

LA GOBERNANZA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE ESTADOS UNIDOS: CONCEPTOS Y MÉTODOS

Introducción

En Estados Unidos, desde el siglo XIX, tanto el gobierno federal como los locales han impulsado un sistema de investigación e innovación que comprende las necesidades en el corto, mediano y largo plazos de la sociedad y su economía, para lo cual han construido importantes relaciones con las universidades de investigación.

En sus inicios, los proyectos de mejora y de bienestar social desarrollados por los distintos niveles de gobierno —federal, estatal y local— guiaron la apertura de nuevas oportunidades de interacción entre éstos, las universidades y otras instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas, para, a su vez, concretar otros proyectos que facilitarían su avance en el contexto de los cambios vertiginosos durante el siglo XX y las primeras dos décadas del XXI.

Al momento de involucrar los postulados de desarrollo e investigación, procedentes de la economía del conocimiento en la década de los noventa del siglo XX, las IES de Estados Unidos transformaron rápidamente los ideales de la gobernanza de la educación superior para ajustarse a las propuestas de internacionalización y globalización enunciadas por organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

A partir de esta década, el cambio de una gobernanza académica y compartida por una global se concretará en nuevos modelos de investigación, desarrollo e innovación en favor de los sistemas de competencia y evaluación de las IES a nivel global, determinados por agentes internos y externos a las universidades, como pueden ser compañías transnacionales de innovación, ciencia y tecnología.

Las propuestas teórico-metodológicas en torno a la gobernanza revisadas para el presente volumen indican la importancia de estudiar el entorno de las IES considerando la política pública,¹ según las lógicas de la nueva administración pública (NAP) y la gobernanza, las interacciones de las universidades con los gobiernos y la sociedad, así como las redes que tejen dichas instituciones con las industrias y el gobierno.

Por ejemplo, Emanuela Reale y Emilia Primeri construyeron un puente interdisciplinario para analizar y comprender de manera general la política pública y la gobernanza, así como las estrategias para ampliar esta última en los modelos de gobierno anteriores, que han facilitado nuevas relaciones sociales entre los actores implicados en la toma de decisiones de las IES (Reale y Primeri, 2015: 20).

Las autoras advierten que la evaluación del Estado a partir de los noventa del siglo pasado “genera una nueva forma de entender la gobernanza con base en las formas de gobierno de las IES que tendrá un efecto de cambio en cuanto a sus estructuras y organización con el fin de modelar nuevos objetivos y ser evaluadas en la competencia por los *rankings* mundiales de competitividad de las universidades” (Reale y Primeri, 2015: 26).

Algunos de los criterios en esta nueva época de la gobernanza de la educación superior fueron, como ya se mencionó, la evaluación como un sistema de regulación endógena, la aceleración de la privatización de la educación superior, la ampliación de la capacidad para reducir los obstáculos de la administración público-privada que corresponde a la política pública y las reformas educativas basadas en una lógica de competencia.

Estos criterios han mermado la autonomía de las universidades de investigación y agudizado la polarización entre quienes participan en la construcción de una gobernanza de la educación superior en Estados Unidos basada en redes y de alianzas para el desarrollo de proyectos propios.

Gobernanza académica y global

El objetivo en este capítulo es analizar históricamente la gobernanza de las universidades de investigación de los estados con base en cambios, continuidades

¹ Consideramos importante destacar que “el objeto de análisis es la política pública, que es una serie de acciones gubernamentales y sus efectos sobre algunas metas” (Maassen y Musselin, 2009: 2).

y permanencias en el campo de la educación superior de Estados Unidos, con el propósito de reconocer el avance de la gobernanza global en detrimento de otras modalidades como la compartida (*shared governance*) o la académica, surgidas en las IES de ese país a partir de 1966. En estos más de cincuenta años, podemos advertir, como antes señalamos, la reducción de la autonomía y la capacidad de autogobierno de dichas instituciones.

Con la publicación del documento “Statement on Government of Colleges and Universities”, en 1966, donde la participación de los académicos está claramente expresada, la gobernanza compartida vivió su mejor momento en las universidades y colegios de Estados Unidos (AAUP, 1966). Para Veiga, Magalhães y Amaral, “el enfoque en el carácter compartido de la gobernanza, la complejidad de las universidades como organizaciones y las expectativas públicas de eficiencia y responsabilidad reforzaron el peso en la gobernanza gerencial todos los niveles” (Veiga, Magalhães y Amaral, 2015: 409).

Un punto crítico del estudio de la gobernanza ha sido la pérdida de confianza de parte de las universidades durante dicho proceso debido a la respuesta en forma de nuevas regulaciones para aquéllas dedicadas a la investigación ante la crisis económica de 2008 en Estados Unidos, como resultado de la hegemonía de la nueva administración pública.

Durante dicha debacle financiera, se cuestionaron los preceptos de la economía del conocimiento por medio de una revitalización de corrientes críticas a fin de ponderar su futuro en un contexto de constantes crisis del sistema capitalista y su relación con proyectos societales² de larga duración que dotaran de vitalidad a la universidad de investigación de Estados Unidos con base en la relación de aquéllas con las sociedades (Pinheiro *et al.*, 2015: 225).

En la historiografía de la educación superior en ese país, hay posturas que rebasan la de corte revisionista y culturalista para brindar una moderna visión sobre la revolución cultural y el desarrollo tecnológico centrado en la propia historia de la educación superior en la nación que nos ocupa.

