
Educación superior: Gobernabilidad, Gobierno y Gobernanza
Aproximaciones teóricas a las categorías analíticas en Educación Superior

Ludmila Vargas Viola, Luis Martín Vasquez

vargasviolamaria_goy@ucp.edu.ar

Universidad de la Cuenca del Plata

Resumen

Este ensayo tiene como objetivo clarificar los conceptos de gobernabilidad, gobierno y gobernanza, sus diferencias, orígenes, y aplicaciones en la educación superior. Se destacan los principales referentes teóricos y algunas investigaciones aplicadas en este contexto, reconociendo las problemáticas semánticas y la necesidad de traducciones. El concepto de gobernanza se encuentra en construcción, variando en interpretación. Gobernabilidad se refiere a las capacidades de actores sociales y gubernamentales para mejorar instrumentos y desbloquear facultades gubernamentales. En el ámbito universitario en América Latina, la gobernabilidad surgió a finales de los 80 y principios de los 90, resaltando la necesidad de consensos nacionales.

El ensayo analiza las perspectivas positivas y negativas de la gobernabilidad, destacando su importancia en la estabilidad democrática y gestión de demandas sociales. En la educación superior, la gobernabilidad implica la capacidad del sistema universitario para responder a demandas internas y externas, requiriendo legitimidad, eficiencia y participación. La gobernanza se asocia con la estructura de gobierno y su capacidad para negociar intereses, mientras que el gobierno se refiere a la estructura orgánica que toma decisiones.

La educación superior es crucial para establecer procesos democráticos de gobernabilidad a largo plazo, influenciada por factores como la masividad, globalización y la economía del conocimiento. El ensayo concluye que la gobernanza, gobierno y gobernabilidad deben adaptarse a contextos complejos, promoviendo liderazgos participativos y una gestión eficiente y responsable.

Palabras claves Educación Superior,
Gobernabilidad

Abstract

This essay aims to clarify the concepts of governability, government, and governance, their differences, origins, and applications in higher education. It highlights the main theoretical references and some applied research in this context, acknowledging semantic issues and the need for translations. The concept of governance is still in development, with varying interpretations.

Governability refers to the capabilities of social and governmental actors to improve instruments and unlock governmental powers. In the university context in Latin America, governability emerged in the late 80s and early 90s, emphasizing the need for national consensus.

The essay analyzes both positive and negative perspectives on governability, highlighting its importance in democratic stability and managing social demands. In higher education, governability involves the university system's capacity to respond to internal and external demands, requiring legitimacy, efficiency, and participation. Governance is associated with the structure of government and its ability to negotiate interests, while government refers to the organizational structure that makes decisions.

Higher education is crucial for establishing long-term democratic governability processes, influenced by factors such as massification, globalization, and the knowledge economy. The essay concludes that governance, government, and governability must adapt to complex contexts, promoting participatory leadership and efficient, responsible management.

Keywords Education, Governance

Introducción

El objetivo del presente ensayo es precisar los conceptos de gobernabilidad, gobierno y gobernanza, sus diferencias, origen y vinculaciones y su aplicación en el ámbito de la educación superior. Se avanza

brevemente en la identificación de los principales referentes teóricos que los proponen como categorías analíticas en el marco de la educación superior, relevando además algunas investigaciones aplicadas en el contexto de la educación. La tarea no resulta exacta ni exhaustiva dadas las problemáticas semánticas que la terminología plantea y la necesidad de efectuar traducciones, así como de la multiplicidad de bibliografía existente en la materia. En los apartados subsiguientes se identifican los desafíos para la gobernabilidad y la gobernanza de la Educación Superior en Iberoamérica. Uno de las primeras cuestiones a considerar es que el concepto de Gobernanza se encuentra en plena etapa de construcción¹, por lo tanto, puede ser entendido de múltiples maneras, (Ganga-Contreras et al., 2018). Torres-Melo, (2006) manifiesta que parte de la confusión entre los términos Gobernanza, Gobierno y Gobernabilidad en los países hispano parlantes se relaciona a traducciones indistintas de los vocablos "governance", "governability" y "good governance". Brevemente y a efectos de dar inicio a las diferentes perspectivas teóricas "governance" o gobernanza puede ser entendido como instituciones y reglas de juego en dependencia con la cultura institucional y organizativa del sistema social, esta acepción es compartida por autores como (Picciotto, 1995), (Navarro Gómez, 2002), (Mayntz, 2001), (Prats, 2003) y el Banco Mundial. "Governability" o Gobernabilidad se entiende como las capacidades de actores sociales y de los gobiernos, mejorando los instrumentos, desbloqueando las facultades gubernamentales (Aguilar, 2010). Este sentido que es compartido con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Europea y finalmente el papel del Gobierno, materializado en la organización política es el de asegurar el cumplimiento de las reglas consensuadas socialmente.

La emergencia del concepto de gobernabilidad en el ámbito universitario en América Latina se sitúa según Fernández Lamarra, (2006) hacia finales de la década de 1980 y principios de los años de 1990 y como referencia a la necesidad de elaborar consensos nacionales y de definir concertadamente entre todos los sectores políticos y sociales políticas de Estado, este concepto enriqueció y brindó nuevos relieves a las conceptualizaciones sobre democracia, en un modelo de Estado neoliberal que tiene que legitimarse en su acción de gobierno y en los resultados.

