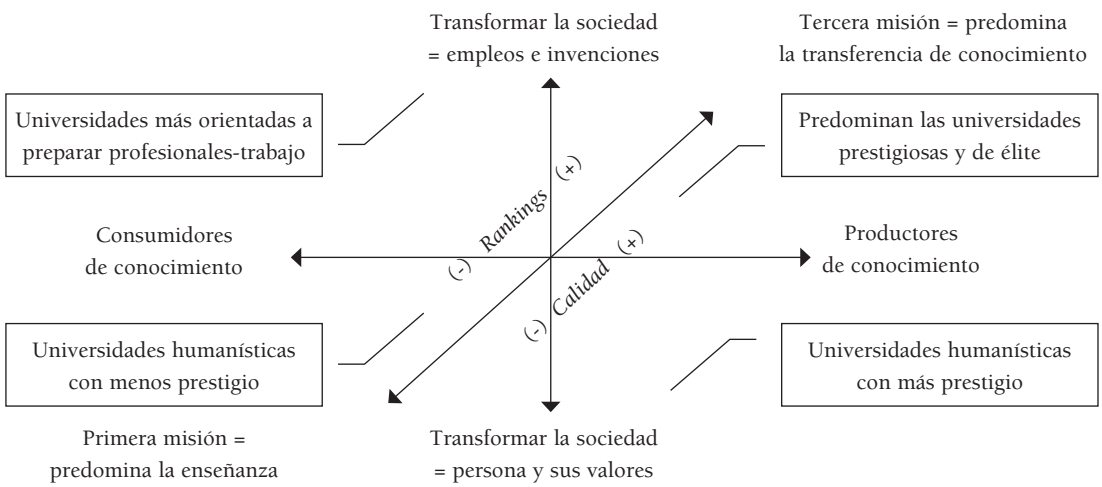
- *La misión de comercializar el conocimiento*. La Segunda Guerra Mundial impactó negativamente en las universidades alemanas mientras que las americanas avanzaron muy rápidamente expandiéndose hacia una nueva dimensión de la producción del conocimiento, a saber: la segunda revolución de la universidad (Etzkowitz, Webster y Healey, 1998). Esto significó la transferencia de nuevas ideas a la sociedad. Uno de los motores principales que aceleraron estos cambios, en el caso americano, fue la investigación hecha con propósitos militares (Altbach, Berdahl y Gumport, 2005). El Gobierno Federal de los Estados Unidos comenzó a financiar proyectos de investigación a través de las universidades que derivaron en un alejamiento de la investigación orientada a las disciplinas, como en el modelo de Humboldt, para buscar la aplicación de los descubrimientos. Así, poco a poco, las universidades más avanzadas y con más recursos comenzaron a desarrollar conexiones con empresas y compañías para comercializar sus invenciones con réditos sustanciales tanto para las instituciones educativas como para los inventores. Al mismo tiempo, dichas universidades buscaron relacionarse con recursos externos para acceder a mejores infraestructuras, incrementar sus presupuestos, expandir programas de investigación y estabilidad financiera (Becker y Lewis, 1992; Bok, 2003; Bowie, 1994; Callan y Finney, 1997; Duderstadt, 2000; Lapidus, Syverson y Welch, 1995; Sidhu, 2009; Slaughter y Leslie, 2004). En el caso de Estados Unidos, esta tendencia fue oficialmente reconocida y legalizada a través de la Ley Bayh-Dole (1980), permitiendo a las universidades asociarse con la industria y las instituciones gubernamentales para realizar estudios que tuvieran un potencial rédito. Hoy, las universidades pueden comercializar sus productos intelectuales aun si han sido financiados con dinero procedente de fondos públicos. Así, la industria, los gobiernos y las universidades pueden unirse para generar conocimiento redituable y que impacte en la economía creando nuevos empleos. Etzkowitz (1996) llamó a esta interacción "triple hélice", para captar la trilogía de sus actores. Esta nueva etapa de la educación superior es frecuentemente llamada la "tercera misión" de la educación superior (Slaughter y Leslie, 2004). Así, la educación superior no solo tiene la tarea de enseñar e investigar, sino que también esta nueva misión se orienta a impactar y transformar la sociedad a través de descubrimientos producidos en la interacción con la industria y las instituciones públicas. Este modelo ha resultado ser exitoso para un reducido número de instituciones orientadas a la investigación, con abundantes fondos y

recursos humanos que permiten realizar estudios muy complejos y caros (Fielden y LaRocque, 2008; Powers, 2004).

La hegemonía de la segunda y tercera misión

Con el paso del tiempo y con una creciente relación entre el conocimiento y el desarrollo económico, las instituciones comenzaron a dar mayor énfasis a la segunda y especialmente a la tercera misión como eje central de sus planes estratégicos. Estos procesos se vieron, a su vez, retroalimentados por diferentes políticas nacionales, regionales e internacionales (Sidhu, 2009). A continuación se enumeran algunos ejemplos de esos factores que reforzaron la producción intelectual, así: (1) las políticas de organizaciones supranacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano en el contexto latinoamericano. Estas instituciones respondieron a estas tendencias de comercialización del conocimiento desde una plataforma ideológica neoliberal que promovía una libre participación de actores para el desarrollo de la economía con una intervención mínima de las instituciones gubernamentales. Dichas políticas también impulsaron una masiva privatización de la educación superior en todo el mundo (Baker y Wiseman, 2008; Salmi, 2007); (2) como consecuencia, también se crearon mecanismos de control de calidad, a través de nuevas agencias acreditadoras. Dichos entes produjeron estándares de calidad que están muy asociados a la producción de ideas como factor determinante para la calidad de la universidad (Eff, Klein y Kyle, 2011). Así las universidades que buscan certificar sus programas deben, en mayor o menor grado, atestar que tienen producción intelectual; y finalmente, (3) los *rankings* institucionales que basan sus ponderaciones sobre la investigación en sus múltiples formas. ¿Cómo puede hacer una universidad para competir por un lugar visible en algún *ranking*? La respuesta se debe buscar en los indicadores usados para establecer las jerarquías. Si se analizan los diversos parámetros se encontrará que una universidad puede posicionarse bien si tiene abundantes publicaciones en revistas clasificadas como de alto impacto (principalmente en inglés) y con patentes o invenciones, entre los más relevantes (Archibald y Feldman, 2008; Burness, 2008; Eckles, 2010). La figura 1 representa cómo la interacción de políticas y sistemas ha generado fuerzas isomórficas que impactan decididamente en los modelos de gestión que las universidades buscan poner en práctica.

FIGURA 1. Dimensiones misionales de las universidades del siglo XXI



Las universidades pueden ser catalogadas como más prestigiosas a medida que adoptan misiones que refuerzan la investigación y la transferencia de conocimiento. Los rankings y las evaluaciones de calidad también se correlacionan fuertemente con el cuadrante superior derecho. Las universidades tienden a ser clasificadas como más prestigiosas y con mayor relevancia económica en el contexto de producción intelectual. Siguiendo esta tendencia, una universidad puede mejorar su *ranking* si endorsa y promueve la segunda y tercera misión. Por el contrario, las universidades que se posicionan predominantemente hacia el lado izquierdo de la abscisa, procuran desarrollar recursos humanos con un marcado énfasis en la enseñanza como modelo de gestión. De modo similar, en la ordenada se puede observar, en mayor o menor medida, cómo las instituciones buscan impactar a la sociedad a través de lo económico o del desarrollo de la persona alternativamente. Las instituciones tienden a agruparse en diferentes cuadrantes dependiendo de la combinación misional que poseen. Así, el gráfico sugiere que en la medida en que una universidad se centra más en la enseñanza adhiriéndose a un paradigma de gestión que promueve el avance de los recursos humanos con una cosmovisión principalmente humanista, será percibida y clasificada como de menor calidad y prestigio. Por otra parte, las instituciones que tienen un perfil más orientado a las disciplinas y actividades con injerencia directa sobre la economía se ven ampliamente favorecidas por los sistemas de *rankings* y acreditaciones. Estas dinámicas refuerzan claramente los mecanismos isomórficos que orientan las estrategias administrativas hacia una búsqueda de todo aquello que estimule la producción de conocimiento y su impacto económico.

La necesidad de otras dimensiones

Pero el lector puede preguntarse si estas tendencias y modos de gestionar las universidades son saludables para la sociedad latinoamericana actual, especialmente porque estos modelos son promovidos como los mejores, transformándose en ideales para los administradores que quieren colocar sus instituciones en un lugar visible. Entonces, cabe preguntarse, ¿debe todo ser medido por ingresos y puestos de trabajo o hay otras dimensiones que la educación superior necesita también promover?

Las universidades necesitan agregar una dimensión ética y moral cuando entrenan estudiantes para que sean profesionales e investigadores. No es suficiente que los alumnos adquieran, en un periodo de entrenamiento, una serie de habilidades sin referentes éticos que impacte en su posterior desarrollo. Este esqueleto ético no es entendido como un grupo de creencias religiosas, aunque las pueden incluir. Es en realidad una construcción racional de valores hacia el desarrollo profesional con una conciencia social. A través de un amplio rango de actividades, estudios y experiencias, los estudiantes pueden comprender el mundo que los circunda y ser sensibles con todas las dimensiones de la sociedad. Esto puede ser entendido como la promoción de una sabiduría global para interactuar con los actores sociales sin alterar negativamente los recursos naturales, humanos y democráticos. Como Spanier (2010: 93) declara haciéndose eco de un pensamiento similar:

> "Necesitamos asistir a nuestros estudiantes en la exploración de cuestiones éticas para sus vidas profesionales y personales. Yo siempre he creído que el desafío más grande que enfrentamos en la educación superior está relacionado con asuntos de carácter, conciencia, ciudadanía y responsabilidad social entre nuestros estudiantes. Necesitamos preparar a nuestros estudiantes para vivir en un mundo que no opera como un show de noticias, donde la gente se sienta en posiciones opuestas de una mesa y se grita mutuamente, expresando posiciones extremas. Pocas cosas en este mundo son blancas y negras; y debemos preparar a los estudiantes para las áreas grises donde la gente debe ponerse de acuerdo para tomar

> decisiones en sus lugares de trabajo, vida familiar, en sus comunidades y aún más allá".

Un entrenamiento de esas características impactaría profundamente en cómo el conocimiento es administrado e implementado a través de, por ejemplo, patentes y su comercialización. Sin este andamiaje ético, los egresados pueden usar incorrectamente sus recursos y aun valiosos descubrimientos. Invenciones y conocimiento no son suficientes para resolver los problemas existentes de la sociedad. Información y conocimiento pueden ser usados en contra de la sociedad. Profesionales altamente educados sin valores constructivos o sin una percepción adecuada de la realidad los puede llevar a cometer fraudes o a fracasar en sus emprendimientos. La creación de conocimiento sin parámetros éticos y sociales puede ser un arma en vez de una solución. Se necesita una persona bien formada, con valores que contribuyan al bien de las comunidades para que un descubrimiento sea benéfico. Este valioso componente de la realidad humana ha estado disminuyendo drásticamente en la mayoría de las universidades. Apoyando esta idea, pero no asociándola a un particular grupo de creencias, Kronman (2007) argumenta que la vasta mayoría de las universidades han perdido la dimensión de "significado de vida". Esto es, se han transformado en escuelas de entrenamiento profesional dejando de lado otras dimensiones tales como la ética y los valores. De acuerdo a Yang (2003), esta tendencia está también presente en otras partes del mundo como Latinoamérica.

Las universidades necesitan enfocarse sobre el desarrollo de valores en el pensamiento de sus estudiantes. Esto significa una comprensión global de asuntos éticos, sociales, ecológicos, democráticos y aun cuestiones personales que les permitan, como futuros profesionales, integrar la tercera misión en la sociedad con una amplia comprensión de los problemas y necesidades sobresalientes que la afectan. Esta actividad intencional puede ser una nueva misión para la educación superior orientada a desarrollar formas de sabiduría en los estudiantes. Sabiduría es un concepto central que promueve una amplia y práctica comprensión de las interacciones personales y sociales en los más variados contextos para solucionar problemas (Peterson y Seligman, 2004). Así, una invención será mucho más efectiva si se aplica teniendo en cuenta todas las dimensiones, incluyendo la humana. Profesionales exitosos tendrán una comprensión global de los múltiples factores y seguirán la mejor opción posible que beneficiará a la sociedad, o a un sector en particular, como un todo. Para que esto sea así, los egresados necesitan explorar algunos principios que los harán conscientes de las implicaciones de la aplicación de sus conocimientos. Una comprensión tal de la realidad puede producir un mejor desarrollo de las actividades profesionales y disciplinarias. Esta misión también mejoraría el impacto que la educación superior tiene sobre sus alumnos y la sociedad.

Discusiones

Latinoamérica es una región emergente, importante y con mucho futuro. Las universidades han sido y serán una pieza clave para el desarrollo de recursos humanos y tecnológicos que posibilitarán un mejor porvenir. Los gobiernos regionales invierten de modo creciente en crear centros estratégicos para el avance del conocimiento, como parte de una adopción casi ciega de las políticas neoliberales que se promueven como panacea para los problemas sociales y económicos. Este es el caso de muchas universidades que han ido modificando sus políticas internas para alinearse con este modelo imperante de universidad (Ordorika, 2006). Las instituciones que desean visibilidad y estar en las mejores posiciones de los *rankings* con programas acreditados, buscan orientar sus declaraciones de misiones institucionales para ser parte de estas tendencias internacionales y a veces lo hacen a expensas de otras áreas importantes de instituciones (Gregorutti, 2011).

