

HACIA UNA TEORÍA DE LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Análisis de la literatura especializada

JULIO LABRAÑA / EMILIO RODRÍGUEZ-PONCE / LILIANA PEDRAJA-REJAS

Resumen:

Este artículo explora las principales líneas de gobernanza de los sistemas de educación superior en la literatura de corriente principal (Web of Science) durante los últimos 10 años (2011–2020). El análisis muestra la primacía de tres discursos: 1) gobernanza como forma específica de conducción a distancia, desde el Estado, de la educación superior, 2) gobernanza como definiciones gubernamentales de política sobre educación superior y 3) gobernanza como conjunto de actores involucrados directa o indirectamente en la discusión de la organización de las actividades en las instituciones de educación superior. Con base en este análisis, se propone una definición integrada de gobernanza.

Abstract:

This article explores the main lines of governance in systems of higher education, as published in the mainstream literature (Web of Science) in the past ten years (2011–2020). Analysis shows the primacy of three discourses: 1) governance as a specific form of the state's management of higher education at a distance; 2) governance as government definitions of policy in higher education; and 3) governance as a set of actors directly and indirectly involved in discussing the organization of activities in institutions of higher education. Based on this analysis, an integrated definition of governance is proposed.

Palabras clave: educación superior; autonomía universitaria; Estado; gobernanza, análisis documental.

Keywords: higher education; university autonomy; state, governance; documentary analysis.

Julio Labraña: profesor de la Universidad de Tarapacá. Arica, Chile. CE: juliolabranavargas@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0003-2441-8260>

Emilio Rodríguez-Ponce: profesor de la Universidad de Tarapacá. Arica, Chile. CE: erodriguez@uta.cl / <https://orcid.org/0000-0003-4861-002X>

Liliana Pedraja-Rejas: profesora de la Universidad de Tarapacá. Arica, Chile. CE: lpedraja@uta.cl / <https://orcid.org/0001-7732-4183>

Introducción

Los sistemas contemporáneos de educación superior han experimentado profundos cambios en las últimas décadas, que han aumentado el interés de gobiernos, así como de los estamentos directivos de las propias instituciones, en la búsqueda de las mejores herramientas para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y mejorar su competitividad internacional (Marginson, 2010; Khan, Johl, Akhtar, Asif *et al.*, 2022). Tres transformaciones resultan particularmente relevantes en este contexto. Por una parte, en un proceso en curso desde alrededor de mediados del siglo XX, las instituciones de educación superior hoy se han convertido en uno de los principales instrumentos de movilidad social, influyendo fuertemente en la empleabilidad de sus egresados. Como resultado de lo anterior, los sistemas de educación terciaria han entrado en una fase de masificación, producto del cual la formación de nivel superior ha dejado de ser exclusivamente un bien cultural, destinado a las clases altas de la sociedad, convirtiéndose en un bien con un marcado valor de inversión (Scott, 2019; Brunner y Labraña, 2020).

De la misma manera, las actividades de investigación de las universidades han adquirido una relevancia renovada (Wilcox, 2021; Liang, Gu y Nyland, 2022). En el contexto de la sociedad del conocimiento, la investigación generada en estas instituciones no es ya examinada exclusivamente en términos de su capacidad de contribuir a la acumulación del conocimiento científico, sino, en especial, en términos de su potencialidad de generar innovaciones tecnológicas, patentes y compañías derivadas, así como otros productos de tipo económico. Como resultado, al igual que lo que ocurre en la docencia universitaria, la dimensión instrumental de la investigación adquiere por tanto una importancia central en este sector (Jessop, 2017).

Finalmente, en un plano más general de la economía política de los sistemas, la relación entre Estado y educación superior ha experimentado cambios igualmente importantes, transitando de una relación estrecha –basada en la presunción de que las actividades de las universidades eran un inherente bien público y que, por lo tanto, correspondía entregarles un financiamiento no sujeto a condiciones– a diversas formas de coordinación a distancia, desde el Estado, en que las instituciones son continuamente evaluadas y la entrega de recursos por parte del fisco es supeditada a su desempeño en estas mediciones (Koch y Labraña, 2021).

En su conjunto, estas tendencias han promovido un interés creciente a nivel global sobre los mejores medios para que las universidades, guiadas por el Estado, puedan alcanzar estos fines en sus actividades de docencia e investigación, así como una continua polémica de si estos objetivos representan adecuadamente el *ethos* de estas instituciones.

Ambos debates se han englobado en términos generales en el concepto de gobernanza de la educación superior (Rodríguez Gómez, 2017; Song, 2020). Sin embargo, precisamente por su extensa utilización, esta noción parece correr el riesgo de convertirse en un referente vacío, suficiente para aglutinar simultáneamente diferentes tópicos relacionados con los sistemas de educación superior, pero incapaz de operar como un término con potencial de guiar efectivamente las investigaciones teóricas y empíricas en este campo (Schmitter, 2019).

