



Debates en torno al gobierno de y en las instituciones universitarias: un análisis de los documentos producidos para la III Conferencia Mundial de Educación Superior¹

Debates around governance of and in the universities: an analysis of the documents produced for the III World Higher Education Conference

Debates em torno da governança das e nas instituições universitárias: uma análise dos documentos produzidos para a III Conferência Mundial de Educação Superior

Daniela Atairo.
ORCID: 0000-0002-2887-3407¹

Agustina Luques.
ORCID: 0009-0009-6835-6955²

¹ Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Instituto de Estudios y Capacitación, Federación Nacional de Docentes Universitarios.

Contacto:
atairodaniela@gmail.com

² Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Contacto:
agusluques@gmail.com

Recibido: 15-2-23
Aceptado: 24-3-23

Resumen

Este artículo presenta un análisis de los lineamientos vinculados al gobierno del sistema universitario y de las universidades que fueron promovidos en la última Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES), celebrada en 2022 en Barcelona. El análisis se realiza sobre uno de los documentos públicos elaborados por expertos sobre la temática, en clave comparada con otro documento de características similares producido en la primera Conferencia Mundial en 1998. Además, se identifican las ideas centrales que se asumieron como parte de los lineamientos consensuados en cada conferencia.

*A partir de presentar la tendencia predominante desde fines de siglo pasado en el gobierno interno de las universidades, caracterizada por el fortalecimiento de las autoridades ejecutivas en los países centrales y en la región de América Latina, se señalan propuestas plasmadas en el documento *Gobernanza de la educación superior*, elaborado por expertos en el tema. Se advierten una crítica a la concentración del poder en las autoridades ejecutivas de diferentes niveles del gobierno de las universidades que ponen en tensión la autonomía institucional basada ahora en dimensiones más políticas, y la pretensión de democratización de espacios colegiados para garantizar el objetivo de ampliar el acceso a la educación superior.*

Palabras clave: gobierno de la educación superior, gobierno universitario, Conferencia Mundial de Educación Superior.

¹ Este trabajo ha sido aprobado unánimemente por el equipo editor luego de pasar por evaluadores en sistema doble ciego.

Abstract

This article presents an analysis of the guidelines related to the governance of the university system and the universities' governance that were promoted at the last World Higher Education Conference (WHEC) held in 2022 in Barcelona. We analyze one of the public documents prepared by experts on the subject, comparing it with another document of similar characteristics produced at the first World Conference in 1998. In addition, we identify the central ideas that were agreed as part of the guidelines agreed at each conference. Presenting the prevailing trend in the internal government of universities since the end of the last century, characterized by the strengthening of executive authorities in the central countries and in the Latin American region, we indicate the proposals embodied in the document Governance of Higher Education prepared by experts on the subject. We notice that there is a criticism to the concentration of power in the executive authorities of different levels of the government of the universities that put in tension the institutional autonomy, now based on more political dimensions, and the pretense of democratization of collegiate bodies to guarantee the objective of expanding access to Higher Education.

Keywords: *governance of higher education, university governance, World Higher Education Conference.*

Resumo

Este artigo apresenta uma análise das diretrizes relacionadas à governação do sistema universitário e das universidades que foram promovidas na última Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), realizada em 2022 em Barcelona. A análise é realizada sobre um dos documentos públicos elaborados por especialistas no assunto, em chave comparada com outro documento de características semelhantes produzido na primeira Conferência Mundial em 1998. Além disso, as ideias centrais que foram assumidas como parte das diretrizes e acordadas em cada conferência são identificadas.

Apresentando a tendência predominante desde o final do século passado no governo interno das universidades, caracterizada pelo fortalecimento das autoridades executivas nos países centrais e na região latino-americana, são indicadas as propostas incorporadas no documento Governança da educação superior, elaborado por especialistas no assunto. Há uma crítica à concentração de poder nas instâncias executivas dos diferentes níveis de governo das universidades que colocam em tensão a autonomia institucional agora pautada em dimensões mais políticas, e a reivindicação da democratização dos espaços colegiados para garantir o objetivo de ampliar o acesso à educação superior.

Palavras-chave: *governança da educação superior, governança universitária, Conferência Mundial sobre Educação Superior.*

Introducción

Este artículo se inscribe en una serie de trabajos que analizan la reciente Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) realizada en Barcelona desde una mirada de América Latina (Arim Ihlenfeld y Cabrera di Piramo, 2022; Didriksson Takayanagui, 2022). A pesar de que las características organizativas y políticas que asumió la tercera CMES afectan su potencialidad como espacio de reflexión e inspiración para gobiernos e instituciones universitarias, redes y asociaciones, nos llamó la atención uno de los documentos elaborados para el debate, dado nuestro particular interés en los cambios en el gobierno interno de las universidades que se generaron a fines del siglo pasado con

la transformación de la relación entre el Estado, el mercado y la universidad. Un relevamiento de literatura académica realizado hace un tiempo mostró que los cambios derivaron en un fortalecimiento de rectores y/o decanos, lo que generó cambios en la distribución del poder y en los roles de los espacios colegiados de representación múltiple. Estos procesos acaecidos en los países centrales se corroboran con estudios empíricos en la región (Acosta, Atairo y Camou, 2015) y en el contexto de Argentina en particular (Atairo, 2018; Atairo y Camou, 2011, 2014, 2018; Atairo y Luques, 2017).

