
REFLEXIONES EN TORNO A ECONOMÍA POLÍTICA Y GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS NACIONALES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

José Joaquín Brunner y Francisco Aníbal Ganga

RESUMEN

La relación de las organizaciones académicas, especialmente las universidades, con el Estado y los mercados, es la base de la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior. A su turno, el gobierno de las organizaciones responde al régimen de gobernanza del sistema y a las tradiciones y evolución de la cultura propia de cada una de las instituciones. Decisivo para la conformación de esa relación de base es la economía política de los sistemas; esto es, la manera cómo se organiza la provisión de la educación superior y el financia-

miento de las instituciones. Considerando el escenario descrito, este trabajo tiene como objetivo cardinal reflexionar respecto de algunas cuestiones centrales que tienen que ver con la evolución y el funcionamiento de la economía política y la gobernanza de los sistemas nacionales que imparten educación superior en América Latina. Para este efecto se abordan los tópicos identificados bajo un formato de ensayo sustentado en la experiencia de los autores y en una revisión de la literatura académica pertinente.

Introducción

Es sabido que el contexto dentro del cual se desenvuelve la educación superior contemporánea, caracterizado por procesos de masificación, diferenciación y de continuo cambio de los límites entre lo público y lo privado, estimula y fuerza a las universidades a adaptar sus estructuras de gobierno a nivel institucional, y a los países a adaptar la gobernanza de los sistemas a nivel nacional.

El presente ensayo tiene como finalidad reflexionar sobre los cambios en la economía política y la gobernanza de los sistemas nacionales e instituciones de educación superior en Latinoamérica. A partir de este objetivo se plantean interrogantes tales como: ¿cuál es el impacto comparativo de las nuevas condiciones de economía política de los sistemas

sobre su gobernanza? ¿Cuánto y cómo influyen los regímenes de provisión de educación terciaria y su financiamiento en la elección de políticas e instrumentos utilizados para guiar los sistemas? A su turno, ¿cómo inciden esos factores condicionantes sobre el gobierno de las organizaciones y su comportamiento estratégico? ¿Qué consecuencias organizacionales producen diversas modalidades de financiamiento de las universidades? ¿Y qué efecto tiene el hecho que la gestión institucional se halle referida a un orden de reglas y regulaciones administrativas o, por el contrario, a un orden de competencia por recursos y prestigio? ¿Qué dinámicas son determinantes en el espacio donde interactúan las organizaciones académicas? Y por último, ¿cómo afectan esas dinámicas al gobierno de las instituciones

y a la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior?

La hipótesis que se explora aquí es que tras la aparente inmutabilidad de las formas de gobierno y gobernanza de la educación superior en América Latina se halla en curso un conjunto de procesos de cambio, de diferente magnitud e impacto, que no han recibido suficiente atención. En este orden de cosas, razonar y discutir sobre el gobierno universitario y la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior debiera suscitar especial interés, dado los acelerados cambios que experimenta el entorno dentro del cual dichas organizaciones y sistemas se desenvuelven; pero también, dadas las transformaciones que experimentan las demandas que la sociedad formula a este tipo de institucio-

nes (Gumpert, 2000; Amaral *et al.*, 2002; Ganga, 2005, 2013; Ganga y Vera 2006; Ferlie *et al.*, 2008; Santiago *et al.*, 2008; Haapakorpi y Brunner, 2011; Saarinen, 2014; Ganga y Maluk, 2015; Ganga *et al.*, 2015). Surgen entonces preguntas sobre las transformaciones del gobierno de las instituciones y sobre la gobernanza de los sistemas para conducirse en un medio ambiente turbulento y mantener su efectividad y capacidades de adaptación (Locke *et al.*, 2011).

En primera instancia se abordan aspectos relacionados con cuestiones asociadas a la economía política y a la gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior; acto seguido se pasa revista a tópicos asociados al gobierno institucional dentro de diferentes regímenes de gobernanza. Se concluye con una sección que

PALABRAS CLAVE / Estado / Gobierno Universitario / Mercados / Sistemas Educativos / Universidades /

Recibido: 21/11/2015. Modificado: 06/07/2016. Aceptado: 07/07/2016.

José Joaquín Brunner. Sociólogo. Doctor en Sociología, Universiteit Leiden, Holanda. Profesor e integrante del Proyecto sobre Gobernanza de la Educación Superior del Centro de Políticas

Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales, Chile. Dirección: Avda. Ejército 260, Santiago de Chile, Chile. e-mail: josejoaquin.brunner@gmail.com

Francisco Aníbal Ganga. Administrador Público, Licenciado en Administración y Magister en Administración de Empresas. Doctor en Administración de Empresas, ULSETB, Bélgica. Post-

doctorado en Ciencias Humanas, Universidad del Zulia, Venezuela. Académico, Programa de Investigación Sobre Gobernanza e Inclusión Organizacional, Universidad de Los Lagos, Chile.

REFLECTIONS ON POLITICAL ECONOMY AND GOVERNANCE OF NATIONAL SYSTEMS AND INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA

José Joaquín Brunner and Francisco Aníbal Ganga

SUMMARY

The relationship of academic organizations, especially universities, with the state and the markets, is the basis for the governance of national systems of higher education. In turn, organization's governments respond to the governance arrangements at the national system level, and to the traditions and cultural evolution of each institution. Critical for this relationship is the political economy of national higher education systems; that is, the

way higher education is provided and institutions are financed. Considering this scenario, the present article has as its main objective to reflect on some key issues related to the evolution and functioning of the political economy and governance arrangements of national higher education systems in Latin America. For this purpose, selected topics are discussed in the form of an essay and the pertinent academic literature is revised.

