

# Principales modelos de análisis de la gobernanza de la educación superior

## *Main analysis models of higher education governance*

**Mario Ernesto Cornejo Mena**

Candidato a Doctor en Educación  
Universidad de Deusto, España

[marioecm@gmail.com](mailto:marioecm@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-9432-1192>

### Referencia

Cornejo Mena, M. E. (2022). Principales modelos de análisis de la gobernanza de la educación superior. *Revista Guatemalteca de Educación Superior*, 5(2), 186-198.  
<https://doi.org/10.46954/revistages.v5i2.101>

Recibido: 16/01/2022

Aceptado: 30/05/2022

Publicado: 15/07/2022

### Resumen

**OBJETIVO:** determinar la aplicabilidad de los modelos de análisis de la gobernanza de la educación superior en el estudio comparado de las universidades jesuíticas de Latinoamérica y Europa. **MÉTODO:** análisis documental. **RESULTADOS:** los modelos de análisis de la gobernanza de la educación superior son unos constructos teóricos conformados por una serie de categorías y tipos ideales de la gobernanza. Estos modelos de análisis surgieron principalmente para comprender la configuración y la tendencia de cambio de los sistemas de educación superior europeos. Sin embargo, esos modelos han sido escasamente aplicados en el abordaje de la gobernanza a nivel institucional y en el ámbito de la educación superior latinoamericana. **CONCLUSIÓN:** los modelos de análisis de la gobernanza pueden ser aplicados igualmente en el estudio de la

**Palabras clave:** gobernanza, educación superior, universidad, modelos de análisis, Latinoamérica

educación superior latinoamericana y europea, pues la estructura de ambos sistemas es similar. Además, esos modelos de análisis también pueden ser aplicados en el análisis de la universidad jesuítica, mientras incluyan la perspectiva de la gobernanza a nivel institucional y se les incorpore las particularidades de la educación superior de la Compañía de Jesús.

## Abstract

**OBJECTIVE:** To establish the applicability of higher education governance analysis models to the comparative study of Jesuit universities in Latin America and Europe. **METHOD:** Documentary analysis. **RESULTS:** Analysis models of higher education governance are theoretical constructs. Constructs include a series of categories and ideal types of governance. Analysis models emerged mainly to understand European higher education systems configuration and changing trends. Yet, analysis models were rarely applied to the governance approach at the institutional level and in the Latin American higher education reality. **CONCLUSION:** Governance analysis models may be applied to study Latin American and European higher education systems because of their similar structures. In addition, these analysis models may also be used to study Jesuit universities likewise, if they include the governance at the institutional level perspective and if they incorporate the particularities of the Society of Jesus' policy on higher education.

**Keywords:** governance, higher education, university, analysis models, Latin America

## Introducción

Desde la segunda mitad del siglo XX, la educación superior (ES) ha sufrido un profundo cambio, primero, por un acelerado proceso de masificación y, luego, a partir de la década de 1980, por las políticas de reforma promovidas desde los gobiernos. En este contexto, los modelos de análisis de la gobernanza han surgido como una herramienta útil para comprender mejor los sistemas de ES y sus cambios.

De manera predominante, los modelos de análisis de la gobernanza de la ES han sido desarrollados para el estudio de los sistemas europeos. En contraparte, los modelos de análisis

han sido poco aplicados en el estudio de la gobernanza a nivel institucional y de la ES latinoamericana. Este vacío cobró relevancia ante el propósito de utilizar los modelos de análisis en una investigación doctoral sobre la gobernanza de las universidades jesuíticas de América Latina y Europa.

De lo anterior, el objetivo del presente artículo es determinar la aplicabilidad de los modelos de análisis de la gobernanza de la ES en el estudio comparado de las universidades jesuíticas de Latinoamérica y Europa. Para cumplirlo, se ha realizado un análisis documental que ha permitido, primero, definir el concepto de gobernanza de la ES. Segundo, presentar sintética y sistemáticamente los principales modelos de análisis de la gobernanza. Tercero, a modo de conclusión, responder al objetivo sobre la aplicabilidad de los modelos de análisis en el estudio comparado de las universidades jesuíticas de Latinoamérica y Europa.

## Contenido

### La gobernanza de la educación superior

La gobernanza de la ES tiene que ver con la pregunta “tan simple y complicada” sobre quién toma las decisiones (Toma, 2007, p. 57). Dicho de otra manera, la gobernanza de la ES es “una abreviatura conceptual de la forma en que se organizan y gestionan los sistemas y las instituciones de educación superior” (Goedegebuure & Hayden, 2007, p. 2).

