

# Mutaciones universitarias latinoamericanas

## Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas

Claudio Rama



COLECCIÓN PAIDEIA SIGLO XXI

*Mutaciones universitarias latinoamericanas.  
Cambios en las dinámicas educativas, mercados laborales y lógicas económicas*

Claudio Rama

Primera edición 2016  
D.R. ©2016 Instituto Politécnico Nacional  
Av. Luis Enrique Erro s/n  
Unidad Profesional “Adolfo López Mateos”, Zacatenco,  
Del. Gustavo A. Madero, C. P. 07738, Ciudad de México

Coordinación Editorial de la Secretaría Académica  
Secretaría Académica, 1er. Piso,  
Unidad Profesional “Adolfo López Mateos”  
Zacatenco, Del. Gustavo A. Madero, C.P. 07738, Ciudad de México

Diseño y formación: Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V.  
Cuidado de la edición: Quinta del Agua Ediciones, S.A. de C.V.  
Coordinador editorial: Xicotécatl Martínez Ruiz

ISBN: 978-607-414-538-0

Impreso en México / Printed in Mexico

## CAPÍTULO 9

# Las transformaciones en la gobernanza universitaria en América Latina

### LAS UNIVERSIDADES COMO ORGANIZACIONES COMPLEJAS

Desde el enfoque funcionalista, la universidad se constituye en una respuesta a las demandas de la sociedad, que no son homogéneas, sino que son diversas y que tienden a diferenciarse constantemente en el marco del creciente proceso de complejización. Tales diferenciaciones institucionales se desarrollan sobre orientaciones comunes dadas por una creciente articulación de las universidades a los distintos mercados universitarios, un aumento de la competencia, la introducción de mecanismos que impulsan una mayor eficiencia en la gestión y un mayor impulso a la investigación y la asociación a las empresas. Esta mayor articulación a las lógicas sociales han sido vistas como resultado de tres movimientos: (a) la fragmentación de los campos disciplinarios como resultado de una tendencia centrífuga inherente a la expansión de las especialidades, que promueve la diferenciación interna de las estructuras organizacionales para dar cabida a tales conocimientos; (b) el aumento de la diversidad de demandas de las sociedades que a su vez se incrementan por el aumento de la división social y técnica del trabajo impulsada por la tecnología y los cambios políticos y socioculturales; y (c) el aumento de actores al interior de las instituciones y de los sistemas de educación superior con disparidad de intereses, estrategias y acciones.

Estos movimientos no son simples procesos mecánicos, sino que son resultado de que las dinámicas universitarias se gestan bajo sistemas complejos donde intervienen elementos simbólicos (conocimientos, creencias), sociales

(individuos, grupos corporativos y partidos políticos), y mediante estructuras diversas por complejidad de sus procesos educativos entre los cuales cambios en el currículo y distintas respuestas a las demandas. Sin embargo, podemos reducir estos diversos componentes de cambio, remitiéndolos a impulsos procedentes desde el conocimiento (expansión y fraccionamiento del conocimiento), desde el mercado (diferenciación de demandas asociadas a la división social y técnica del trabajo y las perspectivas futuras) y desde la política (visiones sobre el rol de la universidad, paradigmas ideológicos, expresión de intereses específicos y de síntesis particulares diferenciadas).

Este enfoque para analizar las transformaciones al interior de las universidades se correlacionan con el llamado el triángulo de regulación de Trow dado por la academia, el gobierno y el mercado. Sin embargo, estos “imanes reformadores” sobre el cual se mueven las instituciones, se han ampliado y diferenciado como resultado de la creciente complejización en el capitalismo cognitivo y se han adicionado otros dos nuevos ejes de regulación –y por ende de impulsor de cambios– procedentes del ámbito internacional y del ámbito social (Rama, 2010). Son dos nuevos componentes y factores que han ingresado muy rápidamente en la regulación de la educación superior, cuyos resultados a su vez, aumentan la propia complejidad de la educación superior, así como las múltiples tensiones reguladoras con nuevos actores participantes en la formulación de políticas. Las características de estos dos impulsores reguladores son:

### *Lo internacional como nuevo eje regulador*

Este impulsor deriva de una dinámica hacia la conformación de un sistema educativo global, que se construye bajo componentes que se mueven tanto hacia una homogenización y convergencia internacional de los sistemas educativos, como a la vez hacia una divergencia y diferenciación entre los sistemas nacionales en el contexto internacional. Ambas variables en distintas direcciones se constituyen en un nuevo eje de impulsos transformaciones y tensiones político-académicas, al interior de los sistemas educativas y particularmente de los universitarios. Aunque las variables nacionales tienden a ser determinantes en la regulación educativa local frente a los impulsores internacionales como se ha sostenido, sin embargo, cada vez con más intensidad los componentes internacionales se tornan más importantes en

la modelización y reestructuración de los sistemas universitarios locales. (Azevedo 2007; Meyer, 2007 y 2009). Entre estos componentes reguladores internacionales se destacan los convenios y convenciones internacionales, los acuerdos regionales o bilaterales de integración o de libre comercio, así como otras regulaciones que desde el exterior impactan en las instituciones, entre los cuales destacan crecientemente las acreditaciones y los rankings internacionales como expresiones de estándares, políticas y prácticas globalizadas. Ello se expresa también en la irrupción de nuevos actores competitivos nuevos proveedores que se instalan localmente o en forma transfronteriza, como las universidades globales y en red. Igualmente impactan las internacionalizaciones de universidades de investigación en la búsqueda de atracción de estudiantes y docentes que buscan más calidad y reducir las distintas asimetrías locales en sus aprendizajes frente a los aprendizajes en el extranjero.

#### *La sociedad como nuevo eje regulador educativo*

Este componente refiere al ingreso de nuevos sectores y actores provenientes de la sociedad civil en la regulación de la educación superior. Ellos tienden a diversidad de actores y formas de expresión entre los cuales destacan los sistemas de aseguramiento de la calidad, los colegios profesionales o los consejos nacionales y regionales de educación superior en los países, todos los cuales se conforman como ámbitos con enfoques distintos a los provenientes de los académicos, los gobiernos o los mercados. La sociedad civil como un actor protagónico creciente se expresa en múltiples dimensiones sociales, culturales y políticas, que en general promueven una mayor articulación y pertinencia de las universidades a las demandas sociales. Ellos expresan un espacio amorfo e impreciso de actores sociales que comienzan a impactar directa e indirectamente en políticas, dinámicas y formas de organización de los sistemas de educación superior, que dejan de ser sistemas autoreferenciados y autónomos.