REFLEXÕES EM TORNO À ECONOMIA POLÍTICA E GOVERNANÇA DOS SISTEMAS NACIONAIS E INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA

José Joaquín Brunner e Francisco Aníbal Ganga

RESUMO

A relação das organizações acadêmicas, especialmente as universidades, com o Estado e os mercados, é a base da governança dos sistemas nacionais de educação superior. Na sua vez, o governo das organizações responde ao regime de governança do sistema e às tradições e evolução da cultura própria de cada uma das instituições. Decisivo para a conformação de essa relação de base é a economia política dos sistemas; isto é, a maneira como se organiza a provisão da educação superior e

o financiamento das instituições. Considerando o cenário descrito, este trabalho tem como objetivo cardinal refletir a respeito de algumas questões centrais relacionadas com a evolução e o funcionamento da economia política e a governança dos sistemas nacionais que oferecem educação superior na América Latina. Para este fim são abordados os tópicos identificados sob um formato de ensaio sustentado na experiência dos autores e em uma revisão da literatura acadêmica pertinente.

coloca el foco en las políticas y tendencias.

Desarrollo

Economía política y gobernanza de la educación superior

Clave para el análisis de los asuntos propios de la gobernanza del sistema y del gobierno de las instituciones es la economía política de los sistemas universitarios a nivel nacional, entendiéndose por tal la forma como cada sistema nacional distribuye la matrícula entre instituciones públicas y privadas (de todo tipo) y qué proporción de los recursos proviene de fuentes públicas o privadas. El gráfico de la Figura 1 muestra un conjunto de sistemas nacionales de educación superior del mundo para los cuales se cuenta con información comparable, distribuidos según la participación de la matrícula privada en la matrícula total de educación superior (eje vertical) y la proporción de los recursos

proveniente de fuentes privadas dentro del total de recursos gastados anualmente en instituciones de educación superior. Al utilizar como punto de referencia la posición ocupada en el gráfico por el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en ambos ejes, se obtienen cuadrantes que demarcan zonas distintivas dentro de esta suerte de mapa de la economía política de los sistemas nacionales.

El Cuadrante 1, arriba derecha, reúne a los países que poseen un alto grado de privatización de sus economías políticas; en cualquier caso, un grado mayor en comparación con la posición ocupada por el promedio de los países de la OCDE en ambas coordenadas. Se trata en general de sistemas que cuentan con un régimen mixto de provisión con fuerte participación de matrícula privada y con más de un tercio de los recursos totales proveniente de fuentes privadas, trátense de hogares o del pago

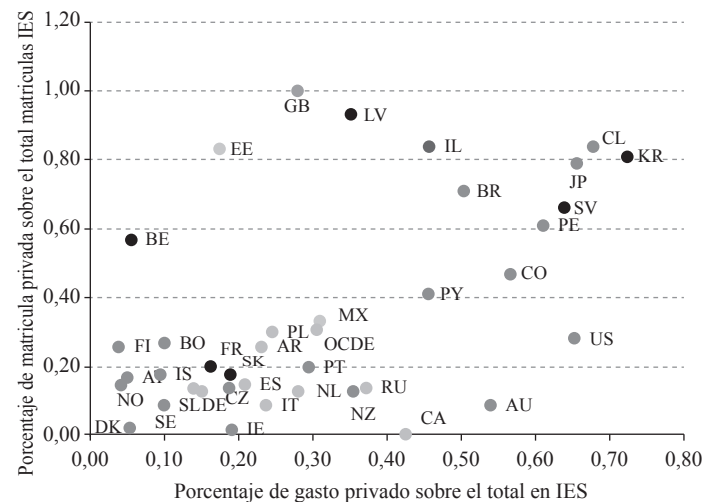


Figura 1. Economía política de SES en dos dimensiones de privatización, 2011/2012. Diseño basado en Tablas B.2.3 (Expenditure on tertiary educational institutions as a percentage of GDP, by source of fund and level of education - 2011) y C.7.6 (Students in tertiary education, by type of institution - 2012) de OECD (2014) con información adicional para financiamiento privado de Brasil de Brunner y Ferrada (2011); matrícula privada de Bolivia, El Salvador y Paraguay de PROPHE (s/a) y financiamiento privado de Bolivia, El Salvador, Perú y Paraguay de Word Data Bank (s/a). AR: Argentina, AU: Australia, AT: Austria, BE: Bélgica, BO: Bolivia, BR: Brasil, CA: Canadá, CL: Chile, CZ: República Checa, CO: Colombia, DE: Alemania, DK: Dinamarca, EE: Estonia, ES: España, FI: Finlandia, FR: Francia, GB: Gran Bretaña, IE: Irlanda, IL: Israel, IS: Islandia, IT: Italia, JP: Japón, KR: República de Corea, LV: Letonia, MX: México, NZ: Nueva Zelanda, NO: Noruega, PL: Polonia, PT: Portugal, PY: Paraguay, PE: Perú, RU: Rusia, SE: Suecia, SI: Eslovenia, SK: Eslovaquia, SV: El Salvador, US: Estados Unidos.

directo por parte de los estudiantes (de manera directa o mediante créditos estudiantiles). Allí se ubican Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú y en el límite México y, de fuera de la región latinoamericana, República de Corea, Israel, Japón, Letonia. En el límite inferior, con reducida matrícula privada pero con alto financiamiento privado, los EEUU de América.