De allí que este artículo tiene como propósito sistematizar lo que parece formularse como una crítica a la concentración del poder en las autoridades ejecutivas de diferentes nive-

les del gobierno de las universidades, al tiempo que se promociona el fortalecimiento de una autonomía institucional que incorpora dimensiones más políticas y de los espacios colegiados que pretenden democratizarse para garantizar el objetivo de ampliar el acceso a la educación superior. El artículo se basa en un análisis documental acotado que toma como materia prima uno de los documentos públicos elaborados por expertos para ser debatido en la CMES del 2022. Cómo el objetivo es mostrar cambios, se realiza una comparación con otro documento de características similares producido para la primera Conferencia Mundial en 1998, en un contexto de grandes transformaciones de la educación superior. Además, se identifica cómo las ideas centrales sobre gobierno tomaron forma en los

documentos que contienen los lineamientos consensuados en cada conferencia.

Cambios en la distribución del poder institucional en las universidades

La implementación de políticas con similares orientaciones en cada sistema nacional generó cambios en el gobierno de las universidades, lo que modificó la distribución de poder. “Volver a las universidades autónomas” se convirtió en un eslogan en todos los países de Europa bajo el supuesto de que la autonomía institucional y el liderazgo institucional constituyen elementos necesarios para el cambio exitoso en un nuevo contexto socioeconómico, más dinámico, complejo e incierto (Askling y Henkel, 2000; Musselin, 2010). La transferencia de competencias a los establecimientos universitarios que estaban antes en manos de otros actores del gobierno del sistema de educación superior (autoridades estatales en el caso de Francia, o los órganos intermedios como en el Reino Unido) generó presiones para adoptar una fuerte orientación de gestión centrada en la búsqueda de recursos externos, lo que impulsó una redistribución de poder al interior de las universidades (Mignot-Gerard, 2003). Estos procesos tuvieron como consecuencia el fortalecimiento de las autoridades universitarias, especialmente los presidentes de universidad en el caso francés, los decanos en el caso de Estados Unidos y los vicescancilleres en el caso de Gran Bretaña. Esta propensión a reforzar la jerarquía interna en las universidades, tanto en el nivel del establecimiento como en el de las unidades organizacionales menores, debilitó las instancias deliberativas y los modos de decisión colegiados. Los presidentes de las universidades francesas ejercen un rol más intervencionista basado en la profesionalización de la función de liderazgo y la concentración de recursos; esto los ha convertido en los principales interlocutores del ministerio, lo que

genera tensiones en el gobierno por la resistencia de otros actores a perder sus tradicionales posiciones de poder (Musselin y Mignot-Gerard, 2002). A diferencia de otras universidades europeas, la emergencia de un liderazgo fuerte en los rectorados ha planteado un escenario de relaciones más complejas entre los ejecutivos (Mignot-Gerard, 2003). También ha generado nuevas relaciones con los cuerpos colegiados; mientras que los consejos consultivos de investigación, enseñanza, administración —regulados por la gestión institucional— se han convertido en actores importantes en los procesos de toma de decisiones, los cuerpos colegiados más tradicionales, como el Senado, donde se reúnen los profesores investigadores de mayor trayectoria, muestran mayores líneas de tensión con las iniciativas que “bajan” del vértice de la nueva pirámide ejecutiva (Mignot-Gerard, 2003). En las universidades de Estados Unidos, se observan dos cambios que profundizan el rol tradicional de las autoridades ejecutivas: se convirtió en dominante el rol externo del presidente como recaudador de fondos y cada vez más áreas están bajo el control del espacio ejecutivo; además, los decanos comenzaron a asumir amplias responsabilidades al pasar de una gestión rutinaria de cuestiones académicas a la toma de decisiones sobre un amplio espectro de asuntos (planificación, presupuesto, contratos). En este sentido, los cambios en la distribución de la autoridad supusieron cuotas de mayor poder para los decanos respecto de las altas autoridades universitarias, como también han obtenido poder procedente de las filas de los académicos, en la medida en que los departamentos han ido perdiendo buena parte de su antigua influencia (El-Kawas, 2002). El mismo destino han corrido los cuerpos colegiados tradicionales como el Senado, que arrastran una historia de frustraciones basada en el alto grado de ineficiencia en su funcionamiento, si bien los académicos se vieron fortalecidos con la participación en los consejos de planificación o comités de planes estratégicos que algunas universidades han