La gobernanza tiene dos niveles: uno sistémico y otro institucional. A nivel de sistema, el Estado diseña, implementa y evalúa las políticas de ES (Santiago et al., 2008). Estas políticas regulan una compleja red que incluye las relaciones del Estado, la empresa y otros sectores sociales con las instituciones, así como las relaciones interinstitucionales (Marginson & Considine, 2000). Además, esas políticas definen la asignación de los recursos del Estado a las instituciones y la manera en que estas deben rendir cuentas. La gobernanza a nivel de sistema también comprende “las estructuras y relaciones menos formales que conducen e influyen el comportamiento [de la ES]” (Santiago et al., 2008, p. 68).

A nivel institucional, dentro del marco de las políticas de ES, acontece “la determinación de los valores de la universidad, sus sistemas de toma de decisiones y asignación de recursos, su misión y propósitos, los patrones de autoridad y jerarquía”, así como las relaciones de la institución con sus propios académicos (Marginson & Considine, 2000, p. 7).

En síntesis, la gobernanza de la ES comprende fundamentalmente las estructuras, los procesos, los responsables y los demás actores que influyen en la toma de decisiones sobre la ES, tanto a nivel de sistema como institucional. En este sentido, la gobernanza implica una compleja red de relaciones formales e informales que deciden e influyen el rumbo de la ES en el marco de una política gubernamental.

### **Modelos de análisis de la gobernanza de la educación superior**

En general, los modelos de análisis de la gobernanza de la ES son constructos teóricos elaborados para el estudio de la ES (ver Dobbins & Knill, 2014). El desarrollo de estos instrumentos ha respondido a los objetivos de describir los sistemas de ES europeos y de explicar sus cambios. Sin embargo, las investigaciones de la gobernanza a nivel institucional y de la ES latinoamericana son más bien escasas. A continuación, se explica la manera en qué están estructurados y los principales modelos de análisis de la gobernanza de la ES.

### **Matriz estructural de los modelos de análisis**

La matriz estructural de los modelos de análisis de la gobernanza de la ES incluye una serie de categorías y tipos ideales (Dobbins & Knill, 2014; van Vught, 1995). Las categorías de la gobernanza de la ES son importantes porque guían el proceso investigativo de la recogida y análisis de la información. Dobbins y Knill (2014) reconocen esta importancia. Ellos presentan las categorías y los indicadores empíricos de su marco de análisis de la gobernanza de una forma sistemática y transparente. De esta manera, Dobbins y Knill (2014) facilitan la replicación de su marco de análisis por parte de otros investigadores.

Las categorías además representan aspectos cruciales en la definición de la gobernanza de la ES, tales como los actores principales y la autonomía. A nivel de sistema, los actores principales de la gobernanza de la ES son el Estado y las instituciones. El rol principal del Estado es formular y aplicar el marco regulatorio de los sistemas y las instituciones de ES (Capano, 2011). A nivel institucional, los actores principales son los académicos, los administradores o gerentes y, cada vez más, los empresarios. El rol de estos actores acontece en el marco de las regulaciones gubernamentales.

En los modelos de análisis de la gobernanza de la ES, la autonomía puede ser una categoría en sí misma (Braun, 1999) o puede ser la base para formular otras categorías (Dobbins & Knill, 2014; Olsen, 2007). En este contexto, la autonomía se refiere a la capacidad de incidir en la toma de decisiones institucionales (Braun, 1999). Esta capacidad se establece en las políticas gubernamentales. La autonomía puede ser de dos tipos, sustantiva y procedimental (Braun, 1999). La primera define el nivel de autoridad para decidir los propios objetivos institucionales, por ejemplo, sobre el currículo y la agenda de investigación. La segunda concierne al nivel de autoridad institucional para decidir los medios necesarios para lograr los objetivos, ya sean de elaboración propia o impuestos por el Estado. Aquí figura, por ejemplo, la decisión sobre el reparto institucional del poder y sobre las cuestiones financieras.

Los modelos de análisis de la gobernanza de la ES también están estructurados sobre una tipología ideal de la ES. La tipología ideal de la gobernanza de la ES es una representación aproximada de la realidad de la ES (ver Shepherd, 2018). En otras palabras, un tipo ideal no reproduce a cabalidad los sistemas de ES reales, sino que se limita a ser una simplificación esquemática y teórica que facilita el análisis y la comprensión de los sistemas de ES reales.