La Revolución industrial, que cimbró el mundo a finales del siglo XIX, abrió las principales rutas para el conocimiento y la búsqueda de nuevas formas de capitalizarlo echando mano de valores y acciones coincidentes con

² El término societal alude a todo lo concerniente a la sociedad, lo que puede incluir valores y asuntos específicos determinados por ésta (Cambridge Dictionary, s. a.).

nuevas formas de imperialismo inglés y estadounidense, en la primera década del siglo xx.

Entre la gran depresión de 1929 y los años posteriores a la segunda guerra mundial, la universidad de la Unión Americana experimentó una regeneración en sus funciones con base en los principios de la educación vocacional, compensatoria, de desarrollo, general y comunitaria. En la década de los noventa, se estableció como nueva meta el desarrollo económico de comunidades mixtas y de la fuerza de trabajo; así se generaron nuevas expectativas en la educación superior que fueron el motor del desarrollo económico relacionado con una historia del progreso y acceso al conocimiento para el florecimiento de esa nación. En estos años, se estableció una lógica a modo en aras de un desarrollo económico centrado en la democracia y en la búsqueda de libertades económicas basadas en los fundamentos expresados por los clásicos del liberalismo.

Según Roger Geiger, “el conocimiento de la educación superior explica entender cómo se comportan las sociedades occidentales en torno a la construcción y adquisición del mismo, así como la manera en que se ha evaluado el poder intelectual para transformar el pensamiento y la vida en sociedad” (Geiger, 2014: xiii).

En los años sesenta, la modernización de la educación en Estados Unidos se expresó en una ampliación del currículo, pues las universidades exigieron un cambio en la forma de llegar al conocimiento por medio de nuevas materias y vías de acceso a los saberes que se propagaban a la par de la exitosa economía de la posguerra en esa nación. Con este fenómeno, las universidades de investigación descubrieron otras formas de administración que permitieran la inclusión de un gran número de estudiantes a los novedosos planes de estudio.

En esta época, la estructura de la educación superior se transformó e imperó un tipo de desarrollo basado en la competencia y cooperación de los grupos empresariales que buscaron nuevos modos de producción adecuados a un sistema económico liberal y capitalista que fuera competitivo a nivel mundial y agregara valor al conocimiento generado en las universidades.

La inclusión de otros grupos económicos, la variedad en la misión y la visión, así como la diversificación de los enfoques de los planes y programas de estudio generaron nuevas prácticas de parte de gobiernos locales hacia la educación superior, centradas en la volatilidad del contexto social y económico

de Estados Unidos que se movió en torno a frecuentes contratiempos dirigidos por los negocios, el Estado, los mercados laborales y las comunidades locales.

Para Clyde W. Barrow, las críticas más radicales a la universidad, de parte de James McKeen Cattell, Thorstein Veblen, Upton Sinclair, Earl J. McGrath y Hubert Park, muestran que “existe una relación entre la transformación de la universidad estadounidense y la emergencia de un capitalismo corporativo y un Estado imperial en los últimos años del siglo XIX y el comienzo del XX” (Barrow, 2018: 640). Según este analista, los autores anteriormente citados escribieron entre 1913 y 1947 obras que

observaron la gobernanza de la universidad, la organización administrativa, controles financieros, métodos de enseñanza, contenido curricular y agendas de investigación que han sido sistemáticamente reconstruidas y realineadas para soportar el capitalismo corporativo y un emergente imperio estadounidense. Con el avance de la economía de la globalización y un renovado empuje por las elites corporativas y políticas para posteriormente insertar la educación superior dentro de nuevas estructuras sociales de acumulación, algunos académicos contemporáneos han establecido una industria artesanal en esta fundación y extendido el análisis de la educación contemporánea (Barrow, 2018: 31).

La historia de la educación superior es una temática cuyos estudiosos han enfocado sus energías principalmente a la comprensión de la especificidad de las IES. Actualmente, una gran parte de dichas pesquisas se ocupan del periodo contemporáneo, incluyendo temas como teorías e instituciones educativas, historia contemporánea de las universidades, así como la génesis, formación y evolución de sistemas educativos (Viñao, 1997: 154-156).

Los análisis se han centrado en los asuntos clásicos de la historia de la educación, como lo que podemos encontrar en dos importantes obras de Roger L. Geiger (2021; 2014). En años recientes, se han profundizado los estudios de las minorías y los grupos vulnerables en la educación superior, con énfasis en las comunidades afroamericanas, migrantes y los refugiados en todas aquellas regiones donde están insertos en proyectos de educación superior. En este sentido, Erwin Epstein indica que los estudios comparatistas y de educación internacional partieron de las disciplinas sociales y se han conformado para orientar las variaciones de los sistemas de educación superior nacionales, y, a partir de los noventa, se incorporó una visión regional (Epstein, 2019: 4).

Durante los ochenta, tuvieron una expansión importante las indagaciones sobre los sistemas de educación, sobre todo las que los consideraban centros de reproducción de dinámicas sociales, económicas y de los poderes propios del sistema capitalista, en el contexto de la guerra fría (Carnoy, 2019: 140).

En los noventa, la educación comparativa encontró un nuevo objeto de estudio centrado en el desarrollo global de las IES, pero la primera oleada de estudios comparativos inició antes de la segunda guerra mundial, cuando se pensaba que hablar de lo global aludía a los países europeos y Estados Unidos, aunque poco a poco se incorporaron a este panorama las naciones de la entonces Unión Soviética, así como África, Asia y América Latina. Si la anterior unidad de análisis fueron los Estados-nación, ahora el mundo sería el espacio en el que nos situaríamos para nuestros trabajos (Carnoy, 2019:161).