Prats, (2003) expresa que en término "Gobernabilidad" puede entenderse desde dos perspectivas, una positiva y una negativa, en este sentido (Saus, s. f.) manifiesta que en países desarrollados, presenta una perspectiva

positiva que le agrega al concepto de democracia moderna las nociones de "legitimidad", "representación" y una tercera dimensión relacionada al "buen gobierno", supone la capacidad de procesar demandas y gestionar el conflicto en estado de derecho, supone "una manera de actuar gobernando las democracias a través de pactos, acuerdos y contratos con instituciones públicas, privadas, empresas, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, que activa nuevos instrumentos y enfoques basados en la interacción: público privado, estado y mercado".(Aguilar, 2010, p. 10). Sin embargo, en América Latina, el concepto se hizo presente a mediados de la década del ochenta luego de dictaduras y de autoritarismos de diversa índole, intentando advertir de las dificultades que enfrentarían las nuevas democracias o las condiciones mínimas requeridas después de las dictaduras. Deviene entonces, que, como categoría, el concepto en América Latina aparece lleno de interrogantes, resulta problematizador y hasta relativamente pesimista, ya que, en palabras de Prats, puede connotar una perspectiva negativa como emergente más bien ante el temor a la *ingobernabilidad* de las incipientes democracias de la región.

Paralelamente agrega (Saus, s. f.) que su transposición al sistema educativo requiere en primer lugar, partir de la existencia de gobernabilidad del sistema político en general, como condición ex ante para luego entonces poder identificar las particulares del campo de estudio específico, exigiendo despojarse de la reflexión acrítica de que las ideas fuerza del neoliberalismo permearon de pleno el sistema educativo, sin ningún tipo de resistencia, síntesis o andamiaje con la cultura existente. El Sector Educación por sus características, ha sido considerado prioritario para establecer procesos democráticos de gobernabilidad y de concertación ya que requiere definir políticas de mediano y largo plazo con efecto mínimo a 10 o 15 años, a ello, es posible agregar que el sector es tanto objeto de estudio de la gobernabilidad, como constituyente de ésta ya que forma a los sujetos que hacen aportes a la gobernabilidad democrática. De Puelles Benítez & Fradermann, (1996) señalan como condiciones necesaria para la gobernabilidad de los sistemas educativos, la legitimidad, eficiencia y participación. Fernández Lamarra, (2006), asocia las condiciones señaladas para la Gobernabilidad con las requeridas para llevar adelante los procesos de planificación estratégica, señalando la falta de vinculación en los tratamientos teóricos de ambos conceptos gobernabilidad y planeación estratégica, en particular en la bibliografía emergente durante la década del noventa,

¹ Según el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) (s.f.), el concepto de gobernanza presenta dos acepciones: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano

equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado de la economía. 2. F. Desus. Acción y efecto de gobernar o gobernarse. Entendiendo por Gobernar: Del latín GUBERNARE, y este del griego KYBERNAN, propiamente "pilotar una nave"

En este punto, como reflexión en relación a esta observación de Fernández Lamarra (2006), es posible en primer lugar considerar que, la planeación resulta en un paso anterior a la gestión, así pues, la planificación estratégica participativa puede favorecer a la gobernabilidad, pero no asegurarla. La gobernabilidad resulta un atributo o característica del sistema para gestionar y procesar demandas sociales. Por su parte, la falta de vinculación de ambos conceptos planeación estratégica y gobernabilidad, podría ser explicada como resultante del contexto político en que cada una de ellas se desarrollara. Esto es, que la década de los noventa, América Latina, se gestó en base a un modelo de planificación de desarrollo exógeno que permeaba a las decisiones políticas internas de la mano de organismos internacionales y multilaterales financiadores, por lo cual la planificación participativa se deja de lado por la aplicación de planes formulados desde una lógica de arriba hacia abajo y por fuera del territorio, en tanto que el concepto de gobernabilidad negativa si resultaba necesario de ser trabajado para permitir llevar adelante la implementación de estas políticas exógenas en regímenes democráticos.

En la actualidad, en particular la Gobernabilidad universitaria se entiende como la Capacidad del sistema de gobierno universitario para atender demandas internas y externas de la organización. Silva, (2014) señala que la gobernabilidad *"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 y tiene relación con la dimensión política y cómo se gestiona el conflicto"* (Silva, 2014:11). La gobernabilidad entendida como capacidades admite evaluar en sus dimensiones a las capacidades: institucional, administrativa y organizativa, la participación, legitimidad y el liderazgo, la confianza las estrategias de coordinación y participación. Añade Subirats, (1994) que en el concepto de gobernabilidad, los ciudadanos son decisores, partícipes y controladores de la gestión pública, en definitiva actores sociales, se administra lo colectivo en pos del bien común con valores de solidaridad, participación, transparencia y ética. A diferencia del concepto de Gestión Pública que busca la satisfacción del ciudadano-cliente: en términos mercantiles e individualistas con valores centrados en eficiencia, eficacia, economía como terminología emergente del New public management o Nueva Gestión Pública²