De hecho, para explicar un sistema de ES real, los investigadores recurren a más de un tipo ideal de la gobernanza de la ES. Por ejemplo, Dobbins y Knill (2014) explican cómo, en los últimos 40 años, el sistema de ES francés ha dejado de estar representado principalmente por el tipo ideal de la gobernanza centralizada en

el Estado. Cada vez más este sistema incorpora elementos propios del tipo ideal de la gobernanza de orientación de mercado, tales como los dinamismos competitivos y la designación del presupuesto en función del desempeño institucional.

## Principales modelos de análisis

Esta exposición de los principales modelos de análisis de la gobernanza de la ES es sintética y sistemática. Es decir, el discurso de esta sección ha sido organizado en torno a los elementos comunes de los principales modelos de análisis, los cuales han sido seleccionados especialmente a partir de las investigaciones referenciadas por Dobbins y Knill (2014). A esta selección, se ha incluido la propuesta de Brunner (2011), pues también incorpora en el análisis a la ES latinoamericana.

En la identificación de los aspectos comunes, ha sido clave la propuesta del triángulo de coordinación (Clark, 1983), la cual consiste en tres modos de coordinación de los sistemas de ES: estatal, de la oligarquía académica y de mercado. Esta propuesta es una de las más influyentes en el estudio de la gobernanza de la ES. Por este motivo, se han formulado unos tipos ideales arquetípicos con claros paralelismos con los tipos ideales del triángulo de coordinación: uno donde el Estado dirige directamente las instituciones de ES; otro donde cede una amplia autonomía a un grupo de actores institucionales; y un último, donde adopta prácticas de mercado en las políticas de ES.

En el primer caso arquetípico, el Estado dirige directamente las instituciones de ES, según sus volubles agendas políticas gubernamentales y mediante un grupo de funcionarios leales (Olsen, 2007). Las universidades tienen poca autonomía procedimental y sustantiva (Dobbins & Knill, 2014; Olsen, 2007). Es decir, las instituciones deben ajustar su currículo y la agenda de investigación a los objetivos relacionados con el desarrollo nacional en materia económica, sanitaria, tecnológica, industrial y militar. Los académicos son funcionarios públicos nombrados por el Estado. Las relaciones con la empresa son limitadas y controladas por el Estado. Este tipo ideal de gobernanza

es llamado de control estatal (van Vught, 1995), estatismo corporativista (Braun, 1999) o centralizado en el Estado (Dobbins & Knill, 2014).

En el segundo caso arquetípico, el Estado cede una amplia autonomía a un grupo de actores institucionales. Según sea la conformación de ese grupo, este arquetipo de la gobernanza puede configurarse de tres maneras distintas. El Estado cede una amplia autonomía institucional a un grupo colegiado de académicos; o a un grupo de empresarios y ejecutivos; o a un grupo representativo de los diversos actores institucionales.

En este segundo arquetipo, el Estado puede ceder una amplia autonomía institucional a un grupo colegiado de académicos (Dobbins & Knill, 2014; Olsen, 2007). Aquí el Estado cede la autonomía sustantiva y se reserva para sí la autonomía procedimental. En otras palabras, un amplio poder de control y dirección es confiado a los académicos, pero limitado por un marco legal y financiero acordado con el Estado.

Además, los académicos son funcionarios del Estado y poseen una autoridad colegiada, la cual recae sobre los más capaces. Las instituciones están al servicio de la sociedad, como un todo, y de la verdad, por el valor que tiene en sí misma, mediante la enseñanza y la investigación. La relación con la empresa privada es más a título personal de algunos académicos. Este tipo ideal de la gobernanza ha sido llamado modelo procedimental (Capano, 2011) o del autogobierno académico (Dobbins & Knill, 2014).

Dentro del segundo arquetipo de la gobernanza, el Estado también puede ceder una amplia autonomía institucional a un grupo de empresarios y ejecutivos gerenciales. En este caso, la autoridad del Estado sobre el sistema queda latente (Capano, 2011), el sistema de ES es convertido en un mercado competitivo y las instituciones son empresas. Al ser un mercado, el sistema se regula por sí mismo y por eso el Estado interviene de manera mínima y flexible.

En ese sentido, la autonomía sustantiva y procedimental de la institución es confiada a un grupo de inversores privados. Estos inversores actúan a través de una junta de gobierno y contratan a unos gerentes ejecutivos que administran la institución en función de los intereses de la junta y de los clientes. Este tipo ideal es llamado modo del autogobierno (Capano, 2011) o del régimen emprendedor (Brunner, 2011).