En esta década, también cambió el objeto de los estudios comparativos: de la educación nacional se pasó a la global e internacional, categorías que a partir de ese momento deberán entenderse de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial.

Con la llegada del siglo XXI, los estudios a gran escala de los sistemas nacionales y de evaluación fueron más intensos, pues el incremento de la competencia económica internacional, la influencia de las organizaciones nacionales asociadas con el proceso de la globalización y el fenómeno de la evaluación internacional dieron lugar a debates en el campo de la investigación en educación comparada (Carnoy, 2019:179-177).

La construcción de la realidad socioeconómica de las universidades de investigación de Estados Unidos es uno de los temas por abordar en próximos capítulos, en los cuales se discutirán teorías que explican los orígenes de la gobernanza y su desarrollo. El estudio comparativo de la educación implica observar las dinámicas de implementación de decisiones y la transmisión de ideologías que nos permiten comprender las políticas públicas mencionadas en los debates históricos así como en los más recientes sobre la educación superior y su forma de gobierno, gobernanza y autonomía.³

³ En los sistemas universitarios de Estados Unidos, el concepto de autonomía no significa lo mismo que en México, donde la entendemos como la capacidad de una institución pública para administrar su patrimonio y presupuesto, determinar su forma de gobierno y sus relaciones. En nuestro país, es resultado de un proceso sociohistórico y jurídico con base en lo estipulado en el artículo 3º constitucional. Además, la Universidad Nacional Autónoma de México tiene su propia ley orgánica, que data de 1944, donde se la reconoce como una entidad pública, y este estatus jurídico le garantiza el goce de una autonomía plena como organismo descentralizado del Estado.

Investigación y desarrollo (i+d)

Como sabemos, las universidades de investigación son espacios vitales para la generación del conocimiento y la realización de pesquisas en todos los campos disciplinares, y cuyos hallazgos contribuyen a la economía global, nacional y local, pues se hallan sujetas a indicadores basados en métricas rigurosas que hacen que dichos productos y proyectos académicos tengan la suficiente relevancia para influir en otras entidades del mundo.

Richard Atkinson y William Blanpied explican que estas instituciones —cuya historia inicia en el siglo xi con las universidades europeas, pasando por un proceso de diseminación del conocimiento según el modelo germánico (siglo xix), que será replicado en Estados Unidos después de la guerra civil— han experimentado importantes innovaciones; por ejemplo, hace años, apenas una docena de universidades de investigación gozaban de la credibilidad necesaria como para tomar en cuenta sus aportes y pocas tenían el estatus de clase mundial (Atkinson y Blanpied, 2008: 31).

Hoy, las universidades de investigación en Estados Unidos deben sortear nuevos problemas que no pueden afrontarse con la justificación de que han sido el *alma mater* de una determinada cantidad de premios Nobel o por el rol que desempeñan en el bienestar de la nación. Frente a la competencia que representan universidades del este asiático, particularmente China, las de la Unión Americana deben garantizar su éxito en el entorno internacional (Atkinson y Blanpied, 2008: 31).

En el tema de la investigación y el desarrollo, la gobernanza tiene atribuciones para propiciar una nueva interacción entre los actores internos y externos con posibilidad de impactar en los sistemas educativos a fin de generar una investigación de mayor calidad que promueva el crecimiento. Las políticas educativas de los países desarrollados evidencian un problema relacionado con el control en el ejercicio de la autoridad y el poder por parte de tres sectores que interactúan en el campo de la educación superior: la industria, el gobierno y las universidades.

En la actualidad, para la gobernanza se busca la participación de un cuarto actor que funcione con una ideología presuntamente neutral: los organismos internacionales, que cuentan con la capacidad de proponer una nueva metodología para el análisis de la educación superior a nivel global comparada con los sistemas nacionales, en una nueva lectura de la forma en que los merca-

dos han erosionado ese campo de acción, según la perspectiva de Joseph A. Schumpeter (1883-1950), frente a modelos de reforma y democracia que han descentralizado la toma de decisiones.

Esta interacción determinará la interrelación de los sectores de industria, gobierno y educación en el modelo de la Triple Hélice (TH), enfocado en la diversidad de actores involucrados en el campo de la producción de conocimiento. Este modelo, revisado y criticado durante la crisis de 2008, ayudó al diseño de los de Cuádruple (CH) y Quintuple Hélice (QH),⁴ los cuales añaden elementos e interacciones a los tres sectores anteriormente mencionados, como la sociedad civil y lo relativo al medio ambiente, que permiten evaluar de manera distinta los impactos sociales y medioambientales de las universidades.

En estos dos últimos modelos se hallan implícitas nuevas ideas sobre los sistemas de financiamiento de las universidades en Estados Unidos, que han pasado por las siguientes fases: la fundacional (en universidades y colegios públicos y privados), otra de financiamiento federal progresivo y un tercer periodo, de economía global, en el cual estamos inmersos.

El último periodo ha estado regido según la lógica de la economía del conocimiento, éste sería el eje central del avance socioeconómico de las universidades y centros de investigación, así como de las sociedades y naciones en general, por intermediación de otro concepto: la sociedad del conocimiento. Esta lógica refleja el debate actual en torno a la gobernanza y la autonomía de las universidades de investigación en ese país, sobre su evolución considerando la historia y los retos presentes de la educación superior de cara a su futuro.