Por otra parte, hay que reconocer que las instituciones terciarias y la sociedad están siendo "inundadas" con súper especializaciones de descubrimientos que hacen del conocimiento una empresa muy fluctuante e irrelevante a un paso cada vez más rápido (Kirwan, 2010). En otras palabras, más invenciones no siempre lleva a soluciones como frecuentemente se asume. Además, la implementación de cualquier cambio para mejorar un asunto social o desafío tecnológico demandará siempre del componente humano. Específicamente, se le ha dado poca atención a cómo la ética personal o grupal condiciona la ejecución exitosa de cualquier descubrimiento o proyecto. Concretamente, ¿hay algo que las universidades pueden hacer para enriquecer la comprensión de la realidad de sus alumnos y ayudarlos a que desarrollen valores que mejoren su desempeño cuando implementan una nueva idea o proyecto? ¿Es esta una preocupación en las universidades productivas de Latinoamérica? Tal vez se deba repensar la creencia de que el conocimiento *per se* producirá cambios. Como Spanier (2010: 92) lo sugiere,

> "No importa cuán brillante sea la investigación que generamos, cuántos libros premiados publicamos y cuánta gente servimos a través de nuestras actividades de servicio comunitario, nuestra primera misión es educar a los alumnos. Necesitamos seguir encontrando nuevas estrategias para mejorar el éxito del estudiante".

La misión de la enseñanza está cada vez más desprestigiada y es puesta en un segundo lugar para producir un conocimiento que en muchos casos queda archivado o no trasciende. Así, las universidades se han ido ajustando a modelos cada vez más estrechos que reducen el ser humano a comprar y vender, o a un ser totalmente material sin otros ideales que los de sobrevivencia. Es importante recordar que la universidad tiene una misión también formadora y que la persona es centro de todo el proceso. Los valores éticos funcionan como directrices ideológicas que tienen un profundo y práctico impacto sobre la realidad.

La siguiente sección discute algunas opciones que pueden guiar a los administradores que desean replantearse los modos cómo se lleva a cabo la educación superior en Latinoamérica.

Repensando estrategias

Desde un punto de vista secular, tanto universidades públicas como privadas, harían bien en introducir la problemática de los valores entre sus estudiantes. Esta idea no está constreñida solamente a asuntos morales, sino también a otras dimensiones sociales importantes tales como la ecología, el servicio comunitario y en general el uso de recursos accesibles que no impacten negativamente en la naturaleza y la sociedad. Las universidades latinoamericanas necesitan educar y aconsejar a los estudiantes a que no dañen el medio ambiente y las comunidades por la búsqueda de beneficio personal (Metcalfe y Fenwick, 2009). Todo esto como opuesto a un capitalismo salvaje. Esta misión puede ser un plus distintivo para las universidades de dicha región en el siglo XXI (Spanier, 2010). Ahora, ¿qué estrategias puede tomar una administración para introducir cambios que enriquezcan las interacciones y productos educativos? Un modelo de gestión universitario alternativo debería proveer condiciones para el desarrollo integral de los estudiantes. Algunas de ellas pueden ser:

- *Mecanismos de compensación alternativos.* Cualquier proyecto que incluya el desarrollo de valores o interacciones que van más allá del aula o laboratorio, requerirá de esfuerzos y recursos extras. Si los docentes son evaluados y promovidos principalmente por la producción intelectual, cualquier cosa que no esté orientada a este tipo de actividad puede ser entendida como un deseo de buenas intenciones y no ser implementado. La solución no es una en contra de la otra; más bien se debe buscar la integración

de ambas porque producir nuevas ideas e invenciones es muy necesario, pero sin dejar de tomar en cuenta los valores que impactan sus usos y aplicaciones. Así, las políticas institucionales deben acompañar con sistemas de compensación de tiempo y dinero para que estas ideas se concreten.

- *Universidad-comunidad-servicio*. Si la educación superior desea desarrollar valores sociales en sus alumnos, necesitará tener una conexión más estrecha con las comunidades que la rodean. Las tres misiones básicas de la universidad pueden ser atendidas de modos innovadores en contacto con las necesidades sociales circundantes. Esto es especialmente ineludible en el contexto de Latinoamérica. Las universidades poseen una cantidad enorme de recursos para contribuir en los problemas endógenos que degradan la calidad, por ejemplo, de vida de muchos ciudadanos. El desarrollo de proyectos en los que fuerzas políticas, locales y educativas se combinan para solucionar problemas es, sin duda, beneficioso para todas las partes involucradas. Los alumnos que participan en este tipo de experiencias desarrollan habilidades que no solo les da conocimientos, sino que también les ayuda a entender cómo funcionan las cosas en la vida real.
- *Universidad-comunidad-aprendizaje*. De forma similar, la conexión con los problemas que se experimentan en la sociedad puede ser una herramienta poderosa para potenciar el aprendizaje de los estudiantes[4]. Muchas universidades en EE. UU.[5] y algunas en Latinoamérica[6] están poniendo a prueba modelos de integración con sus comunidades para implementar investigaciones que también tienen valor para los créditos que los alumnos necesitan aprobar. Esta tendencia a integrar el aprendizaje con situaciones de la vida real ha ido incrementándose por sus múltiples beneficios educativos. Pero de acuerdo a Furco y Moely (2012), cualquier tipo de innovación requerirá algún tipo de institucionalización, porque de lo contrario la oposición y temores naturales pueden descarrilar proyectos bien intencionados.
- *Espacios curriculares para repensar los valores*. Se requiere en los currículos algún tipo de espacio para discutir las grandes preguntas de sentido y propósito de la vida profesional de, por ejemplo, un arquitecto, ingeniero o programador. ¿Qué impacto tendrá la actividad individual de esos futuros expertos? ¿Qué quieren lograr con sus actividades? ¿Cuáles serán sus legados a la sociedad y profesión que pertenecen? Responder a estas preguntas de fondo tiene una relevancia que enriquecería los productos de la educación superior.
- *Nuevas propuestas*. Enriquecer a la universidad con modelos de gestión que incluyan elementos misionales innovadores. La educación superior necesita trabajar sobre diferentes alternativas que la hagan funcionar de manera más eficiente en sus propios entornos. Cada universidad debe discutir los propósitos misionales que desea ejecutar, dando lugar a matices y alternativas que no sean reducidas a estructuras impuestas por organizaciones o *rankings* que unilateralmente deciden qué es calidad y cómo se llega a ser relevante en el contexto regional e internacional (Marginson y Van der Wende, 2007).

Conclusión

Es innegable que la universidad ha pasado por diversas etapas reflejando e impactando en gran medida lo que sucede en el contexto en el que está inmersa. En una sociedad como la actual que se despliega sobre una economía del conocimiento, no hay duda de que los descubrimientos y la información ocupan un lugar central. Sin

embargo, como suele suceder en todo proceso revolucionario los movimientos pendulares extremos ocurren y dañan progresivamente. Las universidades no deben olvidar que una de sus funciones centrales está en entrenar personas y que estas son las que guían la economía y todos los procesos sociales. El sobredimensionamiento dado a la producción del conocimiento en sus múltiples formas ha desplazado la importancia de los valores éticos en el entrenamiento universitario. Dichos valores deben ser discutidos, pero sobre todo, aprendidos en nuevas formas de interacción con la comunidad y con el mismo conocimiento que se crea. Las nuevas ideas de por sí no necesariamente producirán los cambios buscados, siempre se requerirá del buen uso de las mismas y esto dependerá, en última instancia, de la persona que las ejecute. Probablemente, el desafío más grande al que se enfrentan los administradores universitarios es lograr un equilibro entre las demandas misionales ya establecidas en la universidad y lo que una sociedad necesita. Será muy difícil que Latinoamérica desarrolle su potencial, sin hombres y mujeres que encarnen valores éticos que impacten positivamente en sus acciones.

Notas

[1] La Universidad de Bologna es considerada la primera universidad creada (1088 DC) y que todavía funciona como tal en el hemisferio occidental. Para mayor información, ver http://www.eng.unibo.it/PortaleEn/University/Our+History/default.htm

[2] Para más información, ver Humboldt Universität, http://www.hu-berlin.de

[3] Para más detalles, ver http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf10329/

[4] La diferencia entre *servicio comunitario y aprender sirviendo* es que este integra actividades curriculares que impactan el aprendizaje académico de los estudiantes. Wade y Demb (2009: 7) lo definen como, "[…] basado en un curso, con experiencias reflexivas con actividades que satisfacen las necesidades de la comunidad y al mismo tiempo desarrolla a los estudiantes en sus habilidades y conocimientos".

[5] Los presidentes de las universidades Brown, Georgetown y Stanford junto con el presidente de la Comisión de Educación de los Estados Unidos crearon esta organización en 1985. Su misión principal es proveer de herramientas y organización para que las universidades se comprometan con sus comunidades y educar a los estudiantes con responsabilidad cívica y social. Actualmente, esta organización tiene unas 1.200 instituciones afiliadas con más de 6 millones de estudiantes en EE. UU. Para mayor información, ver Campus Compact www.compact.org.

[6] Por ejemplo el Hospital la Carlota de la Universidad de Montemorelos ha estado poniendo en práctica un modelo de interacción con la comunidad que tiene varias finalidades, entre ellas, ayudar y fomentar un desarrollo de responsabilidad social en sus alumnos. Para mayor información, ver: http://www.adelanteconcincopasos.com/. Otro ejemplo destacado en México es la Universidad Veracruzana que tiene varias actividades de servicio y aprendizaje que promueve una formación con valores en sus alumnos. Para mayor información, ver http://www.uv.mx/cendhiu

Referencias bibliográficas

Altbach, P. G., Berdahl, R., y Gumport, P. (coords.) (2005). *American higher education in the twenty-first century*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Archibald, R., y Feldman, D. (2008). Graduation rates and accountability: Regressions versus production frontiers. *Research in Higher Education, 49 (1),* 80-100. DOI: 10.1007/s11162-007-9065-4.

Baker, D., y Wiseman, A. (eds.). (2008). *The worldwide transformation of higher education*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Bayh-Dole Act. 35 U.S.C. § 200-212 (1980).
Becker, W., y Lewis, D. (1992). *The economics of American higher education*. Norwell, MA: Kluwer.
Bok, D. (2003). *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton, NJ: University Press.
Bowie, N. (1994). *University-business partnerships: An assessment*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
Boyer, E. (1990). *Scholarship reconsidered: Priorities of the professorate*. New York, NY: John Wiley & Sons.
Burness, J. (2008). The rankings game: Who's playing whom? *The Chronicle of Higher Education*, 55 (2), A80.
Callan, P., y Finney, J. (1997). *Public and private financing of higher education: Shaping public policy for the future*. Phoenix, AR: Oryx Press.
Duderstadt, J. (2000). *A university for the 21st century*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
Eckles, J. (2010). Evaluating the efficiency of top liberal arts colleges. *Research in Higher Education,* 51 (3), 266-293. DOI: 10.1007/s11162-009-9157-4.
Eff, A., Klein, C., y Kyle, R. (2011). Identifying the best buys in U.S. higher education. *Research in Higher Education, 53 (8),* 860-887. DOI 10.1007/s11162-012-9259-2.
Etzkowitz, H. (1996). From knowledge flows to the triple helix. The transformation of academic-industrial relations in the USA. *Industry & Higher Education, 10 (6),* 337-342.
Etzkowitz, H., Webster, A., y Healey, P. (1998). *Capitalizing knowledge: New intersections of industry and academia*. Albany, NY: State University of New York Press.
Fielden, J., y La Rocque, N. (2008). *The evolving regulatory context for private education in emerging economies*. Education Working Paper Series, nº 14. Washington, DC: The World Bank.
Furco, A., y Moely, B. (2012). Using learning communities to build faculty support for pedagogical innovation: A multi-campus study. *Journal of Higher Education, 83 (1),* 128-153.
Gregorutti, G. (2011). *Following the path: From teaching to research University*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
Ilon, L. (2010). Higher education responds to global economic dynamics. En L. M. Portnoi, V.D. Rust y S. S. Bagley (eds.), *Higher education, policy, and the global competition phenomenon*. New York: Palgrave Macmillan.
Kirwan, W. (2010). The 21st century: The century of the American research university. *Innovative Higher Education, 35,* 101-111.
Kronman, A. (2007). *Education's end: Why our colleges and universities have given up on the meaning of life*. New Haven, CT: Yale University Press.
Lapidus, J., Syverson, P., y Welch, S. (1995). Postgraduate research training in the United States. En S. Blume (ed.), *Research training present and future*. Paris, France: OECD Publication Service.
Lucas, C. (1996). *American higher education: A history*. New York, NY: St. Martin's Griffin.
Marginson, S., y Van der Wende, M. (2007). Top rank or to be ranked: The impact of global rankings in higher education. *Journal of Studies in International Education,* 11 (3/4), 306-329. DOI:10.1177/1028315307303544.
Metcalfe, A. S., y Fenwick, T. (2009). Knowledge for whose society? Knowledge production, higher education, and federal policy in Canada. *Higher Education, 57,* 209-225.
Ordorika, I. (2006). Educación superior y globalización: Las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios, 3 (5),* 31-47.
Peterson, C., y Seligman, M. (2004). *Character, strengths, and virtues. A handbook and classification.* New York, NY: Oxford University Press.
Powers, J. (2004). R&D funding sources and university technology transfer: What is stimulating universities to be more entrepreneurial? *Research in Higher Education, 45 (1),* 1-23.