Dentro del segundo arquetipo, finalmente, el Estado puede ceder la autonomía a un grupo elegido por vía de la democracia representativa (Dobbins & Knill, 2014; Olsen, 2007). En este caso, la autoridad para el cumplimiento de las funciones institucionales solo puede ser ejercido por un grupo elegido democráticamente y después de conciliar los intereses de grupos diversos (académicos, administrativos y estudiantado) mediante la negociación (Olsen, 2007). Los estudiantes suelen tener una influencia importante en asuntos de interés social.

En la tradición latinoamericana, las universidades públicas han tenido una gobernanza fundada en la democracia representativa (Brunner, 2011). Los funcionarios institucionales elegidos democráticamente prácticamente han copado la autonomía sustantiva y procedimental, mientras el estado se ha convertido en un financiador incondicional del presupuesto universitario. Este tipo ideal es llamado modelo de gobernanza de la democracia representativa (Olsen, 2007) o modelo del autogobierno universitario (Brunner, 2011).

Entre los dos arquetipos anteriores, los modelos de análisis de la gobernanza de la ES suelen incluir un tipo ideal "intermedio". En este tercer arquetipo de la gobernanza, el gobierno adopta prácticas de mercado en las políticas de ES. Es decir, el gobierno ejerce un control indirecto sobre las instituciones de ES, mientras cede el control estratégico de estas a una junta de gobierno y el control ejecutivo a un cuerpo gerencial (Capano, 2011). Es decir, a nivel de sistema, los aspectos sustantivos de las instituciones son dirigidos a distancia por el estado a través de un sistema de objetivos, indicadores y objetivos. A nivel institucional, las decisiones estratégicas y operativas de la junta y los gerentes tratan sobre los medios para lograr y mejorar periódicamente los objetivos establecidos y evaluados por el gobierno.

Este tercer tipo ideal ha marcado la tendencia de cambio de la ES durante las últimas cuatro décadas en Europa y Estados Unidos. (Braun, 1999; Dobbins & Knill, 2014; Olsen, 2007). Esta tendencia de cambio de la ES tiene su origen en la reforma del sector público basada en los principios del nuevo gerencialismo público (NPM, por sus siglas en inglés). Mediante estas reformas, el gobierno convierte artificialmente a los sistemas de ES en casi mercados, con el fin de promover la competencia entre y dentro de las instituciones para hacerlas más productivas, efectivas y responsivas a los intereses y necesidades de los clientes (estudiantes y empresa).

Algunos ven esta tendencia como positiva y como fuente de innovación (Brunner, 2011; van Vught, 1995). Hay quienes la examinan, cuando menos, con cautela (Braun, 1999; Dobbins & Knill, 2014). Por esta cuasi omnipresencia en cuanto tendencia de cambio, este modelo ha suscitado mucho interés. Este tipo ideal es llamado modelo de supervisión estatal (van Vught, 1995), nuevo gerencialismo (Braun, 1999), de dirección a distancia (Capano, 2011), de partes interesadas (Brunner, 2011) o de orientación de mercado (Dobbins & Knill, 2014).

## Conclusión

Con el fin de cumplir el objetivo de este artículo, ahora se responderá a dos cuestiones: primero, si los modelos de análisis pueden ser aplicados a la realidad de la ES latinoamericana y, segundo, si pueden ser aplicados a las universidades jesuíticas.

Ante la primera cuestión, los modelos de análisis de la gobernanza citados anteriormente sí pueden ser utilizados en el abordaje de la ES latinoamericana. Brunner (2011) ha mostrado que es posible. Al aplicar su modelo de análisis, Brunner (2011) utiliza un mismo grupo de categorías y tipos ideales de la gobernanza para estudiar separada y comparativamente la ES latinoamericana y europea.

Además, en esta exposición de los principales modelos de análisis, ha quedado demostrado que Brunner (2011) utiliza una serie de tipos ideales y de categorías de la gobernanza que en

general coinciden con la estructura y los elementos esenciales de los principales modelos de análisis que abordan la ES europea. Por tanto, dadas las similitudes de la estructura de la gobernanza de la ES latinoamericana y la europea, se concluye que los modelos de análisis pueden ser útiles para abordar y comparar la ES de ambas regiones.

Ante la segunda cuestión, también se responde afirmativamente. Es decir, los modelos de análisis de la ES también pueden ser utilizados para el estudio de la gobernanza de las universidades jesuíticas. Estas universidades están integradas primeramente a un sistema de ES estatal, según donde estén, latinoamericano o europeo. Sin embargo, hay un problema a resolver. Los modelos de análisis no contemplan las particularidades de un sistema de ES que supera el ámbito de las fronteras nacionales y que es coordinado por una orden religiosa, como lo es la Compañía de Jesús.