Con el objeto de caracterizar el estado de reflexión en el campo e identificar posibles líneas de desarrollo, el presente artículo examina los usos actuales del concepto de gobernanza de los sistemas de educación superior en la literatura especializada de corriente principal y, con base en esta revisión, sugiere una definición de gobernanza que recoja los elementos centrales de dichas caracterizaciones. En primer lugar, se revisan las actuales discusiones sobre el concepto de gobernanza de la educación superior, subrayando la existencia de múltiples usos con focos, en ocasiones, contradictorios entre sí. A continuación, se introduce la metodología que guía este artículo: revisión crítica de la literatura sobre gobernanza de la educación superior ayudada por técnicas de análisis bibliométrico. En tercer lugar, se presentan los resultados de la investigación, identificando las definiciones de gobernanza de la educación superior y sus énfasis particulares. Con base en este análisis, se propone una definición del concepto de gobernanza de los sistemas de educación superior. El artículo finaliza con un resumen y futuras líneas de estudio.

Debates sobre el concepto de gobernanza de los sistemas de educación superior: una idea ambigua

El concepto de gobernanza posee una larga historia conceptual. Originalmente aparece en el contexto del campo de la administración de negocios en la década de 1930, asociado a la idea del gobierno de las corporaciones, para después extenderse, en la década de 1990, hacia el área de las relaciones

internacionales y luego, de la mano de las actividades de difusión de organismos transnacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, presentarse como una fórmula para una conducción política adecuada asegurada por la presencia de un Estado mínimo y eficiente asociado a los principios de la nueva gestión pública (World Bank, 1992).

Actualmente, el concepto de gobernanza ha sido introducido igualmente en los debates de la educación superior (Macheridis, 2017). Dicha innovación ha dado lugar a dos tendencias claramente diferenciables entre sí: por una parte, en el nivel macro, la gobernanza se asocia al análisis de la política pública y las definiciones de esta que afectan la organización de los sistemas de educación superior y, por otra, en el nivel meso y micro, con referencia a la estructura, administración y gestión institucional; en suma, la regulación de temas de poder y participación (Austin, 2019).

En particular, en lo que respecta a la gobernanza de los sistemas de educación superior, la literatura ha ido progresivamente reconociendo la complejidad de este fenómeno. De este modo, la influencia del estudio clásico de Clark (1986) sobre este tema ha sido problematizada a partir de diferentes análisis. En su versión original, dicha categorización distingue entre tres modalidades de gobernanza de la educación superior. Primero, una gobernanza centrada en el Estado, en que este regula todas o casi todas las actividades de las instituciones de educación superior de acuerdo con objetivos socioeconómicos predeterminados, controlando entonces directamente materias como criterios de admisión, currículo, certificación de títulos profesionales y grados académicos y nominación de personal académico. Segundo, una gobernanza centrada en la academia, en que grupos académicos, financiados de manera directa por el Estado, deciden de manera corporativa sobre el desarrollo de las universidades, adquiriendo relevancia central la libertad de docencia e investigación y el compromiso con la generación de conocimiento como un fin en sí mismo. Finalmente, una gobernanza centrada en el mercado, en que las dinámicas de competencia de las universidades por recursos externos, especialmente por la venta de servicios docentes y de investigación, determinan sus decisiones, generando entonces una presión para el establecimiento de modalidades emprendedoras a nivel del gobierno interno de las instituciones del sector.

Dicha diferenciación entre un modo de gobernanza estatal, académico y de mercado ha entrado en crisis, producto de las transformaciones recientes en los sistemas de educación superior. En particular, la gobernanza en estos sistemas ha adquirido una mayor complejidad a partir de la incorporación de actores diferentes a los tradicionales gremios académicos, agrupaciones estudiantiles y diseñadores(as) de política pública, la inclusión de nuevos temas de decisión y la superposición de planos locales, nacionales, regionales y, ahora, transnacionales de operación. Como resultado, se ha comenzado a reconocer en la literatura especializada la diversidad de formas de gobernanza, cada una de las cuales combina elementos propios de los modelos estatales, académicos y de mercado, en sus diferentes niveles, articulados de manera particular en diálogo con las respectivas tradiciones nacionales y el grado de influencia de las políticas globales, resultando entonces en la existencia de múltiples formas de gobernanza de sistemas nacionales (Zajda, 2020).

Como consecuencia, a nivel conceptual, es posible identificar un proceso similar de diversificación de modos de gobernanza sistémica. Por una parte, aparece una línea de investigación que opta por asociar el concepto de gobernanza a la imposición de una ideología centrada en la estandarización de los sistemas de educación superior (Gaus, 2019). De acuerdo con este argumento, la relación entre Estado y universidades habría cambiado profundamente desde la década de 1980, imponiéndose una cultura de la evaluación que observa a las instituciones como organizaciones económicas cuyos rendimientos deben ser continuamente medidos y, en caso de satisfacer las expectativas de los gobiernos, recompensados económica y no económica. Esta idea se manifiesta de distintas formas según el grado de injerencia del gobierno en los sistemas nacionales; es decir, gobernanza: desregulada (Mok, 2005), basada en mercados (De Boer, Enders y Jongbloed, 2009), coordinadora de mercados (Brunner, Elacqua, Tillett, Bonnefoy *et al.*, 2005) o por técnicas y métricas de mercado (Naidoo, 2016), entre otras (Cone, 2018).