Estos dos componentes se agregan, como ámbitos y centros de poder y de representación a los anteriores. Estos también a su vez están insertos en una diferenciación, expansión y complejización, y junto a los tres ejes tradicionales referidos –académicos, de mercados y gubernamentales– amplían las fuerzas modeladoras y transformadoras de los sistemas de educación superior y de las organizaciones internas de las universidades. Todos ellos

en general contradictoriamente impactan en la tendencia estructural a la reducción de la capacidad de acción autónoma por parte de las universidades, las cuales ven sus acciones independientes limitadas, en medios de tensas dinámicas de resistencia y a la vez de amoldamiento y adaptación interna a esos impulsos externos. La complejización de la regulación externa con los nuevos actores, demandas e instrumentos, aumenta la propia complejidad de las universidades en tanto impulsa la introducción de nuevas normas con nuevos y viejos actores. Es este un proceso que impacta sobre las formas de gobernanza universitaria, al alterarse las estructuras internas, las políticas institucionales, las articulaciones externas y los poderes relativos de los diversos actores internos en las universidades.

Esta complejización y diferenciación de las regulaciones externas se suma a las crecientes determinantes de los entornos, que chocan contra el funcionamiento tradicional de las universidades, su reducida complejidad en las formas de gestión y de estructuras simples de decisión. Ello van obligando a introducir cambios en sus modelos de gobernanza por nuevas funciones y perspectivas académicas así como estructuras organizativas para responder a impulsores y actores internos y externos. Este núcleo problemático contemporáneo ha llevado a concentrar la reflexión sobre las transformaciones institucionales y sus propias dificultades de gobernanza universitaria.

#### DIVERSIDAD DE MODELOS HISTÓRICOS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN UNIVERSITARIA

La dinámica anterior comienza a chocar contra los modelos tradicionales de las universidades. Históricamente las universidades a escala global han desarrollado diversos modelos de organización y de gestión, con sus basamentos históricos y políticos en las diversas regiones, que les permitió estructurar modelos sistémicos universitarios altamente diferenciados. Ellos expresaron formas de gobernanza diferenciadas, en términos de acciones y de las formas de ejercer el poder y el gobierno corporativo. Igualmente respondieron a realidades socioeconómicas diferentes y se caracterizaron por distintos niveles de gobernanza, no sólo en términos de gestión y estructuras organizativas, sino de ejercicio del poder y de la hegemonía por parte de determinados actores universitarios y extrauniversitarios. Son modelos sin embargo que muestran una estrecha correlación entre gestión, estructura de poder y tipo

de articulación entre universidades y sus sociedades respectivas más allá de sus diferencias.

- a. *Modelo continental europeo.* Se caracteriza por una fuerte influencia de los organismos de Estado en el gobierno de las instituciones, combinado con la autoridad de los profesores en la base. Este modelo de origen napoleónico fue una derivación de la Revolución Francesa que otorga un rol decisivo al Estado, regulando las profesiones, centralizando la potestad de otorgar la facultad de certificar conocimientos y promoviendo la formación de cuadros profesionales para la gestión estatal. Las grandes escuelas creadas por Napoleón en Francia buscaban la conformación de una élite funcional del Estado en paralelo a su proceso de centralización. El Estado pasó a tener un cuerpo de funcionarios regulando la educación, y al mismo tiempo le dio a las IES un rol fundamental como creadoras de sus élites de funcionarios a cargo de la gestión del Estado, y por ende de la sociedad. El Estado se constituía en el centro del poder y su burocracia supervisaba todos los aspectos administrativos e inclusive decidía la creación de cátedras y el nombramiento de funcionarios, que hacían carrera no en la universidad sino en una repartición del Estado como servidores públicos.
- b. *Modelo alemán.* Se sustenta en la separación entre docencia e investigación y un fuerte nivel de regionalización en el cual las fuerzas políticas locales tenían cuotas importantes de poder en la gestión institucional. Se estructuró además a partir de la creación de la Universidad de Berlín, que creó un modelo de institución, y por ende de gestión, que si bien se focalizaba en la tradición académica clásica, no se afincaba en la reproducción del conocimiento a través del rol docente, sino en la creación de conocimiento a través de la investigación. El poder en la institución en el entorno académico, descansa en estos actores. Tal modelo universitario, tendrá como eje no las facultades sino los departamentos en función de áreas disciplinarias, y la docencia se basará en el seminario como modalidad de promover los aprendizajes. La estructura de departamentos, distribuirá los factores de poder más dispersamente en el campo universitario, reafirmará el poder en la base académica y propenderá a una mayor integración entre las diversas disciplinas. El modelo supone que la ciencia se cultiva en las academias, es decir, entre los maestros ya consagrados a ella que se

constituyen en actores con mayor cuotas de poder en las instituciones. Para los profesores se concibe una nueva estructura de poder académico, el departamento, que se estructura alrededor de un campo de conocimiento y está orientado a la investigación. Todo profesor que ingresa como miembro de un departamento, automáticamente pasa a ser también miembro de la academia correspondiente. La facultad es quien solicita a los departamentos los profesores que necesite para cubrir los requerimientos académicos emanados del currículum. Los estudiantes, por el contrario, separados de estos centros de poder, inician sus primeros ejercicios intelectuales, en el *Gimnasium*. La universidad se concibe en la reunión de ambos contingentes con distintos roles y ámbitos de acciones. Los profesores, expertos en las diferentes ciencias, están reunidos según sus propias disciplinas y las Facultades acogen a los estudiantes, a quienes se les impone un currículum de sus aprendizajes.

- c. *Modelo norteamericano*. Es un sistema estructurado con base en el funcionamiento de Juntas de Gobierno (Board of Trustees) con un fuerte y decisivo papel en la gestión institucional y una separación de la dinámica académica. Estos son nombrados por los propietarios (Estados o asociaciones civiles) y son autónomos a la propiedad y a la academia, y su rol es gestionar bajo un poder delegado pero importante en la gestión. Las universidades se tienden a especializar, y tanto públicas como privadas, tienen en general un modelo de interés público sin fines de lucro con una organización y gestión similar que separa y jerarquiza el poder entre gestores y académicos. Es un sistema altamente especializado, selectivo y competitivo, donde las instituciones seleccionan sus alumnos, estos sus universidades y sus materias, y por ende sus profesores deben competir por los alumnos y también por las universidades. Se financian por matrículas diferenciadas y el apoyo público es a través del financiamiento de la investigación y de becas personales. Los títulos no tienen validez profesional y la licencia profesional es una función pública que delegan los Estados en los colegios profesionales, que son actores relevantes, al establecer exámenes para el ejercicio de las profesiones. Al interior de la institución la separación de la base académica respecto a la gestión administrativa designada externamente, deriva en un proceso de negociación permanente entre el poder epistemológico (academia) y el poder deontológico

(burocracia) que tienden a una cogestión y trabajo compartido, pero donde el marco dominante descansa en los administradores. Estos además son predominantemente nombrados y supervisados desde afuera de la universidad.