Salmi, J. (2007). Autonomy from the state vs. responsiveness to markets. *Higher Education Policy,* 20, 223-242.
Sidhu, R. (2009). The "brand name" research university goes global. *Higher Education, 57,* 125- 140.
Slaughter, S., y Leslie, L. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Spanier, G. (2010). Creating adaptable universities. *Innovative Higher Education, 35,* 91-99.
Toakley, A. R. (2004). Globalization, sustainable development and universities. *Higher Education Policy, 17,* 311-324.
Veysey, L. (1970). *The emergence of the American university*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
Yang, R. (2003). Globalization and higher education development: A critical analysis. *International Review of Education, 49 (3-4),* 269-291.
Wade, A., y Demb, A. (2009). A conceptual model to explore faculty community engagement. *Michigan Journal of Community Service Learning, 15 (2),* 5-16.

Abstract

Searching for alternative management models for the latin american university

INTRODUCTION. The present study examines the relevance of university mission statements and how they have been interacting with the social demands throughout the history of higher education. **METHOD.** We explore the hypothesis that the recent development of a knowledge economy has strongly impacted universities that look for ways to produce and commercialize ideas. The increase in accreditation agencies and regional and international rankings have helped to reinforce these processes. This trend has created a situation where universities in Latin America that are more oriented towards teaching may be perceived as of lower quality and prestige. **RESULTS.** We find that many isomorphic mechanisms are pressing universities to align themselves with models that do not always correspond to their reality. In addition, this study highlights the excessive emphasis on faculty research productivity in detriment of ethical and values training that is key to have a successful professional development and an effective and well-adjusted implementation of any project. **DISCUSSION.** It is proposed that both public and private universities would do well to introduce an awareness of values among its students in important social dimensions such as ecology, community service and in general in the use of available resources so as not to negatively impact nature and society.

Key words: *Higher education, Institutional mission, Governance, Knowledge economy, Values, Latin America.*

Résumé

À la recherche de modèles alternatifs de gestion de l'Université en Amérique latine

INTRODUCTION. Cette étude commence par la description de l'importance que les diverses déclarations de missions universitaires ont eu et décrit comment les demandes sociales ont interagit tout au long de l'histoire de l'enseignement supérieur. **MÉTHODE.** L'hypothèse suivante est explorée : le développement récent d'une économie de la connaissance a puissamment influé sur une université

qui s'aligne sur la production et la commercialisation des idées. Cette tendance est encouragée par les systèmes d'accréditation en croissance et les rankings régionaux et internationaux. Ceci a eu pour conséquence que de nombreuses institutions tertiaires latino-américaines, ayant des missions orientées vers l'enseignement ou la formation de professionnels, soient vues comme étant de moindre qualité et prestige. **RÉSULTATS.** Nous trouvons que des mécanismes isomorphes font pression sur les institutions pour qu'elles s'ajustent sur des modèles, qui ne sont pas toujours adaptables aux universités. D'autre part, ce travail remarque que le surdimensionnement de la production de la connaissance a contribué à négliger la formation éthique et de valeurs qui sont essentielles pour le développement professionnel ou la mise en place réussie et balancée d'un projet. **DISCUSSION.** L'article propose qu'autant universités publiques comme privées feraient bien d'introduire la problématique des valeurs à ses étudiants en dimensions sociales importantes telles que l'écologie, service communautaire et, en général, l'utilisation des ressources accessibles qui ne nuisent négativement la nature et la société.

Mots clés: *L'enseignement supérieur, Mission institutionnelle, Gouvernance, Économie du savoir, Valeurs, L'Amérique latine.*

Perfil profesional del autor

Gustavo Gregorutti

Realiza actualmente una estancia de investigación en la Universidad de Humboldt, en Berlín, Alemania. Es catedrático en la Universidad de Montemorelos (México), ha trabajado como catedrático en varias universidades de Latinoamérica, así como Visiting Scholar en la Universidad de Pittsburgh. Sus temas de investigación están centrados en la educación superior privada de la región. Entre sus obras más recientes se destacan: *Flowing the Path from Teaching to Research University: Increasing Knowledge Productivity*. United Kingdom: Cambridge Scholars Publishing (2011).
Correo electrónico de contacto: grego@um.edu.mx

NEW MODES OF GOVERNANCE OF LATIN AMERICAN HIGHER EDUCATION: CHILE, ARGENTINA AND MEXICO

Nuevas formas de gobernanza en la educación superior latinoamericana: Chile, Argentina y México

MIGUEL ALEJANDRO GONZÁLEZ LEDESMA
Istituto Italiano di Scienze Umane/Scuola Normale Superiore di Pisa (Italia)

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66109

INTRODUCTION. Since the late eighties, Higher Education Systems (HES) have experienced a deep reform process, characterized by a profound redefinition of the role of the state with respect to HES, and by a significant change in the functions and objectives of Higher Education Institutions (HEI), in a context increasingly influenced by market demands. **METHOD.** Through a review of relevant literature comparing higher education reforms in several countries of Europe and Latin America, the author seeks to establish some levels of convergence. **RESULTS.** After thirty years, Latin American HES present two main trends: the growth and development of HE markets, and the emergence of new modes of governance. **DISCUSSION.** Some authors argue that the government has been exceeded, while others claim that its role has changed only qualitatively. The evidence shows that the government is not only still there, but continues to control the processes of transformation of higher education systems. The intention of this article is to stimulate policy debate on an issue that until now has been addressed from a technical perspective. It is necessary to consider some particular features of the region (demographic pressures, structural deficits, growth of for-profit HEIs), as well as the role of traditional and non traditional stakeholders in the HE policy arena.

Palabras clave: *Higher Education, Governance, Educational Reform, Government Role, Public Policy, Latin America.*

The theoretical puzzle of governance in Latin American higher education

We frequently find the word governance translated to Spanish as *gobernanza*, a term that is used as a synonym of "government" or in some cases, "ability to govern". In the realm of Higher Education (HE) research, there are more than a few papers which link this category to the capability of the government to determine the role of Higher Education Institutions (HEIs); or to the way in which HEIs organize themselves and determine their orientation with respect to the role attributed to this educational level. While

in the first case we see the prevalence of a systemic approach (*top-down*), in the second scenario, the analysis focuses on the configuration of the government at an institutional level (*bottom-up*). In Latin America, the evolution of the debate between both approaches has been complex at best, considering the chaotic, contradictory and often controversial nature which has accompanied the HE reform since the 1980's.

In Western literature, the term governance is not less problematical and clearly divides those who think that the traditional role of the government has been surpassed, from those who doubt weather or not the government has really lost its central place in the decision making process. It is clear that this division is also reflected in the interpretations of the changes in HE, although in this case, the question falls more specifically in the present (in)capacity of the government to determine the ends of the HES as well as the means to reach them. As in Europe, in Latin America the question about whether or not the State has lost its capacity and influence, has also been motive of controversy between all the parties involved in the matter of HE. However, as opposed to what happens in Europe, the debate in the region has been strongly influenced by the participation of international financial institutions (IFI) such as the World Bank (WB), the International Monetary Fund (IMF), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in determining educational policy.

From an institutional point of view, the transnational actors offer Latin American HESs an opportunity for regional coordination to develop common objectives. Brunner (2011) for example, defines the process of transformation in the administration of HEIs based on the recommendations of the OECD, in the sense of giving greater freedom to the capacity for institutional management (personnel recruitment, funding, etc.), in order to respond to an environment more and more determined by the market. For those inclined towards the systemic approach, the State is going through a complex capitulation process of its obligations in keystone areas of social welfare such as healthcare, education, regulation of labor, etc., giving place to an interpretation of the decision-making process which falls directly on the role of the market and the international agencies in charge of promote it (see Genteli, 1999).

The essential difference between the systemic and the institutional approach in the study of the governance of HE in Latin America moves around a few fundamental elements (see box 1): a) the direction of the analysis (top-down or bottom-up); b) the conceptual value that each approach assigns to governance, either as an issue which needs to be explained (*explicandum*), or as the explanation itself (*explicans*); c) the nature of the policy-change, that is, weather it is exogenous or endogenous; d) the criterion underlying the policy-making process, weather they are defined as a political matter or as measures of a rather technical type directed towards the achievement of certain results; e) the role of the government which, as I have suggested previously, is defined as either instrumental (for certain interests) or pragmatic (a stimulus of the environment); f) the relationship between the parties involved in the formulation of policies at the level of each HES, defined as hierarchical or of a coordinating nature; g) the relevance of each approach in the practice (outsider=of little relevance / insider= relevant), and lastly, h) the normative axis, weather it is oriented towards a greater intervention of the State or towards a greater relevance of the market.

Independently of the contributions of both approaches to the debate, the truth is that both sides have mostly obviated the discussion about the role of the government in the process of change. On one hand, after the display of the Structural Adjustment policies promoted by the Washington Consensus, it is clear that markets (or market behaviors) are not phenomena which stem out of nature, or a spontaneous

update of the system, since in every case, the deployment of the power and public authority of the State has been necessary to create them, develop them and reproduce them (Tickell & Kell, 2006). On the other hand the difficult economic situation in the region, has ended by discrediting the idea that, on their own, the market's organization schemes are capable of generating the necessary incentives for the emergence of a virtuous administration of public affairs (Fuentes, *et al.*, 2009).

What I have so far called *systemic approach*, represents a widely spread way —not being the only one— to analyze the transformation of HESs in the region. Essentially, it is a critical and descriptive approach, opposed to what I have termed the *institutional approach*, directly related to the concrete policies put in practice by governments, ministries of education and HEIs, and which is noticeably influenced by the theories of the New Public Management (NPM). In my opinion, even with its limitations, the systemic approach continues to have a much greater explanatory potential than the institutional one, particularly considering that the latter has focused basically in responding *how* HE is directed and not *why* or *by whom* (Kehm, 2011: 23).

Throughout the article I assume that the problem of governance from the governmental point of view, consists precisely on making universities behave as institutions, since that is a mandatory prerequisite to ensure that the HES as a whole, responds effectively to the needs of society and the public interest (Capano, 2011). Proceeding this way, not only rescales the question about the real weight of the actors involved in this decision-making process (whether they are traditional stakeholders or not) but also, in the light of the experience of the last decades, it is possible to analyze the redefinition of what is now understood as the "needs of society" and "public interest" or, in other words, which is the function of higher education and what role does it play in the face of society and economical development?

Models of governance of higher education from a systemic perspective

Burton R Clark (1983) is probably one of the thinkers who has had a greater impact on the way to analyze the issue of governance in HE in the last few years. Among his outstanding merits is the development of a theoretical model to study the governance of HE in Western countries, considering the interactions between the State, the market and the academic oligarchies. However, Clark's models presents some limitations when trying to explain recent changes on

Box 1. Systemic and institutional approach in the study of governance in Latina American HE

	Systemic approach	**Institutional approach**
Orientation	Top-down	Bottom-up
Understanding of governance	*Explicandum*	*Explicans*
Policy-change	Exogenous	Endogenous
Policy-making analysis	Political	Technical
Government role	Instrumental	Pragmatic
Relationship between actors	Hierarchy	Coordination
Practical relevance	Outsider	Insider
Normative guide	State oriented	Market oriented

HE. For many we are basically dealing with a mixture of a substantial loss in the capacity of the government to control HES, with an increasing participation of new actors in the policy arena. By contrast Capano (2011: 1625) states that the interpretation problem lies in thinking that *government* and *governance* are two poles of a sole *continuum*, whose gradation would imply multiple forms of governing and coordinating the process of policy elaboration. Instead, we are talking about two different concepts, founded on two substantially different assumptions: while "*Governance* refers to the possible ways in which policy actors combine to solve collective problems and thus to the ways in which the policy-making process is steered. *Government*, on the other hand, is one of the possible actors in systemic governance, and its role may vary considerably, depending on the context".

Based on Clark's typology, Capano proposes a spatial representation which accounts for the new configurations of the governance of HE, by overlapping the level of governmental specification of the means to be used, with the level of specification of the goals to achieve them (figure 1). The result is a typology which offers four possibilities of governance, each with its respective *policy* instruments: a) procedural mode, b) hierarchical mode; c) steering at a distance mode, and d) self-governing mode. While procedural and hierarchical governance represent the two *traditional* modalities where the government plays a protagonist part, in the last two modes, the government's participation is rather *indirect* (ibid: 1627-1728).

Traditional governance

Procedural mode. The State imposes strict procedural rules but gives the HEIs substantial autonomy. The parties involved in this configuration of governance have the freedom to choose their objectives, so far as they agree with the general objectives pursued by the governmental institutions. The central part in this case is played by the bureaucracy which has the discretionary faculty to establish privileged relationships with some of the groups of interest (the academic oligarchies are an emblematic example of this).

Hierarchical mode. This is a form of governance where the State completely determines the objectives of the universities and the means to reach them. The range of activities corresponding to the institutional administration is very limited, so as the level of influence of the stakeholders.