En una dirección evaluativa semejante, y relacionada con las recomendaciones de organismos internacionales, adquiere relevancia una corriente de literatura asociada a la idea de “buena gobernanza”. En este escenario, para los sistemas de educación superior, gobernanza es considerada como una herramienta relacionada con la visión, regulaciones e incentivos

para el sector que, desde el gobierno, permite asegurar la calidad de las instituciones de educación superior, contribuyendo al adecuado gasto de recursos y a que dichas instituciones, desde sus propias autonomías, puedan responder a una serie de desafíos sociales en términos de docencia, investigación e innovación. De particular importancia en este contexto es el establecimiento de sistemas externos de aseguramiento de la calidad, que permitan avanzar hacia un financiamiento condicionado a resultados y al establecimiento de una cultura de la autorregulación en instituciones estatales y privadas (OECD, 2008).

Por último, en discusiones orientadas más conceptualmente, se proponen reformulaciones del concepto de gobernanza de la educación en línea con los atributos que, de acuerdo con sus respectivos autores(as), resultan fundamentales para su adecuada comprensión. De esta manera son introducidos diversos entendimientos de la gobernanza de la educación superior –entre otros, gobernanza procedural (Barsoum, 2020), meta-gobernanza (Magalhães, Veiga, Ribeiro, Sousa *et al.*, 2013), en red (Bleiklie, Enders, Lepori y Musselin, 2010), participativa (Antonowicz, Kulczycki y Budzanowska, 2020)–, los cuales, precisamente por su empleo por parte de distintos referentes, no resultan en una comprensión articulada del concepto ni en un posible diálogo entre perspectivas. En efecto, cada una de estas discusiones emplea una definición peculiar de gobernanza, subrayando dimensiones como la forma de relaciones entre actores, el grado de injerencia en el proceso de toma de decisiones, la importancia de los acuerdos en relación con las reglas del manejo del poder o el rol desempeñado por el Estado y otras partes interesadas en el financiamiento y regulación del sector, fragmentando por tanto el concepto en distintas especialidades según el foco de interés de cada autor(a).

Dicha polisemia del concepto resulta en un debilitamiento del potencial analítico de esta noción, tratándolo desde las perspectivas que le son favorables como una solución a los problemas de coordinación de los sistemas de educación superior y, desde los enfoques críticos, simplemente como un artefacto ideológico de la agenda neoliberal. Por su parte, los intentos de reflexión conceptual sobre la gobernanza del sector abordan diferentes dimensiones, de acuerdo con los focos de las aproximaciones utilizadas, pero en el proceso resultan en una segmentación de la idea de gobernanza en sus diferentes dimensiones, sin capacidad de avanzar en un concepto traducible entre investigaciones.

Método

Para explorar las definiciones de gobernanza sistémica en la literatura especializada, la presente investigación consideró una revisión intencionada, examinando los artículos sobre gobernanza indexados en el principal repositorio científico (Web of Science). La búsqueda, realizada en marzo de 2021, consideró los últimos 10 años (2011-2020) con el fin de examinar la producción académica reciente, empleando una serie de términos asociados al tema de la gobernanza de sistemas de la educación superior (1,641 artículos) en inglés y español.

Luego, situando el foco del artículo en la gobernanza de la educación superior, se restringieron los resultados a aquellos que tuviesen relación directa con este tema, empleando con tal fin el filtro de la categoría de Web of Science de “*education educational research*” (704 artículos). Después, se descargaron las referencias de estos artículos y, a partir de la revisión de sus títulos y resúmenes, se procedió a excluir manualmente los que no abordasen la gobernanza de la educación superior, reduciéndose los artículos por analizar (134).

Posteriormente, el equipo de investigación revisó en detalle los artículos resultantes, dejando fuera del análisis los estudios que no se enfocasen en el tema de la gobernanza de la educación superior y que se centrasen en aquella a nivel de las instituciones del sector. El equipo contrastó luego sus selecciones para, allí donde existiesen diferencias respecto de si considerar o no un estudio, leer el texto completo y determinar, junto a un tercer investigador, si este resultaba o no relevante para el análisis de literatura sobre la gobernanza de la educación superior. La base final de datos quedó de este modo compuesta de 66 artículos, excluyendo 68 documentos. La tabla 1 resume los procedimientos.

A continuación, estos documentos fueron revisados en detalle, examinando sus definiciones de gobernanza de la educación superior. De esta manera se procedió a una distinción inicial según si los artículos involucraban una definición de gobernanza. En el caso de textos que sí tenían una definición, esta fue registrada aparte.

Finalmente, se procedió a la creación inductiva de categorías, con base en el análisis de los artículos, sobre las diferentes comprensiones de gobernanza de la educación superior presentes en la literatura de corriente principal. Dichas categorías, junto con ejemplos de sus usos en la literatura especializada, se muestran en la sección de resultados.

TABLA 1

Proceso de revisión de literatura sobre gobernanza de los sistemas de educación superior

Palabras clave	Número de resultados
Resultados de la búsqueda de “governance” AND (“higher education” OR “tertiary education” OR “university education”) en Web of Science	1 641
Selección de documentos categorizados en “Education educational research” para el periodo 2001-2010	704
Revisión manual de artículos con foco general en gobernanza de la educación superior	134
Revisión manual de artículos con foco específico en gobernanza de los sistemas de educación superior	66

Fuente: elaboración propia.

Resultados

La revisión de los artículos de corriente principal sobre gobernanza de la educación superior permite distinguir tres definiciones centrales articuladas en discursos claramente diferenciables, gobernanza: *a)* como forma específica de conducción a distancia de la educación superior, *b)* como definiciones gubernamentales de política sobre educación superior y *c)* como conjunto de actores involucrados directa o indirectamente en la discusión de la organización de las actividades de las instituciones de educación superior.