establecido como estructuras paralelas a las tradicionales, aunque su participación allí es por designación del ejecutivo y no elegidos por su propio claustro (El-Kawas, 2002). Finalmente, en las universidades de Inglaterra, se encuentran ahora ejecutivos que asumen nuevos roles con un renovado perfil profesional que debilita a los espacios colegiados: de un vicescanciller que en el Senado escuchaba las diferentes visiones y promovía el consenso a un vicescanciller que desde el principio tiene en claro cuál es la mejor decisión a tomar (Kogan y Hanney, 2000). Así, el vicescanciller es el portavoz de su institución frente al Estado, y también un agente clave en nuevas y variadas áreas de gestión, que se suman a sus anteriores funciones como negociador interno entre diferentes actores de la institución (Askling y Henkel, 2000). Por otra parte, los requerimientos de producir planes estratégicos han generado un nuevo balance de poder entre académicos y administradores: mientras los primeros se han desplazado hacia un nuevo esquema de gerenciamiento, los segundos han incrementado su participación en la formulación —y no solo en la implementación— de decisiones y políticas institucionales (Askling y Henkel, 2000; Kogan y Hanney, 2000). En el ámbito latinoamericano, dominado por la experiencia histórica de la Reforma Universitaria, esta tendencia se observa también en las diversas experiencias de universidades públicas, aunque el cotejo con la experiencia de los países centrales entrega una imagen diferenciada: “Mientras este patrón en los casos europeos o norteamericano ha sido más el resultado de proyectos y diseños de reorganización, las transformaciones en las estructuras y dinámicas de los gobiernos universitarios en buena parte de los países latinoamericanos ha sido fruto, más bien, de la interacción inestable y conflictiva entre el funcionamiento de cada institución y las presiones externas generadas por las políticas públicas dirigidas al sector universitario” (Atairo y Camou, 2011). Se ha postulado que el viejo

paradigma reformista fue puesto en cuestión hace varios años ya; este, si bien no ha dejado de ser “reformista” en cuanto a su adscripción a una dilatada y plural tradición simbólica, está experimentando significativos cambios en sus principios organizativos e incluso en sus fundamentos de legitimación. Las mutaciones se articulan sobre dos ejes estratégicos: a) el grado de concentración del poder: posiciones que fortalecen la *centralización ejecutiva* frente a otras que pugnan por la profundización de la *democratización colegiada*; b) el ejercicio del poder: tendencias que privilegian la *personalización política* frente a las tendencias a la *tecnoburocratización modernizadora*. En esta clave, la pauta emergente que se ha podido observar se caracteriza por un progresivo fortalecimiento de las estructuras de gestión directiva frente a los más tradicionales cuerpos colegiados de matriz académica y configuración democrática que se plasman en las diversas formas de conformación del demos universitario con mayor presencia de directivos allí, y en la emergencia de rectores con perfiles basados en habilidades combinadas de príncipes, burócratas, académicos o gerentes (Acosta, Atairo y Camou, 2015; Acosta Silva, 2009).

Gobernanza de la educación superior: un documento para el análisis

La Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) realizada en 2022 presentó diferencias sustantivas con las ediciones anteriores (1998 y 2009), que fueron fuente de amplias críticas de actores universitarios de América Latina (Arim Ihlenfeld y Cabrera di Piramo, 2022; Didriksson, 2022). En lo que respecta a sus aspectos organizativos, cambió de modalidad al pasar de constituirse como una reunión representativa de Estados, gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales a ser una reunión no representativa basada en la participación de expertos

cuyos aportes eran a título individual. Además, cabe destacar la presencia central de actores no universitarios como fundaciones y organismos internacionales, que contrasta con la casi ausencia de rectoras y rectores de universidades (Arim Ihlenfeld y Cabrera di Piramo, 2022).

Las críticas parten de reconocer que las CMES fueron “un ámbito de la institucionalidad global para el refugio, preservación y contrapeso ante reformas de corte neoliberal y la presión ejercida desde otras instituciones globales, en particular el Banco Mundial” (Arim Ihlenfeld y Cabrera di Piramo, 2022, p. 27). Al respecto, Suasnábar (1999) señala que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tuvo durante los años 90 una perspectiva más integral acerca del papel que pueden jugar las instituciones de educación superior (IES) en el marco de los problemas globales, que se distanciaba de la “estrecha mirada” del Banco Mundial al poner el énfasis en el sostén público de la educación superior y en la necesidad de libertad académica y autonomía institucional.