En las antípodas del anterior el Cuadrante 2, abajo izquierda, reúne a los sistemas nacionales de carácter mayormente público, con matrícula provista por universidades del Estado y financiadas única o mayormente -(en comparación con el promedio de los países de la OCDE) por los respectivos gobiernos a través del presupuesto nacional, como ocurre en los casos de Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, República Checa, Suecia. Además, se ubican aquí un número de países iberoamericanos, como Argentina, Bolivia y, en el límite con el Cuadrante 4, Portugal.

Los Cuadrantes 3 y 4 son respectivamente el primero de alta matrícula privada pero bajo financiamiento por parte de los estudiantes y sus hogares, como sucede en el caso de países con instituciones privadas subsidiadas por el Estado o donde las instituciones son consideradas como privadas por contar con un estatuto especial de autonomía pero reciben la mayor parte de sus ingresos del Estado. Tales son los casos de Bélgica, Estonia y Gran Bretaña. Es también el caso de Letonia, donde sin embargo la contribución privada al financiamiento supera la del promedio de los países de la OCDE y, por eso, este país queda ubicado en el Cuadrante 1. En cambio, el segundo de estos cuadrantes (Cuadrante 4) comprende a los países con financiamiento privado proporcionalmente alto pero baja matrícula privada, como sucede en Estados Unidos de América y, asimismo, en Australia, Canadá, Nueva Ze-

landa y Rusia. En estos países las universidades públicas cobran aranceles (a todos o a parte de los alumnos) y además pueden existir universidades privadas las cuales, aunque reducidas en número, no obstante, cobran precios (por matrícula) altos.

Evidentemente, el esquematismo del mapa presentado no permite introducir otras variables esenciales para entender las dinámicas de los sistemas nacionales y de las instituciones en particular. Por ejemplo, en el caso de los países con régimen mixto de provisión y financiamiento, no permite distinguir dónde se ubican respectivamente las universidades públicas o estatales, las universidades privadas subvencionadas directamente por el Estado, como existen en Chile, y las universidades privadas financiadas exclusivamente (o casi) en el mercado (Brunner, 2008). Tampoco permite distinguir, en cualquiera de las situaciones mencionadas, pero sobre todo para los sistemas ubicados en el Cuadrante 2, entre los mecanismos empleados por los gobiernos para asignar y transferir recursos a las universidades estatales (y privadas subvencionadas, en especial en el caso del Cuadrante 3).

En efecto, se vuelve decisivo distinguir entre el uso por parte del gobierno de mecanismos tradicionales (-de asignación de un aporte fiscal no condicionado ni vinculado al cumplimiento de ciertos fines o metas) y modos de asignación vinculados al desempeño y resultados de las instituciones. En este último caso, el gobierno usará habitualmente fórmulas para costear funciones de las organizaciones, o bien empleará mecanismos de tipo mercado u otros del tipo de convenios o contratos (Jongbloed, 2004; Johnstone, 2006; Salmi y Hauptman, 2006; Strehl *et al.*, 2007).

Gobierno institucional y regímenes de gobernanza

Para superar las restricciones antes mencionadas, se introduce a continuación un dispositivo

adicional de análisis (Figura 2) consistente en una representación donde el eje vertical distingue contextos contrastantes de coordinación de los sistemas nacionales dentro de los cuales se desenvuelven las instituciones; arriba contextos administrativos organizados por medios político-burocráticos (de 'comando', en el lenguaje de Lindblom, 1980) y abajo contextos competitivos, como son aquellos organizados típicamente por mercados (Clark, 1983; Jongbloed, 2004). A su turno, el eje horizontal distingue entre fuentes públicas y privadas de gasto, refiriéndose respectivamente a aquellas del Estado y a aquellas de los hogares y otros agentes privados de donde provienen principalmente los recursos para el financiamiento de las instituciones (Brunner, 2013).

Como se muestra a continuación, del uso de este dispositivo adicional de análisis resulta una visión más matizada y diversa de la manera como los contextos de gobernanza y coordinación adoptados por los sistemas nacionales condicionan a los diferentes tipos de instituciones, que idealmente se desenvuelven en cada uno de los cuadrantes de la Figura 2. Es decir, ahora el énfasis está en las organizaciones individuales y no en los sistemas nacionales, que aquí sirven a la manera de contexto o lo que Scott (2014) denomina 'campo organizacional'.

En el Cuadrante A (-el más tradicional de los cuatro, donde

desde su origen se ubicaron las universidades estatales conforme a los modelos napoleónicos y humboldtiano-) se desenvuelve la mayoría de las universidades estatales de América Latina desde hace varias décadas (Brunner, 1996; García Guadilla, 2007). En este sentido, se trata de un entorno típicamente político-burocrático, donde las universidades dependen en mayor o menor medida del gobierno nacional o estadual (provincial, departamental), especialmente para efectos del financiamiento. Éste adopta habitualmente la forma de una transferencia no condicionada proveniente del presupuesto de la nación, a la manera de un aporte directo o basal, de carácter institucional, sin exigencias de uso efectivo o eficiente de los recursos por parte de las instituciones beneficiadas por la asignación. Es un subsidio a la oferta que permite mantener un grado relativamente alto de autonomía financiera a las instituciones que lo reciben, el que suele combinarse con un bajo nivel de rendición de cuentas (*accountability*) respecto de los recursos recibidos (aparte del control de legalidad del gasto).