Gobernanza como forma específica de conducción “a distancia” de la educación superior

El primer discurso de gobernanza la identifica como el establecimiento de mecanismos de regulación “a distancia” de la educación superior. Dicha manera de coordinación se caracteriza, de acuerdo con el autor, por el paso desde un Estado controlador a uno supervisor cuyos esfuerzos de coordinación se centran en la generación de información sobre las actividades de las universidades con base en indicadores comunes y confiables. En esta mirada, Woelert (2015) plantea lo siguiente:

En los últimos tiempos se ha producido, en la mayoría de los países desarrollados, una proliferación de mecanismos formales de evaluación y financiamiento basados en el rendimiento, los cuales son empleados con el propósito de gobernar las principales actividades de los actores individuales y organizacionales relevantes en el sistema científico público: investigadores y sus instituciones (Woelert, 2015:1-2).

Asimismo, Leemann (2018) señala que:

Las prácticas de gobernanza utilizan los instrumentos y métodos de la “gestión del conocimiento”, un conjunto de conceptos, métodos y técnicas de gestión del conocimiento. La gobernanza se basa en la inducción y el control de la competencia por medio de indicadores estadísticos claves, tablas de clasificación, evaluaciones comparativas, modelos de mejores prácticas, acuerdos sobre objetivos y planes de acción, todo lo cual puede descifrarse para representar inversiones en forma de acuerdo con un principio de gobernanza basado en el mercado (Leemann, 2018:8-9).

Frecuentemente estos análisis, centrados en la novedad de esta forma de coordinación, subrayan sus aspectos positivos o negativos, de acuerdo con la interpretación del autor y su cercanía a la crítica a las políticas neoliberales o su valorización de los nuevos mecanismos de regulación de la docencia e investigación universitarias como una manera de asegurar su calidad resguardando su autonomía. En el caso de las primeras, la gobernanza es descrita efectivamente como una profundización del régimen neoliberal. En este sentido, Whitley (2011) sostiene que:

La gobernanza suele entenderse como una serie de mecanismos a través de los cuales se coordinan y controlan determinados tipos de actividades, como la generación y venta de diversos productos y servicios en mercados competitivos o la realización de investigaciones y la contribución al conocimiento certificado (véase, por ejemplo, Crouch, 2005) (Whitley, 2011:362).

Por su parte, en el caso de quienes describen positivamente esta forma de coordinación, la gobernanza de la educación superior es caracterizada como una herramienta, compuesta de normas formales e informales, que

permiten regular el sector. A este respecto, en el trabajo de Welch (2020) se indica lo siguiente:

¿Qué comprende la gobernanza? Ciertamente, hay que resistir la tentación de confundir gobierno con gobernanza (PNUD, 1997; Capano, Howlett y Ramesh 2015). Igualmente, aunque la buena gobernanza se equipara a menudo con la eficiencia administrativa, incluso en la educación superior, se trata de mucho más (Farazmand 2015). La verdadera buena gobernanza abarca la transparencia, el comportamiento ético y las sanciones contra los transgresores, sin las cuales los elementos fundamentales de la integridad académica están en peligro (Macfarlane y Zhang 2012). La mala gobernanza puede autorizar irregularidades financieras u organizativas (Welch, 2020:1-2).

Gobernanza como definiciones gubernamentales de política sobre la educación superior

Con un nivel de abstracción mayor, el segundo discurso comprende la gobernanza como una serie de aspectos relacionados con el diseño, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales de educación superior en general. En este sentido, dicha definición involucra todas aquellas disposiciones de los gobiernos relacionadas con las instituciones de educación superior y, en particular, las políticas diseñadas a nivel central.

A este respecto, Morgan y Shahjahan (2014:402) señalan que “por gobernanza entendemos simplemente lo que hace el gobierno y cómo se ejerce la política y la gestión. Nos referimos a las tecnologías de gobierno, no a las intenciones ni a las ideologías”. En una dirección similar, Nisar (2015) añade:

Según esta perspectiva, la gobernanza de la educación superior se considera un problema clásico en el que un principal (en este caso el gobierno) quiere que el agente (en este caso las instituciones de educación superior) realice una tarea o un servicio concreto en su nombre (Nisar, 2015:7).

De manera similar, gobernanza puede aquí referir a las acciones tomadas por el Estado, a lo largo de diferentes gobiernos, para orientar las instituciones de educación superior a la consecución de una serie de fines definidos como relevantes a nivel de la política pública. Ante esto, Song (2020) señala lo siguiente:

A los efectos de este estudio, la gobernanza se define a nivel de sistema; se refiere a un patrón de autoridad distintivo a través del cual un Estado trata de dirigir, coordinar y regular de forma proactiva los organismos que interactúan con entornos externos expresando una preocupación por los resultados deseados y el coste-efectividad (Song, 2020:3).