Otra gran diferencia es que las primeras dos ediciones contaron con documentos de trabajo, pero fueron las *declaraciones regionales* las que constituyeron los documentos sustantivos del debate durante las conferencias. En ese escenario, las declaraciones de la región de América Latina fueron un parteaguas y antecedentes cruciales en las conferencias mundiales (Didriksson, 2022). De cara a la CMES del 2022, la única conferencia regional realizada fue la de América Latina y el Caribe en el año 2018, y si bien el pronunciamiento vuelve a situar a nuestra región en una clara contradicción con la orientación que se adopta a nivel global, se plantearon una serie de tensiones que se hicieron más evidentes en la posterior elaboración del Plan de Acción (Socolovsky, 2019). En la última CMES, se presentaron diez documentos de referencia para el debate elaborados por especialistas, entre los que se encuentra la *Gober-*

nanza de la educación superior, objeto de análisis de este artículo. Su abordaje incluyó los siguientes subtemas:

- Gobernanza a nivel del sistema en la educación superior.
- Gobernanza de las instituciones de educación superior y capacidad de respuesta a los contextos dinámicos.
- Participación, diversidad y pluralismo en la educación superior.
- Autonomía institucional, eficacia organizativa y responsabilidad.

Este documento tiene como autor de referencia a Kilemi Mwiria, quien fue ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología del gobierno de Kenia, es especialista en temas de educación superior y fue uno de los integrantes del Grupo de Expertos Técnicos a cargo de elaborar los documentos de análisis y recomendaciones para la CMES. En la presentación del documento se indica que su elaboración incluyó reuniones de este grupo, otras tres reuniones de consulta a expertos y partes interesadas en la temática y la revisión de especialistas y técnicos de la versión final del documento. En su presentación se destacan los aportes de seis especialistas en gobernanza de la educación superior que participaron en las reuniones de consulta: Ronald Barnett (University College London, Reino Unido), sir Hilary Beckles (Universidad de las Indias Occidentales, Jamaica), Meng-Hsuan Chou (Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur), Carolina Guzmán Valenzuela (Universidad de Tarapacá, Chile), Linda Tuhuiwai Smith (Universidad de Waikato, Nueva Zelanda), Paul Zeleza (Universidad Internacional de Estados Unidos, Kenia), Harold Mera (Colombia, especialista en políticas del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC-UNESCO]). En la conferencia realizada en 2009, los informes recibidos de las seis conferencias regionales preparatorias enfatizaron un amplio conjunto de temas comunes entre los que se incluye el *buen gobierno* (López Segrera, 2012), aunque no se constituye como una temática central. En la CMES realizada

en 1998, también se recuperaron los documentos producidos en las conferencias regionales previas centrados en cuatro temas: relevancia, calidad, financiamiento y administración y cooperación. En esta conferencia también se contó con documentos de debates producidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en relación con tres esferas principales. En la esfera *educación superior, cultura y sociedad* se desarrolla el eje “Autonomía, responsabilidades sociales y libertad académica”, que incluye lineamientos en torno al gobierno de la educación superior, producido por Guy Neave, un referente destacado de los estudios sobre universidad en perspectiva comparada.

Del buen gobierno a la gobernanza universitaria

En el documento se adopta la definición de De Boer y File para caracterizar la gobernanza universitaria: “ejercicio formal e informal de la autoridad en virtud de las leyes, políticas y normas que articulan los derechos y las responsabilidades de los diversos actores, incluidas las normas por las que interactúan” (De Boer y File, 2009, citado en UNESCO, 2022, p. 10). A partir de la cual se define la *buena* y *mala* gobernanza que impacta en la calidad de la toma de decisiones producto de las relaciones entre los actores internos (estudiantes y personal) y externos (el Estado, el sector privado, la sociedad civil, los proveedores, la prensa libre, etc.). Y luego se señala que, independientemente del modelo de gobierno (interno, externo o de mercado), las instituciones de educación superior se enfrentan al reto de armonizar los intereses contrapuestos de los diversos grupos de interés. En este esquema, se define que “los gobernantes deben tratar de actuar como un amortiguador eficaz entre el Estado y las instituciones que representan, en lugar de ser portavoces del primero y/o del mercado”. Especialmente, se plantea que este desafío es necesario para hacer frente

al reto de “conseguir una diversidad significativa en la composición del alumnado. En este sentido, los gobernantes institucionales tendrán que asociarse con la dirección para crear un consenso con la comunidad universitaria, empezando por los directores institucionales, los decanos y los jefes de departamento, así como con el personal y los estudiantes, sobre lo que se considerarían las acciones inclusivas necesarias y cómo llevarlas a cabo”.