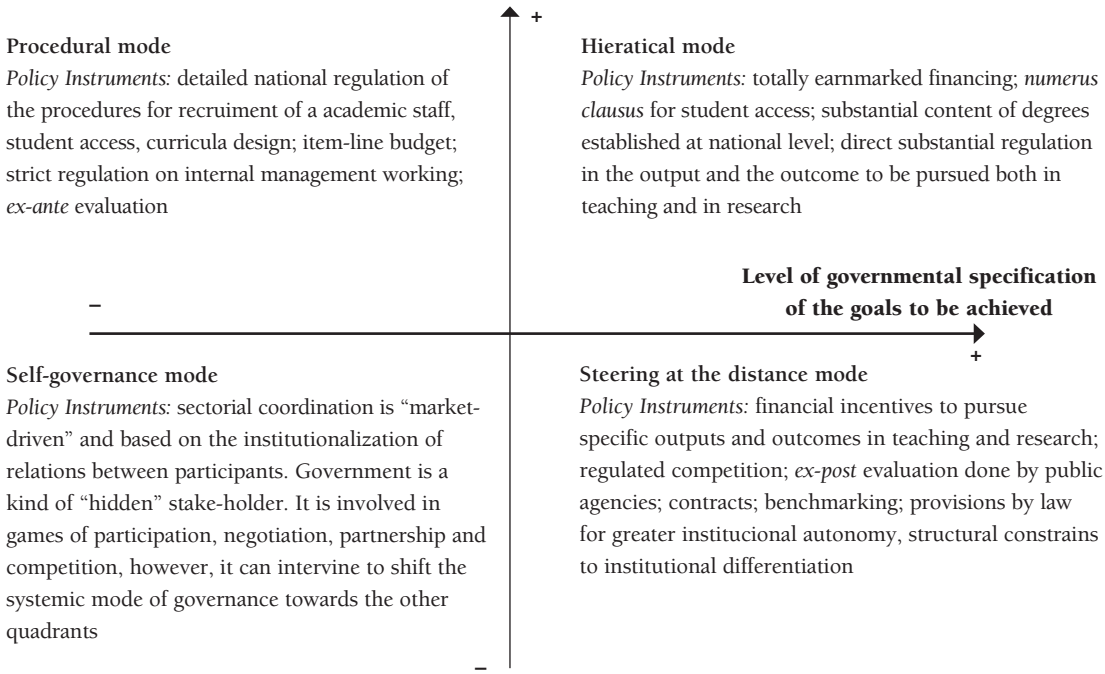
Indirect governance

Steering-at-a-distance mode. As in the other modalities, the government is strongly involved in the achievement of certain collective objectives pertaining HE but allows the parties to freely choose the means to accomplish them. However, the government focuses on the design of a series of strategies involving incentives to ensure that the parties accomplish these ends.

Self-governance mode. This configuration of governance is characterized by a government which gives the decision-making arena almost complete freedom. In this respect, it is assumed that the fundamental criteria for sector coordination is based on the institutionalization of the relationships between participants. Other than this, it is clear that the government reserves its right to "verticalize" the decision-making process if necessary.

To illustrate the empirical viability of this typology, Capano compares the changes in England, Germany, the Netherlands and Italy. The transformations are analyzed based on the three different aspects which have characterized the reform of HE in the past years: institutional autonomy and its governance; financing mechanisms of the HEIs, and evaluation of teaching and research. Broadly, the conclusion is that the HESs of this countries have moved from the procedural and self-governing modes towards

Types of systemic governance modes in Higher Education policy (Capano, 2011)



the hierarchical and steering-at-a-distance configurations of governance. While the transformation in England (from self-governing to hierarchical) and the Netherlands (from the procedural mode to the steering-at-a-distance mode) appears more complete; Germany and Italy show a trajectory which starts off with the procedural mode, but adopts features of the hierarchical and steering-at-a-distance modes, evidencing a hybrid configuration of governance (Capano, ibid: 1629-1636).

In addition to bringing the government back to the center of the stage, one of the merits of this analytical proposal is its explanatory potential beyond the normative load attempted to be imposed on the term *governance*. As Capano states, it is not a concept "necessarily positive: the new forms of governance may not always be the best ones, or the most effective and efficient; they might even be less democratic than the previous ones" (ibid 1939). Lastly, it is necessary to emphasize that the typology which I have referred to so far, is limited to the analysis of the new modalities of governance in Western countries. Beyond the obvious, we have to keep in mind that both Clark's and Capano's (2011) analysis, assume a series of conditions common to HESs of industrialized countries, such as the *massification* of HE; robust public *funding* as the initial condition, as well as social inequality levels considerably inferior to those found in Latin American countries.

In sum, the transformation of HE in industrialized countries has been built upon much more homogeneous and stable conditions. In Latin America, on the contrary, the formulation of policies for HE in the past years supposes a combination of structural problems that go way back, together with the difficulties derived from the reforms implemented in recent years. So

even taking into account the relevance of the Western categorizations about the subject at hand, it is necessary to consider the singularities of the region when thinking about the new forms of governance and the possible future trajectories.

A few considerations for the analysis of governance of HESs in Latin America

According to several authors (Geiger, 2004; Capano, 2011; Casanova, 2013), the HE reform in Europe was favored mainly by the financial crisis of the Welfare State; the growing importance of highly qualified human capital, as well as the complex process of conformation of the European Higher Education Area. The main modifications which have shaped the new configuration of European HESs have passed through the concession of a greater institutional administration on the government part, as well as the promotion of changes in the internal administration of the HEIs; the diversification of funding sources, and the *ex-post* evaluation of the quality of teaching and research (Capano, ibid: 1624-1625; Magalhaes and Amaral, 2009). However, the concrete experiences of each country complicate the scene, adding new elements which must also be addressed. These elements have to do with a) differences in velocity and depth of the changes at the systemic level*; b)* re-signification of the power of governments over the HEIs, and c) the interaction between the directional modalities at the national and transnational levels (Huisman, 2009: 2-3),

The reform in Latin America present multiple similarities with its Western homologous. From the mid 1980s up to the present, the systems of the region have experimented substantial changes in administrative, financial and quality control aspects, both for teaching and research. In general terms, we can say that Latin American HESs have moved from an absolutely public model to a mixed one, with constituting elements which remind us the mentioned *steering-at-the-distance* government. In the same sense, we can say that in order to explain the complexity of the process of change in the matter of governance in the region, it is also necessary to clear the questions presented by Huisman for the case of Western countries. Nevertheless, there are at least three differential elements which involve the government, the IFIs and the HEIs, that we must consider:

Structural deficit. The economical contingency established by the debt default crisis of the 1980's marked a turning point in the region. From the point of view of governments, the main concern back then was to face the huge burden of external debt, so the administration of education systems was reduced to the application of dramatic budget cut-backs. The result was a noticeable stagnation of HES, whose characteristics became the target for the promoters of modernization during the 1990's.

The participation of IFI. Along the nineties, expert groups from the WB, IMF and OECD to the countries of the region, made numerous visits concluding that the HESs suffered an efficiency, efficacy and productivity crisis (Gentili, 1999). From these elements, they formulated a series of recommendations in order to modernize their HES. Based on the experience of Western countries, the experts coincided in stressing the need to a) lighten public finances from the costs of HE; b) structure the administration of HEIs to face the growing lack of public resources; c) prepare them to respond effectively to the requirements of a productive environment based on a free market economy, and d) establish the conditions for creating a market of educational services.

University autonomy. In Latin America, university autonomy has been forged counter to the States, which have had very little influence in the internal decision-making process of the HEIs which enjoy an autonomous type of administration. This is a fundamental characteristic

Box 2. Evolution of the differential elements of HE governance in Latin America (1982-2010)

	1982-1999 (t 1)	2000-2010 (t 2)
Structural deficit	• Cutbacks in public spending	• Strategic investment of public spending • Conditioned financing for HE • Selective incentives
IFIs	• Conditioned loans (Top-down conditionals)	• Shared planning (Country-ownership model) • Coordination mechanisms • Policy communities
Autonomy	• Traditional self-governance • Strong influence of traditional stakeholders (professors, workers, students)	• Managerialism • Increased discretion management • Weakening of traditional stakeholders • New stakeholders

because, this order has been the condition of possibility for strengthening the traditional stakeholders, whose participation has been relevant for the decision-making process within their corresponding institutional contexts and, in some cases, at the national level, either as carriers of initiatives or as fierce opponents to changes proposed by governments or university authorities.

Many of the key factors necessary to understand the changes in governance of HE are found in the evolution of the mentioned elements between 1999 and 2010 (Box 2). In terms of structural deficit, the fiscal discipline characteristic of recessive periods of the Latin American economies, has given place to a policy of selective distribution of the budget for education, with the attention directed mainly to the basic level in detriment of mid and HES. The involvement of the IFI's has considerably changed in the past years, going from the familiar model of rescue loans in exchange for structural adjustments, to a model of shared planning. At an institutional level the traditional self-governance gave place to more managerial-oriented aproach to HEIs administration.

Main tendencies in the new governance of HE in the region: Chile, Argentina and Mexico

Chile, paradigm of modern governance?

From the beginning of the 1980's, the military government led by general Augusto Pinochet (1973-1990), promoted a radical reform of the whole educational system, in the turning context towards a free market economy, that this country was taking. In 1981, after the approval of the 1980 Constitution, the public budget directed to HE was virtually eliminated, at the same time as the largest universities were divided into small self-financed entities. The constitutional process was a differential factor with respect to the other authoritarian processes characteristic of the second half of the 20th century in the south of the American Continent, because Pinochet was the only *de facto* ruler in the region who managed to institutionalize the changes imposed by the military council under his charge, determining the policy of that country even after the return of democracy.

The State allowed private actors to determine the means and, to a lesser extent, the ends of the HES, not without ensuring that the system functioned as a whole. The "General Law of Universities", approved in 1981, set the grounds for the formal and orderly differentiation of the Chilean higher education system, based on three types of institutions: universities (traditional and private), professional institutes, and centers for technical-professional formation. These institutions offered programs which didn't compete with each other: universities continued to provide a wide variety of academic degrees (bachelor, masters and PhDs); professional institutes offered programs for obtaining professional certification in short cycles, and the centers for professional formation produced qualified workers after two years of instruction or less (Fried y Abuhabdam, 1991: 138).

In 1990, a few months before the Democratic Transition, Pinochet's government enacted the Constitutional Organic Law for Teaching (LOCE[1]). Through this law, the subsidizing role of the State was clearly defined, formalizing the distribution of complementary financial support (scholarships and student loans) and selective incentives, tied to the performance of educational institutions. On their part, HEIs were defined as non-profit, private-law corporations. The LOCE contemplated a series of policy instruments for the *ex-post* evaluation of the HES, among them, a National autonomous system for the certification and accreditation of HEIs; as well as the creation of various complementary organisms for evaluating the academic achievement of students, like the System for Measuring the Quality of Teaching (SIMCE[2]) and the National System for Evaluating the Performance of the Subsidized Educational Establishments (SNED[3]), directed to the teaching staff and the institutions themselves (Núñez, 2012; Manzi y Rossetti, 2004). In this context, the development of scientific research and graduate studies function under the logic of competitive budget.

The Chilean HES has reached important levels of enrollment (46.6%), an organized horizontal differentiation and the development of a National System for Innovation which is among the most efficient and competitive of the subcontinent; everything with a minimal impact on the public treasury. Obviously, these merits haven´t gone unnoticed for those promoting the reform in Latin America and it isn't strange that this system is presented as a role model for the rest of the countries in the region. Nevertheless, after little over twenty years, some of its constituting elements of the system have started to show serious signs of exhaustion, particularly aspects related to quality and financing issues.

For example, the stratification of HEIs with respect to the purchasing power of the students has vertically segmented the HES in terms of quality, so those who pay less receive a deficient education and vice versa. This situation is directly linked to the growth and expansion of private HEIs with no kind of State regulation. On the other hand, the high costs of HE in Chile induce the majority of low-resource students to use public and private financing in order to pay for their professional studies. In recent years, with the difficult economical situation, there is a growing number of graduates who cannot afford to pay their debts, creating an important source of pressure for the economic stability of the country.

The generalized discontent caused by this situation has favored the reactivation of traditional actors who had remained marginalized from the decision-making process, at least since the transitional period to democracy. Students are probably among the most active who since 2006 began to articulate a series of demands oriented towards guaranteeing a greater investment from the government for both, the financing of HE, and for improving the quality level (Urra, 2012). The last two administrations have responded partially to the demands of the students, imposing more control and requirements for private HEIs, together with a plan to modify

the State guarantee-credit system by changing it to a system run by a public organ, which gives scholarships and credits to all students excepting the wealthiest 10% (Atria, 2012).

Argentina: creating the conditions for a steering-at-a-distance government

Contrary to what happened in Chile, the military council which governed Argentina between 1976 and 1983 didn't achieve an "orderly" transition to democracy. The effects of the economical crisis of the 1980's, the disastrous result of the Malvina's War and the systematic violations to human rights, imposed a transition agenda on the military which didn't contemplate institutionalizing the government policies which they had imposed during their control of power.

During the dictatorship, the government intervened every university, for which thousands of students and professors were incarcerated, and many of them assassinated or disappeared, while many others turned to exile. As opposed to what was happening in the rest of the continent, the total number of students in HE fell 22% between 1976 and 1983, going from 430,024 to 337,998 (Fernández, 2002). The military government completely controlled Argentinian HE by means of the De Facto Law N. 22.207 which, among other things, stated that university authorities had to be appointed by the military and that the HES had to pursue the objectives established by "The Process".

The first democratic government, led by Raúl Alfonsín (1983-1989) eliminated the De Facto Law, restoring the legislation current up to 1966. In 1984, the Congress approved a series of measures for reinstating the Argentinian HES: it rehired hundreds of professors which had been fired by the military education authorities; it invited the exiled academics to return to their activities in the National universities, and it promoted an increase in enrollment. With these measures, between 1984 and 1990, the number of students in all the modes of tertiary education increased 65%, going from 443,400 to 679,400. In 1994, during the government of Carlos S. Menem, the regulatory frame of HE was made considerably more flexible, allowing the emergence of numerous private HEIs. However, despite these changes, in Fernández' words (Ibid: 29), there was still not a clear definition about HE and even less clear about its objectives.