Es un modelo de “multiversidad” donde la gestión y la propia organización interna está vinculada a agentes privados emprendedores que venden sus servicios educativos. El órgano colegiado público o privado, nombrado por el gobernador o la Junta de instituciones filantrópicas, gestiona la institución y designa el Rector, que tiene como tarea cumplir los objetivos que traza el órgano colegiado, y en cuya instrumentación éste deberá negociar con los cuerpos académicos. La estructura administrativa de gestión cotidiana, aunque proviene de la academia, se ha autonomizado y responde al Rector que designa los cargos, en algunos casos como selección de las propuestas formuladas desde el ámbito académico de la institución y en otros casos directamente o por concurso. La planificación estratégica y las líneas centrales provienen del órgano colegiado, en tanto que la ejecución cotidiana queda en el marco de los equipos gerenciales de la universidad.

Es un modelo jerarquizado de estructuras de poder y que a la vez se estructura sobre la base de una alta competitividad de las diversas unidades y de multiplicidad de sistemas de control, tanto dentro del campo universitario como fundamentalmente desde fuera de la institución, y que se constituyen en mecanismos de control, de incentivo de la calidad y de eficiencia en la prestación de los servicios. Sin estructuras múltiples de regulación externa con estándares y que se constituye su cumplimiento en la base de los salarios y del acceso a fondos externos. Este modelo universitario americano se complementa con una extensa red que es el sistema de colegios, que está en la base de la pirámide, facilitando la estratificación institucional y sobre este descansan, como en el modelo alemán, las universidades de posgrado y de investigación, públicas o privadas, así como las instituciones de élite con alto poder y recursos.

Es un sistema dotado de una alta jerarquización de instituciones diferentes que finalmente permiten al acceso a todos en función de méritos y recursos, con alta movilidad y que ha gestado un modelo universitario innovador, con alta complejización de sus estructuras, mayor internacionalización, estándares de calidad más rígidos, mayor

flexibilidad, mayores orientaciones mercantiles y competitivas, y un peso focalizado en la producción de nuevo conocimiento en coordinación con las empresas privadas y premios a los académicos y con altos recursos públicos competitivos y bajo sistemas de becas o préstamos a los estudiantes, muchas veces asociados a los resultados de sus aprendizajes.

- d. *Modelo japonés.* Es el resultado de una combinación del modelo europeo caracterizado por el alto peso del Estado, con el norteamericano caracterizado por los consejeros designados para la gestión, pero que agrega una presencia privada dominante. Es un modelo dual de poder fragmentado y especializado como resultado de un proceso histórico marcado por la restauración Meiji en el siglo XIX y que produjo una fuerte modernización social y renovación universitaria y que tomó partes del modelo Francés y Alemán de investigación pero también facilitó una expansión de universidades privadas, asociadas a los grandes grupos empresariales *zaibatsu* derivados de la transformación de las estructuras feudales. Este modelo expandió la investigación en las universidades públicas de élite, y la docencia profesional en las universidades privadas con fuerte control por el Estado. En tal contexto se crearon las Universidades de Tokio (1886) y Kioto (1897) públicas y Keio (1890) y Waseda (1905) privadas, vinculadas a los llamados *Zaibatsu* que derivaran de las estructuras feudales. Luego de la 2 Guerra, en el marco de la ocupación militar se le agregó el esquema americano de un primer ciclo universitario articulado sobre los junior colleges y de universidades de cuatro años, que se complementaron a un modelo de poder público-privado diferenciado.
- e. *Modelo soviético y cubano.* Históricamente se caracterizó por ser un servicio estatal derivado del modelo napoleónico donde las Universidades se estructuraron como brazos del aparato estatal focalizadas en la docencia, en tanto que la investigación se localizó en centros de investigación que dependían de las Academias de Ciencia, con baja articulación al mercado. Las universidades tienen doble adscripción con baja autonomía a los ministerios de educación y planificación los que fijan sus parámetros de funcionamiento, sus nombramientos, los objetivos y resultados esperados, así como salarios, ofertas o recursos. Funcionan como aparatos del Estado con escasa autonomía y sin competencia

f. *Modelo Latinoamericano*. Se caracteriza por un alto grado de autonomía en la gestión de la institución respecto al Estado que es el financiador, bajo un modelo colegiado de cogobierno con escaso peso de actores externos dentro de la organización y que funciona de hecho como una cooperativa interna (Bernasconi) en términos de poder entre los diversos actores internos, lo cual facilita una dinámica con gran consenso interno, la confrontación externa por el presupuesto y una baja eficiencia en tanto la gestión recae en los propios cuerpos académicos. Este modelo impone una negociación entre pares para la gestión que resulta complejo para imponer cambios, promoviendo sistemas mesocráticos y altamente normativizados internamente. La estructura de organización institucional y de organización del poder en las universidades públicas latinoamericanas, ha estado marcado por la autonomía, el cogobierno, la gratuidad y el enfoque profesional de la formación. Ello se reafirma en un modelo académico de base centrado en las Facultades y donde el poder se concentra en el Consejo Universitario, como expresión de todos los sectores académicos y participantes en el quehacer universitario. El funcionamiento cotidiano de la gestión se desarrolla en una permanente negociación de cuotas de poderes formales e informales entre docentes, empleados, estudiantes, graduados, autoridades, obreros, etc., variando en cada país la incidencia de estos sectores. Es una estructura de gobernanza que crea una dinámica donde el Consejo Universitario, tienden a unificar los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la gestión universitaria. Los ingresos son externos a la institución, facilitando los consensos internos e impulsando modelos de gratuidad, en tanto la cogestión no se puede basar en un esquema en el cual uno de los gestores (estudiantes) es a la vez el financiador del otro (los docentes y administrativos) en el marco de un poder compartido.

En este modelo regional, la estructura tiende a ser altamente homogénea y normada en todas sus características y también en su calidad a través de una carrera docente igualitaria con claros mecanismos de ascenso por antigüedad predominantemente buscando limitar las diferencias internas. Es un funcionamiento altamente normativizado que ha creado una urdimbre legislativa en el marco de un sistema de renovación periódica de autoridades.

Sin embargo, estos modelos referidos son resultados históricos de construcciones sociales y políticas que han construido formas de

gobernanza asociadas a una particular forma de poder y de su ejercicio por los diversos actores. En ellos, la gobernanza está dada por un enfoque nacional, bien sea su predominancia estatal, académica o de mercado. También el eje social es reducido, al ser funcionar en forma altamente endogámica y auto referencial. Tal vez sólo el modelo americano ha incluido más actores externos, en tanto tiene un mayor acento en la regulación impulsada por el mercado.