La gobernanza ha sido fundamental para el desarrollo de la economía del conocimiento a nivel global, y su establecimiento ha sido un referente

⁴ El modelo teórico de la Triple Hélice, propuesto por Henry Etzkowitz y Loet Leydesdorff (2000), ha servido para establecer la relación entre industria, universidad y gobierno desde principios del siglo *xxi*. De acuerdo con estos autores, “se espera que los portadores institucionales se reproduzcan en la medida en que hayan funcionado hasta ahora, pero se puede esperar también que las negociaciones lideren experimentos que a partir de entonces también pueden ser institucionalizados. Por lo tanto, se puede especificar una etapa del modelo de innovación” (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000: 22). El modelo también muestra la incertidumbre frente a las expectativas de la sociedad civil y a los riesgos del medio ambiente, lo que ha dado pie a una crítica importante sobre funciones legitimadoras y debilidades de los procesos complejos de innovación, que serán superados a partir de los modelos de innovación de Cuádruple y Quintuple Hélice, propuestos posteriormente, y que aún se discuten (González de la Fe, 2009).

de negociación a nivel regional y nacional entre las instituciones de educación superior basada en los acuerdos entre aquellos organismos internacionales promoventes, desde 1996, de la economía del conocimiento: la OCDE, el Banco Mundial⁵ y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Este concepto, gobernanza, será entendido como el ejercicio formal e informal de la autoridad de acuerdo con leyes, políticas y reglas que articulan los derechos y responsabilidades de varios actores (CHEPS Consortium, 2008). El término es de origen anglosajón (*governance*) y de carácter polisémico, de tal manera que ha servido para denominar un cúmulo de relaciones entre participantes en un campo específico de la acción humana, que se encuentran en disputa por el poder. Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, un campo de acción⁶ en disputa sería “un conjunto de relaciones de fuerza entre agentes o instituciones en lucha por formas específicas de dominio y monopolio de un tipo de capital eficiente en él” (Sánchez Dromundo, 2007: 6).

En el campo de la educación superior, dicho concepto comienza a emplearse desde el siglo XVI al referirse a la estructura de las primeras universidades de Estados Unidos, a la necesidad de construir una autonomía de éstas frente a grupos administrativos arraigados en los gobiernos locales o las asociaciones civiles que las dirigían en la época colonial.

Este concepto se ha transformado y, con ello, se han acuñado nuevos contenidos y términos, como la gobernanza académica y compartida, es decir, la relativa a la libertad de cátedra y la autonomía de los cuerpos académicos para tomar sus decisiones, en el contexto de las libertades democráticas de Estados Unidos, según lo entiende el Comité de la Asociación Americana de Profesores Universitarios (AAUP, 1966: s. p.).

⁵ El Banco Mundial subraya la importancia de llevar a cabo reformas que permitan una mejor vigilancia por medio del “desarrollo de programas, planificación, monitoreo y evaluación, y evaluaciones de impacto para ayudar a los ministerios de educación a lograr sus objetivos” (BM, 2018: s. p.); por tanto, la gobernanza es una herramienta útil para esta tarea.

⁶ Para Bourdieu, según lo explica Alicia Gutiérrez (1997) y lo retoma Sánchez Dromundo para su análisis, el campo es un espacio caracterizado por relaciones de alianza, en aras de obtener mayores beneficios, pero también de imponer como legítimo aquello que define a sus miembros como grupo; así como por la confrontación entre grupos y sujetos en búsqueda de mejorar posiciones o excluir a otros grupos. “La posición depende del tipo, volumen y la legitimidad del capital y del *habitus* que adquieren los sujetos a lo largo de su trayectoria, y de la manera en que varía con el tiempo, de ahí que *campo*, *capital* y *habitus* sean conceptos ligados” (Sánchez Dromundo, 2007: 6).

La gobernanza global: un modelo de organización de redes de actores

Los estudios sobre gobernanza se vincularon con el tema de las universidades, lo que permitió comprender el nuevo modo de gestión administrativa, de gobierno y de organización de las IES de los países occidentales, principalmente de Estados Unidos, Europa occidental, Australia, Canadá y Nueva Zelanda (Maassen y Musselin, 2009: 33). Esto explica el cambio de una gobernanza inicialmente académica en las universidades de investigación por una global vinculada con nuevos mecanismos de acción para conformar el proyecto de la globalización, en donde se amplía la capacidad de toma de decisiones de parte de actores externos a dichas instituciones, como la OCDE, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A partir de los años sesenta del siglo pasado, “el término de gobernanza se elabora con base en conceptos y enfoques de tipo liberal como el neofuncionalismo, la interdependencia, los regímenes internacionales o el neoinstitucionalismo” (López-Vallejo Olvera *et al.*, 2013: 21). A su vez, para otros autores como Thomas Weiss y Elke Krahmman (estudiosos de las relaciones internacionales y la gobernanza global) la gobernanza es un concepto surgido en el marco de la guerra fría, cuando el bloque liberal cuestionaba el modelo socialista.

Las pesquisas sobre este tema inician en esa misma década, para clarificar las nuevas responsabilidades de las entidades de educación superior y sus actores. Dicho término y su significado han servido para entender la reconfiguración de las universidades de investigación a nivel mundial, con base en las nuevas relaciones entre Estado, sociedad y mercado, pero también, la gobernanza trae aparejada una metodología útil para la evolución y el propio estudio de las instituciones de educación superior, porque permite analizar los espacios globales, nacionales y locales en el entorno académico, en donde interactúan actores internos y externos vinculados con la administración y gestión de la educación superior.