La *buena gobernanza* se obtiene en la medida en que el proceso de toma de decisiones es producto de la *participación* de todas las partes interesadas; la búsqueda de *consenso* que incorpore las diversas perspectivas, sin perder la visión rectora de la institución; la existencia de *controles y equilibrios* que garanticen la responsabilidad de los gestores institucionales, y de mecanismos de *retroalimentación* para la resolución de cualquier tensión entre los actores internos y externos. Además, al enunciarse las características clave de la *buena gobernanza*, el tercer ítem señala la necesidad de erradicación de la prevaricación ejecutiva de los gestores institucionales, con lo que plantea una crítica sustantiva al dictado de resoluciones arbitrarias a sabiendas de su injusticia. Por otro parte, la *mala gobernanza* se caracteriza por la toma de decisiones antidemocrática, la falta de responsabilidad en la toma de decisiones, la corrupción, la mala gestión financiera, la ceguera ante los intereses legítimos de los grupos de interés clave y la negativa a enfrentarse a los grandes poderes del Estado y otros bloques de poder, especialmente cuando existe un abuso del poder ejecutivo por parte del Estado.

Es interesante que en ambas definiciones se postule la necesidad de poner límites a las autoridades ejecutivas tanto del Estado como de las instituciones. En cuanto al primer punto, se afirma que “las comunidades universitarias tienen que aceptar la realidad de que la autonomía tiene que ir acompañada de responsabilidad”, no entendida solo como rendición de cuentas o responsabilidad social, sino

orientada a garantizar el cumplimiento del interés público. Además, se sostiene que “la autorregulación puede no ser deseable ni sostenible” porque puede estar demasiado centrada en los propios objetivos e intensificar la estratificación inter- e intrainstitucional. De allí que se postule que es “necesario un cierto nivel de autorregulación para que las IES conserven su identidad única, especialmente en lo que respecta a la libertad académica, por el papel que pueden desempeñar como conciencia de, y porque se ven afectadas por lo que ocurre en la comunidad más amplia, el Estado y a nivel mundial”. En este sentido, se recupera una dimensión más política en la medida en que se promueve que las universidades influyan en los contextos socioeconómicos y políticos. Se toma como ejemplos los casos de Chile y de Colombia, donde los universitarios han puesto en cuestión la mercantilización de la educación superior. Finalmente, se plantea una crítica a los órganos de control o evaluación de las universidades en la medida en que “pueden servir —involuntaria o intencionalmente— como extensiones del Estado, limitando así la autonomía institucional”, lo que genera que “los órganos de gobierno adopten posturas casi políticas para mantener y/o mejorar el limitado margen de autonomía institucional de que disponen”.

En cuanto al segundo punto, se señala que el Estado puede proteger a las universidades de otras fuerzas externas que pondrían en cuestión la autonomía institucional, así como también tener un mayor “control de los resultados de la gestión institucional” y “salvaguardar los derechos de los empleados y de los estudiantes infrarrepresentados frente a los gestores institucionales de carácter introvertido” y, además, acercar a los gestores “a la sociedad en general a través de programas de divulgación comunitaria y de la elaboración de políticas y programas que promuevan el desarrollo nacional y los objetivos internacionales”. En cuanto a los órganos de evaluación, se afirma que pueden

ser propulsores de cambio, con lo que contribuirían a hacer visibles los ámbitos en los que es especialmente urgente; entre ellos se señala promover “una gestión institucional que mantenga conexiones regulares, significativas y relevantes con las partes interesadas y que defienda la agenda de interés público”. De allí que el punto final en el documento se encuentre esta afirmación: “la presencia de la política partidista y de los marcos religiosos, tiene que ser confrontada de frente”. Se realiza una evaluación crítica de la presencia de intereses que atentan contra el carácter público de la educación superior y que la privatizan, y se propone para ello mayor grado de profesionalización.

En la hoja de ruta resultante de la tercera CMES, se señala la importancia del autogobierno orientado por la responsabilidad pública:

Es esencial proteger la libertad académica del personal y de los estudiantes de las interferencias políticas. Esto requiere un alto grado de autonomía y autogobierno institucional y un equilibrio adecuado entre la autonomía y la responsabilidad pública.

En este sentido, es posible entonces observar en el plano discursivo claras diferencias con las concepciones anteriores sobre autonomía universitaria:

Los establecimientos de enseñanza superior deben gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos, aunque dicha autonomía ha de ir acompañada por la obligación de presentar una contabilidad clara y transparente a las autoridades, al parlamento, a los educandos y a la sociedad en su conjunto. (CMES 1998)

La autonomía es un requisito indispensable para que los establecimientos de enseñanza puedan cumplir con su cometido gracias a la calidad, la pertinencia, la eficacia, la transparencia y la responsabilidad social. (CMES 2009)

En el documento temático *Autonomía, responsabilidad social y libertad académica*, de la CMES de 1998, se profundiza en la idea de autonomía institucional basada en otorgar mayor capacidad de acción a quienes administran las instituciones, que tuvo una interpretación clara de fortalecimiento de las autoridades unipersonales y necesidad de orientar sus acciones siguiendo principios de mercado:

Una sociedad basada en la asunción de riesgos exige que se conceda una mayor libertad de acción a las instituciones para que los individuos encargados de su buena administración puedan tomar iniciativas a la hora de responder a las demandas cambiantes de la sociedad en materia de enseñanza superior. Desde este punto de vista, la autonomía universitaria tiene que luchar y encontrar un equilibrio con otros principios que determinan su relación con la sociedad, a saber, la rendición de cuentas, la responsabilidad social y la transparencia. A este respecto, los dos principios vinculados a la noción de la universidad como institución “impulsada por el mercado”, es decir, competencia y competitividad, son igualmente importantes. Se podría sostener que la autonomía universitaria (que es la capacidad de autogobierno) sigue siendo una condición previa para que las universidades determinen la manera en que podrían reaccionar y reaccionarán a la hora de competir por los estudiantes, los recursos o el prestigio. (Neave, 1998)

Y en el documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior de 1995, documento base para la CMES de 1998, se sostenía que “[u]na de las claves de la mejora de la dirección de la gestión es la confianza en la capacidad de mando y la competencia administrativa de quienes ejecutan dichas actividades”. Es claro que estas orientaciones pusieron en cuestión las formas de gobierno colegiadas basadas en la deliberación y, en particular, los principios de gobierno de las universidades latinoamericanas basados en una forma de gobierno de base colegiada

amplia (Atairo, 2015). En el mismo documento se señala que “debemos ser conscientes de los elementos de cambio que implica una estrecha asociación con el proceso de producción para elaborar un concepto de autonomía universitaria menos estricto que la interpretación histórica y tal vez tradicional del principio rector de la universidad, [...] es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia”.

Por otro lado, en la hoja de ruta resultante de la última CMES, se señala detalladamente cuáles son los actores que deberían participar en el mejoramiento de la educación superior. Del amplio espectro de actores con valores e intereses contrapuestos, se incluyen entre los actores externos desde bancos de desarrollo y fundaciones del sector privado hasta movimientos sociales y representantes de grupos minoritarios:

Deben participar todas las partes interesadas con conocimientos, experiencia y valores compartidos para mejorar la ES: autoridades universitarias; personal de investigación y docente; estudiantes y organizaciones juveniles, miembros de redes profesionales, expertos que trabajan en investigación (dentro y fuera de la ES), autoridades gubernamentales y responsables políticos (dentro de los países u organizaciones intergubernamentales); líderes de programas de servicios comunitarios; representantes de organizaciones internacionales y bancos de desarrollo y donantes; el sector privado y fundaciones; asociaciones profesionales; grupos de la sociedad civil; comunidades locales, organizaciones sociales, movimientos sociales, organizaciones medioambientales, grupos que representan a minorías.

Pero en el documento *Gobernanza de la educación superior*, se advierte que “la participación de las partes interesadas no universitarias en la gobernanza de las universidades ha supuesto la pérdida de cierto nivel de autonomía de la comunidad uni-

versitaria para autorregularse”. Los actores definidos como partes interesadas fueron, según el documento de 1998, los representantes de la comunidad local y la industria.

Al mismo tiempo, se considera que “cierto nivel de participación puede ser beneficioso tanto para la comunidad universitaria como para aquellos a los que sirven”, por lo que se propone la incorporación de sus intereses “a sus misiones, estrategias y cultura institucionales sin dejar que ocupen el centro del escenario”, y el modo de proteger los intereses institucionales es “invitando a las partes interesadas externas a alcanzar un consenso sobre la mejor manera de asociarse para un objetivo común” a través de invitaciones de los gestores de las universidades a las reuniones de planificación y que “los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior podrían colaborar para reforzar su poder de negociación” para fortalecer así la autonomía universitaria.

En cuanto a las autoridades unipersonales, como rectores o decanos, se considera que “los directores de las instituciones deben basarse en capacidades de liderazgo demostrables (incluida la capacidad de gestión) y en la pasión y la comprensión del sector de la educación superior. También deben ser capaces de apreciar y tratar los problemas de injusticia y desigualdad sistémica”. Es interesante señalar el reemplazo de la imagen de administradores o meros gestores por la de liderazgos que incorporen valores como la justicia y la igualdad. Al mismo tiempo, se considera que las “cualidades de liderazgo deben estar respaldadas por una mentalidad propia del sector privado, un conocimiento político y habilidades sociales para ejercer presión y mediar en favor de la universidad entre la clase política y sus respectivos grupos de interés internos”, por lo que se valoran las habilidades políticas que deben sumarse a las de gestión propias del sector empresarial definidas especialmente en los años 90. Además, siguiendo una tendencia más actual, se incorpora la necesidad de contar con

competencias blandas como “la capacidad de comunicación oral y escrita de varios géneros, una elevada inteligencia emocional, agilidad, fortaleza”, y se destaca una dimensión ética basada en la imperturbabilidad y brújula moral.