### LA COMPLEJIZACIÓN DE LA GOBERNANZA UNIVERSITARIA

En general la gobernanza es un concepto de carácter difuso no existiendo una definición concordada. Ganga, Romero y Quiroz (2013), la define como un conjunto de procesos, costumbres, políticas y estructuras, suficientemente reguladas y coordinadas hacia una orientación al bienestar de la sociedad. Según Popovsky (2011) son las estructuras y procesos que proveen un marco cultural, legal y administrativo dentro del cual se distribuye al poder. En la línea del análisis centrado en el poder, Atario y Camou (2011), definen a la gobernanza como el entramado de reglas y prácticas que fijan los límites e incentivos para la constitución, funcionamiento y dirección de las relaciones de poder entre los actores de una institución académica. Brunner (2011) por su parte la asocia a la articulación en términos de poder entre la gestión y las estructuras organizacionales. Siguiendo estos enfoques la concebimos como la forma en la cual se ejerce, se comparte y se distribuye el poder y el gobierno en las instituciones entre los diversos actores y a través de las estructuras creadas para tal fin.

Esta gobernanza, es una forma en la cual se manifiesta y ejerce el poder al interior de un modelo universitario específicos que define el contexto de las reglas y los actores dentro de cuyos límites universitarios se expresan en varias formas de gobernanza. Dentro de las estructuraciones históricas referidas se diferencian las gobernanzas en función del tipo de estructura, ejercicio y distribución de los poderes. Las tradicionales acepciones de poder suave o fuerte, o de consenso o coacción como forma de ejercicio, se desarrollan al interior de los distintos modelos universitarios. Estas formas de ejercicio del poder en general son los mecanismos de ejercicio del poder al interior de las estructuras universitarias. Ellas son las siguientes:

- *Modelo formal de ejercicio del poder.* Se caracteriza por un marco fuertemente normativista en el ejercicio de la gestión con una burocracia para su ejecución. Esta en cuanto tal tiene sus propios objetivos como grupo de interés. En muchas instituciones tiene una representación en los órganos de poder de los Consejos Universitarios y fuerte organización corporativa gremial
- *Modelo colegial de ejercicio del poder.* Se caracteriza por un sistema de resolución y articulación de grupos de poder internos que promueve una elevada cantidad de ámbitos de resolución de consensos universitarios. Los diversos estamentos tienden a participar en todos los niveles de poder de la institución en forma colegiada
- *Modelo político de ejercicio del poder.* En éste la organización y la gestión derivan de variables políticas asociadas a la construcción de consensos con dependencia directa e indirecta de grupos políticos. Los actores internos actúan como correas de transmisión de la política nacional
- *Modelo subjetivo de ejercicio del poder.* Es éste un modelo jerárquico centralizado cuyas decisiones se localizan en la cabeza y en sus propios intereses. Tiende a ser dominante en las instituciones privadas familiares
- *Modelo ambiguo de ejercicio del poder.* En este no existe un modelo único sino una superposición de los modelos anteriores, y se da en general en instituciones muy grandes con muchos centros de referencia y por ende de poder y en el marco de la ausencia de capacidad de coacción de los niveles superiores.
- *Modelo cultural de ejercicio del poder.* Corresponde a modelos conservadores y tradicionales en los cuales el ejercicio del poder esta laudado en las prácticas históricas legitimadas y en la cultura organizacional derivada de ello.

En el ejercicio del poder las formas de coacción y consenso, se combinan y desarrollan al interior de los modelos definidos. Estas son las formas por las cuales se realizan los fines de las políticas establecidas. En los últimos tiempos, al interior de las IES, se ha producido un aumento de la complejización de su dinámica de funcionamiento y de ejercicio del gobierno en términos de una mayor diversidad de campos disciplinarios y profesionales incluyendo enfoques interdisciplinarios, así como de pluralidad de mercados, misiones, modalidades y niveles, así como de actores y visiones. Ellos

impulsan cambios en la propia organización universitaria para ajustarse a dichas nuevas realidades. Este proceso ha sido visto predominantemente como un corrimiento hacia la dominancia del eje de mercado en los países centrales. A diferencia en América Latina, ello ha sido visto como un proceso hacia una mayor preponderancia de los gobiernos. Hay además una creciente inclusión de componentes internacionales y sociales en los ejes de las políticas. El cambio y el agregado de importancia de nuevos componentes es una de las tendencias dominantes en las transformaciones de la gobernanza. Para Sánchez Martínez (2011) la atención creciente a la gobernanza refiere a que es el factor que puede facilitar o impulsar la calidad del gobierno en el contexto de esa complejidad. Se sostiene que los cambios societarios y la conformación de una economía cuya dinámica crecientemente pasa a estar asociada a la innovación y el capital humano especializado, han contribuido a introducir cambios con nuevos enfoques en relación a la organización y a las formas de gestión de las universidades en el marco de las demandas de articulación de las instituciones a los distintos mercados universitarios de conocimiento. Bajo este enfoque, la gobernanza sería la forma de ejercicio del poder para responder a los desafíos contemporáneos. En este escenario las reformas organizacionales y de gestión, también son incentivadas por la expansión, renovación y obsolescencia del conocimiento, que incrementan las tradicionales lógicas de fraccionamiento de las unidades académicas al interior de las universidades. A su vez, el aumento y la diferenciación de los mercados universitarios con el aumento de las demandas también derivó en distintas ofertas así como en mayores escalas de las universidades, complejizado su tradicional gestión institucional.

El análisis tradicional de la gestión universitaria se ha centrado en la realización de reformas internas asociadas a facilitar procesos de diferenciación impulsadas por los cuerpos académicos, con miras a responder a las demandas externas –fundamentalmente de los mercados y los conocimientos–. Estos procesos han sido la base del ajuste de las instituciones a sus realidades. Sin embargo, estas reformas internas, no alteran las estructuras fundamentales, sino que las complejizan, haciendo más ineficiente las formas tradicionales de su gobernanza institucional.