Based on the recommendations of the international financing institutions, between 1995 and 2001 the Argentinian government promoted an ambitious reform of the system. One of the more relevant aspects of this reform was the inclusion of HE in the Constitution, so for the first time, the general objectives of public HEIs and their inclusion in the National Education System were clearly defined, at the same time as the creation and operation of private HEIs was regulated. In the same direction, we find the creation of several agencies for the *ex-post* evaluation of HEIs, staff and students (Mollis, 2007).

The Higher Education Law of 1995 authorized HEIs to define their own student admission, term and graduation policies; to determine the contracting and salary regime for the administration and teaching personnel, as well as authorizing the constitution of societies, foundations or other types of associations destined to support the financial management and institutional relations with the outside. On the other hand, without directly imposing the charge of fees and the selling of services, the government gave HEIs the faculty to freely establish their tariffs and other means of self-financing. However, up until today, and despite the programmed subsidy cut-backs, the biggest part of the HE budget comes from the government (Mollis, Ibid). Moreover, differently to the Chilean HES, higher education in Argentina presents a high degree of fragmentation which manifests itself in the apparent absence of a

common purpose for the whole system and the overlapping of functions, diplomas and contradictory objectives between university and non-university HEIs.

It is possible that this situation is also owed to the way in which the government configures itself at the institutional level, and to the role played by the actors within the HEIs in this country. Indeed, the whole system seems to indicate that the government has tried to promote the reform in an indirect way, giving greater freedom to HEIs in terms of institutional governance and financing; in addition to promoting the involvement of the private sector. However, there doesn't seem to be a correspondence in the ends that the institutional actors are setting for themselves and those pursued by the government at a formal level. This leads to believe that the actual configuration of governance of the Argentinian HES presents hybrid features, since it brings together policy instruments which are distinctive of the steering-at-a-distance mode with characteristics of the procedural mode, particularly the presence of strong university bureaucracies and their relationship with the academic oligarchies.

Mexico, a differentiated governance mode?

Well into the decade of 1980, the Mexican HES was defined by its limited differentiation and the absolute dependence of HEIs on the public budget. Private universities were scarce and mainly of a religious origin, with an educational offer directed exclusively to the elites. The hiring of academics, the creation of new programs and the division of public funding depended on political calculations and on the available resources. Every year, the HEIs mobilized unions, political organizations, professors and students in order to put pressure on the assignation of public funds by the government.

As in Argentina, the economic crisis of the 1980's was a decisive factor in preparing the grounds for the change in direction in matters of HE. In the case of Mexico, the lack of resources fractured the bases over which the relative stability of the system rested, creating a conflictive environment in which the traditional actors, mainly related to autonomous universities, played a leading role, both in the recessive and modernizing stages ($t1$ and $t2$, see box 2). One of the remarkable effects of the crisis is that without the need to reform any laws or formulate specific objectives, the budget cutback of the government ignited the implementation of fees for enrollment and services provided, in most universities around the country. It wasn't until a few years later, in the context of the Structural Adjustment policies, that the government specified with more clarity the objectives that HE should pursue, under the rules of a liberalized economy strongly based on competition.

Modernization was then defined in terms of the financial reforms, quality and the government at an institutional level, in accordance with the recommendations of the IFIs. However, the influence of the government in autonomous universities (spread over every state of the Federation) during the first half of the 1990's was scarce, so the new actions of the government were focused towards the basic level of education and the creation of new professionalizing and short-cycled HEIs around all the country (Rama, 2006). Parallel to this, the government decentralized the division of the budget, giving greater responsibility to the local governments of every state and municipality in financing HE.

During 1993, in the context of negotiations for the enforcement of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the government of Carlos Salinas reformed article 3 of the Constitution, making it more specific about the educational modes for which the State is responsible (preschool, primary and secondary levels). With this reform, the aim was to give private actors more certainty by recognizing their participation in the National Education System. In

the concrete case of HE, the involvement of the government is defined, not without ambiguities, in rather subsidiary terms, opening the door for direct and indirect financing of private HEIs, which by then were going through a noticeable growth process.

The new private institutions offered a wide range of bachelor programs and training courses, economically more accessible for a greater percentage of the population. In contrast with the Argentinian case, this type of institutions have received strong support from the Mexican government, because it was considered that with their participation in the total educational coverage, they would eventually surpass the coverage of public HEIs. However, the demand for private education is conditioned to the economic situation of its potential clients and both the 1995 and the most recent 2008 crises have changed the previsions for the potential growth of the sector, which presently reaches ≥ 30% of the total enrollment (Aboites, 2003).

If we think about Mexican HES governance, keeping in mind Capano's typology, it is possible to notice that the influence of the government in determining the ends and means of the system is of a hybrid type. Before the modernization and differentiation of the system, HEIs seemed to effectively correspond to a particular version of the procedural mode of governance, although the independence of autonomous universities was considerably greater than in other types of institutions. However, after the diversification of the system, there's an insinuated trajectory towards the hierarchical model in the case of the new Technological Institutes, and towards the steering-at-a-distance model for the case of autonomous universities and the wide range of private institutions spread throughout the country. In this sense, the government directly controls a good part of the HES, letting autonomous institutions decide for themselves the means to use, although it uses financial restrictions and selective incentives to direct them towards the established ends.

Final notes

Up to this point I have mentioned some of the outstanding tendencies which give meaning to the new forms of governance of higher education in Latin America. It seems valid to venture the hypothesis that the trajectory of the HESs analyzed tends to lean towards the hierarchical or steering-at-a-distance modes of governance, just as Capano states while having in mind the Western experience. This is not surprising considering the characteristics and direction of the that HE policies are global in nature (Texeira *et al.*, 2004: XIII). Nonetheless, the comparative exercise becomes more complex when considering the diversity of outcomes which have emerged from the, apparently similar inputs. After a few decades of profound change in matters of financing, institutional government and evaluation strategies, the diversity of concrete experiences in each case contradict the idea that the direction of the reform is univocal. The evidence shows that for every situation, the decision-making context counts, not only as a mandatory reference frame for the design of the reform, but also as the potential ground for the constant redefinition of the objectives pursued.

Higher education in Latin America is a matter which attracts a lot of interest and not rarely provokes strong arguments. This isn't casual if we keep in mind that it is a very active policy sector, where there is a constant definition of fundamental matters. One of the stronger tensions and the most important, has to do precisely with the role of the State towards education in general. The debate, still strongly determined by the tensions between the supporters of increased intervention and those who think it should be limited to fulfilling a marginal role. Throughout the present paper, I've attempted to give more elements to show that the government is "still there" and that the new modes of governance of HE should lead us to question as emphatically, *how* it is governed as well as *why* and *by whom*. In the specific case of Latin America however, it is necessary to pay

special attention to the role of the different actors, specifically those of international relevance, the autonomous HEIs and the renewed capacity for action of the traditional actors. Taking into account these elements, together with the particular characteristics in which HE is functioning in the region, we will be in a position to contribute to the wider theoretical debate about governance from a of Public Policy perspective.

Notes

[1] Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

[2] Sistema de Medición de Calidad de la Enseñanza.

[3] Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados.

Bibliography

Aboites, H. (2003). Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial. En M. Mollis (ed.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.

Atria, F. (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago de Chile: Catalonis/CIPER.

Bonal, X. (2002). Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina, *Revista Mexicana de Sociología, 64 (3),* 3-35.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación, 335,* 137-159.

Capano, G. (2011). Government continues to do its job: a comparative study of governance shifts in the higher education sector, *Public Administration, 89 (4),* 1622-1642.

Casanova, H. (2013). *El gobierno de la universidad en España*. La Coruña: Netbiblo.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

Fernández, N. (2002). *La educación superior en Argentina.* Caracas: UNESCO-IESALC.

Fried, B., and Abuhadba, M. (1991). Reforms in Higher Education: The Case of Chile in the 1980's, *Higher Education*, *21 (2),* 137-149.

Fuentes, G., Güemes, C., and Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la administración pública, *Revista Enfoques, VII (11),* 57-86.

Geiger, R. L. (2004). Market Coordination in United States Higher Education. En D. Dill, B. Jongbloed and P. Teixeira (eds.), *Markets in Higher Education-Mature Economies* (161-184). Dordrecht. The Netherlands: Kluwer.

Gentili, P. (1999). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. *Revista Archipiélago, 29,* 56-65.

González-Casanova, P. (2001). *La universidad necesaria en el siglo XXI*. México: ERA.

Huisman, J. (ed.) (2009). *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination.* New York: Routledge.

Kehm, B. (2011). *La gobernanza en la enseñanza superior*. Barcelona: Octaedro / ICE-UB.

Kent, R. (2005). The Changing role of the State in Mexican higher education: From the crisis of ineffectual populism to new form of system coordination. En A. Gornitzka, M. Kogan and A. Amaral

(eds.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*. New York: Springer.
Magalhes, M., y Amaral, A. (2009). Mapping out Discourses on Higher Education Governance. En J. Huisman (ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*. New York: Routledge, 182-197.
Manzi, J., and Rossetti, J. (2004). La evaluación educacional en Chile: antecedentes y desarrollo reciente, *Persona y Sociedad, XVIII (3),* 221-242.
Mollis, M. (2008). Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio, *Revista da Avaliação da Educação Superior, 13 (2),* 509-532.
Núñez, D. (2012). Proyecciones políticas del movimiento social por la educación en Chile. *Colección OSAL*, *XIII (31)*.
Peck, J., and Wai-cung, Y. H. (eds.) (2005). *Remaking the Global Economy*. UK: SAGE.
Rama, C. (ed.) (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
Shahjhan, R. A. (2012). The roles of International Organizations (IOs) in Globalizing Higher Education Policy. En J. C. Smart y M. B. Paulsen (eds.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research* 27. New York: Springer.
Urra, R. (2012). La movilización estudiantil chilena en 2011: una cronología. *Colección OSAL*, *XIII (31)*.

Resumen

Nuevas Formas de gobernanza en la educación superior latinoamericana. Los casos de Chile, Argentina y México

INTRODUCCIÓN. Desde finales de los años ochenta, los sistemas de educación superior (SES) han experimentado un profundo proceso de reforma, caracterizado por importante redefinición del papel del Estado con respecto a los SES, así como por cambios sustantivos en las funciones y objetivos de las Instituciones de Educación Superior (IES), todo ello en un contexto influenciado por las exigencias del mercado. **MÉTODO.** Mediante una revisión de la bibliografía pertinente se comparan reformas de educación superior en varios países de Europa y América Latina, buscando establecer niveles de convergencia. **RESULTADOS.** Después de treinta años, es posible observar dos tendencias principales en los SES de la región latinoamericana: el crecimiento y el desarrollo de mercados de educación superior, y el surgimiento de nuevas modalidades de gobernanza de los SES. **DISCUSIÓN.** Algunos autores sostienen que el gobierno ha sido rebasado, mientras que otros afirman que este solo ha experimentado un cambio de tipo cualitativo. Las evidencias demuestran que el gobierno no solo sigue estando ahí, sino que sigue al mando de los procesos de transformación de los sistemas de educación superior. La intención del presente artículo es estimular el debate político sobre una cuestión que hasta ahora ha sido abordada desde una perspectiva más bien técnica. Es necesario considerar algunos rasgos específicos de la región (las presiones demográficas, el déficit estructural, el crecimiento de las instituciones de educación superior privadas), así como el creciente papel de los nuevos actores de la educación superior.

Palabras clave: *Educación superior, Gobernanza, Reforma educativa, Papel del Gobierno, Política pública, América Latina.*

Résumé

Les nouvelles formes de gouvernement dans l'enseignement supérieur latino-américain. Le cas du Chili, l'Argentine et le Mexique.

INTRODUCTION. Depuis la fin des années quatre-vingt, les systèmes d'enseignement supérieur (SES) ont connu un processus de réforme, caractérisé par une profonde redéfinition du rôle de l' État en matière de SES, et par un changement dans les fonctions et les objectifs des établissements d'enseignement supérieur (EES), dans un contexte de plus en plus influencé par les demandes du marché. **MÉTHODE**. Grâce à une révision de la bibliographie pertinente, on compare les réformes de l'enseignement supérieur dans plusieurs pays d'Europe et de l'Amérique latine, en recherchant définir les niveaux de convergence. **RÉSULTATS.** Après trente ans, c'est possible observer deux grandes tendances dans le SES en Amérique latine: a) la croissance et le développement des marchés d'enseignement supérieur, et b) l'émergence de nouveaux modes de gouvernance des SES. **DISCUSSION.** Quelques auteurs projettent que le gouvernement a été dépassé, alors que d'autres affirment qu'il a seulement expérimenté un changement de type qualitatif. Les preuves empiriques montrent que, en effet, le gouvernement n'est pas seulement là «mais reste également en charge". Le but de ce document est de stimuler le débat politique sur une question qui a été principalement abordée dans une perspective plus technique jusqu'à présent.