Con el objeto de alejarse de este esquema de asignación de recursos, así no sea para la parte correspondiente a los recursos incrementales cuando ellos se hallan disponibles, varios gobiernos de países latinoamericanos se han plegado durante las últimas dos décadas a la tendencia internacional

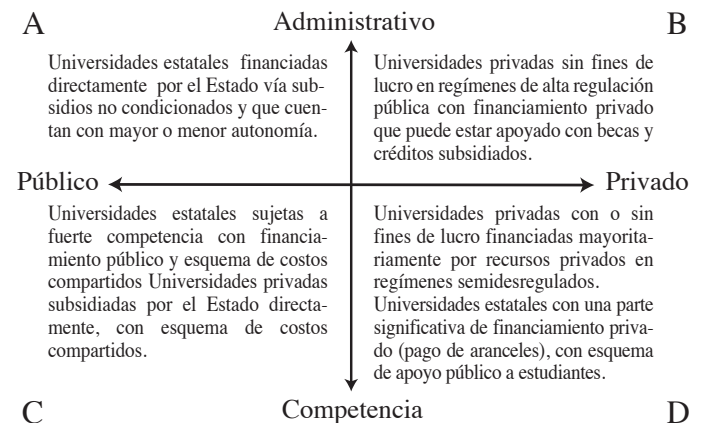


Figura 2. Contextos en los cuales se desenvuelven las universidades. Basado en Brunner (2013).

de adoptar algunos dispositivos de transferencia condicionada de los recursos fiscales, empleando para ello ciertos dispositivos alineadores de intereses, tales como: mecanismos de tipo mercado, fórmulas o contratos que estimulan la efectividad y eficiencia del gasto de las instituciones, y permiten por lo tanto un mayor 'control a la distancia' sobre la gestión (Salmi y Hauptman, 2006; Ganga y Burotto, 2010; Brunner y Villalobos, 2014; Moreno, 2014).

En las condiciones de un funcionamiento tradicional de este contexto, las organizaciones universitarias latinoamericanas han tendido a responder con un esquema de gobierno representativo y de amplia participación de los diferentes estamentos (académicos, estudiantes y trabajadores, pudiendo además incorporarse el eslabonamiento de los graduados), los cuales intervienen mediante voto ponderado en los organismos colegiados de gobierno y asimismo en la elección de las autoridades unipersonales de su universidad. Es posible que esta forma de organizar la autoridad institucional maximice el poder de las organizaciones para negociar su financiamiento con el gobierno nacional o de nivel subnacional, al mismo tiempo que le permite presionar sobre aquel en nombre de su propia constitución democrática y capacidad de presión en las calles.

Este modelo de 'república democrática' tiende a acompañarse con una alta dispersión del poder intermedio (facultades y escuelas), donde se adoptan muchas de las principales decisiones. Culmina en un vértice (rector y senado académico) relativamente débiles, sobre todo en la perspectiva de liderar procesos de cambio organizacional. En otros escritos, Brunner (2009a) ha empleado el concepto de 'veto perfecto' para referirse a esta situación de gobierno. Sobre todo, el Rector reina pero no gobierna ni manda. En otras palabras, carece de facultades suficientes para sobreponerse a la capacidad de veto de las principales facultades y, para llegar al

cargo, necesita previamente establecer amplias alianzas con una red de poderes dispersos dentro de la organización que, a la hora de promover cambios, lo atrapan en las redes del *status quo*. A fin de cuentas, igual como ocurre con los regímenes feudales, es la nobleza local con sus ejércitos e influencia en la corte, la que realmente gobierna; son aquellos que Clark (1977) en su estudio sobre el sistema italiano de educación superior de la década del 1970, bautizó con el nombre de 'oligarquías académicas'.

La pesadez del funcionamiento burocrático propio del Cuadrante A, así como la limitación de los recursos de la caja fiscal para hacer frente a los procesos de masificación y al continuo encarecimiento de la educación superior, ha estado empujando hacia la emigración total o parcial de sistemas e instituciones (particularmente estatales) hacia el Cuadrante D. Efectivamente, existe una tendencia internacional que lleva a los gobiernos a desplazar gradualmente el centro de gravedad de sus sistemas de educación terciaria desde el Cuadrante A hacia el Cuadrante D, como ha ocurrido en diversos países de la Unión Europea por ejemplo o, incluso, a adoptar modalidades propias de los Cuadrantes regidos por el financiamiento privado (Cuadrantes B y C).

De hecho, el Cuadrante D representa un contexto regido por el financiamiento público pero que puede llegar a ser intensamente competitivo, aunque las universidades se mantengan estrictamente bajo la coordinación provista por los gobiernos nacionales. ¿Cómo así? Sucede que esos gobiernos utilizan crecientemente mecanismos de tipo mercado para transferir recursos y, en general, echan mano a dispositivos que simulan la competencia de los mercados, estimulando a las organizaciones académicas a transformarse para adaptar sus modalidades de gobierno y de gestión institucionales a las nuevas circunstancias de un entorno del tipo Cuadrante D (Enders *et al.*, 2012).

Por eso mismo se habla allí de una revolución *managerial* o gerencial (Amaral *et al.*, 2002) y, más en particular, de la implementación de las metodologías propias de la 'Nueva Gestión Pública' (*New Public Management*; Broucker *et al.*, 2015). Universidades públicas de países tan diversos como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Japón, Malasia, Noruega, Portugal y República de Corea han marchado por distintos caminos en esa dirección, cada una de acuerdo a las tradiciones y trayectoria institucional de sus sistemas nacionales, su régimen político, organización y funciones del Estado, etc. (Fielden, 2008; Salmi, 2009; Schuetze *et al.*, 2012; Haapakorpi y Saarinen, 2014). Según se señaló arriba, también los gobiernos de varios países de América Latina han incorporado, aunque todavía limitadamente, algunos de estos elementos en sus políticas de financiamiento de las instituciones públicas de educación y, estas últimas, en sus prácticas de gestión. Por lo demás, la forma de gobierno de las universidades estatales de la región continúa atrapada entre el burocratismo, el corporativismo y la representación participativa de las facciones internas (Brunner, 2014a, b; Casanova, Rodríguez, 2014).