Hemos analizado (Rama, 2011) cómo éstas reformas cotidianas en las estructuras de las universidades públicas en América Latina asociadas a su masificación y democratización, han ido alterando parte de sus estructuras, pero no los modelos generales de gobernanza:

Estas instituciones en general recorrieron un proceso de masificación que se expresó en una amplia apertura a nuevos estudiantes a través de un ingreso gratuito e irrestricto; la diferenciación institucional y disciplinaria a su interior mediante la creación sucesiva de Facultades, Escuelas y Departamentos; una renovación de su planta física al construir “campus universitarios”; una expansión de los procesos de democratización internos a través de normas de ascenso, sistema de apoyo estudiantil, mayor participación y descentralización interna en el poder universitario a todos los sectores; la lenta ampliación de los niveles de cogestión con la incorporación directa o indirecta de nuevos actores en la gestión (egresados, obreros, administrativos, colegios profesionales), con creciente igualdad de representación, y finalmente una regionalización a través del establecimiento de sedes en el interior de sus respectivos países, también con algún nivel de incidencia de los sectores sociales de las regiones en la gestión de esas unidades descentralizadas. (Rama, 2011, p. 28)

Estos cambios en la organización en forma continua han ido facilitando las diferenciaciones internas, y que han aumentado la complejidad de la gestión central de las universidades. Ellas se han producido en múltiples direcciones con diversa intensidad según las dinámicas institucionales y de la presión de los diversos actores académicos y políticos. Cada una de las diferenciaciones que referiremos va a implicar un aumento de las tareas al interior de la institución así como nuevos actores y espacios de poder que fragmentan la institución a medida que ella aumenta su producción.

**Cuadro 1.** Dinámicas de la diferenciación interna de las instituciones universitarias

Diferenciación horizontal	Creación de escuela y facultades por disciplinas
Diferenciación disciplinaria	Especialización en determinadas áreas del saber
Diferenciación de estructuras	Creación de unidades y departamentos por disciplinas
Diferenciación vertical	Separación del ciclos básicos, del pregrado y del posgrado
Diferenciación espacial	Creación de sedes y subsedes externas
Diferenciación de modalidades	Creación de unidades virtuales o a distancia
Diferenciación de roles	Creación de unidades de investigación, de servicios externo

Estas dinámicas de diferenciación institucional, son impulsadas fundamentalmente por los propios cuerpos académicos internamente a través de la autonomía y el manejo de poder interno cogestionado. Más allá de las presiones externas, el carácter autónomo de la universidad pública latinoamericana, determina que sean los movimientos de los actores internos los que determinan la gestión institucional. En tanto la gobernanza es un tema de poder en la gestión, estos cambios conforman nuevos centros de poder creando nuevas tensiones frente a los patrones tradicionales de distribución del poder y de la gestión. De allí provienen muchas de las resistencias al cambio, en tanto se alteran las cuotas de poder dotando de mayor poder a nuevos actores universitarios tales como los núcleos de investigación, posgrado, marketing, gestión internacional, informática, educación a distancia, evaluación, derechos, de autor, relaciones internacionales, centros regionales, etc. Además, la irrupción de más ofertas institucionales, al fragmentar las unidades, limitan el nivel de eficiencia global dificultando la gestión institucional, impactando en la gobernanza institucional y promoviendo nuevas configuraciones del poder y las estructuras

El fraccionamiento institucional interno como respuesta a las demandas externas e internas, desarrolla nuevos espacios de poder internos y aumenta los problemas de coordinación por la existencia de compartimientos estancos. La fragmentación al tiempo reduce la innovación ante la ausencia de niveles de coordinación. Los estándares y prácticas diferenciadas también tienen el riesgo de introducir formas de corrupción asociadas a las lógicas nuevas del mercado, en tanto crea dinámicas no incluidas en los mecanismos tradicionales de gestión y el control universitario. Todo estos cambios tornan más lentas y complejas los procesos de decisión, crea una elevada capacidad en la estructura organizacional interna de incumplimiento no sólo de las exigencias no aceptadas plenamente, sino inclusive de las orientaciones centrales.

En este escenario, la ausencia de cambios institucionales y de gestión, y de alteración de los poderes mediante una nueva gobernanza, contribuye a crear niveles de ineficiencia y desarticulación a los mercados, a las demandas políticas o a la incorporación de nuevos conocimiento. La ausencia de cambios en la gobernanza, da mayor estabilidad a la institución por el inmovilismo, la reproducción de las prácticas históricas, la burocratización de las prácticas de funcionamiento y la conformación de estructuras mesocráticas con baja o nula innovación. Pero al tiempo esa ausencia de cambios estructurales crea tensiones y conflictos internos, dada la existencia de transformaciones en la

base por aumento de diferenciaciones como referimos y en los niveles centrales que tienen más roles tales como los sistemas de evaluación, de educación a distancia, internacionalización o investigación que tienen múltiples componentes centralizados asociados a la alta dirección. La nueva complejidad que se crea deriva de las escalas y de instituciones altamente diferenciadas cuyo funcionamiento choca contra las formas tradicionales de la gobernanza; que refuerzan alguna de las debilidades o patologías estructurales de los modelos de gestión. Entre estos podemos destacar.

- a. *Anomía*. Falta de cumplimiento de las normas establecidas debido a la existencia de reglas contradictorias.
- b. *Mimesis*. Las estructuras, instituciones, costumbres, normas y procedimientos se copian y se trasladan sin la necesaria atención a factores culturales y otras condiciones endógenas.
- c. *Polinormativismo*. Presencia simultánea de normas tradicionales y modernas con objetivos múltiples.
- d. *Disensión*. Falta de consenso en metas, políticas y directrices fundamentales.
- e. *Nepotismo*. Interferencia de familiares y amigos en el desempeño de los cargos de la administración universitaria.
- f. *Ambigüedad*. La realidad permite que una norma tenga una gran variedad de interpretaciones que dan margen a diversos procesos de implantación.

#### LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS TRADICIONALES DE GOBERNANZA

Este contexto de impulsos desde el mercado, el gobierno y la academia, junto a los nuevos impulsores de tipo social e internacional, aumentan la complejización institucional y crean presiones hacia la reconfiguración de los modelos tradicionales de gobernanza (Marquis, 2011).

En las últimas décadas, en el marco de la confluencia de los sistemas nacionales de educación superior y de la creación diferenciada de un sistema universitario mundial, múltiples fuerzas impulsan hacia la conformación de un modelo de gobernanza más articulado a los cambios sociales. Facilitado por los ranking y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia, el modelo

americano, se ha tornado en un modelo referencial para las políticas universitarias alrededor del mundo. La introducción del pago de la matrícula, el impulso a una investigación asociada a financiamiento y estándares externos, el establecimiento de mecanismos de aseguramiento externos de la calidad, la reducción del rol regulador del Estado, el aumento de poder de los rectores en las universidades, el mayor impulso a la investigación con financiamientos concursables asociados a las empresas, la mayor estratificación y jerarquización de los sistemas con la cabeza centrada en las universidades de investigación; el aumento del licenciamiento y la recertificación profesional, la articulación de la investigación al mercado, la diferenciación salarial en función de las titulaciones de posgrado, o las contrataciones individualizadas y diferenciadas, el establecimiento del nivel de posgrado como dos ciclos sucesivos tanto profesionales como académicos. Asimismo el aumento de la burocracia profesional en la gestión institucional y la terciarización de los servicios, las exigencias de rendición de cuentas, o las alianzas con el sector privado para la investigación aplicada; se están constituyendo en marcos referenciales de la política universitaria por doquier. Son éstas dinámicas educativas que agregan flexibilidad, diversidad de acciones y diferenciación de mecanismos y que han ampliado los niveles de complejidad en la gestión universitaria. Ello, en parte contribuye a la complejización de las universidades y a promover transformaciones en la gobernanza tradicional.