Mots clés: *L'enseignement supérieur, Gouvernance, Rôle du Gouvernement, Politiques publiques, L'Amérique latine.*

Perfil profesional del autor

Miguel Alejandro González Ledesma

Ph. D. candidate in Political Science at the Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM) of the Scuola Normale Superiore de Pisa in Florence, Italy, where he specializes in Public Policy. He has a scholarship awarded by the CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), of Mexico. His research focuses on higher education in Latin America, especially in matters of governance, funding quality assurance and student movements.
Correo electrónico de contacto: alejandro.gonzalez@sumitalia.it

UNIVERSIDAD, POLÍTICA Y GOBIERNO: VERTIENTES DE INTERPRETACIÓN Y PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

University, politics and government: approaches to interpretation and perspectives on analysis

HUGO CASANOVA CARDIEL
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
Universidad Nacional Autónoma de México

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66110

INTRODUCCIÓN. Los crecientes desafíos y transformaciones de los sistemas e instituciones de educación superior han puesto de relieve la alta significación de su gobierno. Se reconoce que las modificaciones experimentadas en las universidades últimamente han generado efectos importantes en sus instancias y procesos de decisión. Tales efectos han potenciado el interés académico y práctico sobre ese ángulo estratégico de la organización universitaria. **MÉTODO.** En este texto se aborda el tema del gobierno de la universidad como objeto de estudio. Mediante una selección y análisis de la bibliografía relevante al tema, se revisan algunas corrientes de pensamiento que han abordado su problemática a partir de los años setenta, en particular en Estados Unidos y Europa. **RESULTADOS.** Se describen, a grandes trazos, las contribuciones más significativas de tales corrientes así como las categorías de análisis y los modelos de interpretación propuestos. Se establecen las principales líneas de continuidad y cambio en el debate. **DISCUSIÓN.** Se reflexiona en torno a las condiciones actuales y los retos discernibles para el entendimiento de las relaciones del campo universitario, en los niveles del sistema e instituciones, con los procesos de orden político que inciden sobre el ejercicio de la autoridad, la orientación y el control de la universidad contemporánea.

Palabras clave: *Gobierno, Universidades, Educación superior, Política, Análisis de tendencias, Nueva gerencia pública.*

El gobierno universitario como objeto de estudio

En las últimas décadas, una renovada pauta de expansión y diversificación caracteriza la dinámica de transformación de la mayoría de los sistemas de educación superior, rasgo que comparten los países de mayor desarrollo con las economías emergentes. En ese marco, se han desplegado múltiples cambios en las estructuras académicas y organizacionales que abarcan prácticamente todos los ángulos y niveles tanto sistémicos como institucionales. Entre estos, destacan los procesos de diversificación de instituciones,

funciones y fuentes de financiamiento; la creciente presencia de la inversión privada; el desarrollo de alianzas entre universidades, corporaciones y entidades gubernamentales o ciudadanas; la convergencia y el isomorfismo de modelos educativos y organizacionales; la internacionalización del currículum y la movilidad de estudiantes y profesores; la implantación de nuevos esquemas y modalidades de gobierno y gestión; la evaluación del desempeño individual e institucional; la generalización de plataformas de aseguramiento de la calidad; la flexibilización del currículo universitario; así como el desarrollo de modelos educativos centrados en el aprendizaje y orientados hacia la adquisición de competencias profesionales.

Las tendencias enumeradas se pueden sintetizar en tres grandes vectores de cambio: la creciente importancia de la formación profesional especializada y de la investigación universitaria como factores del desarrollo social y la competitividad económica; las demandas educativas crecientes, tanto del sector productivo como de la población; los movimientos de adaptación de los sistemas e instituciones de educación superior a los retos del contexto global. La constatación de tales corrientes abre a la reflexión una pregunta elemental: ¿cómo se enfrentan las instituciones universitarias al doble reto de mantener vivos los elementos y valores constitutivos de su identidad cultural y, a la vez, resolver las presiones y exigencias que impone el nuevo contexto económico, político y social en el que están insertas? La respuesta a ese dilema cruza necesariamente por aquella dimensión en la que son procesadas las decisiones fundamentales en torno al balance de permanencia y cambio de la propuesta universitaria, es decir, la dimensión del gobierno universitario. En tal sentido, en este texto se ofrece una interpretación analítica sobre las grandes líneas conceptuales que hoy definen dicho campo y cuya reflexión hemos abordado en diversas obras de nuestra autoría, tales como *Managing Higher Education. Introduction* (Grözinger y Rodríguez, 2007) y *El gobierno de la universidad en España* (Casanova, 2012).

Gobierno, gobernabilidad, gobernanza. Precisiones terminológicas

Con respecto a las denominaciones con que se alude a los procesos de decisión en la educación superior, conviene detenerse en su variedad y relativa ambigüedad semántica. Conceptos como administración universitaria, gestión universitaria, administración académica, política y políticas universitarias, así como gobierno universitario —que es la opción asumida en este ensayo— ilustran la diversidad de enfoques y énfasis analíticos. Por una parte, los términos administración, gestión y dirección han remitido tradicionalmente a procesos de orden instrumental que tienen lugar en el plano de la construcción y ejecución de las decisiones universitarias (Casanova, 2012). Por otra, con el concepto de política (*politics*) aplicado al campo educativo superior, se refieren de manera principal los conflictos, negociaciones y compromisos que se generan entre grupos de interés presentes en la universidad, mientras que con el término de políticas (*policy*) se alude a los programas de acción definidos bajo la nomenclatura de medios y objetivos, o más recientemente, a la terminología de misión, visión, estrategia y resultados.

En este trabajo hemos optado por la noción de gobierno universitario porque, además de ser una expresión presente en la tradición de las ciencias sociales, ha sido utilizada en la pedagogía de lengua española y en la historiografía universitaria. No obstante, conviene destacar que, en años recientes, los alcances del término gobierno han sido objeto de discusión teórica y se han contrastado con otros como gobernabilidad, gobernanza y gobernación. Sin entrar en un debate que desborda los alcances de este texto, baste señalar el acuerdo para aludir a la gobernabilidad como la capacidad de dirección eficiente, legítima y con la participación de la comunidad para la construcción e implantación de las decisiones. Acerca de la gobernanza, distintos autores señalan que tal concepto, como el de gobernación, alude a una modalidad de dirección de la sociedad más cooperativa y menos jerárquica, así como a una

estructura técnico-institucional que en su definición da cabida de manera clara a diversos actores y sectores sociales, públicos y privados (Brunner, 2011).

También es útil una previsión conceptual relativa al uso del término *university governance* de la lengua inglesa, que en este texto es tomado como equivalente al de gobierno universitario, y no al de gobernanza sugerido por su fonética. En la literatura anglosajona, *university governance* refiere de manera más concisa a los factores y procesos que describe el concepto genérico de *gobierno universitario* en español. En todo caso, aunque reconociendo la afirmación de Neave (2001), quien señala que el término de *governance* se encuentra muy lejos de tener un carácter universal: "Governance: a far from universal term", no se pone aquí en duda su creciente presencia en los más diversos campos institucionales, incluso el universitario.

Surgimiento y primeros desarrollos del enfoque multidimensional

En los años sesenta del siglo pasado, el incipiente campo de estudios sobre la educación superior y la universidad, incorporó a su temática la comprensión de los procesos de dirección académica y administrativa, así como la problemática relativa al dominio y control político en las universidades (Casanova, 2012). En forma paralela a su propio ejercicio, las formas del gobierno universitario cobraron creciente interés como objeto de estudio, siendo originalmente abordado desde la perspectiva de la administración educativa. Pero en el mismo contexto habrían de surgir importantes cuestionamientos a la visión determinista de la administración de la educación, logrando plantear una posición alternativa y, lo más importante, un campo de debate en que se confrontarían perspectivas conceptuales y prácticas sobre las estructuras y dinámicas del gobierno universitario.

Carentes de una reflexión crítica acerca de su aplicabilidad al campo educativo, los estudios de administración educativa asumieron la perspectiva de la gestión empresarial, respondiendo en su evolución y desarrollo a las características de ese marco de referencia (Sander, 1989). En otra vertiente, la administración de la educación sería interpretada con base en la fallida contraposición entre política y administración, que había caracterizado a la interpretación clásica de la Administración pública (Guerrero, 1981; Lynn, 2008), e ignorando la naturaleza eminentemente política de la Administración pública ya planteada desde la primera mitad del siglo XX por autores como Dahl (1947) y Gaus (1950).

La dinámica política de finales de los sesenta llamaría la atención sobre el tema desde el emergente campo de estudios sobre la educación superior. A los fenómenos de masificación y diversificación, principalmente en Europa y Norteamérica, se sumaría la crisis política entre el sector universitario y el gubernamental de finales del decenio. La creciente racionalización de los procesos de dirección universitaria, así como la efervescencia política y las demandas estudiantiles por contar con espacios de participación en las decisiones, generó el surgimiento de nuevas reflexiones académicas acerca del gobierno universitario. Daniel Bell (1971) refiriéndose a la universidad estadounidense de principios de la década de los setenta, planteaba que la problemática del gobierno universitario solo sería superada con la resolución de la crisis de legitimidad de la institución, la cual perdía definición ante las demandas de su entorno.

La efervescencia de finales de los sesenta dio lugar en los años siguientes a profundas transformaciones en los sistemas de educación superior. Sobre el ámbito estadounidense, Clark Kerr (1991) puntualiza los siguientes procesos: una gran politización del *campus*, que incluye la movilización académica y estudiantil en torno a demandas de incidencia en el gobierno universitario; puesta en cuestión de la concentración de poder de mando en las figuras de presidencia y cuerpo directivo (*board of trustees*); o la de reformas académicas para enfrentar la crítica de las

nuevas generaciones sobre la obsolescencia y rigidez de los procesos formativos en las universidades; experimentación de fórmulas para enfrentar las desigualdades sociales en el acceso a la universidad; generalización de mecanismos de coordinación de alcance nacional, regional y estatal.

En función de la dinámica desencadenada en los años setenta, los estudios sobre el gobierno universitario tomarán las dimensiones política y cultural no solo como marco de referencia, sino como elementos esenciales de análisis. Tanto los trabajos que desde su propia perspectiva disciplinaria abordan la temática educativa superior, como los que abogan por un campo independiente, habrán de incorporar la dualidad política y administrativa que implica el gobierno de las instituciones universitarias (Van de Graaff *et al*., 1978; Hardy, 1990). Tales enfoques considerarán el entorno cultural y reflexionarán sobre las formas simbólicas radicadas en los espacios de decisión. Un claro ejemplo del giro conceptual está representado por la atención que brindan sociólogos como Pierre Bourdieu (1984) en Francia y Randall Collins (1978) en Estados Unidos a los procesos de acción intersubjetiva que ocurren en el espacio universitario. Gradualmente, el cambio de perspectiva desdibujaría la idea canónica de comunidad universitaria, en el sentido de una supuesta adscripción colectiva a los valores y reglas de la tradición universitaria, para abrir paso a la consideración de los debates y disputas por el control de las decisiones y la orientación de los cambios.

A partir de los setenta, el campo de estudios sobre el gobierno universitario registra un importante crecimiento. En 1971, Baldridge publica dos libros con gran influencia en el estudio del tema. El primero es *Academic governance: Research on Institutional Politics and Decision Making,* en cuya introducción se plantea una tipología de modelos —burocrático, colegiado y político— que se ha constituido en una referencia ineludible en el estudio del gobierno universitario (Baldridge, 1971a). El segundo es *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*, en el que Baldridge propone una perspectiva que busca conjugar los elementos políticos y organizacionales que convergen en torno a la problemática del gobierno universitario (Baldridge, 1971b). Las contribuciones del autor abrieron paso a perspectivas de mayor complejidad y profundidad analítica —Brian Pusser las llama modelos multidimensionales— que proponen incorporar tanto dimensiones internas, externas y contextuales de las instituciones, como vertientes políticas, económicas, sociológicas y culturales en función de su incidencia sobre el gobierno universitario (Pusser, 2003).

En esa década tendrá un impacto notable, principalmente en el terreno práctico de las universidades y en particular del gobierno universitario, la obra de la Comisión Carnegie sobre Educación Superior y el Consejo Carnegie sobre Estudios Políticos de la Educación Superior. Sobre la magnitud e importancia de tal obra, comenta Arthur Levine: "entre 1967 y 1980 la Comisión y el Consejo produjeron 175 volúmenes (que constituyen) el cuerpo más importante de literatura analítica y descriptiva sobre la educación superior en Norteamérica que jamás se haya producido" (1993: xiii).

También en los setenta se inicia en Europa el despliegue de un amplio programa de investigación y desarrollo para apoyar fórmulas de planificación y gestión de los sistemas e instituciones de educación superior. Bajo la denominación *Programme on Institutional Management in Higher Education* (IMHE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) impulsó la iniciativa, primero a través del Centro para la Investigación y el Desarrollo Educativo (CERI), establecido en 1969, más adelante como un proyecto descentralizado a cargo de la Secretaría General del organismo, y finalmente como un programa de la Dirección de Educación y Formación. Desde su lanzamiento, el IMHE opera como un foro continuo para el debate europeo en temas de política de educación

superior y como un espacio para la difusión de ideas y perspectivas en la materia.

Frans van Vught sitúa hacia la segunda mitad del decenio el desarrollo de nuevas aproximaciones analíticas que estudian principalmente los procesos de toma de decisiones (Van Vught, 1992). Desde la sociología, los análisis tienden a ubicarse en la dimensión organizacional de la universidad. En ese terreno, las contribuciones de Burton Clark acerca de la organización y el gobierno de las universidades tienen una presencia central. Sus trabajos, en los ochenta, sistematizan una propuesta multidimensional para el análisis de los niveles y formas de autoridad en la organización y gobierno de la educación superior. A distancia de las perspectivas sustentadas en las teorías de la Administración, la ciencia política o el análisis normativo, el proyecto de Clark se ubica en las tendencias renovadoras del funcionalismo clásico. Los planteamientos del autor acerca de los niveles y formas de autoridad de la educación superior constituirán un referente obligado en el campo de estudios referido. Según Clark (1983), los modelos de gobierno expresan diferentes formas de autoridad, se manifiestan en varios niveles de la organización y conforman al sistema educativo superior: gobierno nacional, gobierno local, multicampus o conjunto de universidades, universidad o institución, escuela/facultad, departamento o cátedra. En cuanto a las formas de autoridad académica, Clark incluye una gama de alternativas basadas en las disciplinas, la institución y el sistema.