El enfoque de cada uno de estos actores (externos, como el gobierno federal y los locales, o internos, como los administradores de la educación) permite un acercamiento al diseño de políticas públicas en el campo que nos ocupa, como puede ser el relativo a la investigación y el desarrollo (I+D). En esta diversidad de actores se puede incluir algunos de extracto social, como los propios académicos, las asociaciones integradas por éstos, los estudiantes,

los profesionistas, así como otros de raigambre política, por ejemplo, los grupos de cabildeo relativos a la educación superior.

A partir de los noventa, la gobernanza fue la guía para el diseño de reformas, con la participación de nuevos actores, entre los cuales no siempre ha habido consenso. Este fenómeno retrata la complejidad de la labor de gobernanza de la educación superior en nuestros días, núcleo del presente estudio.

Asimismo, en esos años, los lineamientos para definir un modelo económico global en las universidades, retomados de la economía del conocimiento, pondrían en riesgo la gobernanza académica y el financiamiento público hacia las universidades de Estados Unidos (Giroux, 2014). Con la llegada del neoliberalismo, la gobernanza global adoptada por las universidades de investigación comenzó a regirse, como esbozamos, por los dictados del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes han impulsado nuevos esquemas para la educación en todos sus niveles, incluyendo la superior. Dicha gobernanza introdujo nuevos valores en las universidades de Estados Unidos, como la responsabilidad social, respondiendo a circunstancias surgidas en la década de los noventa, como la idea de incorporar al pensamiento neoliberal ciertos ajustes presentes en la agenda social y económica de casi todos los países occidentales, y diversos actores se interesaron por esta manera de entender el compromiso social, con el fin de tomar decisiones acordes con las sociedades democráticas de corte liberal donde radicaban las instituciones de educación superior.

La gobernanza, considerada un concepto sistémico, también “ha servido de herramienta teórica que vincula aquellos procesos políticos internacionales con la política interna” (López-Vallejo Olvera *et al.*, 2013: 22). Esa perspectiva puede explicar la velocidad, intensidad en la conformación de redes y la participación transnacional de los actores con base en criterios de la economía global. Estos factores explicaron algunos de los beneficios de la economía del conocimiento impulsada por organismos internacionales, que han impactado en la estabilidad de instituciones de carácter público, como las mencionadas universidades de investigación.

La sostenibilidad financiera fue uno de los objetivos de la gobernanza; para ello se crearon modelos con miras a propiciar una mayor interacción entre gobierno, industria y universidad, de acuerdo con la llamada Triple Hélice (TH), que se convirtió en un modelo global modificando el sistema de financiamiento de las universidades en varios países occidentales, con la

sustitución de los modelos propios por los impulsados por la OCDE y el Banco Mundial.

En ese orden de ideas, las IES tuvieron que competir con otras instituciones públicas y privadas, de sectores distintos, por los recursos que les permitirían llevar a cabo sus actividades sustanciales (investigación y docencia) y emprendieron la búsqueda de nuevos nichos de mercado, una mayor producción de innovación y tecnología, y formas de garantizarse la sostenibilidad financiera, con base en dos modelos de desarrollo: el anglosajón y el europeo continental.

En su caso, las universidades estadounidenses alcanzaron un punto crítico después de la gran debacle económica de 2008, que puso al descubierto los efectos socioeconómicos de esos nuevos modelos sobre las poblaciones universitarias y la sociedad civil, algunos de los cuales fueron la reducción del presupuesto proveniente del erario, el empobrecimiento de las universidades públicas, así como el endeudamiento de sus estudiantes, quienes siguen cuestionando los paradigmas de la economía del conocimiento.

La Teoría de la Organización

Un antecedente de los estudios sobre gobernanza es la Teoría de la Organización de las Instituciones de Educación Superior, cuyo mayor auge fue a finales de los sesenta del siglo xx, cuando se modificaron los preceptos en torno a la educación superior en Estados Unidos.

La Teoría de la Organización es un enfoque reflexivo que pretende concebir mejores vínculos organizacionales en las instituciones de educación superior, considerando el contexto que las rodea, la especificidad histórica de dichas entidades y las condiciones para su organización basada en una estructura integrada por cuerpos de académicos y grupos de administradores (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xxii). En este sentido, la bibliografía especializada se ocupó de delimitar el espacio referencial idóneo para entender el contexto de la gobernanza en la educación superior, también afinó las perspectivas de los aspectos funcionales de la administración, basados tanto en enfoques tradicionales como contemporáneos sobre el objeto de la administración y de la gobernanza en la educación considerando sus fases históricas.

Con base en el “Statement on Government of Colleges and Universities”, promovido por el Comité de Gobernanza Universitaria y Colegios de la Asociación Estadounidense de Profesores Universitarios (American Association of University Professors, AAUP) en octubre de 1966, se acuñó una definición de gobernanza apropiada al contexto de las instituciones de educación superior de Estados Unidos. En dicho documento, el comité expresó que su declaración no fungiría como un plan de gobierno en un *campus* específico o como un manual para regular las relaciones entre los integrantes de una institución académica, pero era de esperarse que los principios allí establecidos condujeran a la corrección de las debilidades existentes y ayudaran a la creación de estructuras y procedimientos (AAUP, 1966: s. p.).

Asimismo, se advierte que “se hace referencia a los estudiantes como un componente institucional coordinado [...] con los fideicomisarios, administradores y profesores” (AAUP, 1966: s. p.); no obstante, se aclara que no existe una sección para aquéllos “porque los estudiantes no tienen una voz significativa en el gobierno de universidades y colegios” (AAUP, 1966: s. p.). Se explica, también, que la cultura colegiada es distinta de la de la institución, pues mientras la primera pertenece a un patrón de dinámicas organizacionales, la segunda se refiere al contexto normativo de las instituciones.