En la región, la complejización ha derivado en un aumento de la centralidad institucional de la gestión educativa de las universidades, con un aumento de la burocracia de ejecución y una mayor relevancia en el rol de los rectores. Las fuerzas provenientes desde el Gobierno, el mercado y el fraccionamiento académico en la base de las instituciones y de los nuevos impulsores, han reforzado el rol de los niveles de dirección ejecutivo en las universidades y de sus estructuras centrales de gestión con ampliación de los cuerpos burocráticos de administración. Ello ha ido promovido sutiles transformaciones en la gobernanza de las universidades y a la vez nuevas tensiones entre la base y la pirámide de la organización que cada vez están más distantes y autonomizadas. Estas tensiones se expresan en el aumento de las organizaciones burocráticas profesionales en toda la estructura, y promueven la configuración de redes de interrelaciones en las cuales ninguna variable domina a las otras, pero que a la vez limitan la eficiencia institucional y el funcionamiento sistémico de la institución (Mintzberg, 1991).

El aumento de la complejización, y de las demandas internas y externas hacia las instituciones, plantea la irrupción de nuevas formas de gobernanza en tanto las formas tradicionales de gestión y de organización, chocan contra el contexto más competitivo, y no son eficientes y adecuadas para responder a los nuevos desafíos. En tal contexto, Altbach (2009) ha planteado que esta multiplicidad de nuevas funciones, demandas y contextos ha promovido la irrupción de un “new management” universitario para gestionar a las Universidades. Clark (2000) por su parte ha mostrado la conformación de nuevas configuraciones institucionales de las universidades para responder exitosamente a estos desafíos a través de universidades innovadores entre los cuales destaca una dirección central reforzada, una periferia de desarrollo extendida de unidades creativas, una diversificación de las fuentes de financiamiento y una cultura innovadora hacia el cambio. Todo eso concede más autonomía en la base y a la vez nuevas lógicas de gobernanza centralizada.

La investigación del “new management” ha tenido múltiples desarrollos y que en general han promovido una lógica de mayor acercamiento a los distintos mercados, una mayor orientación hacia la investigación, un aumento de la profesionalización de los cuerpos de gestión y sin duda la amplia utilización de los instrumentos informáticos en la gestión, acompañados por estructuras más flexibles como unidades de costo auto financiadas y evaluaciones externas que se asocian a los resultados y a incentivos financieros. Tales modelos que articulan autonomía con mercado y nueva gobernanza con mayor centralización han tenido una alta expansión en los países desarrollados. Por su parte en América Latina, la introducción de tales prácticas o modelos de gestión ha sido muy marginal tanto a nivel de los sistemas de educación superior como al interior de las universidades, especialmente de las públicas.

#### ¿UNA NUEVA GOBERNANZA UNIVERSITARIA EN AMÉRICA LATINA?

El carácter dual de la educación superior de América Latina en términos políticos, jurídicos, financieros y de gobernanza, está derivando también en proceso diferenciados de respuesta a las demandas y de lenta transformación de sus formas de gobernanza, que permitirían sostener nuevas gobernanza y respuestas, pero en el marco del mantenimiento del modelo binario diferenciado institucionalmente, tornando más complejas y dificultosas la

introducción de dinámicas sistémicos. Analizaremos las tendencias de las formas de gobernanza y distribución del poder y la gestión en ambos tipos de instituciones.

### *Los cambios en la gobernanza pública*

La educación superior en América Latina, en el sector público, conforme un modelo universitario altamente colegiado y autónomo como base de su gobernanza, con una burocracia poco centralizada y funcionamiento institucional basado en unidades de trabajo docente en régimen de relativa libertad y autonomía. Además del rol destacado de la Facultades en la fragmentación institucional y la libertad de cátedra, se agregaba el tipo de servicio educativo presencial que facilitaba que la tecnoestructura fuese baja y donde la jerarquía burocrática se estructurase débil y en la línea media de la institución. Tales dinámicas contribuyeron históricamente a un funcionamiento con limitada capacidad de reformas sistémicas y con una conducción débil (Sánchez, 2011).

Es este un modelo de autonomía y cogobierno que deriva en un funcionamiento al estilo de las cooperativas ya que los empleadores son a la vez actores y tomadores de decisiones (Rojas & Bernasconi, 2014) lo cual torna complejo y laborioso la construcción de consensos para la realización de cambios en los ejes del gobierno. El formato de cooperativas que el funcionamiento estilo juez y parte, no sea proclive a la introducción plena de los modelos de gerencia profesional. Tal dinámica se estructuró en sus inicios sobre pocos campos oferta, baja diferenciación interna y se comenzó a mostrar dificultades en el funcionamiento eficiente con la expansión de nuevas ofertas y áreas de acción. Bajo el modelo anterior los grupos dominantes de la gestión eran los docentes que momentáneamente asumían la gestión. Actualmente asistimos a la irrupción de un cuerpo académico-gestor-gremial-administrador-profesional, con una carrera académica a partir de la gestión. (Acosta, 2009). Muchos de ellos han ido creciendo asociados a determinados liderazgos universitarios rectorales, a los partidos políticos o a gremialismos institucionales internos en las instituciones.

Es un cuerpo que a la vez se nutre de nuevas formas de participación asociadas a comisiones, su acción se articula con los sistemas de aseguramiento de la calidad y de investigación que valorizan la dirección de unidades aca-

démicas en las carreras académicas. Junto a estos procesos se constata cómo una parte del cuerpo docente está pasando a ser investigador o docente exclusivo de posgrado limitando su participación en la gobernanza. Igualmente también la administración se ha ido profesionalizando. Las autoridades en los diversos niveles de las universidades, y especialmente en los superiores de la gestión, han dejado de ser docentes que momentáneamente asumen un puesto de dirección, sino que son un cuerpo especializado gerencial, crecientemente separado de la docencia y la investigación. Es un núcleo académico de poder en la gestión que atraviesa la estructura de las universidades dentro de los cuerpos colegiados, las jefaturas de cátedra, de departamento, de facultades, de servicios universitarios y de dirección superior y cuya carrera se realiza al interior de estos ámbitos y de estas tareas de gestión.