Por lo que toca a los dos cuadrantes regidos por el financiamiento privado, también ellos se encuentran en plena evolución según las características de los países. El contexto enmarcado por los ejes de gobernanza y coordinación de tipo 'burocrático-político' y de financiamiento con fuerte presencia de fuentes privadas (Cuadrante B) se presenta allí donde además de existir universidades estatales existen también universidades privadas (habitualmente sin fines de lucro) en regímenes mixtos de provisión con fuerte regulación pública y con financiamiento privado que puede o no estar apoyado con becas y créditos estudiantiles subsidiados. Piénsese, por ejemplo, en los casos de España y de Portugal

y, en menor medida, o más bien en medida diferente, en el caso de las universidades privadas con subsidio fiscal directo existentes en Chile (confesionales y no confesionales), las quecuales, según cuál sea la proporción de los ingresos públicos en su presupuesto anual, podrían caer también dentro del Cuadrante D. Como sea, en regímenes mixtos de provisión, lo típico es que coexistan lado a lado instituciones estatales y privadas con mayor o menor diferenciación (dualismo) de regímenes regulatorios y con financiamiento también mixto o de costos compartidos (Johnstone, 2006). Es lo que ocurre, según se ha observado, en la mayoría de los países latinoamericanos y en varios del Asia, donde (con independencia del Cuadrante en que se ubiquen) hay siempre universidades estatales y universidades privadas de diverso tipo.

En América Latina, con excepción de Chile, los países con regímenes mixtos de provisión mantienen habitualmente a sus universidades estatales en el Cuadrante A y a sus universidades privadas en el Cuadrante C con tendencia, como ha podido apreciarse últimamente en Chile, Colombia, Ecuador y Perú, a un mayor control (tipo Cuadrante B) de las instituciones privadas.

Por otra parte, en el Cuadrante C han ido ubicándose universidades y sistemas nacionales completos donde el financiamiento privado pasa a jugar un rol decisivo tanto en las instituciones privadas, lo cual es lógico y esperable, como asimismo en las universidades estatales, según puede observarse en los casos de Australia, Canadá, EEUU e Inglaterra, y también en países como China y otros de Asia-Pacífico (Marginson, 2010), Europa Central y del Este, y en Rusia. En estos últimos países, una vez iniciada la transición hacia economías de mercado y regímenes políticos democráticos o semidemocráticos, se permitió en varias casos que también las universidades estatales pudieran cobrar aranceles, a lo menos a un grupo de

estudiantes, de manera que dentro de una misma institución, junto a los estudiantes becados por el Estado (acceso gratuito), podía haber estudiantes que pagaban sus estudios.

¿Qué se observa a nivel de gobierno en las universidades que se desenvuelven en contextos regidos por el financiamiento privado proveniente de los propios estudiantes, sus familias u otros agentes privados? Según muestra la literatura, en el caso de las universidades estatales situadas en los Cuadrantes C y D, se produce por lo general una ‘transformación emprendedora’ del gobierno universitario y el surgimiento de lo que Clark (1998, 2004) llamó ‘*entrepreneurial universities*’. En efecto, éstas se hallan forzadas a mantenerse y desarrollarse en un contexto de intensa competencia (Marginson, 2006), lo cual afecta todas las dimensiones de las organizaciones, particularmente sus formas de gobierno y gestión.

En un caso (Cuadrante C), se trata de universidades que actúan lejos de la protección del Estado debiendo diversificar sus fuentes de ingreso, para lo cual requieren actuar eficazmente en los mercados relevantes para el éxito de su operación; particularmente, mediante la adopción de un modelo de negocio y de estrategias de desarrollo que les permitan generar un excedente operacional necesario para proyectarse con relativa autonomía en la educación superior, sea a nivel nacional o internacional (Shattock, 2014, 2010).

Por su lado, las universidades estatales que actúan dentro del Cuadrante D, si bien dependen mayormente de recursos provenientes de la renta nacional, los que son asignados por el gobierno, éste somete a las organizaciones beneficiadas a una serie de mecanismos de tipo mercado y dispositivos de financiamiento por resultados que las obligan a competir y comportarse innovadoramente, echando mano a nuevas formas de gobierno y gestión (*New Public Management*) y sujetándose a estrictas reglas de *accountability*, información y

transparencia (Ferlie *et al.*, 2008; Pollitt y Dan, 2012; Shattock, 2014).

Por último, las instituciones privadas ubicadas en el Cuadrante B, las cuales, como vimos, combinan una significativa proporción de financiamiento obtenido del mercado junto con un régimen público de fuerte control, aparecen ahora como una tendencia, en parte en reacción frente a las políticas de desregulación (neoliberales) de los mercados de la educación superior (Levy, 2011, 2013). Los mayores controles públicos se manifiestan especialmente en el plano de la acreditación y del aseguramiento de la calidad y de la supervisión y rendición de cuentas respecto de las ayudas públicas que aquellas o sus estudiantes reciben, estimulando (o forzando) a las instituciones a adoptar formas de gobierno que simultáneamente respondan a principios o reglas públicas (como puede ser participación estamental en los órganos de gobierno universitario, por ejemplo) y de buena gerencia, con una clara distribución de funciones, derechos y responsabilidad en los arreglos entre agente y principal.