Por su parte, el gobierno o el sistema de gobierno refiere a la estructura orgánica que conduce, siendo la

existencia de órganos personales y colegiados con autoridad institucional para la toma de decisiones, la que hace visible la distribución de poder formal al interior de la una institución (Orozco, 2004). Espinar, (2014) señala que existe una alta heterogeneidad de instituciones, multiplicidad de objetivos que determinan diversidad de sistemas de gobierno. Para la teoría triangular de coordinación sistémica de Clark (1973), los tipos de sistemas de gobierno universitario emergen de la relación entre tres fuerzas, la regulación del Estado, el poder de mercado y la oligarquía académica. Dependiendo del predominio de una u otra fuerza, Clark tipifica tres modelos: el Modelo centrado en el Estado del tipo napoleónico, el modelo de Mercado o angloamericano y el modelo autorregulado por la academia o humboltiano. Las dinámicas sistémicas de esas fuerzas producen transformaciones en el Gobierno universitario. A su vez, otros autores al interior de cada tipo caracterizado por Clark han identificado sub tipos: Van Vught, (1989), por ejemplo, a partir del modelo de Clark centrado en el Estado identifica dos subtipos al analizar la vinculación del Estado y Universidad: por un lado, aquellos en que el Estado adopta el rol de control, al que Dobbins, Knill, & Vögtle, (2011) denominan el modelo de regulación ex ante, por otro lado, aquellos en los que el Estado desarrolla un rol de supervisión o regulador ex post estableciendo indicadores de resultados a controlar. Por su parte Jongbloed, (2003) estudia mediante el modelo de Clark, el papel central de la financiación como mecanismo de regulación.

Otros modelos explicativos del gobierno universitario por fuera del sistémico de Clark, se anclan en: 1) el análisis politológico neoweberiano que fusiona elementos del Estado burocrático y del estado gerencial (Larrouqué, 2018); 2) el análisis político racional secuencial que identifica fuerzas externas (fuera del dominio de la política, intereses externos y cambios en la política) y fuerzas dentro del dominio político (políticas, objetivos y criterios); y 3) el institucionalismo metodológico, para este último, los cambios provienen de tres fuentes que moldean en comportamiento institucional: el sistema de creencias de los actores institucionales (neoliberalismo pos crisis de la deuda), los contextos y sus transformaciones y las políticas públicas.

Saint, (2009) mediante un análisis empírico de universidades del mundo, identifica dimensiones de análisis de los gobiernos universitarios comparados, destaca en primer lugar, el fuerte papel de la herencia, señalando que en *"la tradición humboltiana"*, el líder institucional -con diversos títulos - era elegido de entre los académicos para cumplir ceremonias y deberes

² Lane, J.-E. (2002). Nueva gestión pública es una frase de actualidad para describir cómo las técnicas de gestión del sector privado se están aplicando ahora a los servicios públicos.

administrativos, siendo cualquier intento de rendición de cuentas por desempeño considerado como un ataque a la libertad académica. En igual sentido, Acosta Silva, Atairo, & Camou, (2015) para América Latina señalan que la meta de modelos de gobierno universitario durante gran parte de la década sesenta y setenta, ha sido la democratización del gobierno mediante la inclusión en la toma de decisiones de los tres sectores que tradicionalmente conformaron la Universidad: el profesorado, el personal de administración y los estudiantes mediante estructuras colegiadas. A escala global han proliferado otros modelos tradicionales de gobierno como ser: “el colegiado, burocrático, político” (Orozco, 2004) a los que se suman modelos innovadores como la anarquía organizada, la profesional (universidad innovadora y de servicios, empresarial), y “the new public management”, este último tiende a fortalecer la centralidad del rol ejecutivo en la toma de decisiones, con exclusión de la comunidad académica, en un modelo basado en la gestión.

Autores que estudian empíricamente las tendencias globales en materia de gobierno de la educación superior como Kearney & Huisman, (2007), Westerheijden, Stensaker, & Rosa, (2007); Fielden, (2008); Salmi, (2009); Aghion, Boustan, Hoxby, & Vandenbussche, (2009); indican que la conformación de los órganos de gobierno, las responsabilidades que se les asignan y los procedimientos para elegir a las juntas y altos directivos de las universidades condicionan el desempeño institucional. Fielden, (2008) y Magalhães, Veiga, Ribeiro, Sousa, & Santiago, (2013) identifican los factores condicionantes de los órganos de gobierno universitario, encontrando que éstos se configuran en torno las factores internos o aspectos centrales como: la legislación, la financiación, control estatal, el aseguramiento de la calidad, la rendición de cuentas, el liderazgo, las estructuras de tomas de decisiones. Saint, (2009) en la investigación antes mencionada, realizado para el Banco Mundial, identifica y estudia las tendencias en torno a los dos órganos centrales del gobierno universitario: las juntas de gobierno y los liderazgos institucionales e identifica las categorías que moldean los órganos de gobierno institucional y las principales tendencias mundiales. La investigación se basa en un relevamiento en setenta y cuatro países en los cinco continentes, concluyendo que en general, las instituciones de educación superior tienen algún tipo de órgano superior de toma de decisiones ante el cual, los líderes universitarios son responsables y rinden cuentas. En general estas juntas o cuerpos colegiados

definen la visión estratégica y las políticas institucionales; monitorean el desempeño institucional y garantizan una buena administración de los activos de la institución. Los mandatos, la composición y los procedimientos de las juntas de gobierno varían, así como los procedimientos de elección de sus miembros. Los atributos de la junta de gobierno, a menudo marcan la diferencia entre un liderazgo autónomo, receptivo e imaginativo y una administración restrictiva, rígida y conformista, o algo en el medio. Por otra parte, la intervención de la política estatal en la selección de los miembros de la junta de gobierno, así como la modalidad de selección de quién preside esa Junta de Gobierno moldean y condicionan el grado de autonomía universitaria.