Esta es una dinámica que es impulsada externamente, en tanto las reformas en las universidades públicas en la región provienen crecientemente de los impulsos y determinantes desde los gobiernos, los sistemas de evaluación y las estructuras de financiamiento e incentivo a la investigación. (Rama, 2011). La creación de unidades centrales de evaluación, de seguimiento de sus procesos y de las acreditaciones, la supervisión de los procesos de formulación de programas con estándares de control, el financiamiento de proyectos y la participación en proyectos concursables ante fondos externos, la articulación regional y la gestión de sedes, las plataformas y bibliotecas virtuales, la educación a distancia o virtual así como las relaciones internacionales, derivaron en lógicas de gestión, planificación y supervisión más complejas, que a la vez imponen cambios en las estructuras de gobernanza y tienden a reasignar los poderes de los actores internos.

Nuevas estructuras organizacionales y administrativas, así como nuevas funciones y roles han sido creadas como resultado de la expansión de la matrícula y de las ofertas, y de las diferenciadas demandas externas e internas. Ello constituye uno de los ejes de las diferentes tensiones sobre las estructuras generales con los riesgos de aumento de los niveles de ineficiencias sin la introducción al tiempo de ajustes en las formas de gobernanza. En este contexto de demandas sociales y complejidades institucionales, la burocracia se ha lentamente y continuamente reforzado a nivel central, introduciéndose cambios en la gobernanza en las instituciones. Atarío y Camou (2011) sostienen que las reglas de juego que caracterizaban al gobierno de las universidades están siendo rehechas. El impulso al cambio, dado el modelo vigente de distribución de poder se ha operado en dos direcciones. Por un

lado en el impulso al aumento del centralismo expresado en el poder de los rectores, el aumento de la burocracia de alto nivel y en las funciones y tareas centrales en las instituciones. Por el otro en el impulso a la democratización y el cogobierno de la institución a todos los niveles con nuevas prácticas de gestión a través de múltiples comisiones, comités y redes de trabajo, creando nuevas formas de la gestión, con un roles más ejecutivos. Muchas de ellas igualmente se localizan a la cabeza de las instituciones y cercanas a la línea de mando rectoral que asumen más como “gerencias ejecutivas” y que se hecho se tienden a sustraer del control de los Consejos Universitarios. Esta dinámica de “comisionismo universitario” al tiempo también complejiza la gestión y crea nuevas tensión entre rectores y ámbitos colegiados del nivel superior, y va mostrando el inicio de nuevas formas de gobernanza institucional.

El aumento de la burocracia, la mayor centralización de funciones en los rectorados incluyendo el aumento de vicerrectores, la reducción del peso decisorio de los Consejos Universitarios y la irrupción de nuevos niveles de cogestión más ejecutivos a través de comisiones junto a la mayor informatización en la gestión académica y administrativa ha sido la tendencia dominante en el cambio de la gobernanza pública universitaria en la región. Las comisiones de currículo, de evaluación, de internacionalización, de posgrado, de educación a distancia, de pasantías, de investigación, de vinculación, etc. han constituido un cambio en el panorama de la gobernanza tradicional universitaria y se han asociado a unidades administrativas para la gestión de estos temas, aumentando la burocracia y a la vez promoviendo un cuerpo ejecutivo de gestores profesionales, cada vez más lejos de la academia y más cerca de una carrera como administradores y políticos profesionales en las universidades públicas. Esta transformación en la gobernanza no reduce los niveles de fragmentación tradicionales en las instituciones públicas y los bajos niveles de eficiencia y eficacia para responder a las diversas demandas, ya que los procesos decisorios se tornan más lentos, fragmentados, y hasta contradictorios. Los Consejos Universitarios pasan a conformarse con los ámbitos de equilibrios y de resolución de las tensiones y diferenciaciones de las políticas de estas nuevas unidades de gestión institucional. En muchas universidades el aumento de la fragmentación y la diferenciación de las nuevas estructuras de poder deriva en mayores niveles de ineficiencias resultados del ejercicio de los tipos de dinámicas del poder y de la gestión que referimos, impactando la gobernanza y el tradicional alto

nivel de estabilidad y consenso interno. Anteriormente las crisis internas no derivaban en acciones externas, Las ineficiencias de gobernanza al tiempo tienden a impactar en pérdida de estudiantes, recursos, utilidades o niveles de reputación institucional.

Este nuevo escenario de gobernanza está marcado por un aumento y diversidad de las regulaciones y un nuevo enfoque del “rol público” de las diversas instituciones, como resultado de una mayor valorización de la exigencia de producir bienes públicos de calidad que va imponiendo en un nuevo enfoque respecto a la gobernabilidad y calidad de los servicios brindados con mayor tendencia a la disociación con el mercado como instrumento de apoyo a la gobernanza como se manifiesta en las universidades públicas de otras regiones.

El aumento de la regulación pública impulsó una mayor profesionalización de la gestión al aumentar las exigencias académicas de las autoridades, al exigir la creación de nuevas unidades de gestión y de tareas técnicas tales como de evaluación y acreditación, de organización de pasantías y prácticas profesionales, de movilidad académica, de equidad, de formulación y actualización de los programas, de servicios de apoyo, de capacitación docente, etc. Esta complejización institucional no sólo fue impulsada desde el gobierno, sino que el mercado dado el aumento competitivo, comenzó a requerir ámbitos y unidades dedicadas al seguimiento de egresados, de diferenciación de productos, de responsabilidad social o de gestión informática.

### *Los cambios en la gobernanza privada*

El modelo de mercado es en general el modelo más característico de las universidades privadas (Popovsky, 2011). Sin embargo, dentro de esta línea general, se observan diferenciaciones en la región según la fase y las características en las cuales se encuentra la institución privada. El sector privado en su primera fase estuvo marcado por un modelo de universidades de élites laicas y religiosas que asumió un modelo de gobernanza centrado en consejos con control de las organizaciones religiosas u empresariales como centros de poder y donde los actores externos y académicos internos eran limitados o inexistentes

En la segunda ola de la expansión privada se incorporó una diversidad de instituciones donde predominó la gobernanza familiar. Esta se constituyó

en la forma de propiedad y de gobierno dominante de las instituciones de educación superior en la región, y se expresó en modelos de gestión de tipo jerárquicos en manos de los fundadores y parientes, con separación de los cuerpos académicos de la gestión, una burocracia de gestión dependiendo del vértice, una fuerte presencia de procesos de cooptación e inclusión de familiares de los fundadores de las instituciones y mínimos niveles de participación académica en la región. La marcha de la gestión de las instituciones estuvo asociada a esas estructuras familiares que estructuraban los eslabones de la cadena de mando y de gestión. Muchos conflictos y dinámicas de funcionamiento de las instituciones estuvieron asociados a esas lógicas familiares de conflictos y acuerdos. Sin embargo, a medida que estas instituciones fueron creciendo, muchas debieron incorporar gerentes en lugar de parientes, con complejas dinámicas de coexistencia de estructuras de poder formal e informal. La gobernanza en general, más allá de su estructura jerárquica, funcionó bajo lógicas de gestión familiar, donde se creaban o cerraban unidades, o se desarrollaban políticas y acciones en función de esas dinámicas.