En concreto, al no contemplar esas particularidades, el desafío reside en incluirlas en el modelo de análisis de la ES que se escoja para el abordaje de la gobernanza de las universidades jesuíticas. El camino para superar ese desafío es crear un tipo ideal llamado "jesuítico" e incluirlo dentro de la tipología del modelo de análisis que se escoja. Este tipo ideal de la gobernanza jesuítico se puede construir a partir de las políticas de ES establecidas en los documentos de la Compañía de Jesús.

Dentro de esta segunda cuestión, todavía queda pendiente un asunto. El presente artículo centra su interés en la gobernanza a nivel institucional. Es decir, nos preguntamos sobre las universidades jesuíticas. Sin embargo, la mayoría de los modelos de análisis de la gobernanza han sido pensados para el abordaje de la gobernanza a nivel sistémico, a excepción del de Dobbins y Knill (2014). Por tanto, el marco de análisis de la gobernanza de Dobbins y Knill (2014) es el indicado para realizar el estudio de las universidades jesuíticas, por supuesto, después de haber incluido en él el cuarto tipo ideal jesuítico de la gobernanza.

Finalmente, el uso del modelo de análisis de la gobernanza de Dobbins y Knill (2014) tiene un valor añadido. Dobbins y Knill (2014) hacen una exposición sistemática de los tipos ideales y del conjunto de categorías a partir de los cuales esa tipología ha sido construida. Esta presentación sistemática y transparente de las categorías empíricamente observables facilitaría el proceso de recogida y análisis de la información sobre la gobernanza de las universidades jesuíticas de Latinoamérica y Europa.

## Referencias

- Braun, D. (1999). Changing governance models in higher education: The case of the new managerialism. *Swiss Political Science Review*, 5(3), 1-24. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.1999.tb00276.x>
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: Tipología, dinámicas y tendencias. *Revista De Educación*, (355), 137-159. <https://sede.educacion.gob.es/publivera/gobernanza-universitaria-tipologia-dinamicas-y-tendencias/investigacion-educativa/22866>
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job: A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Dobbins, M., & Knill, C. (2014). *Higher education governance and policy change in western Europe: International challenges to historical institutions*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137399854>
- Goedegebuure, L., & Hayden, M. (2007). Overview: Governance in higher education—concepts and issues. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/07294360601166778>

- Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The enterprise university: Power, governance, and reinvention in Australia*. Cambridge Univ. Press. [https://www.researchgate.net/publication/284598912\\_The\\_Enterprise\\_University\\_Power\\_Governance\\_and\\_Reinvention\\_in\\_Australia](https://www.researchgate.net/publication/284598912_The_Enterprise_University_Power_Governance_and_Reinvention_in_Australia)
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. In P. Maassen, & J. P. Olsen (Eds.), *University dynamics and European integration* (pp. 25-54). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_2)
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E., & Arnal, E. (2008). *Special features: Governance, funding, quality*. (Tertiary Education for the Knowledge Society, No. 1). OECD. <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>
- Shepherd, S. (2018). Managerialism: An ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668-1678. <https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1281239>
- Toma, J. D. (2007). Expanding peripheral activities, increasing accountability demands and reconsidering governance in US higher education. *Higher Education Research & Development*, 26(1), 57-72. <https://doi.org/10.1080/07294360601166810>
- Van Vught, F. A. (1995). *Policy models and policy instruments in higher education: The effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions*. Institute for Advanced Studies. <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/864/>

## Sobre el autor

Doctorando del Programa de Doctorado en Educación de la Facultad de educación y deporte de la Universidad de Deusto (Vizcaya, España). Máster en educación y aprendizaje y Licenciado en humanidades y filosofía por la Universidad Centroamericana (UCA; Managua, Nicaragua). Bachiller en teología por la Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia (FAJE; Minas Gerais, Brasil).

## Declaración de intereses

Declaro no tener ningún conflicto de intereses, que puedan haber influido en los resultados obtenidos o las interpretaciones propuestas.

## Declaración de consentimiento informado

El estudio se realizó respetando el Código de ética y buenas prácticas editoriales de publicación.

## Derechos de uso

Copyright© 2022 por **Mario Ernesto Cornejo Mena**.

Este texto está protegido por la [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



Usted es libre para compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato y adaptar el documento, remezclar, transformar y crear a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de atribución: usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.