Conviene aclarar que los estudios sobre gobernanza diferencian aquella cultura que se recrea diariamente en la universidad, en la que intervienen los académicos, y la que es propia de la institución, fundamentada en las normativas y la legislación interna, orientada a la mejora de las condiciones, los bienes y el entorno académico.

Dentro del ámbito de la gobernanza, se considera importante la efectividad de los líderes académicos para mejorar las relaciones y habilidades, procurando el avance institucional y una efectiva administración de la comunidad y los intereses constitutivos.

Lane Brown II y Eboni M. Zamani-Gallher exponen que aquellos líderes académicos que desempeñan un rol simbólico⁷ en la organización son esenciales para entender la administración de las universidades; por ello, “el esfuerzo por comprender [el funcionamiento de] los colegios y universidades a la luz de su panorama político demuestra las formas en que la organización y

⁷ Para Berger y Luckman (2008), los roles son modos de conducta tipificados y son básicos para entender la distribución del conocimiento a fin de concentrarse en cierta clase de conocimiento especializado.

el gobierno de los líderes académicos y sus asignados pueden gobernar a los constituyentes, las partes interesadas y las comunidades con respecto a su institución, sus actividades y ambición” (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xxii).

A partir del conocimiento que estos líderes tienen de las estructuras institucionales, se establece una relación dialéctica entre las bases del conocimiento y el consenso social que dará significado a la entidad social, en este caso, la institución de educación superior; por ello, el futuro de la investigación sobre gobernanza depende de que se modifiquen las definiciones de poder para diseñar normas y realizar innovación con base en el cambio de estructura y de estratificación de estos líderes (Berger y Luckman, 2008).

De acuerdo con Ravasi y Schultz (2006), en estudios organizacionales, estas perspectivas sociales y la conducta de los actores implicados dan cuenta de los distintos esquemas de organización de las instituciones. La discusión de los temas emergentes e incidentales que refuerzan los liderazgos de las universidades es esencial para la gobernanza y el mantenimiento de un gobierno cuya credibilidad se base en la confianza, la institucionalidad y la legitimidad.

En otro escrito de la AAUP, se caracteriza a “la universidad como una estación intelectual de experimentación, donde pueden germinar nuevas ideas y cuyos frutos pueden llegar a ser los de toda una nación, incluso del mundo” (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xvii-xviii). En ese documento se enuncian tres tipos de libertad con que cuenta una universidad: la de investigar y publicar los resultados, la de enseñar y discutir el tema que se requiera (aunque no esté directamente relacionado con su disciplina), y la de debatir como ciudadano sin miedo a represalias, siempre con respeto a las visiones de los otros en el contexto universitario (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xvii-xviii).

La diversidad de cuerpos académicos dota de vitalidad a la generación de este material de estudio, así como a las diversas disciplinas que coexisten en las universidades, a la construcción de conocimiento y a sus pedagogías, que evidencian el avance en la organización y liderazgo de las ciencias en torno a la economía del conocimiento.

Los sistemas de educación superior atienden las demandas que imponen los cambios socioeconómicos, buscando soluciones que les permitan mantener un equilibrio, así como el nivel de calidad esperado en la educación y la investigación; para ello, las IES necesitan un espacio de autonomía para su desarrollo mediatizado por los procesos de rendición de cuentas de aquellos actores, internos y externos, e instancias que participan en las decisiones

en el corto, mediano y largo plazos. De esta manera, tanto la autonomía como la gobernanza recaen en la autoridad administrativa, pero también en la académica y profesional, pues las facultades de las universidades son órganos colegiados que deben asumir también las responsabilidades de las decisiones tomadas en la organización.

La interacción entre la administración y el cuerpo académico está mediada por el decano (*dean*) o canciller (*chancellor*), quien regula las relaciones entre aquéllos y rinde informes al presidente, quien a su vez le proporciona la información apropiada sobre el sistema para la toma de decisiones. La autoridad administrativa debe llevar a cabo una gerencia justa y equilibrada para que exista la libertad de expresión y la autonomía, esta última como valor supremo para que exista dicha libertad.

Con base en los sistemas de gobernanza de la educación superior se conforma el diseño institucional (público *versus* privado), la cobertura y la misión de los sistemas de educación liberal y de investigación en general, así como los tipos de instituciones en las organizaciones de educación superior de Estados Unidos (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xvii-xviii). Estas organizaciones han tenido administraciones establecidas por los cuerpos colegiados de las universidades —sean éstos la junta de regentes, la junta directiva o de visitantes—, los cuales actúan “como cuerpos legales de las instituciones teniendo como responsabilidad principal la estabilidad financiera de tales entidades, contratar y suspender al presidente, y organizar las políticas” (Brown II y Zamani-Gallher, 2010: xviii). Por su parte, los académicos han configurado departamentos, colegios, escuelas y senados, a la par que se ha creado otra burocracia encargada de las funciones administrativas, de negocios y del soporte financiero.

La libertad de expresión académica e intelectual es la base para el conocimiento adquirido en las universidades de Estados Unidos, por ello, la administración debe garantizar estructuras adecuadas a fin de que dicho conocimiento no pueda ser intervenido por propósitos ajenos a la propia comunidad académica. Se trata de evitar, por ejemplo, una posible intervención en los contenidos, el currículo académico, la organización académica y los métodos de enseñanza (Schmidtlein y Berdahl, 2011: 71).