Gobernanza como conjunto de actores involucrados directa o indirectamente en la discusión de la organización de las actividades de las instituciones de educación superior

Finalmente, existe un tercer discurso de la gobernanza de la educación superior que subraya su diferencia respecto de las decisiones tomadas a nivel central, considerando una base más amplia que solo aquella de las y los tomadores de decisiones pertenecientes al gobierno e incorporando diferentes partes interesadas en el desarrollo futuro del sector. A este respecto, en el trabajo de Alexiadou y Van de Bunt-Kokhuis (2013) se indica lo siguiente:

El cambio de la elaboración de políticas por parte del gobierno a la elaboración de políticas a través de mecanismos de gobernanza y coordinación de políticas, refleja en cierta medida lo que observamos en los sistemas educativos nacionales y en su interacción con las estructuras supranacionales, como la UE. Adoptamos el término “gobernanza” para reflejar “la capacidad cada vez más limitada de los sistemas políticos para lograr los resultados deseados, debido a la naturaleza cambiante de las interacciones sociales que trascienden los confines del Estado” (Kohler-Koch y Rittberger 2006, 29) (Alexiadou y van de Bunt-Kokhuis, 2013:346).

Asimismo, Bragesjö, Elzinga y Kasperowski (2012) señalan:

Este cambio se corresponde con otro más amplio que se refleja en un cambio de la terminología política comúnmente aceptada que ahora se refiere a la “gobernanza” donde antes se hablaba de “gobierno”. En consecuencia, el término “política científica y tecnológica” (que antes se consideraba vinculado al gobierno nacional) pierde vigencia. En los discursos recientes sobre asuntos de política uno encuentra por tanto el término “gobernanza científica”, que refiere el reconocimiento de una gama mucho más amplia de actores, incluyendo universidades y otras instituciones científicas, múltiples agencias de

poder estatal, regional y local, así como agencias supranacionales, el mercado y los consumidores, el público o los públicos y los grupos de presión (Bragesjö, Elzinga y Kasperowski, 2012:67).

Esta comprensión posee un alcance mucho más amplio que el foco en las decisiones gubernamentales de las anteriores definiciones. En este sentido, parte de la premisa de que el proceso de gobernanza implica la participación de diferentes actores, vinculados y no vinculados con el aparato estatal, que influyen en la política desde sus ideas y acciones.

En esta línea, Brunner, Labraña, Ganga y Rodríguez-Ponce (2020) señalan:

Se parte del supuesto, no siempre acogido en los análisis de la gobernanza de los sistemas de educación superior (ES), que esta última se compone no solo de un conjunto de aparatos, actores e instrumentos sino, además, incluye un componente de elementos subjetivos, de valor, orientaciones, ideologías, mentalidades. En efecto, la gobernanza no es una mecánica regida por la metáfora de la máquina; los actores no se hallan determinados por sus intereses y las posiciones que ocupan en el campo de poder de este sistema, ni los instrumentos de política se hallan limitados exclusivamente a sanciones e incentivos. Por el contrario, hay adicionalmente un componente –quizá el más importante– consistente en un plano de ideas, creencias, narraciones, discursos y su expresión en el plano de la comunicación y en las opiniones (Brunner *et al.*, 2020:212).

Hacia un concepto de gobernanza para sistemas de educación superior

Examinado lo anterior, es posible ahora recoger las premisas de las definiciones de gobernanza en el campo de la educación superior e integrarlas para proponer una nueva conceptualización capaz de guiar a la vez la investigación teórica y empírica a partir del diálogo con los principales referentes en el área. En esta dirección, las definiciones de gobernanza, como ya se observara en la revisión de los debates actuales sobre el concepto, subrayan sus diferentes dimensiones: la emergencia de una nueva forma de relación entre Estado y universidades centrada en el establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad, la importancia de los gobiernos como tomadores de decisiones para el desarrollo del sector y la necesidad

de considerar la injerencia de actores no estatales posicionados más allá del Estado-nación.

Considerando el carácter necesariamente fragmentario de estas aproximaciones, es preciso ahora recoger sus diferentes aportes. En esta dirección, y considerando la primera definición de gobernanza como forma específica de conducción “a distancia”, parece central que el concepto no solo sea capaz de describir la actual configuración de los sistemas de financiamiento y regulación de la educación superior, sino que pueda a su vez registrar –en tanto concepto analítico– aquellas predominantes en décadas anteriores, centradas principalmente en el rol fiscalizador del Estado o de las universidades, así como combinaciones que puedan estar hoy emergiendo y asentarse en el futuro próximo.

A su vez, examinando la segunda definición, que comprende gobernanza como definiciones gubernamentales de política sobre la educación superior, resulta difícil hoy reducir la gobernanza exclusivamente al diseño, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales de educación superior en general. Por el contrario, como apunta una amplia literatura, existe un creciente reconocimiento del rol que desempeñan al respecto actores locales, nacionales, regionales y globales, los cuales, de manera coherente con sus respectivas prioridades, persiguen influir en la definición de prioridades para la evolución de la educación superior (Chou, Kamola y Pietsch, 2016). En tal sentido, reducir la gobernanza a la pura acción del Estado sobre las universidades corre el riesgo de reducir su complejidad, eliminando la injerencia de partes interesadas no-estatales en un escenario de creciente internacionalización del proceso de toma de decisiones de educación superior (Labraña, Brunner y Álvarez, 2019). Resulta necesario, entonces, registrar el rol del Estado como uno de los actores, mas no el único, en temáticas de gobernanza de los sistemas de educación.