Conclusiones

Como queda de manifiesto a partir de las reflexiones realizadas, es posible explicar la diversidad de formas de gobierno que existen dentro de las organizaciones de educación superior en función de las condiciones (externas) del régimen de provisión, su economía política, la gobernanza de los sistemas nacionales (Figura 1) y las características propias (internas) de las organizaciones y su gobierno y gestión.

De especial importancia para este análisis es el clásico Triángulo de Coordinación de Clark (1983), el cual nunca puede reducirse a ‘uno solo de sus ángulos’ exclusivamente, como suele hacerse, ya bien se trate del ángulo de las instituciones universitarias y su gobierno u oligarquías académicas, del Estado y la gobernanza de los sistemas, o, como

sucede ahgora más frecuentemente, al ángulo de los mercados, trátase de los mercados de estudiantes, académicos, recursos o prestigio. Tampoco debe limitarse a uno solo de sus lados, los que como muestra la Figura 3, permiten estudiar las interacciones entre los componentes situados en los correspondientes respectivos ángulos: el lado de las políticas y el financiamiento público de las instituciones (A-B); el de las regulaciones de los mercados relevantes (A-C) y el de las estrategias competitivas de las instituciones y su financiamiento de fuentes privadas (B-C).

En la práctica, todo sistema nacional de educación superior se sitúa en algún punto al interior del espacio demarcado por este Triángulo, determinándose su posición por la mayor o menor exposición de cada sistema nacional (o institución) a las dinámicas del Estado/gobierno, o aquellas provenientes de dentro de las propias instituciones (autodeterminación) o bien de los mercados relevantes que intervienen en la coordinación de los respectivos sistemas nacionales (Jongbloed, 2003).

Por ejemplo, por fuertemente controlado que pueda estar un sistema nacional desde el ángulo del Estado/gobierno, incluso con el gobierno de las universidades intervenido como ocurrió en Chile durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989; Brunner, 2009), aun entonces subsiste un grado, así sea reducido a una mínima expresión, de competen-

cia por prestigios y por estudiantes (Brunner, 2015). A su turno, los mercados existen siempre dentro de un espacio que el Estado crea, regula o desregula (Brunner, 2006). Por débil que sea la presencia de esas regulaciones en el lado A-C del gráfico de la Figura 3, aun así el mercado supone un mínimo de reglas; por ejemplo, para la creación de nuevas instituciones, para la obtención del reconocimiento oficial de los títulos o grados que expiden las instituciones o para proteger los derechos del estudiante ‘cliente’ o ‘consumidor’. Lo mismo ocurre con la participación de las instituciones o sus oligarquías académicas o gremios estudiantiles en la gobernanza y coordinación del sistema nacional. Nunca llegará a tener un peso absoluto, en el sentido que la conducción del sistema se autorregula exclusivamente entre las organizaciones que lo componen, así no sea porque siempre los gobiernos nacionales conservarán el mando sobre la asignación de los recursos fiscales y establecerán algunas reglas para la estructuración de los programas de enseñanza y el otorgamiento de títulos y grados.

Más bien es la forma como se combinan las diferentes dinámicas del Triángulo, en sus ángulos y lados, la que determina y condiciona la conducción y organización de los sistemas nacionales y la operación de las instituciones que lo componen, en un proceso de constante adaptación, tanto de los sistemas

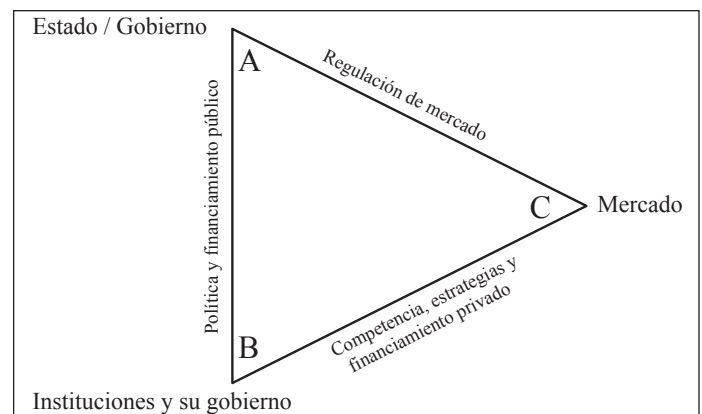


Figura 3. El triángulo de Burton Clark. Basado en Clark (1983).

como de las instituciones u organizaciones, a las demandas de la sociedad y a los cambios del entorno.

Como se analiza a lo largo de este ensayo, las tendencias actuales en el plano de la gobernanza y administración de los sistemas nacionales en América Latina son básicamente tres:

Primero, aquella que apunta a la consolidación de regímenes mixtos de provisión, los cuales admiten desde un alta participación de la matrícula y el financiamiento privados (Chile, Brasil), pasando por una participación media-alta (Perú), media (Colombia), media-baja (México) hasta baja como en el caso de Argentina o nula en el de Cuba. Se trata pues de variaciones dentro de modelo común, con excepción del caso cubano.

Segundo, sin embargo, los gobiernos están empeñados por el lado A-B (Figura 3) en fortalecer sus políticas y dictar reglas de administración que les permitan aumentar la presión de control, evaluación, acreditación y rendición de cuentas respecto de las instituciones (Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú). Al mismo tiempo, y más decisivamente, experimentan con diversas modalidades de regulación de los mercados de la educación superior por el lado A-C del Triángulo, con la intención de estabilizar su funcionamiento y evitar que los derechos de los estudiantes se vean defraudados (pasíses países recién citados).