La responsabilidad de las instituciones se diversifica y tiene varios niveles, entre ellos está garantizar la existencia de normas de protección de políticas públicas y privadas que faciliten y permitan el desarrollo de la investigación

con la libertad y vitalidad intelectual que requieran los investigadores y sus equipos de trabajo.

Aun con la vinculación de elementos externos de control, por medio de la gobernanza se garantiza que siga habiendo un alto grado de autonomía que permita el desenvolvimiento de la investigación y la docencia en beneficio de los universitarios y de la sociedad en general.

El alcance de las demandas externas puede generar conflictos dentro de la organización académica, un ejemplo pueden ser las presiones del mercado para ampliar espacios de producción científica en aras de un beneficio particular o privado que puede no ser aceptado por todos los actores. En ese caso, un modelo ideal de gobernanza deberá mejorar la administración en espacios descentralizados que reduzca los escenarios macros desde la administración en nuevos espacios que apoyen la vigilancia y la transparencia en unidades micro dentro de aquélla.

Las políticas públicas y su relación con la gobernanza

Dentro de la estructura de las IES, el corpus de leyes, reglamentos y códigos de las universidades posibilita que el gobierno se ejerza con base en los lineamientos y visiones de proyectos institucionales y, debido a esta normatividad, existe un sustento para el ejercicio del gasto público o privado en las universidades.

La política pública —concebida como un objeto de estudio tanto de las ciencias sociales como de las económicas— tendría que incluir aquellos elementos que permitan que los actores involucrados vean reflejados sus intereses y depositen su confianza, sobre todo, en una de sus fases: la toma de decisiones, la cual forma parte de la gobernanza, ya que se encarga principalmente de vigilar eventos y sucesos sociales y económicos, a la vez que todos ellos son su fortaleza y su nodo.

La toma de decisiones con base en preceptos burocráticos y administrativos responde a nuevas reglas bajo la forma de organización de la gobernanza de la educación superior y juntas son el motor de aquélla para supervisar que dichas reglas se ajusten a un proceso administrativo y al ejercicio de gobierno en una universidad de manera regular y consensuada entre los distintos actores procurando que haya justicia.

La construcción de políticas públicas educativas en las universidades de investigación, pese a su singularidad, como todo proceso de elaboración de políticas públicas, es un evento administrativo que puede (y debe poder) ser medible por los órganos colegiados que dotan de autoridad y legitimidad al gobierno de una universidad. Por otro lado, la falta de decisión en dicha política reduce la capacidad de gobernanza y confianza hacia una universidad, al no ser observables, definibles y cuantificables sus actos.

A lo largo de la historia de las relaciones entre los senados y las juntas de gobierno de las universidades con los comités de planeación y de presupuesto, éstos han atribuido funciones múltiples a aquellos órganos universitarios que les han permitido establecer un ritmo propio para el desenvolvimiento integral de cada institución.

Por ejemplo, los senados académicos pueden describirse como órganos superiores con facultades administrativas y de toma de decisiones, tarea que ejercen en conjunto con las juntas de supervisores o regentes, que rendirán cuentas sobre el transcurrir de la vida académica según los propios objetivos de las universidades. Por su parte, los subcomités se ocupan de segmentos específicos de la planeación mientras los organismos de gobierno vigilan que el presupuesto se ejerza de manera justa, ordenada y con responsabilidad social, siempre en concordancia con las necesidades de las IES.

En ese orden de ideas, el objetivo de los comités de planeación es dar continuidad a la planeación de los comités y juntas de gobierno, por ello, su labor se refleja en la actuación de los subcomités que en conjunto asumen el funcionamiento de la universidad.

En cuanto al ejercicio del presupuesto dentro de la gobernanza en Estados Unidos, existen los comités presupuestarios de las IES, que toman muchas de las decisiones con base en la importancia de dicho presupuesto en la memoria histórica de las universidades; es decir, la gobernanza ha sido un importante objeto de estudio a partir de la última década del siglo xx, con base en la desregulación del Estado y la necesidad de someter a escrutinio público los presupuestos destinados a las universidades por medio de la transferencia de los gobiernos locales y federal que, a su vez, deben ajustarse a las normas para el ejercicio del gasto público, y vale la pena recordar que las regulaciones para el ejercicio de un presupuesto con miras a un desarrollo sostenible de las universidades fueron cambiando a partir de los noventa con el arribo del neoliberalismo. Como sabemos, este modelo tiene su propia agenda de política

pública basada en “el deseo de extender la relación de mercado y la propiedad privada a todas las áreas o actividad social y económica” (Goedegebuure *et al.*, 2009: 151).

Las nuevas formas de administración de la educación superior se abordarán en próximos capítulos, observando cuatro características de la gobernanza global o neoliberal de la educación superior estudiados por Rhodes (1997) a la luz del enfoque de creación de redes para la comprensión de nuevas políticas públicas que, en primer lugar, expliquen las interdependencias entre las organizaciones; segundo, visibilicen la red de miembros que intercambian y negocian propósitos en las IES, así como las interacciones negociadas entre los actores y agentes de cambio y, finalmente, sean la expresión de un significativo grado de autonomía de estas universidades y de las IES en general.

En el universo de las 318 universidades de muy alta y alta investigación que nos competen para el presente estudio, se han puesto en práctica variados modelos de gobernanza con base en la constitución de un autogobierno, que se relaciona con la historia de los estados de la Unión Americana.