No podría dejar de mencionarse la enorme significación que tuvo la perspectiva comparada en la interpretación de los procesos del gobierno universitario. Nuevamente es Clark (1983) quien alude a tres formas fundamentales del ejercicio de autoridad en el nivel internacional: europeo continental, que combina la autoridad de la corporación de profesores con la burocracia estatal; británico, que da cabida a la autoridad de la corporación de los profesores con una modesta influencia de los comités de supervisión (*trustees*) y de los administradores; y estadounidense, que mezcla una mayor autoridad de los profesores frente a los influyentes comités de supervisión y la administración. La perspectiva de comparación internacional se enriquecerá por los programas de investigación desarrollados, entre otros, por Philip G. Altbach (Altbach y Kelly, 1985) en Estados Unidos y Ulrich Teichler (1988) en Alemania.

En Inglaterra, la obra de Tony Becher y Maurice Kogan (1978) sobre los procesos y estructuras de la educación superior, apoyada más en enfoques de teoría política que de sociología de las organizaciones, aportó una perspectiva sistémica para el análisis de las relaciones entre las instituciones universitarias y el poder. Por otra parte, en Europa y América Latina, el enfoque comparado adquirió una importante presencia merced a los trabajos de Guy Neave, Christine Musselin, Frans van Vught, José Ginés Mora, Simon Schuartzman y José Joaquín Brunner, entre otros.

Aportaciones del nuevo institucionalismo

En 1984, James G. March y Johan P. Olsen publicaron el artículo "The New Institucionalism: Organizational Factors in Political Life". El texto sistematiza las limitaciones de los enfoques convencionales en el análisis político de las organizaciones; propone una caracterización del núcleo conceptual de las múltiples corrientes que confluyen en la perspectiva neoinstitucional; y establece el tipo de contribuciones teóricas que renuevan la visión sobre la relación entre política y organizaciones. Los autores señalan, como principales déficits explicativos en las tradiciones políticas y sociológicas en teoría de las organizaciones: a) una limitada atención al contexto, b) el reduccionismo de entender el fenómeno político como consecuencia agregada de comportamientos individuales; c) el utilitarismo de suponer la acción social como producto exclusivo del logro de intereses; d) la visión funcionalista de entender la historia como una

secuencia de equilibrios sociales; e) el instrumentalismo de definir la toma de decisiones y la inversión de recursos como las únicas motivaciones de la vida política.

Tras reconocer que la perspectiva del nuevo institucionalismo proviene de varias disciplinas sociales y que en modo alguno comporta una visión unificada acerca de la acción social, o sobre la racionalidad de los procesos económicos, políticos o culturales, March y Olsen (1984) proponen un conjunto de ideas que, a su entender, distinguen al nuevo del viejo institucionalismo y que implican importantes retos en la renovación del análisis político de los sistemas y las organizaciones. En ese sentido, señalan que las corrientes del nuevo institucionalismo: desenfatizan la dependencia de la esfera política del sustrato social, apuntando hacia una interdependencia entre dos ámbitos con relativa autonomía; desenfatizan la primacía de los micro procesos y las historias de eficiencia en favor de la atención a los procesos complejos y las historias de ineficiencia; desenfatizan, por último, las metáforas de la elección y la inversión racional en favor de otras lógicas de acción social, dando relieve a la importancia de la acción significativa y simbólica. Los autores señalan, asimismo, que las corrientes del nuevo institucionalismo consiguen romper la idea tradicional de un orden sociopolítico unificado, basado en normas y valores e intereses en que coinciden, o en todo caso negocian, los actores individuales y colectivos. En lugar de esta idea simplificadora, la perspectiva neoinstitucional identifica la presencia simultánea de varios órdenes: histórico, temporal, endógeno, normativo, demográfico y simbólico.

En 1991 vio la luz la antología de los sociólogos Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio titulada *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. El volumen está dedicado a una sola de las vertientes de la perspectiva neoinstitucionalista, aquella que centra su atención en el análisis sociológico de las organizaciones y el cambio institucional. Powell y Dimaggio hacen notar en el estudio introductorio que, a diferencia de otros campos disciplinarios, en sociología hay un eje de continuidad entre el institucionalismo clásico de Durkheim y Weber, las corrientes de sociología cualitativa, fenomenológica y cultural y las aportaciones contemporáneas de integración de niveles analíticos, como es el caso de los sociólogos Randall Collins, Anthony Giddens o Pierre Bourdieu. En todo caso, la línea de demarcación entre nuevo y antiguo institucionalismo es más tenue que la que puede trazarse en campos tales como la ciencia política y la economía.

Las dos obras referidas, además de visibilizar una corriente de análisis emergente, contribuyeron a identificar trabajos precursores de la misma, así como a incentivar el propio desarrollo de la corriente. Así, por ejemplo, se ubicaron dentro de la vertiente que conduciría al nuevo institucionalismo en los estudios de la organización universitaria los trabajos de Cohen, March y Olsen (1972) y de Cohen y March (1974) que planteaban una serie de rasgos específicos del gobierno universitario, que definían la originalidad de estas organizaciones con respecto a las burocracias gubernamentales o las empresas. Para estos autores el gobierno de las universidades se caracteriza por tres rasgos básicos: una fuerte ambigüedad de preferencias, una tecnología indeterminada o poco dominada, y una fluida participación en la toma de decisiones (Solís y López, 2000). En la misma tesitura, el trabajo de Karl E. Weick (1976) caracteriza a las organizaciones educativas como sistemas de acoplamiento laxo (*loosely coupled systems*).

En un balance de aportaciones y límites del nuevo institucionalismo publicado en 2006, March y Olsen destacan la notable influencia del enfoque para concentrar atención en temas tales como el cambio institucional, el papel de los actores en la configuración de agendas y estructuras formales, la consideración y el cálculo de los costos de transacción para validar las opciones de transformación, el carácter contingente de las decisiones en el plano de la organización, entre otros aspectos. También subrayan la persistencia de problemas insuficientemente abordados o explicados

como, por ejemplo, los factores que explican la estabilidad de determinadas estructuras, el papel de la resistencia al cambio en los procesos de transformación política, o la predicción de la dirección que puede asumir determinada dinámica sociopolítica en una coyuntura dada (March y Olsen, 2006).

Las ideas del nuevo institucionalismo serían acogidas con interés en el área de estudios sobre el gobierno universitario en el marco de las transformaciones, cuantitativas y cualitativas, de los sistemas nacionales que se habrían de experimentar en la transición finisecular, uno de cuyos escenarios más importantes sería la configuración del Espacio Europeo de la Educación Superior en la primera década del siglo XXI.

Algunas tendencias contemporáneas en el análisis del gobierno universitario

Desde finales de los noventa y a lo largo de la primera década del siglo XXI, las instituciones universitarias han enfrentado un complejo entorno que ha dado lugar a un nuevo conjunto de demandas y tensiones hacia su propio campo directivo. Tales demandas, que involucran a los diversos componentes del gobierno —figuras unipersonales y colegiadas, estructuras organizativas, procesos y políticas— se han relacionado, incluso, con el replanteamiento de los fines y objetivos de las instituciones de educación superior. El nuevo escenario se ve definido por los reacomodos y tensiones de las fuerzas concurrentes de la universidad contemporánea: el Estado, el mercado y la academia. Aunque tales fuerzas, en tensión y movimiento constante, ejercen efectos específicos sobre los muy diversos sistemas universitarios, es posible identificar tres tendencias de orden general: el fortalecimiento del Estado, el ascenso del mercado y el declive del poder académico.

Partiendo de la sistematización que proponen Bleikie y Kogan (2007), es posible aludir a un nuevo escenario en el que se desenvuelve el gobierno universitario: a) el fortalecimiento del Estado, el cual refrenda su papel central en la definición de los objetivos y las modalidades de articulación y desarrollo de la universidad; b) el ascenso del *management* universitario, que genera una fuerte tensión entre la legitimidad académica de las decisiones y la legitimidad que proporciona la rentabilidad económica de los saberes; c) la institucionalización de los nuevos actores (*stakeholders*) en prácticamente todos los temas de la vida universitaria; d) el ascenso del liderazgo emprendedor que genera tensiones frente a los liderazgos meramente académicos; e) el declive del estamento académico en las decisiones y el incremento en la presencia de los poderes político y económico en la universidad; y f) la disyuntiva de los académicos entre sumarse a las nuevas tendencias del gobierno universitario o reivindicar la naturaleza del trabajo académico y hacer valer sus saberes en las decisiones institucionales (Casanova, 2012).

Estado, academia y mercado en la segunda década del siglo XXI

Las interpretaciones relativas al gobierno universitario de la década que corre tienen una importante base en el trabajo de Dobbins *et al*. (2011) quienes, a partir de los factores descritos por Clark (1983) y Olsen (2007), plantean tres modelos analíticos: el de Estado, el académico y el de mercado. En el modelo estatal, las universidades son concebidas como instituciones del Estado y sus prioridades están marcadas desde el propio poder estatal. Las universidades integran un entramado más amplio y su papel es cumplir tareas de formación e investigación como parte de la agenda de gobierno nacional. Las instituciones ven definidos asuntos internos, tales como las condiciones de ingreso y selección de alumnos y profesores; la definición de planes y programas de estudio; y la orientación y distribución de los presupuestos. El Estado asume un papel ejecutivo y directivo brindando recursos financieros, pero también impulsando criterios

normativos, de organización y de gestión, así como medidas de evaluación, fiscalización y control. No sobra señalar que, en este modelo, los márgenes de autonomía institucional se encuentran muy acotados y el margen de negociación de la universidad ante el Estado es limitado.

En el modelo académico, la institución encuentra sus definiciones principales a partir de los profesores y su trabajo académico, tiene las connotaciones básicas de libertad de enseñanza e investigación, así como de autonomía institucional frente a las fuerzas externas a la institución. La relación entre sus miembros está regida por la razón académica (el saber humboldtiano), la cual tiene preeminencia sobre las razones de orden político, burocrático y mercantil. La institución puede pactar el marco de atribuciones y competencias de las administraciones públicas en el gobierno universitario. La autonomía universitaria es amplia y considerada como un rasgo necesario para que la institución cumpla con sus responsabilidades sociales.

En el modelo del mercado predomina la visión y valores del ámbito empresarial. En ese marco, tanto las instituciones públicas como las privadas son parte constitutiva de un mercado que compite por recursos de todo tipo. En tal modelo, la rentabilidad económica es esencial e incluso las tareas sustantivas de la universidad se ven compelidas a buscar sustentabilidad financiera. En tal sentido, las capacidades de los líderes en temas como el financiamiento alternativo, la mercadotecnia, el aseguramiento de la calidad, la internacionalización, así como el manejo de imagen corporativa y *rankings* universitarios resultan altamente valorados. El liderazgo emprendedor es ampliamente reconocido y en la selección de los directivos se resaltan las capacidades individuales de los candidatos. Bajo las consideraciones anteriores se consolida la visión de la universidad emprendedora (*entrepreneurial*) y, como un marco de gran pertinencia para la universidad, se ponderan altamente los principios y esquemas de la Nueva Gestión Pública (NGP).

El gobierno universitario en el marco de la Nueva Gestión Pública

Por su relevancia en el ámbito de las políticas sociales, y de manera especial por su influjo en el ámbito de la educación superior, es pertinente referir los planteamientos generales de la NGP (Casanova, 2012). De acuerdo con Ferlie, Musselin y Andresani (2009), la NGP constituye, antes que un marco analítico o teórico, una narrativa que promueve la transformación de la Administración pública con base en elementos gerencialistas y de mercado. Surgida en los ochenta en Gran Bretaña, la NGP se extendió geográfica y sectorialmente alcanzando el campo del gobierno universitario.

Entre las obras más representativas de la NGP se incluyen la de Osborne y Gaebler (1994) y la de la OCDE (1995) que, publicadas en la década de los noventa, han ejercido una progresiva influencia en las propuestas de transformación de la educación superior y del gobierno universitario. Una mirada panorámica a los principales capítulos del texto de Osborne y Gaebler ilustra de manera clara su enfoque: a) el gobierno de propiedad comunitaria; b) el gobierno competitivo; c) el gobierno con sentido de misión; d) el gobierno orientado a los resultados (y no a los insumos); e) el gobierno regido por el cliente (atención a las necesidades de los consumidores y no de la burocracia); f) el gobierno empresario (ganar en lugar de gastar); g) el gobierno previsor (prevenir en lugar de curar); h) el gobierno descentralizado (la participación y el trabajo en equipo); i) el gobierno orientado al mercado (impulsar el cambio por medio del mercado). El texto de la OCDE a su vez representa la interpretación de una de las más influyentes agencias supranacionales y, por tanto, una concepción de reforma de la gestión pública con una alta responsabilidad por sus alcances en las diversas naciones integradas a tal organismo. Desde la perspectiva de la OCDE, los aspectos concretos giran en torno a: 1) transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos; 2) garantizar los resultados, el control

y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 4) prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 5) mejorar la gestión de recursos humanos; 6) optimización del uso de la informática; 7) mejorar la calidad de la reglamentación; 8) reforzar las funciones de dirección del nivel central.