Por último, en relación con la última definición, que caracteriza gobernanza como el conjunto de actores involucrados directa o indirectamente en la discusión de la organización de las actividades de las instituciones de educación superior, dicha precisión parece ser relevante en el contexto de la actual emergencia de un sistema global de universidades (Marginson, 2010). A pesar de lo anterior, precisamente por su amplitud, dicha definición carece del foco necesario como para poder servir de guía a la investigación empírica. En efecto, su foco se encuentra en el reconocimiento

de la multiplicidad de actores involucrados, directa o indirectamente, en política de educación superior, sin incluir, no obstante, una especificación de materias relevantes, resultando en un vacío del concepto.

En este sentido, cabe recordar que, como apuntan diferentes investigadores en el área (Scott, Gallacher y Parry, 2017), los conceptos empleados para el análisis de la educación superior requieren ser a la vez consistentes teóricamente, esto es, abrir posibilidades para el diálogo entre perspectivas y, a su vez, ofrecer lineamientos para la investigación empírica. Para atender este requisito, parece esencial relevar la importancia para la gobernanza de los temas de financiamiento y regulación de la educación superior. Al respecto, la dimensión de financiamiento involucra todas aquellas decisiones relacionadas con la transferencia de recursos a las instituciones de educación superior, incluyendo cuestiones como la proporción de fondos fiscales y privados, los criterios de asignación y distribución de recursos a los diferentes tipos de organizaciones del sector y las oportunidades de acceder a distintas fuentes de financiamiento. Por otra parte, la dimensión de regulación incluye todos aquellos mecanismos, con menor o mayor grado de institucionalización, que tienen por objetivo resguardar la calidad de las instituciones mediante sistemas externos de evaluación de las actividades de docencia, investigación y su relación con la sociedad, así como formas de rendición de cuentas (Brunner, Labraña, Rodríguez-Ponce y Ganga, 2021).

Considerado lo anterior, así como las definiciones antes exploradas, se propone aquí entender gobernanza de los sistemas de educación superior como aquellos procesos de toma de decisiones que involucran relaciones de competencia o cooperación entre actores locales, nacionales, regionales y/o globales con el propósito de influir en el financiamiento y regulación de los sistemas de educación superior, por una parte, y en las reglas que organizan el proceso decisional sobre estas materias en la educación superior, por otra.

Como se argumentó, dicha propuesta recoge y examina críticamente las principales definiciones de gobernanza en el campo de la educación superior, superando el foco evaluativo presente tanto en los enfoques que la asocian a la imposición de un régimen neoliberal como en aquellos que la identifican como la herramienta para mejorar la capacidad de respuesta de las universidades. A su vez, recoge la idea de una complejización del campo de la educación superior, identificable en los debates orientados analíticamente, adaptando el concepto de gobernanza a estos desafíos sin

disminuir, sin embargo, su potencial para servir de guía para la investigación empírica sobre el tema al asociarla a decisiones de financiamiento y regulación y opciones para poder influir en esas decisiones.

En este sentido, la definición propuesta permite avanzar en estudios comparados de gobernanza de los sistemas de educación superior, tanto en modalidades de gobernanza predominantes en décadas anteriores, como aquellas centradas en el Estado, como las hoy dominantes, de tipo de mercado, junto con las alternativas en red que hoy emergen, sin centralizar un tipo de gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior como el único posible ni restringir su operacionalización al examen de los distintos roles del Estado.

Conclusiones

Como se examinó en este análisis, existe una amplia atención en la gobernanza de la educación superior, reflejada en el número de artículos en este tema. Sin embargo, dicho interés no parece haber ido de la mano de una definición de la idea de gobernanza, existiendo múltiples aproximaciones al concepto con diferencias principalmente en términos de su atención a agentes nacionales e internacionales, su incorporación de una dimensión cultural en el análisis y sus diferencias respecto de la todavía más frecuentemente utilizada noción de políticas para las instituciones de educación superior.

A continuación, se examinaron críticamente estas definiciones y se propuso una definición de gobernanza que cumpliese con dos condiciones: por una parte, que fuese suficientemente general, capaz de englobar los diferentes arreglos de economía política de la educación superior, y por otra, que tuviese potencial de especificación, esto es, capaz de servir como guía para el desarrollo de investigaciones empíricas en el área.

Como limitación de esta investigación, cabe considerar que en el análisis se consideraron exclusivamente los artículos sobre gobernanza indexados en el principal repositorio científico (Web of Science). Esto tiene como resultado que el estudio omite una amplia literatura sobre el tema, que incluye tanto producciones científicas en otros medios (libros, capítulos y artículos en revistas no recogidas en dicha base) como documentos de literatura gris (informes, congresos y tesis, entre otros). Dada la primacía del idioma de inglés en el repositorio científico considerado, esta limitación puede tener como resultado la subrepresentación de otras discusiones del concepto de gobernanza.

Numerosas líneas de investigación se abren a partir de este análisis. Por una parte, resulta interesante examinar desde este enfoque cómo se organizan los arreglos de gobernanza en diferentes países y en qué medida dichos arreglos reflejan la combinación de trayectorias nacionales y tendencias globales. Si bien existe un creciente interés sobre la gobernanza desde investigaciones comparadas a nivel nacional (Zajda, 2020), dichos estudios –en ausencia de un marco conceptual explícito que guíe sus análisis– corren el riesgo de resultar en esfuerzos aislados sin opciones para el diálogo. El marco propuesto, operacionalizando en una serie de indicadores comparativos, puede en este sentido servir como base la realización de estudios comparados en torno a la gobernanza de los sistemas.