Tercero, simultáneamente, los gobiernos experimentan con nuevas modalidades de asignación de recursos fiscales a las instituciones, buscando por una parte introducir contextos más estimulantes para las universidades estatales mediante el uso de mecanismos de tipo mercado y, por la otra, diseñando esquemas de apoyo estudiantil (becas y créditos) que beneficien también a los alumnos de las universidades privadas. de manera de extender sus facultades de supervisión y control también respecto de ellas

(Argentina, Chile y México, por ejemplo).

Desde su interior, las organizaciones universitarias responden a estos cambios en sus contextos de desarrollo con una serie de acciones, entre las cuales aquí se llama la atención hacia aquellas que significan cambios de gobierno y gestión para una mejor adaptación organizacional frente a los requerimientos del entorno. Lo más interesante es que de estos procesos parecen estar emergiendo nuevos 'tipos de universidades' según sus formas de gobierno, gestión y obtención de recursos: emprendedoras, innovadoras, con nuevos arreglos 'principal-agente' (de acuerdo a la terminología de la teoría de agencia) en la esfera del gobierno corporativo, con características propias de la Nueva Gestión Pública o de *managerialismo* (Ganga et al., 2013, 2015). Esto conlleva frecuentemente también el surgimiento de nuevas relaciones de poder al interior de las organizaciones y de éstas con las partes interesadas, internas y externas. Asimismo, suelen aparecer renovadas prácticas de control burocrático sobre las universidades y los gobiernos nacionales amplían su espectro de instrumentos de acción para guiar, supervisar, disciplinar y evaluar a las instituciones.

Todo esto debiera llevarnos a cambiar de perspectiva y a abandonar la idea preconcebida de que las universidades en América Latina mantienen inercialmente sus formas tradicionales de gobierno y gestión. Obliga, asimismo, a mirar con más atención lo que está ocurriendo al nivel del gobierno de las instituciones y de la modernización, diferenciación, profesionalización e instrumentación de la gestión organizacional. Por último, obliga a atender a las transformaciones que experimentan los modos de gobernanza y coordinación de los sistemas nacionales, concordantemente con los cambios en sus bases de economía política.

Particularmente en los años que vienen, luego de un período de relativa expansión del

gasto público y privado en educación superior en la mayoría de los países de la región, se entrará en un período de menor dinamismo económico, de presupuestos fiscales más ajustados y, por ende, de menor financiamiento también para las instituciones. Estas circunstancias menos favorables para la continua expansión de los sistemas nacionales traerán consigo igualmente nuevas exigencias de conducción y administración para los gobiernos universitarios de la región, todo lo cual abre nuevas preguntas de investigación y obliga a los académicos a continuar indagando sobre el sentido de esos cambios, sus efectos y probables impactos. El presente ensayo busca contribuir a esta reflexión colectiva del campo de estudios de la educación superior.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo parte de los resultados preliminares del Proyecto Fondecyt Regular N° 1161353, por lo que los autores agradecen el apoyo y patrocinio de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile.

REFERENCIAS

- Amaral A, Jones G, Karseth B (Eds.) (2002) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Kluwer. Dordrecht, Holanda. 298 pp.
- Broucker B, De Wit K, Leisyste L (2015) New public management or new public governance for the higher education sector. An international comparison. *EGPAS Annual Conference 2014*. 26-28/08/015. Toulouse, France. https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/506994/1/paper+EGPA_Broucker_De+Wit_Leisyste_final.pdf
- Brunner J (2006a) *Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión*. Documento de Trabajo. Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. 99 pp. http://200.6.99.248/~bru487cl/files/2006/03/mercados_univer.html
- Brunner J (1996b) Educación en América Latina durante la década de 1980: La economía política de los sistemas. En Kent R

(omp.) *Los Temas Críticos de la Educación Superior en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México. pp. 106-170.

- Brunner J (2008) El sistema de educación superior en Chile: Un enfoque de economía política comparada. *Avaliação* 13: 451-486.
- Brunner J (2009a) *Educación Superior en Chile. Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 519 pp.
- Brunner J (2009b) Educación superior en América Latina: Reforma y crédito educativo. En *Crédito Educativo: Experiencias Internacionales y Desafíos futuros de América Latina*. BID-BM-APICE. Univesia. Perú. pp. 27-34. www.universia.net/nosotros/files/Credito_Educativo_Libro_Conferencia_Panamericana.pdf#page=28
- Brunner J (2011) Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Rev. Educ.* 355: 137-159.
- Brunner J (2013) *The Rationale for Higher Education Investment in Ibero-America.*, Working Paper N° 319. OECD Development Centre. OECD. París, Francia. 51 pp. www.oecd.org/dev/americas/WP319%20AE.pdf
- Brunner J (2014a) América Latina en la geopolítica internacional del conocimiento. *Rev. Iberoam. Cienc. Tecnol. Soc.* 27(9): 103-112.
- Brunner J (2014b) La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI* 17(2): 17-34.
- Brunner J (2014c) Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria. En Casanova Cardiel H, Rodríguez Gómez R (Coords.) *Gobierno y Gobernanza de la Universidad: El Debate Emergente*. *Bordón, Rev. Pedag.* 66: 45-59.
- Brunner J (2015) Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En Bernasconi A (Ed.) *La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis*. Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. pp. 21-107
- Brunner J, Ferrada R (Eds.) (2011) *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. CINDA. Santiago, Chile. www.cinda.cl/download/Brunner2011-EducacionSuperior.pdf
- Brunner J, Villalobos C (Eds.) (2014) *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Universidad Diego Portales. Santiago, Chile. 687 pp.