Bajo tales esquemas que cuestionan el ámbito público en forma reiterada, y que buscan transformarlo a partir de los códigos del mundo empresarial, la educación pública y, de manera particular, la universidad experimenta también fuertes presiones que plantean su reforma en una lógica funcional ante el mercado. Así, bajo un discurso que resalta las pretendidas virtudes de lo privado, la universidad pública es tratada como una institución intrínsecamente deficitaria. En la NGP, elementos hasta entonces dispersos y sin conexión entre sí son articulados para constituir un nuevo marco contextual —o narrativo— que promueve el cambio del gobierno universitario. Dicho marco incluye:

a) *La despolitización.* La NGP surge como una respuesta de los factores de la economía a la creciente complejidad de los procesos políticos. Al respecto, dicen Osborne y Gaebler: "Este libro trata del ejercicio del poder, no de política". Esto es, la política es un tema del cual buscan prescindir quienes impulsan la nueva gestión. Se pretende, en tal sentido, que la universidad pueda gobernarse al margen de la política, sin complicaciones que puedan contravenir la búsqueda de la eficacia y la eficiencia de los procesos universitarios (Guerrero, 2003).
b) *La privatización y orientación al mercado.* En el nuevo esquema de gestión pública, la privatización deja de ser un propósito velado y es mostrada como uno de los referentes de la gestión. La exoprivatización del Estado y la endoprivatización (la primera define la presencia de particulares en los asuntos públicos, y la segunda supone la asimilación de las modalidades de los particulares en los asuntos públicos) coexisten de manera explícita y se recurre a la subcontratación de proveedores particulares (*outsourcing*) en los más diversos ámbitos de la vida pública. Bajo la lógica de la orientación al mercado, el gobierno universitario aspira a ganar en lugar de gastar, y la búsqueda de recursos y rentabilidad adquieren sentido en sí mismos, más allá del cumplimiento de los fines académicos. En cuanto a las formas de dirección universitaria, se imponen los criterios gerenciales del ámbito privado y se resaltan sus bondades emprendedoras.
c) *Del ciudadano al cliente.* La reorientación del ciudadano a su condición de cliente es uno de los temas centrales de la Nueva Gestión Pública, con amplias resonancias en el ámbito universitario. Así, puede sostenerse que los estudiantes se ven desplazados desde su condición de miembros de una comunidad académica —involucrados en la construcción e implantación de las decisiones— a una condición de clientes o meros consumidores. El mercado de los servicios universitarios también integra al empresario empleador, quien es escuchado de diversas maneras; una de ellas relativa a la formación de profesionales conforme a las necesidades productivas.
d) *La competencia y la elección pública.* El impulso a las formas de competencia y a la creación de mercados constituye una de las premisas de la NGP y el campo educativo es uno de los favoritos para demostrar su validez. Así, Osborne y Gaebler (2004) dedican un extenso apartado a la importancia de la competencia y la posibilidad de elección pública en la mejora de la educación pública. En el gobierno universitario prevalecen diferentes modalidades que ponen en juego los principios de la competencia entre las instituciones y entre sus actores académicos y estudiantiles.

e) *La orientación a resultados*. La introducción de modalidades de evaluación, de indicadores de desempeño, de ejercicio presupuestal consistente, así como de rendición de cuentas y transparencia, representa parte de la praxis y del léxico gubernamental. En el caso del gobierno universitario, los ejercicios de orientación a resultados alcanzan dimensiones que abarcan todos los ámbitos: se evalúan los programas académicos, los estudiantes, los docentes, los investigadores, el trabajo individual, el trabajo grupal, el trabajo de las diferentes unidades de las instituciones, el trabajo de las instituciones en su conjunto. Sin embargo, la acción más gráfica de la "orientación a resultados" en el ámbito universitario es que, de manera progresiva, las instituciones públicas incorporan a sus procesos de gestión los modelos de calidad total, sin duda más cercanos al gerencialismo industrial que al trabajo académico (Maassen, 2003).

Consideraciones finales

En este ensayo hemos buscado ilustrar, a través de una sucinta revisión bibliográfica, la diversidad de enfoques y perspectivas de análisis que han concurrido en el campo del gobierno universitario a lo largo de las últimas décadas. Se trata de enfoques que se sustentan en distintas tradiciones disciplinarias, que van desde la teoría de sistemas hasta el análisis simbólico y cultural, que toman en cuenta, con mayor o menor grado de profundidad, los rasgos históricos de la universidad, su compromiso social, sus vínculos con el poder público, y sus responsabilidades con los procesos de transformación que se viven en los tiempos y circunstancias del presente.

No hay, como ha podido constatarse, una visión unificada o al menos convergente sobre el ser y el deber ser del gobierno universitario. Lo que se presenta es más bien un área de debate que busca encontrar respuestas a cuestiones de antigua formulación, aunque también a interrogantes que surgen del propio proceso de transformación universitaria. Por ejemplo: ¿es factible o siquiera deseable acercar las formas de gobierno y gestión de las instituciones universitarias a las fórmulas desarrollas en el marco empresarial o en el campo de la Administración pública? ¿La gobernabilidad de las instituciones universitarias está primordialmente sujeta a la atención de sus dinámicas internas, o se reconfigura por la presión de las demandas del exterior? ¿Tiene futuro la condición de un método de gobierno que conjuga la autoridad fincada en el saber de la corporación académica y en las capacidades delegadas a los funcionarios universitarios? ¿Hasta qué punto los representantes del gobierno, del sector empresarial y de organismos sociales deben participar en la toma de decisiones que implican reformas en la orientación académica y en la conducción universitaria? ¿Continúan vigentes los principios de la autonomía universitaria en un contexto de crecientes demandas de rendición de cuentas, de adaptación del currículum a las nuevas tendencias pedagógicas, y de adopción de principios comunes en materia de políticas y prácticas que atañen a la organización de la enseñanza y las prácticas de investigación? ¿Tiene sentido sostener la misión universitaria de conciencia crítica de la sociedad y del Estado?

La respuesta a estas y otras interrogantes depende, en gran medida, de las capacidades renovadoras que se gesten y desarrollen en el propio ámbito universitario. No obstante, fortalecer la reflexión y la investigación sobre los procesos de cambio que ocurren en el terreno de la organización y el gobierno universitario es una apuesta razonable para enriquecer el debate en curso.

Referencias bibliográficas

Altbach, P. G., y Kelly, D. H. (1985). *Higher Education in International Perspective: A Survey and Bibliography*. New York: Mansell.

Baldridge, J. V. (1971a). Introduction: Models of university governance-bureaucratic, collegial and political. En J. V. Baldridge (ed.), *Academic governance: Research on institutional politics and decision making* (1-19). Berkeley: McCutchan.

Baldridge, J. V. (1971b). *Power and Conflict in the University. Research in the Sociology of Complex Organizations*. Nueva York: John Wiley & Sons.

Becher, T., y Kogan, M. (1978). *Process and Structure in Higher Education*. Londres: Heinemann.

Bell, D. (1971). By Whose Right? En H. Hodgkinson y L. R. Meeth (eds.), *Power and Authority, Transformation of Campus Governance* (151-173). San Francisco: Jossey-Bass.

Bleiklie, I., y Kogan, M. (2007). Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy, 20 (4),* 477-493.

Bourdieu, P. (1984). *Homo Academicus*. París: Minuit.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación*, 355, 137-159.

Casanova, H. (1999). Gobierno universitario: perspectivas de análisis. En H. Casanova y R. Rodríguez (eds.), *Universidad contemporánea: política y gobierno* (13-34). México: Miguel Ángel Porrúa.

Casanova, H. (2012). *El gobierno de la universidad en España*. La Coruña: Netbiblo.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly, 17 (1),* 1-25.

Cohen, M. D., y March, J. G. (1974). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. Boston: Harvard Business School Press.

Collins, R. (1978). *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. Nueva York: Academic Press.

Dahl, R. (1947). The Science of Public Administration. *Public Administration Review, 7 (1),* 1-11.

Dobbins, M., Knill, C., y Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education. The International Journal of Higher Education and Educational Planning, 62 (5),* 665-683.

Ferlie, E., Musselin, C., y Andresani, G. (2009). The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective. *Higher Education Dynamics, 25,* 1-19.

Gaus, J. M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review, 10 (3),* 161-168.

Grözinger, G., y Rodríguez, R. (2007). Managing Higher Education: Introduction. *Management Revue, 18 (2),* 95-101.

Guerrero, O. (1981). *La administración pública del Estado capitalista*. Madrid: Fontamara.

Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia, 8 (23),* 379-395.

Hardy, C. (1990). Putting Power into University Governance. En J. C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory y Research* (393-426). New York: Agathon Press.

Kerr, C. (1991). *The Great Transformation in Higher Education 1960-1980*. Albany: State University of New York Press.

Levine, A. (1993). Preface. En A. Levine (ed.), *Higher Learning in America, 1980-2000* (XI-XXIII). Baltimore: The John Hopkins University Press.

Maassen, P. (2003). Shifts in Governance Arrangements. An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education. En A. Amaral; L. Meek e I. M. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (31-53). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734-749.

March, J. G., y Olsen, J. P. (2006). Elaborating the "New Institutionalism". En R. A. W. Rhodes; S. Binder y B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (3-20). Oxford: Oxford University Press.

Neave, G. (2001). Governance, Change and the Universities in Western Europe. En W. Z. Hirsch y L. E. Weber (eds.), *Governance and Higher Education. The University in a State of Flux*, Londres: Economica.

OCDE (1995). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. París: OCDE.

Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the (European) University. En P. Maassen y J. P. Olsen (eds.), *University dynamics and European Integration* (22-54). Dordrecht: Springer.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.

Pusser, B. (2003). Beyond Baldridge: Extending the Political Model of Higher Education Organization and Governance. *Educational Policy, 17 (1),* 121-140.

Solís, P. C., y López, B. (2000). El concepto de las anarquías organizadas en el análisis organizacional. *Contaduría y Administración (197),* 35-45.

Rodríguez, R. (2007). Higher Education Decentralizes. *Federations Magazine, 6 (2),* 21-23.

Sander, B. (1989). Gestión y administración de los sistemas educacionales: problemas y tendencias. *Perspectivas, XIX (2),* 243-260.

Teichler, U. (1988). Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of the Decades. *Higher Education Policy Series,* 5.

Van de Graaff, J. H. *et al*. (1978). *Academic Power: Patterns of Authority in Seven National Systems*. Nueva York: Praeger.

Van Vught, F. (1992). Public Administration and Higher Education. En B. R. Clark y G. Neave (eds.), *Encyclopedia of Higher Education* (1932-1943). Oxford: Pergamon.

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly, 21 (1),* 1-19.

Abstract

University, politics and government: approaches to interpretation and perspectives on analysis

INTRODUCTION. The growing challenges and transformations of the systems and institutions of higher education have emphasized the great significance of its governance. Particularly, we recognize that universities have experienced modifications in recent times that have generated important effects on its stages and decision-making processes. These effects have enhanced the academic and practical interest in this strategic point of view on the contemporary university. **METHOD.** In this text, we deal with the general topic of university governance as a subject of study. We examine some approaches that have addressed this issue since the decade of 1970s, especially in the United States and Europe. Through selection and analysis of the literature relevant to the topic, we review some schools of thought that have addressed the issue since the seventies, particularly in the U.S. and Europe.

RESULTS. We describe, in general terms, the most significant contributions of such approaches as well as the categories of analysis and the proposed general models. We set out the main lines of continuity and change in the debate. **DISCUSSION.** Our discussion is about the current conditions and challenges discernible for understanding campus relations at the levels of the system and institutions, political processes that affect the exercise of authority, direction and control of the contemporary university.

Key words: *Governance, Universities, Higher Education, Politic, Trend Analysis, New Public Management.*

Résumé

Université, politique et gouvernance: sources d'interprétation et de perspectives d'analyse

INTRODUCTION. Les défis croissants et les transformations des systèmes et des institutions d'enseignement supérieur ont mis en relief la haute signification de leur gouvernance. On reconnaît en particulier, que les modifications récemment expérimentées par les universités ont généré des effets importants au sein de leurs instances et processus de décision. Ces effets ont suscité l'intérêt académique et pratique de cet angle stratégique de l'université contemporaine. **MÉTHODE.** Ce texte aborde le thème général du gouvernement universitaire comme objet d'étude. Certains courants de pensée ayant abordé sa problématique à partir des années soixante-dix, en particulier aux États-Unis et en Europe, y sont révisés. **RÉSULTATS.** On y décrit, à grands traits, les contributions les plus significatives de ces courants ainsi que les catégories d'analyse et les modèles généraux proposés. On établit les lignes principales de continuité et change dans le débat. **DISCUSSION.** On y présente une réflexion sur les conditions actuelles et les défis perceptibles pour la compréhension des relations du champ universitaire, au niveau du système et des institutions, défis en relation avec les processus d'ordre politique qui incident sur l'exercice de l'autorité, l'orientation et le contrôle de l'université contemporaine.

Mots clés: *Gouvernance, Universités, L'enseignement supérieur, Politique, Tendances d'analyse, Nouvelle Gestion Publique.*

Perfil profesional de los autores

Hugo Casanova Cardiel

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Barcelona (UB). Investigador y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación. Profesor visitante en la UB (2001-2002). Entre sus libros se incluyen: *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM* (2009) y *El gobierno de la universidad en España* (2012). Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior y pertenece al Claustro de Doctores de la UB.
Correo electrónico de contacto: hugoc@unam.mx

Roberto Rodríguez Gómez

Doctor en Sociología por el Colegio de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en temas de política universitaria y

educación superior comparada. Sus más recientes publicaciones son *El siglo de la UNAM* (2013) y *La SEP en el desarrollo de la educación superior* (2012). Forma parte del Seminario de Educación Superior de la UNAM. Es coordinador asociado de la Red de Investigadores Sobre Educación Superior y pertenece al Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
Correo electrónico de contacto: roberto@unam.mx