En relación a la presidencia de la Junta de Gobierno Saint, (2009) identifica cuatro tipologías centrales: aquella que sigue la tradición humboltiana, en la que la presidencia es “interna” y emerge de los claustros universitarios y que fue observada en el 47% de los casos analizados; en segundo lugar aparecen las presidencias “externas”, es decir personas que no representan al gobierno o claustros universitarios: como el sector privado o la sociedad civil -(16%) de los casos-, en tercer lugar, aproximadamente un 12% de los casos, la presidencia corresponde al grupo no mayoritario y finalmente en los restantes son elegidos por el Gobierno Nacional.

Como fuerzas externas que moldean al Gobierno universitario, Fernández Lamarra & Pérez Centeno, (2010) revelan cinco dinámicas que permean y propician la aparición de un nuevo modelo o una evolución en las prácticas de gestión. Las dinámicas antes mencionadas son: 1) La masividad de la educación superior, Brunner (2015) señala que el mundo responde a una explosión de demanda. De pasar de tener de 250.000 estudiantes en 1950 a tener más de 25 millones de estudiantes; 2) La globalización; 3) La economía del conocimiento; 4) La escasez de los recursos ante la demanda creciente y 5) La obsolescencia de las formas de tradicionales de Gobierno o crisis del Estado burocrático tradicional. Respecto de este último punto, un tema de relevancia constituye las transformaciones en el vínculo Estado moderno – Universidad y como éste ha ido modificándose en función de las transformaciones del Estado, sus responsabilidades y modelos de intervención.

No obstante lo precedentemente citado, se debe destacar que en muchos países la Universidad es anterior al Estado Nacional, paralelamente la tradición

humboltiana *determinó que el modelo de gobierno dominante fuera caracterizado como una "república de eruditos" en la que la libertad académica y la búsqueda de la promesa eran los valores primordiales, la toma de decisiones institucionales era colegiada, basada en el consenso y descentralizada dentro de una multitud de departamentos, facultades e instituciones.* Neave, (1990) y Brunner, (1990) sostienen que el cambio de vinculación de la Universidad con el Estado contemporáneo, ha mutado centralmente por cambios en el Estado, mientras señala el Estado Benefactor que otorgaba a la universidad recursos de acuerdo a la disponibilidad a "cambio de paz", el Estado Benevolente resultaba cuasi negligente en cuanto al control de resultados. En línea con lo antes señalado, Zárate, (2014) manifiesta que mientras para el modelo de Estado burocrático tradicional la relación con la Universidad es de dependencia de ésta respecto del primero, descentralizado en la universidad las funciones académicas, pero manteniendo el rol de principalidad en el financiamiento del Estado, para el Estado Neoliberal predomina el modelo empresario y se considera a la universidad como empresas desregulando la actividad y adoptando el Estado un papel subsidiario. Finalmente, con la reaparición del papel central del Estado en los estados posburocráticos aparecen los modelos participativos y flexibles que consideran a las universidades como entidades autónomas fijando las funciones de acuerdo a prioridades gubernamentales y controlando, supervisando y evaluando a distancia se delegan responsabilidades y autonomía sobre los recursos, manteniendo además el rol de principalidad en su financiamiento.

Por otra parte, el concepto de Gobernanza aparece en la literatura de estudios política con posterioridad a la crisis de los años 70, por su parte, supone ajustes en los patrones organizacionales y aparece ante idea de "crisis multicausal" del Estado benefactor burocrático tradicional, tanto para el Estado Neoliberal como para el Post burocrática llevándolo en el caso de las universidades a convertirse en un Estado supervisor y evaluador que condiciona los recursos públicos a mecanismos de evaluación. Para Brunner, (2006) el Estado Neoliberal marca el impacto del desplazamiento del Estado de su rol principal, siendo sustituido por el mercado, mercantilización o capitalismo académico para Slaughter & Leslie, (1997) que importa el debilitamiento del papel simbólico, político y práctico de las universidades, la aparición de nuevos tipos de instituciones, las estrategias de financiamiento

explicadas mediante adaptación incremental, evaluación de objetivos y resultados y contratos programas y que imponen mecanismos que en lo organizacional se traducen en menores regulaciones, más rendición de cuentas y cooperación y transformación de lo público.

Para el Banco Mundial (2018, 2020) "la gobernanza consiste en las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos" (WWB,2020: parr 1). El indicador que mide la Gobernanza evalúa seis amplias dimensiones: (I) Voz y responsabilidad; (II) Estabilidad política y ausencia de violencia; (III) Efectividad del gobierno; (IV) Calidad regulatoria; (V) Estado de derecho; y (VI) Control de la corrupción (WWB 2018). Sin embargo, como se expresó en el párrafo anterior, el término Gobernanza no resulta un concepto privativo del Estado Neoliberal, es un término novedoso que viene de la literatura, de las ciencias políticas, de los países anglosajones que se ha difundido a todos los países de referencia en el campo de las ciencias sociales. Peters, 2001, destaca que el concepto de Gobernanza surge en las ciencias políticas ante la noción de que el Estado tradicional se vuelve inoperante o incapaz de dar respuestas a las demandas sociales, se observa el desborde, la deslegitimación y obsolescencia Estado moderno "vertical" para organizar la toma de decisiones en las democracias representativas (Graña, 2005:1).