En la reciente tercera fase de la educación superior privada contemporánea marcada por la concentración de la matrícula con el aumento de las escalas, una creciente presencia de grupos internacionales y mayores controles públicos, las instituciones transitan complejamente hacia la conformación de un cuerpo de gestión profesional y la separación de la propiedad de la institución de su gestión directa. En los países donde se imponen marcos legales de fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, se torna compleja la separación de la gestión directa por parte de los propietarios ante la dificultad de apropiación de beneficios sin trabajo al no poder distribuirse dividendos directamente como tales. Las formas de terciarización o de trabajo asalariado se constituyen en los mecanismos de apropiación de rentas como se verificó en las universidades de Chile se constituye en el formato dominante.

En esta tensión de la gobernanza en varios países se introdujeron de formas de gestión bajo sociedades anónimas que facilitaron la profesionalización de la gestión y la separación entre la propiedad y la gestión como modelo de gobernanza. En este contexto se produjo la adquisición por parte de grupos internacionales de universidades en varios países de la región. Ello se inició manteniendo por un tiempo las estructuras de poder y gestión anteriores, e incorporando en los cuerpos directivos representantes de los nuevos propietarios con lo cual se realizó un proceso transicional hacia la conformación

de dinámicas de gestión más profesional con estándares, criterios y políticas más estructuradas y planificadas, e inclusive con gestores internacionales, y la dinámica universitaria se articuló a la creación y distribución de utilidades.

Ello impulsó cambios competitivos donde las instituciones gestionadas bajo asociaciones civiles o fundaciones buscaron desarrollar figuras en paralelo de gestión por sociedades anónimas o sistemas terciarizados para lograr mayores niveles de eficiencia en tanto se impusieron sistemas más competitivos de educación superior. Muchas instituciones tradicionalmente estructuradas en base a una o varias familias mantuvieron sus modelos de gestión familiar con mayor cooptación familiar, dada la dificultad de generar beneficios sin la participación directa en la gestión de las instituciones. En estas instituciones los procesos de profesionalización de la gestión, con separación más clara de la gestión directa de instituciones de los consejos de administración, fue más limitada y al tiempo derivó en menores niveles de eficiencia y calidad.

## CONCLUSIONES

La dinámica actual de la educación superior en América Latina en el contexto del aumento de la regulación, de lógicas más competitivas en los mercados universitarios, y de enlentecimiento de la expansión de la matrícula de gobernanza centralizada con aumento de las escalas, programas y complejidad sistémica, está chocando contra las estructuras institucionales en tanto se verifica que se tanto se torna difícil y lento responder con los viejos mecanismos de gobernanza (estructuras y gestión) a las nuevas realidades.

El debate del “new management” que ha atravesado a los países desarrollados, ha estado en general distante de las líneas centrales de la discusión y la investigación universitaria en América Latina. Ello ha limitado el paso desde universidades simples en sus formas de funcionamiento a universidades complejas, en cuya evolución se requiere una revisión y transformación de las estructuras tradicionales de gobernanza.

En América Latina los impactos sobre la gobernanza universitaria han sido particulares y diferenciados a los procesos desarrollados en otras regiones, dada el modelo binario o dual de nuestros sistemas universitarios casi con similar proporción en a cobertura a escala regional. Este se caracteriza por un sector público, donde domina la autonomía, el cogobierno y la gra-

tuidad dominante con una oferta relativamente selectiva, y un sector privado caracterizado por una dinámica de acceso abierto y un financiamiento casi exclusivo en la matrícula. Esta dinámica dual o binaria fragmentada público - privada, se ha expresado en modelos de gobernanza diferenciados, caracterizados por una gobernanza pública bajo un modelo colegiado y una oferta privada con una predominancia de modelos jerarquizados.

Ambos modelos, conformados como paradigmas propios y diferenciados de gestión institucional, son lo que están siendo afectados por la creciente complejización universitaria. A medida que los sistemas universitarios se hacen más diversos, que las escalas de las instituciones se hacen mayores, que los mercados universitarios directa o indirectamente impactan en las ofertas de las instituciones con aumentos de la competencia. En tal sentido en algunos casos se aprecia una convergencia y un avance hacia modelos sistémicos o similares de gobernanza, con búsqueda de mayor eficiencia en el sector público y mayor participación académica en las privadas. Sin embargo, lo dominante, más allá de casos nacionales, parece ser el mantenimiento de la diferenciación en sus contextos y por ende en sus modelos de gobernanza, que no permiten hablar de una gobernanza latinoamericana sino de dos modelos de gobernanza con sus propias diferenciaciones y matices. Una más orientada a reforzar los niveles de cogestión y corporativización interna con mayores visiones académicas y otra más orientada a enfoques de mercado y gestión más empresariales.

Estas dinámicas duales tradicionales repotenciadas, sin embargo, dado su falta de enfoque sistémico, van en detrimento de la calidad, ya que la complejización de la gestión así como de vida académica, tornan sumamente difícil asumir ambos roles. En otros modelos está relativamente separada la gestión académica de la gestión administrativa. Esta diferenciación y especialización se conforma en unos de los centros de los niveles de calidad de las instituciones como capacidad de respuesta y de accionar, así como de la investigación y la docencia, como capacidad de dedicación a las tareas de docencia e investigación. En la región, en general la ausencia de separación de la docencia y la investigación, también limitan la propia investigación que muestra claramente muy menores niveles de resultados comparativamente.

Uno de los cambios en las organizaciones universitarias, está siendo la incorporación de tecnología de información y comunicación para la gestión, a través de la automatización de los procesos y la estandarización de los procedimientos. Ello refuerza la viabilidad de cambios en las estructuras con

mayor flexibilidad y a la vez mayor control tanto interno como externo. Los departamentos de informática, de planeación y de evaluación se constituyen en un eje de poder y de organización de las transformaciones institucionales internas. Ello refuerza las estructuras centralizadas, aunque se manifiesten en procesos de mayor autonomía. Es una dinámica creciente de universidad red altamente estandarizada en plataformas, bases de datos, sistemas estandarizados, weberización y estructuración de modelos de aprendizaje estandarizados. Lo dominante es entonces la introducción de cambios sistémicos en la gobernanza para ajustarse a los nuevos contextos, pero manteniendo el modelo dual, con nuevas diferenciaciones de las formas de gobernanza públicas y privadas.