Por otra parte, vale la pena explorar el potencial de articulación del concepto de gobernanza con otras nociones clave en el campo de estudios en educación superior. Diversos analistas han intentado avanzar en esta dirección, examinando y reformulando los fundamentos conceptuales de la disciplina (Smelser, 2013; Brunner *et al.*, 2021). Cabría a futuro examinar en qué medida la idea de gobernanza –entendida como lo propuesto en este artículo, esto es, decisiones y procesos de toma de decisiones sobre el financiamiento y regulación de los sistemas de educación superior– puede servir de puente para articular diferentes esfuerzos conceptuales de reflexión dentro de esta área.

Agradecimientos

Los autores agradecen el patrocinio recibido por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile (ANID) a través del proyecto Fondecyt Regular número 1180484.

Referencias

- Alexiadou, Nafsika y Van de Bunt-Kokhuis, Sylvia (2013). “Policy space and the governance of education: Transnational influences on institutions and identities in the Netherlands and the UK”, *Comparative Education*, vol. 49, núm. 3, pp. 344-360. <https://doi.org/10.1080/03050068.2013.803750>
- Antonowicz, Dominik; Kulczycki, Emanuel y Budzanowska, Anna (2020). “Breaking the deadlock of mistrust? A participative model of the structural reforms in higher education in Poland”, *Higher Education Quarterly*, vol. 74, núm. 4, pp. 391-409. <https://doi.org/10.1111/hequ.12254>
- Austin, Ian (2019). “Governance architectures in higher education arising from extra information on learning outcomes”, *Higher Education Policy*, vol. 32, núm. 4, pp. 617-637. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00166-w>

- Barsoum, Ghada (2020). "When marketization encounters centralized governance: Private higher education in Egypt", *International Journal of Educational Development*, vol. 76, pp. 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2020.102215>
- Bleiklie, Ivan; Enders, Jürgen; Lepori, Benedetto y Musselin, Christine (2010). "New public management, network governance and the university as a changing professional organization", en T. Christensen y P. Laegreid (eds.), *The Ashgate research companion to new public management*, Oxon: Routledge, pp. 161-176.
- Bragesjö, Fredrik; Elzinga, Aant y Kasperowski, Dick (2012). "Continuity or discontinuity? Scientific governance in the pre-history of the 1977 law of higher education and research in Sweden", *Minerva*, vol. 50, núm. 1, pp. 65-96. <https://doi.org/10.1007/s11024-012-9188-4>
- Brunner, José Joaquín; Elacqua, Gregory; Tillett, Anthony; Bonnefoy, Javiera; González, Soledad; Pacheco, Paula y Salazar, Felipe (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*, Santiago, Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Brunner, José Joaquín y Labraña, Julio (2020). "The transformation of higher education in Latin America: From elite access to massification and universalization", en S. Schwartzman (ed.), *Higher education in Latin America and the challenges of the 21st century*, Nueva York: Springer Publishing, pp. 31-41.
- Brunner, José Joaquín; Labraña, Julio; Ganga, Francisco y Rodríguez-Ponce, Emilio (2020). "Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 83, núm. 1, pp. 211-238. <https://doi.org/10.35362/rie8313866>
- Brunner, José Joaquín; Labraña, Julio; Rodríguez-Ponce, Emilio y Ganga, Francisco (2021). "Variedades de capitalismo académico: un marco conceptual de análisis", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 29, núm. 35, pp. 1-32. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6245>
- Chou, Meng-Hsuan; Kamola, Isaac y Pietsch, Tamson (eds.) (2016). *The transnational politics of higher education: Contesting the global/transforming the local*, Abingdon: Routledge.
- Clark, Burton R. (1986). *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Cone, Lucas Lundbye (2018). "Towards a university of Halbildung: How the neoliberal mode of higher education governance in Europe is half-educating students for a misleading future", *Educational Philosophy and Theory*, vol. 50, núm. 11, pp. 1020-1030. <https://doi.org/10.1080/00131857.2017.1341828>
- De Boer, Harry; Enders, Jürgen y Jongbloed, Ben (2009). "Market governance in higher education", en B. M. Kehm, J. Huisman y B. Stensaker (eds.), *The European higher education area: Perspectives on a moving target*, Leiden: Brill, pp. 61-78.
- Gaus, Nurdiana (2019). "Is State control in higher education governance always bad? New public management and the history of Indonesian higher education reform policy", *Asian Politics & Policy*, vol. 11, núm. 2, pp. 294-313. <https://doi.org/10.1111/aspp.12462>
- Jessop, Bob (2017). "Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities", *Higher Education*, vol. 73, núm. 6, pp. 853-870. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0120-6>