Neave, (2011) destaca que la crisis del Estado tradicional, encuentra en los países desarrollados con regímenes burocráticos constituidos, cuatro tipos de respuestas o reformas que superan a la noción más difundida del "new public management", propiciada por el Modelo de Mercado de Estado Mínimo que cuestiona el monopolio del estado apoyando la descentralización, privatización y aumento de la competencia. Neave destaca que otras posibles respuestas ante las crisis del Estado Tradicional se avizoran en el Modelo de Estado participativo que critica la jerarquía del Estado en el modelo tradicional y la excesiva burocracia que impide la participación ciudadana por lo que se propicia la relación directa, el plebiscito, la participación comunitaria y otros institutos de la democracia participativa por sobre la delegativa. En este modelo, la

noción de gobernanza implica la alternativa al gobierno jerárquico que implica la coordinación y construcción colectiva del orden social y que responde a un paradigma más propio de la democracia participativa y de desarrollo endógeno o local mediante la construcción de políticas de abajo hacia arriba (Torres-Melo, 2006). En este sentido, el Programa de Naciones Unidas define a la gobernanza como *“el desarrollo de la participación política significativa e inclusiva, básicamente las personas que tienen más voz en todas las decisiones que dan forma a sus vidas”* (PNUD, 2011, parr 1). Idéntica significación adopta el concepto de gobernanza para el modelo flexible o modelo neoweberiano, entendido como la organización que postula una nueva burocracia que conserve lo bueno de la burocracia establecida y que cambie lo que funciona mal con herramientas del *New Public Management*, pero sin poner en cuestión los principios fundantes del Estado de bienestar, legalidad, jerarquía, gratuidad, principalidad del estado, etc. Finalmente, el Modelo de Estado desregulado: propone la simplificación de procedimientos ante la excesiva regulación que impide el funcionamiento eficaz y oportuno del Estado.

Por aplicación de cualquiera de los casos ante señalados, los autores coinciden que la aparición del concepto de gobernanza importa un cambio en el vínculo Estado Sociedad y Estado – Universidad, en el último caso el Estado se convierte en evaluador y supervisor. En el ámbito, de la Educación la Gobernanza universitaria alude a la dimensión organizacional y a los ajustes de la organización, mediante el control colectivo sobre metas institucionales. Respecto de las categorizaciones al interior del concepto de gobernanza Kooiman, (2003) identifica para los gobiernos nacionales tres niveles de gobernanza: un primer nivel referido a la posibilidad de participación de los actores involucrados, un nivel intermedio de las instituciones, que refiere a las normas y reglas de juego formales e informales que ordenan comportamientos sociales, y finalmente en el nivel superior, la metagobernanza que alude a las relaciones entre las diversas instituciones y entre éstas y su entorno. En el ámbito universitario con componentes similares: García & Aller, (2014) distinguen sólo dos categorías: la gobernanza interna y la gobernanza externa. Entendiendo a la primera como aquella referida a procedimientos institucionales de toma de decisiones, órganos de gobierno, presupuestos, contratación de personal, etc., en tanto la segunda se vincula 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 (Boer & File, 2009) que configuran nuevos paradigmas para el gobierno universitario.

En referencia a la relación entre los conceptos, autores como (Prats, 2003) sintetizan que la gobernanza responde a las reglas del juego, la gobernabilidad refiere a las capacidades que éstas les confieren a los actores sociales. Para esta perspectiva la gobernabilidad refiere a la capacidad y la gobernanza a la regulación de la interacción. Acosta Silva et al., (2015) plantea que en la Universidad, la relación *“gobernabilidad -gobernanza supone además 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”* (Acosta Silva et al., 2015:34).

En cuanto a la relación gobernanza – gobierno, Brunner & Villalobos, (2014), señalan que la gobernanza toma distancia de un esquema relativamente simple de gobierno, como lo ministerial de la educación superior, donde había un organismo generalmente en el Ministerio de Educación que se hacía cargo de la conducción de estos sistemas, relativamente simples, elitistas como eran hasta hace 30 años, donde las universidades no solamente gozan de autonomía, sino de una verdadera autarquía y por lo tanto el órgano conductor de la Educación superior siempre ha sido extremadamente débil en América latina. Con el concepto de gobernanza se piensa en general, en sistemas muchos más complejos de gobierno, donde no solo interviene un órgano ministerial, sino que hay diversos órganos públicos, donde además participan las propias organizaciones universitarias y la educación superior con sus distintos estamentos, participan las comunidades científicas. En todas partes del mundo hay un problema de articulación de la gobernanza derivado de la complejidad creciente de las relaciones, de autoridad y de poder entre los actores gubernamentales, académicos y privados (Maggio, 2011) y empiezan a tener y cuerpo y peso político las asociaciones profesionales, otras partes interesadas en la educación superior, desde la empresa, la iglesia, los partidos políticos, el parlamento, y en realidad lo que se tiene son redes de políticas públicas, cada vez más complejos que son los que llevan las políticas.