En la Declaración CMES de 1998 se sostenía que el cumplimiento de la *misión institucional* requería de “una dirección que combine la visión social, incluida la comprensión de los problemas mundiales, con competencias de gestión eficaces”. Además, se indica que la función de dirección constituye “una responsabilidad social de primer orden y puede reforzarse de manera significativa a través del diálogo con todos los que participan en ella, y en particular con los profesores y los estudiantes”. En esta afirmación se establece una posible relación en el sistema de gobierno entre las autoridades unipersonales y colegiadas, en la que los espacios de representación otorgan legitimidad pero no dirección y se asignan roles que trastocan claramente los esquemas tradicionales y explican en gran medida las tendencias al gobierno interno de las universidades señaladas más arriba.

En la misma sintonía, en base a una crítica al funcionamiento de los órganos colegiados, se señaló en el mismo documento que, dada “la necesidad de mantener dentro de límites razonables las dimensiones de los órganos rectores de los establecimientos de enseñanza superior, habría que prever la participación de los académicos en dichos órganos, en el marco institucional vigente”. En clave de controlar el tamaño de los espacios colegiados al suponer que allí radicaban sus dificultades para lograr consensos rápidos en la toma de decisiones, se prioriza a los académicos por sobre los estudiantes. En la CMES de 1998, se dio un fuerte debate sobre el lugar que debían ocupar los estudiantes en la vida institucional, y luego de muchas negociaciones se acordó que debían ser colocados en el primer plano de las preocupaciones de los responsables de las decisiones institucionales,

“en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento del próximo siglo” (UNESCO, 1998, p. 4). Y se postula que en el caso de que tengan “el derecho a organizarse y tener representantes, se debería garantizar su participación” en cuestiones institucionales.

Ya en la CMES de 2009 se llama a los Estados miembros a lograr la participación activa de los estudiantes en la vida académica garantizándoles el derecho a organizarse, y en la de 2022 se recomienda que “las organizaciones que invierten en las universidades financian a organizaciones estudiantiles, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil para reforzar su voz en los procesos de toma de decisiones de las IES, ya que es poco probable que sean beneficiarios de la financiación estatal”.

Finalmente, se hace necesario destacar un punto relevante en cuanto a la conformación de los órganos de gobierno colegiados. Según lo señalado en la hoja de ruta:

El autogobierno es importante para garantizar un enfoque colegiado en la toma de decisiones y la gestión académica.

Se recupera la idea de autogobierno como gobierno colegiado; en este sentido entendemos que supone una invitación a pensar nuevamente la relación de los órganos colegiados con las autoridades unipersonales en su rol de autoridades ejecutivas a cargo de la dirección de las instituciones. Además, se promueve la inclusión de representantes de las poblaciones marginadas en la toma de decisión al considerar que “propongan los nombres de sus representantes preferidos a las autoridades encargadas de los nombramientos e identifiquen otras estrategias de participación para mejorar la inclusión de las voces marginadas. También es necesario definir claramente cómo estos grupos deben ‘compartir el poder institucional’ porque los representantes de los marginados recién

nombrados pueden sentirse intimidados por sus homólogos tradicionalmente privilegiados en los órganos de gobierno”. Este punto se distancia de las propuestas para generar participación en los asuntos de actores no universitarios como la industria o los representantes de la comunidad local.

Conclusión

Los sentimientos de insatisfacción y de malestar que han circulado sobre el resultado de la CMES aún están presentes a casi un año de la realización de la última CMES. El compartir las críticas realizadas a su organización y desarrollo requiere producir aportes para seguir las instancias de diálogo. Este ha sido el propósito de compartir el resultado de un ejercicio de lectura atenta del documento público producido como base del debate para la última CMES, que ha captado nuestro interés. Las reglas de gobierno de las universidades y en las universidades se han

reescrito. Las autoridades unipersonales con funciones ejecutivas han concentrado mayor poder; esto requiere necesariamente pensar nuevamente los pesos y contrapesos para lograr que la dirección de las universidades sea producto también de la deliberación en la base de las instituciones. El diseño de estos mecanismos requiere de actores con proyectos de universidades que recuperen sus principios rectores sin perder de vista la necesaria vinculación con los problemas de la sociedad y de la cultura.

Una investigación que aborde al gobierno universitario como un objeto de estudio desde un registro más sociopolítico, que supone un análisis crítico de las relaciones de poder y de autoridad en la educación superior, y que indague en el sentido de las prácticas, las estrategias y las vinculaciones estratégicas entre los actores universitarios se hace cada vez más necesario. Se afirma en la hoja de ruta de la última CMES, pero también hay referencia en las anteriores: “son po-

cos los centros de investigación que se centran en la ES como objeto de estudio, y la mayoría de ellos están adscritos a universidades de los países industriales más ricos. [...] Estos centros son necesarios ya que las IES y los sistemas han devenido en grandes y complejos, lo que requiere un liderazgo innovador, marcos eficaces para la toma de decisiones y una gestión experimentada. Estos centros deberían llevar a cabo una investigación y un análisis de políticas que se distinga de la nueva gestión pública, que tienden a analizar las universidades y otras IES como si estuvieran destinadas a funcionar como cualquier otra organización empresarial. Es esencial reconocer la misión de bien público y la especificidad de las IES que funcionan como comunidades de académicos e investigadores, y que se han beneficiado de una larga tradición de gobierno compartido y autogestión”.