- Casanova C, Rodríguez G (Coords.) (2014) Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. *Bordón, Revista de Pedagogía* 66(1). Número Monográfico, 175 pp.
- Clark B (1977) *Academic Power in Italy. Bureaucracy and Oligarchy in a National University System*. University of Chicago Press. Chicago, IL, EEUU. 205 pp.
- Clark B (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press. Berkeley, CA; EEUU. 315 pp.
- Clark B (1998) *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon. Oxford, RU. 180 pp.
- Clark B (2004) *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. SRHE-Open University. Maidenhead, RU. 210 pp.
- Enders J, de Boer H, Weyer E (2012) Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *High. Educ.* 65: 5-23.
- Ferlie E, Musselin C, Andresani G (2008) The steering of higher education systems: a public management perspective. *High. Educ.* 56: 325-348.
- Fielden J (2008) *Global Trends in University Governance*. Education Working Paper Ser. N° 9. World Bank. Washington, DC, EEUU. www.msas.maliwatch.org/jores/diola/global.html
- Ganga F (2005) Análisis preliminar del gobierno universitario chileno. *Rev. Venez. Gerencia* 10(30): 213-246.
- Ganga F, Vera J (2006) Reflexiones en torno al nuevo escenario de la gestión universitaria. *Cuadernos FHyCS-UNJu*. 30: 41-61.
- Ganga F (2013) Gerencia latinoamericana en las actuales plataformas organizacionales: Una mirada preliminar y sinóptica. *Rev. Venez. Gerencia* 18 (64): 711-722.
- Ganga F, Burotto J (2010) Mecanismos de control externo en las universidades de Chile: una mirada a partir del enfoque contractual. *Rev. Venez. Gerencia* 15 (51): 407-427.
- Ganga F, Maluk S (2015) Gobierno universitario ecuatoriano: una aproximación teórica a los cambios más relevantes de los últimos años. *Prisma Soc.* 14: 669-686.
- Ganga F, Valdivieso P (2013) Innovación en el Gobierno y la Gestión Universitaria desde Nuevas Teorías y Prácticas Organizacionales: Una Reflexión desde la Teoría de Agencia y New Managerialism. *Curr. Opin. Creat. Innov. Entrepren.* 2: 21-27.
- Ganga F, Piñones M, Pedraja L, Valderrama C (2015) Igualdad de género: un gran desafío para la gerencia Latinoamericana. *Prisma Soc.* 13: 852-882.
- Ganga F, Ramos ME, Leal A, Valdivieso P (2015). Teoría de agencia (TA): supuestos teóricos aplicables a la gestión universitaria. *Innovar* 25(57): 11-25.
- García G (2007) Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Sociologías* 9(17): 50-101.
- Gumport P (2000) Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *High. Educ.* 39: 67-91.
- Haapakorpi A, Saarinen T (Eds.) (2014) *Transnationalisation and Nordic Higher Education: Tensions and Possibilities in Educational Policy*. Nordic Studies in Education 34 (3).
- Johnstone D (2006) *Financing Higher Education. Cost-Sharing in International Perspective*. ICHÉFAP. State University of New York at Buffalo. EEUU. 316 pp.
- Jongbloed B (2004) Regulation and competition in higher education. En Teixeira P, Jongbloed BB, Dill DD, Amaral A (Eds.) *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?* Kluwer. Dordrecht, Holanda. pp. 87-111.
- Jongbloed B (2003) Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *High. Educ. Quart.* 57: 110-135.
- Levy D (2013) The decline of private higher education. *High. Educ. Policy* 26: 25-42.
- Lindblom C (1980) *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. Basic Books. Nueva York, EEUU. 416 pp.
- Locke W, Cummings W, Fisher D (Eds.) (2011) *Changing Governance and Management in Higher Education. The Perspectives of the Academy*. Springer. Dordrecht, Holanda. 390 pp.
- Marginson S (2011) Higher education in East Asia and Singapore: Rise of the Confucian model. *High. Educ.* 61: 587-611.
- Moreno C (2014) *Políticas, Incentivos y Cambio Organizacional en la Educación Superior en México*. Universidad de Guadalajara. México. 184 pp.
- OECD (2014) *Education at a Glance 2014*. OECD Indicators. Paris, Francia. www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2014
- OECD/CAF/ECLAC (2014) *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*. OECD. Paris, Francia. 180 pp.
- Pollitt C, Dan S (2011) *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-Analysis*. COCOPS. European Commission. 40 pp.
- PROPHE (s/a) Program for Research on Private Higher Education. University of Albany, EEUU. www.albany.edu/dep/eaps/prophe/
- Salmi J (2009) *The Growing Accountability Agenda in Tertiary Education: Progress or Mixed Blessing?* Education Working Paper Series N° 16. World Bank. Washington, DC, EEUU. 39 pp.
- Salmi J, Hauptman A (2006) *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series N° 4. World Bank. Washington, DC, EEUU. 98 pp.
- Santiago P, Tremblay K, Basri E, Arnal E (2008) *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1. *Special Features: Governance, Funding, Quality*. OECD. Paris, Francia. 324 pp.
- Schuetze H, Bruneau W, Grosjean G (Eds.) (2012) *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*. Palgrave. Nueva York, EEUU. 283 pp.
- Scott WR (2014) *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. 4ª ed. Sage. Los Angeles, CA, EEUU. 345 pp.
- Shattock M (Ed.) (2014) *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*. Routledge. Londres, RU. 226 pp.
- Shattock M (2010) *Managing Successful Universities*. Open University Press. Maidenhead, RU. 201 pp.
- Strehl F, Reisinger S, Kalatschan M (2007) *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems*. OECD Education Working Papers N° 6. Paris, Francia. 119 pp.
- World Data Bank (s/a) The World Bank. <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>