La Gobernabilidad universitaria como concepto positivo Tal como se señala en el apartado anterior, el concepto de Gobernanza se encuentra en plena etapa de construcción. No obstante, las diversas perspectivas abordadas precedentemente convocan a concebirlo como el estudio de todos los mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad económica, política y administrativa de una organización empresarial, estatal o del tercer sector. Se trata, por lo tanto, de una mirada englobadora, sistémica y recursiva que coloca énfasis en la relación con los diversos grupos de interés. Se expresó además anteriormente que, la aparición del concepto de gobernanza se enlaza al cambio en el vínculo Estado – Universidad que se convierte en Estado evaluador y supervisor.

En el ámbito de la Educación Superior, propiamente dicho, la Gobernanza alude a la dimensión organizacional y a los ajustes de la organización, mediante el control colectivo sobre metas institucionales, en tanto la gobernabilidad plantea la capacidad de los actores instituciones de estar a la altura de estas exigencias. La coyuntura en la que se inserta la Educación Superior hoy por hoy, plantea desafíos a la gobernabilidad y la gobernanza de la Educación Superior. En los términos que se trabajaron precedentemente: los primeros están referidos a la capacidad que coloca en agenda entre otros temas: la preparación de administradores universitarios alineados a las demandas de la realidad; los cambios profundos en las culturas organizacionales; las transformaciones reales que privilegien las competencias por sobre cualquier otra condición, lo que indudablemente se verá reflejado en el ejercicio de la gestión de las universidades (Ganga-Contreras et al., 2019) y los segundos están referidos a la *dimensión externa* y a los desafíos que impone el contexto.

Desafíos de la gobernabilidad

En América Latina, en particular, Brunner & Villalobos, (2014) señalan que además, hay rasgos centrales que condicionan y complejizan la gobernabilidad y gobernanza de los sistemas de educación que debe responder a propias características de los sistemas a conducir. Como ser: la diferenciación tanto horizontal como vertical, lo que hace difícil hablar del sistema a nivel regional, debido a la enorme diversidad de instituciones, 3500 universidades y alrededor de 6300 instituciones no universitarias de Educación Superior. Un conjunto de más de 10.000 instituciones. La heterogeneidad y diversidad entre sí, con misiones distintas, con tamaños diferentes, con universidades con

300.000 estudiantes o universidades pequeñas que pueden tener 100 o 200 estudiantes. De financiamiento público y privadas, con distintos regímenes de gobierno, con organización interna de la división del trabajo académico muy diferente. Con diversos grados de internacionalización. Composición del mundo estudiantil muy diferentes. A lo antedicho agregan D. J. Brunner & Pedraja-Rejas, (2017) Brunner (2017) que de cara a las demandas del siglo XXI”, la gobernanza de los sistemas deberá asumir los desafíos, relacionados con la innovación de las funciones propiamente académicas: “docencia, investigación, vinculación con la sociedad civil y participación en la esfera pública” (p. 27) y así como los impactos de la gobernanza y el gobierno sobre la capacidad para impulsar una renovación de los modos de producción, transmisión, transferencia y comunicación del conocimiento.

Las múltiples presiones existentes han traído consigo una nueva onda en la organización universitaria provocada también por la introducción de presiones competitivas y de una cultura con características empresariales. Clark partiendo de la pregunta “¿Cómo se cambia de una postura tradicional basada en el status quo a una postura nueva orientada al cambio en las universidades?” Clark (2006, p. 30) responde que “esa postura puede ser asumida de varias maneras: universidad innovadora, universidad proactiva o universidad emprendedora”. La universidad emprendedora presenta alta capacidad de adaptación a los nuevos y desafiantes escenarios organizacionales. Las contribuciones teóricas de Burton Clark y su propuesta de universidad emprendedora abre el camino hacia los desafíos de la gobernanza planteando y el surgimiento de nuevos líderes con perfil diferente, capaces de ocupar los diversos niveles dentro de la jerarquía de autoridades en la estructura universitaria, lo que lógicamente redundará en la creación de los espacios que marcarán una nueva postura definida por competencias, surgidas de la necesidad impuesta por la superación de las dificultades organizacionales y de competitividad que han de enfrentar las instituciones universitarias. Entre los varios desafíos de la profesionalización de la autoridad universitaria señala la necesidad de: 1) Tejer redes de contactos entre líderes para crear una cultura orientada para el cambio; 2) Liderar con sabiduría, determinación y coraje para indicar los rumbos a seguir con el involucramiento de toda la comunidad académica; 3) Administrar de manera innovadora, basada en competencias, como liderazgo transformacional, flexibilidad, contextualización

permanente, y desarrollo de capacidades para producir y administrar cambios; 4) Crear cursos de posgrado direccionados a la formación de gestores de Educación Superior; 5) Diseñar mecanismos que privilegien competencias para el ejercicio apropiado de la gestión; 6) Exigir postura diferente de administrador, ejecutivo y técnico de la educación.