La gobernanza como una política pública ha sido instituida a nivel global para ejercer control en las IES y universidades de investigación con base en la vinculación de éstas con los gobiernos federal y locales, y los organismos internacionales que abiertamente inciden en el gasto público en el sector terciario de la educación, correspondiente a la instrucción superior.

Recordemos que la Constitución de Estados Unidos no contempla la educación superior, por lo que los estados se han encargado de su administración; son los casos de la Universidad de California, la de Texas y la de Arizona, cuyo presidente y juntas de regentes son nombrados directamente por el gobernador del estado.

La Universidad de California, fundada en 1868 como una institución pública apoyada por el estado, “es un fideicomiso público que será administrado por una junta de gobierno independiente: los regentes de la Universidad de California. Su sistema está integrado por las sedes de Berkeley, Davis, Irvine, Los Ángeles, Merced, Riverside, San Diego, San Francisco, Santa Bárbara y Santa Cruz” (Universidad de California, 2020a: 3).

Esta institución se considera un sistema público de acuerdo con el “California Master Plan for Higher Education”⁸ y pertenece a uno de los tres de

⁸ Este plan maestro de educación superior, obra del profesor Clark Kerr (1960), sirvió de inspiración para “otros estados y atrajo la atención del exterior como un medio para conectar dos ideales opues-

educación superior junto con la Universidad Estatal de California (CSU) y los Colegios Comunitarios de California (CCC). Para el periodo 2019-2020, se le otorgó un presupuesto anual de 941 700 000 MDD, el duodécimo más elevado de Estados Unidos. Este sistema se considera un ejemplo para otras universidades públicas nacionales, pues cuenta con importantes instalaciones como los laboratorios nacionales Lawrence Berkeley, el de Los Álamos y el Lawrence Livermore.

En el caso de la Universidad de Texas en Austin (UT Austin), sabemos que fue concebida en 1839, pero se fundó en 1883, contando con un edificio, ocho profesores y 221 estudiantes. Según THE (2020), ocupa el puesto 44 a nivel mundial, siendo sede de intensa actividad investigadora y una población de 49 510 estudiantes y 3000 profesores. El 10 por ciento de sus alumnos son extranjeros y la proporción por género es de cincuenta y dos mujeres y cuarenta y ocho hombres por cada cien estudiantes.

La Universidad de Arizona (UA) se inauguró en 1885 y es considerada una de las principales instituciones públicas según la Fundación Nacional de Ciencias (National Science Foundation, NSF) y ha sido clasificada como una Institución de Servicio a Hispanos por el Departamento de Educación de Estados Unidos (U.S. Department of Education), ocupando el número 40 en la lista de universidades públicas de su categoría en el país y el 124 en el mundo (THE, 2020).

Su *campus* principal se localiza en Tucson, Arizona, y cuenta con una superficie de 380 acres (1 537 806.8 m²) y 179 edificios. Su población, en 2020, era de 39 635 estudiantes, mayormente mujeres (el 52 por ciento) y un 9 por ciento de estudiantes extranjeros, la mayoría de origen hispano. Ofrece 334 programas de estudio en los niveles de licenciatura, maestría, doctorado y pro-

tos: el acceso democrático a la educación superior y la necesidad de selección por mérito. El ingrediente clave fue la combinación poco frecuente de dos tareas: diferenciar las instituciones según su misión, pero vinculándolas a través de la transferencia de estudiantes. El sistema tripartita resultante de educación superior pública en California permitió a los estudiantes debidamente calificados pasar de los colegios comunitarios, y los colegios y universidades estatales a la Universidad de California, a la que el plan asignaba la responsabilidad principal de la formación de doctores en derecho y medicina. Después de más de cuarenta años, el plan siguió siendo recordado por su lucidez y concisión; sin embargo, los críticos objetaban que favorecía indebidamente a la Universidad de California, y los representantes de colegios y universidades estatales continuaron movilizándose en pos de un papel más preponderante de sus entidades en la concesión de títulos superiores. El profesor Kerr consideraba a los colegios comunitarios la base de un sistema democrático de acceso a la educación superior y le preocupaba que el número de estudiantes transferidos a la Universidad de California disminuyera” (Encyclopedia.com, 2019). Sobre el contenido de dicho plan, puede consultarse Universidad de California (s. a.).

fesionalizantes, entre los que destacan hidrología, hidroecología, filosofía y antropología. Su presupuesto anual es de 1000 MDD y su administración está compuesta por una junta de regentes y un presidente, designados por el gobernador.⁹ El gobierno federal mantiene un control indirecto mediante el financiamiento a la investigación, la ayuda a los estudiantes y diversas iniciativas para mantener una relación con las universidades (Austin y Jones, 2016: 110).

Aquí habría que destacar que la burocratización asociada al aspecto de la contraloría de los recursos y la dinámica de las IES no representa a la gobernanza en su totalidad. Esta última permite la participación de actores externos a las instituciones, que pueden crear modelos particulares para el financiamiento de proyectos; en ese contexto, una crítica importante a la función de los presidentes en estas universidades es que han negociado con agentes externos las capacidades y los procesos de financiamiento, en detrimento de la autosostenibilidad y la autonomía de estas IES; no obstante, dentro de estas nuevas lógicas de la gobernanza, la labor administrativa constituye un ejemplo de cómo la toma de decisiones entre actores internos y externos puede ayudar a la rectificación de ejercicios semejantes a futuro y a una mejor rendición de cuentas en los procesos de escrutinio público.

⁹ Para conocer sobre esto, puede consultarse el documento “Communications to or from the Board” (manual de comunicaciones de la junta de regentes de las tres universidades) (Universidad de Arizona, 2020).