- Khan, Parvez Alam; Johl, Satirenjit Kaur; Akhtar, Shakeb; Asif, Mohammad; Salameh, Anas A. y Kanesan, Thavamaran (2022). "Open Innovation of institutional investors and higher education system in creating open approach for SDG-4 quality education: A conceptual review", *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 8, núm. 1, pp. 1-21. <https://doi.org/10.3390/joitmc8010049>
- Koch, Tomás y Labraña, Julio (2021). "What does it mean to assess quality? A socio-historical analytical of quality assurance in Chilean higher education", en M. Murphy, C. Burke, C. Costa y R. Raaper (eds.), *Social theory and the politics of higher education: Critical perspectives on institutional research*, Londres: Bloomsbury, pp. 65-84.
- Labraña, Julio; Brunner, José Joaquín y Álvarez, Javier (2019). "Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein", *Estudios Públicos*, vol. 156, pp. 130-141.
- Leemann, Regula Julia (2018). "Free movement of people and capital and the standard of transnational academic mobility: Principles of governance in the European Research Area", *European Educational Research Journal*, vol. 17, núm. 6, pp. 857-876. <https://doi.org/10.1177/1474904118773946>
- Liang, Wenyan; Gu, Jun y Nyland, Chris (2022). "China's new research evaluation policy: Evidence from economics faculty of elite Chinese universities", *Research Policy*, vol. 51, núm. 1, 104407. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2021.104407>
- Macheridis, Nikos (2017). "Governance of higher education – implementation of project governance", *Tertiary Education and Management*, vol. 23, núm. 2, pp. 85-102. <https://doi.org/10.1080/13583883.2016.1236285>
- Magalhães, António; Veiga, Amélia; Ribeiro, Filipa M.; Sousa, Sofia y Santiago, Rui (2013). "Creating a common grammar for European higher education governance", *Higher Education*, vol. 65, núm. 1, pp. 95-112. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9583-7>
- Marginson, Simon (2010). "Higher education in the global knowledge economy", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, vol. 2, núm. 5, pp. 6962-6980. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2010.05.049>
- Mok, Ka Ho (2005). "Riding over socialism and global capitalism: Changing education governance and social policy paradigms in post-Mao China", *Comparative Education*, vol. 41, núm. 2, pp. 217-242. <https://doi.org/10.1080/03050060500036956>
- Morgan, Clara y Shahjahan, Riyad A. (2014). "The legitimation of OECD's global educational governance: Examining PISA and AHELO test production", *Comparative Education*, vol. 50, núm. 2, pp. 192-205. <https://doi.org/10.1080/03050068.2013.834559>
- Naidoo, Rajani (2016). "The competition fetish in higher education: Varieties, animators and consequences", *British Journal of Sociology of Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 1-10. <https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1116209>
- Nisar, Muhammad Azfar (2015). "Higher education governance and performance based funding as an ecology of games", *Higher Education*, vol. 69, núm. 2, pp. 289-302. <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9775-4>
- OECD (2008). *Benchmarking the governance of tertiary education systems*, París: OECD Publishing.

- Rodríguez Gómez, Roberto (2017). “Más autonomía o más gobernanza. Un dilema universitario”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 22, núm. 75, pp. 1015-1020.
- Schmitter, Philippe C. (2019). “Defining, explaining and, then, exploiting the elusive concept of “governance”, *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, vol. 12, núm. 4, pp. 547-567. <https://doi.org/10.1007/s40647-018-0236-9>
- Scott, Peter (2019). “Martin Trow’s elite-mass-universal triptych: Conceptualising higher education development”, *Higher Education Quarterly*, vol. 73, núm. 4, pp. 496-506. <https://doi.org/10.1111/hequ.12224>
- Scott, Peter; Gallacher, Jim y Parry, Gareth (2017). “Reflections and conclusions”, en P. Scott, J. Gallacher y G. Parry (eds.), *New languages and landscapes of higher education*, Oxford: Oxford University Press, pp. 256-264.
- Smelser, Neil J. (2013). *Dynamics of the contemporary university: Growth, accretion, and conflict*, Berkeley: University of California Press.
- Song, Sue-Yeon (2020). “How does variation in the State’s choice over higher education governance affect university restructuring? A time-series-cross-sectional analysis”, *Education and Urban Society*, vol. 52, núm. 1, pp. 92-116. <https://doi.org/10.1177/0013124519861948>
- Welch, Anthony (2020). “Of worms and woodpeckers: Governance & corruption in East and Southeast Asian higher education”, *Studies in Higher Education*, vol. 45, núm. 10, pp. 2073-2081. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1823643>
- Whitley, Richard (2011). “Changing governance and authority relations in the public sciences”, *Minerva*, vol. 49, núm. 4, pp. 359-385. <https://doi.org/10.1007/s11024-011-9182-2>
- Wilcox, Kim (2021). “Interrogating the discourses of ‘teaching excellence’ in higher education”, *European Educational Research Journal*, vol. 20, núm. 1, pp. 42-58. <https://doi.org/10.1177/1474904120944783>
- Woelert, Peter (2015). “Governing knowledge: The formalization dilemma in the governance of the public sciences”, *Minerva*, vol. 53, núm. 1, pp. 1-19. <https://doi.org/10.1007/s11024-015-9266-5>
- World Bank (1992). *Governance and development*, Washington, D.C.: World Bank.
- Zajda, Joseph I. (ed.) (2020). *Globalisation, ideology and neo-liberal higher education reforms. Globalisation, Comparative Education and Policy Research*, Dordrecht: Springer.

Artículo recibido: 28 de marzo de 2022

Dictaminado: 24 de enero de 2023

Segunda versión: 30 de enero de 2023

Aceptado: 7 de febrero de 2023