Otros aspectos propios del proceso de profesionalización de la autoridad universitaria asociados a la demanda externa que deben ser considerados por los cuerpos directivos son: el acceso a la información y control social (accountability), donde los rankings académicos, los índices y tablas clasificatorias se han convertido en instrumentos con los que la universidad rinde cuenta a la sociedad, lo que compromete además su responsabilidad social. En América Latina ello se torna en un imperativo, especialmente si se considera que mayoritariamente las casas de estudios superiores latinoamericanas están lejos de entrar en el selecto grupo de las universidades de excelencia y de alta productividad a nivel mundial. A lo señalado los autores del presente agregan la necesidad de equipos directivos con capacidad de diálogo y construcción de consensos, la democratización, la necesidad de rendición de cuentas y del accionar universitario ante la sociedad.

Conclusiones

A modo de síntesis, resulta importante tener claridad a la hora de efectuar traducciones respecto de los tres conceptos analizados que, aunque vinculados resultan claramente diferenciables, aunque relacionados, gobernanza, gobierno y gobernabilidad. En el ámbito de la Educación Superior dadas las diversas tradiciones en materia de autonomía y gobierno universitario y en particular en América Latina en virtud de la inestabilidad de los contextos y las crisis políticas, el concepto de gobernabilidad adquiere atributos particulares frente a situaciones críticas.

En el presente se ha venido sosteniendo que, autores y organismos comienzan poder definir los conceptos y adoptar una secuencia de vinculación, por un lado, noción de que la gobernanza adecuada es entendida como conjunto de reglas de juego, procedimientos y acuerdos institucionales determinados en forma, transparente, democrática y legítimas. Estos acuerdos conllevan a formas de gobierno más democráticas y consensuadas que vuelven a traducirse en mejoras en la gobernanza que a su vez amplían y mejoran la gobernabilidad. Gobernabilidad por su parte puede ser

entendida como la capacidad del sistema y las capacidades de los actores sociales, conceptos que resultan centrales en los ámbitos académicos con tomas de decisiones colegiadas. El gobierno representa a quién lleva adelante la conducción institucional, y representación del poder formal, que puede ser observada a través de la estructura orgánica y es el responsable de asegurar el cumplimiento de las reglas acordadas resultando de este modo la gobernanza en la construcción colectiva del orden social. La aplicación de este concepto resulta pertinente al ámbito universitario debido a la horizontalidad en las jerarquías que lo caracteriza por tradición humboltiana.

Otra idea fuerza que emerge de este ensayo es la apropiación del concepto a ámbitos educativos a la Educación Superior, consideramos fundamental esta vinculación ya que la Educación Superior resulta un actor prioritario para establecer procesos democráticos de gobernabilidad y de concertación siendo el ámbito definición de políticas de mediano y largo plazo con efecto mínimo a 10 o 15 años. Como se expresó anteriormente a partir de aportes de diferentes autores, se evidencia falta de vinculación en los tratamientos teóricos de los conceptos gobernabilidad y la planeación estratégica, entendiendo que la planificación estratégica participativa puede favorecer a la gobernabilidad, pero no asegurarla. La gobernabilidad resulta un atributo del sistema para gestionar y procesar demandas sociales.

En este sentido es importante repensar la teoría triangular de coordinación sistémica de Clark (1973), los tipos de sistemas de gobierno universitario emergen de la relación entre tres fuerzas, la regulación del Estado, el poder de mercado y la oligarquía académica. Es necesario analizar las interacciones y los efectos que van produciendo. Así mismo merece una atención especial en su análisis las fuerzas externas que moldean al Gobierno universitario, cinco dinámicas permean y propician la aparición de un nuevo modelo o una evolución en las prácticas de gestión. 1) La masividad de la educación superior, 2) La globalización; 3) La economía del conocimiento; 4) La escasez de los recursos ante la demanda creciente y 5) La obsolescencia de las formas de tradicionales de Gobierno o crisis del Estado burocrático tradicional.

Finalmente son abordados dos desafíos que enfrenta la gobernanza en el ámbito universitario, las nuevas vinculaciones Universidad – Estado – Sociedad, por un lado que obligan al desarrollo de liderazgos participativos y la necesaria preparación de los gobiernos universitarios para el ejercicio de una gestión

universitaria autónoma, eficiente y responsable, que integre efectivamente, sociedad, actores e instituciones, requiriendo de la profesionalización de los actores y la adaptación a los contextos complejos y heterogéneos. Resulta además central repensar de qué modo gobernanza, gobierno y gobernabilidad pueden

recuperar las demandas del estado y del mercado y ofreciendo respuestas puntuales a las expectativas de la sociedad para favorecer la preparación de profesionales que puedan interactuar en un contexto cambiante y complejo.