Referencias bibliográficas

- Acosta Silva, A. (2009). *Príncipes, burócratas y gerentes: El gobierno de las universidades públicas en México*. México: ANUIES.
- Acosta, A., Atairo, D., y Camou, A. (2015). *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Arim Ihlenfeld, R., y Cabrera di Piramo, C. (2022). Las conferencias mundiales de educación superior y América Latina y el Caribe: ¿Pasado épico, presente insatisfactorio, futuro incierto? *Universidades*, 73(94), 25-42. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.94.658>
- Askling, B., y Henkel, M. (2000). Higher Education Institutions. En Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I, y Henkel, M., *Transforming higher education: A comparative study*. Higher Education Policy 57. Londres/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Atairo, D. (2015). *El revés de la trama: Cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO-Argentina.
- Atairo, D. (2018). Cien años de la Reforma y una oportunidad para pensar los cambios en el gobierno de nuestras universidades. *Revista Política Universitaria*, 5. IEC-CONADU.
- Atairo, D., y Camou, A. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: Escenarios de un paradigma en transformación. En San Martín, R. (ed.), *Entre la tradición y el cambio: Perspectivas sobre el gobierno de la universidad*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Atairo, D., y Camou, A. (2014). La democracia en el gobierno universitario: Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 1. Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).
- Atairo, D., y Camou, A. (2018). La Reforma Universitaria en el espejo latinoamericano. En Mollis, M., y Carli, S. (coords.), Dossier “A 100 años de la Reforma Universitaria”. *Revista IIICE*, 42.
- Atairo, D., y Luques, A. (2017). Cambios en el gobierno interno de las universidades argentinas: Un análisis sobre los nuevos sentidos que se promueven desde la cúspide del sistema universitario. Ponencia presentada en XXXI Congreso ALAS. *Las encrucijadas abiertas de América Latina. La sociología en tiempos de cambio*. Montevideo, 3 al 9 de diciembre de 2017.

- Didriksson Takayanagui, A. (2022). La educación superior en la UNESCO: ¿Avance o retroceso? *Universidades*, 73(94), 10-24. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.94.657>
- El-Khawas, E. (2002). Governance in US Universities: Aligning internal dynamics with today's Need. En Amaral, A., Jones, G., y Karseth, B., *The governing higher education: National perspectives on institutional governance*. Dordrecht/Boston/Londres: Kluwer Academic Publishers.
- Kogan M., y Hanney, S. (2000). The impact of policy changes on institutional government. En *Reforming higher education*. Londres/Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- López Segrera, F. (2012). La Segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (Unesco, 2009) y la visión del concepto de acreditación en las conferencias de Unesco (1998-2009). *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 17(3), 619-635.
- Mignot-Gerard, S. (2003). Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership. *Higher Education*, (45).
- Musselin, C. (2010). Las reformas universitarias en Europa: Orientaciones comparables con variaciones nacionales. *Pensamiento Universitario*, (13).
- Musselin, C., y Mignot-Gérard, S. (2002). The recent evolution of French University. En Amaral, A., Jones, G., y Karseth, B. *The governing higher education: National perspectives on institutional governance*. Dordrecht/Boston/Londres: Kluwer Academic Publishers.
- Socolovsky, Y. (2019). Un centenario en disputa: Balance provisorio de la CRES 2018. *Revista Pensamiento Universitario*, (18).
- Suasnábar, C. (1999). Las “agendas” de la globalización para la educación superior en América Latina: Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos. En Tiramonti, G., Suasnábar, C., y Seoane, V., *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: UNLP.

Documentos consultados

- Mwiria, K. (2022). *Gobernanza en la educación superior*. Documento encargado para la Conferencia Mundial de Educación Superior. 18-20 de mayo de 2022.
- Neave, G. (1998). *Autonomía, responsabilidad social y libertad académica: Debate temático*. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior. 5-9 de octubre de 1998.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1998). *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*. Informe final de la Conferencia Mundial de la Educación Superior. 5-9 de octubre de 1998. Tomo I.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009). *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Comunicado Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. 5-8 de julio de 2009.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2022). *Más allá de los límites: Nuevas formas de reinventar la educación superior*. Documento de trabajo para la Conferencia Mundial de Educación Superior. 18-20 de mayo de 2022.

Contribución de autoría

- Daniela Atairo estuvo a cargo de la elaboración del argumento principal, del análisis e interpretación de los documentos en estudio y de la escritura del artículo.
- Agustina Luques estuvo a cargo del análisis e interpretación de los documentos en estudio y de la escritura del artículo.