Bibliografía

- Acosta Silva, A., Atairo, D., & Camou, A. (2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. *Buenos Aires: CLACSO*.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., & Vandenbussche, J. (2009). The causal impact of education on economic growth: Evidence from US. *Brookings papers on economic activity*, 1, 1-73.
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad México.
- Boer, H. de, & File, J. (2009). Higher education governance reforms across Europe. *Brussels: ESMU*.
- Brunner, D. J., & Pedraja-Rejas, D. (2017). Los desafíos de la gobernanza de la educación superior en Iberoamérica. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 25(1), 2-7.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina*. Fondo de cultura Económica Santiago.
- Brunner, J. J., & Ferrada Hurtado, R. (2011). *Educación superior en Iberoamerica: Informe 2011*. Ril.
- Brunner, J. J., & Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- de Puelles Benítez, M., & Fradermann, R. U. (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de educación*, 12, 107-135.
- Dobbins, M., Knill, C., & Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher education*, 62(5), 665-683.
- Espinar, S. R. (2014). El gobierno de las universidades: De la reflexión a la acción. *Bordón. Revista de pedagogía*, 66(1), 89-105.
- Fernández Lamarra, N. (2006). Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas. *FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (Compilador), Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina, Buenos Aires, EDUNTREF*.
- Fernández Lamarra, N., & PÉREZ CENTENO, C. (2010). La autonomía universitaria en Argentina y América Latina. Análisis y propuestas para configurar la reforma universitaria necesaria para el siglo XXI. *MUNÓZ, R., MARÚM ESPINOSA, E., ALVARADO NANDO, M. La autonomía universitaria a debate. Una visión desde América Latina. Universidad de Guadalajara. (México)*.
- Fielden, J. (2008). Global trends in university governance. *Education working paper series*, 9, 278200-1099079877269.
- Ganga-Contreras, F. A., Suárez-Amaya, W., Calderón, A.-I., da Silva, M. W., & Jung, H. S. (s. f.). *Retos a la Gobernanza Universitaria: Acotaciones sobre la Cuestión de la Autoridad y la Profesionalización de la Gestión de las Universidades*.
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y "Estado mínimo": Pocas luces y muchas sombras. *Polís. Revista Latinoamericana*, 12.
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher education quarterly*, 57(2), 110-135.
- Kearney, M.-L., & Huisman, J. (2007). Main transformations, challenges and emerging patterns in higher education systems. *Higher Education Policy*, 20(4), 361-363.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Lane, J.-E. (2002). *New Public Management* (1st ed.). Taylor and Francis. Retrieved from <https://www.perlego.com/book/1620215/new-public-management-an-introduction-pdf> (Original work published 2002)
- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por "Estado neoweberiano"?... Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, 70, 5-28.
- Magalhães, A., Veiga, A., Ribeiro, F. M., Sousa, S., & Santiago, R. (2013). Creating a common grammar for European higher education governance. *Higher Education*, 65(1), 95-112.

- Maggio, Z. (2011). Exploring Burton Clark's triangle of coordination in the context of contemporary relationships between states and higher education systems. *Unpublished manuscript*. New York, NY: Department of Administration, Leadership, and Technology, New York University.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, 21, 7-22.
- Navarro Gómez, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local*.
- Neave, G. (1990). La educación superior bajo la evaluación estatal. Tendencias en Europa Occidental 1986-1988. *Universidad Futura*, 2(5), 4-16.
- Neave, G. (2011). El estudio de la gobernanza en la educación superior: Vaciamiento, re-construcción y re-ingeniería del significado. En R. G. Kuri & R. L. Zarate (Eds.), *Aportaciones a la agenda de investigación sobre educación superior 2010-2020* (pp. 261-297). Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. [https://research.utwente.nl/en/publications/el-estudio-de-la-gobernanza-en-la-educacion-superior-vaciamiento-reconstruccion-y-reingenieria-del-significado\(67732943-c3b3-4e9b-ba56-bae0fb92fb76\).html](https://research.utwente.nl/en/publications/el-estudio-de-la-gobernanza-en-la-educacion-superior-vaciamiento-reconstruccion-y-reingenieria-del-significado(67732943-c3b3-4e9b-ba56-bae0fb92fb76).html)
- Orozco, L. E. (2004). Gestión y gobernabilidad de las instituciones de educación superior. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 4, 181-196.
- Picciotto, R. (1995). *Putting institutional economics to work: From participation to governance*. The World Bank.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 14(15), 239-269.
- Saint, W. (2009). Guiding universities: Governance and management arrangements around the globe. *Human Development Network*. Washington, DC: World Bank.
- Salmi, J. (2009). *El desafío de crear universidades de rango mundial*. World Bank.
- Saus, J. B. (s. f.). EL DESAFÍO EDUCATIVO CONTEMPORÁNEO: ¿consolidar la gobernabilidad o definir un nuevo paradigma educativo? *GOBERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA*, 65.
- Silva, A. A. (2014). Gobierno universitario y comportamiento institucional: La experiencia mexicana, 1990-2012. *Bordón. Revista de pedagogía*, 66(1), 31-44.
- Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. ERIC.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las administraciones públicas Madrid.
- Torres-Melo, J. (2006). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: Aproximación conceptual. *El desarrollo: perspectivas y dimensiones Aportes interdisciplinarios*, 409.
- Van Vught, F. (1989). Strategies and instruments of government. *Governmental strategies and innovation in higher education*, 7, 21-46.
- Westerheijden, D. F., Stensaker, B., & Rosa, M. J. (2007). *Quality assurance in higher education: Trends in regulation, translation and transformation* (Vol. 20). Springer Science & Business Media.
- Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (2011), "Porque una buena gobernanza contribuye a un mejor desarrollo" disponible en <https://www.undp.org/content/undp/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2011/05/20/why-good-governance-makes-for-better-development.html> (consulta 29/12/2019).
- WWB disponible en <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#doc-intro> (consulta dic, 2019)