

# BORDÓN

## Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO

Gobierno y gobernanza de la universidad:  
el debate emergente

Hugo Casanova Cardiel  
y Roberto Rodríguez Gómez  
(coords.)



Volumen 66  
Número 1  
2014

**SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA**



# TRANSFORMACIÓN DE LO PÚBLICO Y EL RETO DE LA INNOVACIÓN UNIVERSITARIA<sup>1</sup>

## *Transformation of the public sphere and the challenge of university innovation*

**JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER**  
*Universidad Diego Portales (Chile)*

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66103

---

**INTRODUCCIÓN.** El debate sobre las dimensiones públicas y privadas en educación superior transcurre como si los límites entre ambas fuesen claros y estáticos. No es así. Desde sus orígenes, la noción de lo público en las universidades ha cambiado permanentemente. **MÉTODO.** Para el análisis de los patrones históricos de la universidad se toma en cuenta bibliografía acerca del desarrollo y transformación de modelos universitarios, además se considera bibliografía sobre la relación público/privado en diferentes países y regiones del mundo. **RESULTADOS.** En la primera sección se ofrece una visión de los cambios que nos interesa explorar, mostrando cómo lo público de la universidad medieval se transforma primero en estatal y luego vuelve a redefinirse en términos del financiamiento fiscal. En este contexto histórico, el modelo latinoamericano de universidad pública aparece como una anomalía: fusiona lo público con el interés corporativo de las instituciones, y a este con el mecenazgo estatal. En la segunda sección se analizan las nuevas realidades del financiamiento universitario y su progresiva privatización. Se plantea un esquema multidimensional de análisis que muestra las complejas transformaciones a lo largo del continuo público/privado, especialmente en el caso chileno. **DISCUSIÓN.** Se concluye que la universidad estatal latinoamericana enfrenta un periodo crítico: desaparecen las bases materiales de su reproducción y su cultura tradicional actúa como un obstáculo para transformarse en innovadora. Empero, cabe la posibilidad de que las universidades rearticulen sus elementos internos de organización, gestión y gobierno para vincularse en nuevos términos con su entorno.

**Palabras clave:** *Cambio organizacional, Financiamiento de la educación, Educación pública, Educación privada, Educación superior, Gobernanza.*

---

## Todas las universidades son públicas

Partamos por el principio: desde su nebuloso origen, las universidades —como agentes que proporcionan la formación más avanzada de su tiempo— han sido públicas por reconocimiento y por efecto.

Por reconocimiento, puesto que, independientemente de la autoridad que las reconocía o fundaba como un *studium generale*, se tratara de Federico I o los reyes de Castilla y León, de los Papas Alejandro III o Inocencio IV, o de una comuna o municipio, como solía ocurrir en las ciudades más ricas del norte de Italia, en cualquier caso, por este mero acto ellas quedaban instaladas en la esfera pública. Dejaban de ser una corporación de sujetos privados para transformarse en una entidad con una carta o estatuto público; una *universitas magistrorum et scholarium*.

Por efecto, porque al ser introducidas en el reino de lo público eran dotadas de un conjunto de privilegios, fueros, inmunidades y derechos que, a su vez, producían consecuencias de orden general en la sociedad.

Por lo pronto, y casi nunca de manera pacífica, estas corporaciones obtenían, y luego buscaban mantener y ampliar, un grado significativo de autonomía. Esto es, adquirían el derecho a actuar como un cuerpo institucional frente al mundo externo, a controlar el reclutamiento de sus miembros —profesores y estudiantes— y a dictar sus propias regulaciones internas y aplicarlas jurisdiccionalmente (Brunner y Peña, 2011; Rüegg, 1992; Verger, 1992; Le Goff, 1986).

Enseguida se hacían del derecho excluyente de enseñar para la obtención de grados académicos, los que irían adquiriendo gradualmente una mayor valoración social. Los profesores recibían de la autoridad instituyente la *licentia docendi* —licencia de enseñar— o incluso, bajo autorización papal, la *licentia ubique docendi*, es decir, el derecho a ejercer la docencia en cualquier lugar

de la cristiandad. A su turno, las corporaciones adquirirían el derecho de examinar y certificar los estudios realizados por sus alumnos, concediéndoles, al concluir su carrera en un *collegium*, el *baccalarius artium* o, en caso de continuar estudios especializados en las facultades, la *licentia docendi*, que los habilitaba además para enseñar (Schwinges, 1992).

Junto con su carta de fundación, las universidades conseguían además otras prerrogativas, entre ellas la facultad de gobernarse y el derecho a estructurar sus facultades, cursos y lecciones. Sus miembros recibían asimismo ciertos privilegios bajo la forma de exenciones de orden tributario, del servicio militar y el trabajo forzado; inmunidades jurisdiccionales y derechos pecuniarios y de apelación (Gieysztor, 1992).

Entre todas estas prerrogativas, la de mayor efecto público, al menos en el largo plazo, fue la facultad de conferir grados académicos reconocidos en los principales ámbitos de la sociedad: la corte y la administración de los asuntos del reino, la carrera eclesiástica, el campo jurídico (incluyendo las regulaciones comerciales) y los tribunales de justicia, y en el ejercicio de la medicina.

### Las universidades públicas se hacen estatales

Con el gran cisma y la ruptura de la cristiandad “universal” se desarrollan también los sentimientos nacionales y aparecen los primeros elementos de los Estados-naciones, poniéndose término así a las pretensiones universalistas del antiguo orden universitario (Rüegg, 1992; Verger, 1992; Perkin, 1987, 1991). En adelante se fundarán universidades nacionales que nacen con la impronta política de su territorio e idioma (los historiadores mencionan habitualmente el ejemplo de la Universidad de Praga como la primera de este tipo), mientras las universidades antiguas irán identificándose, o serán forzadas a hacerlo, con el Estado (las monarquías nacionales), como ocurrió en Francia.

Desde este momento, las universidades europeas entran a jugar un papel fundamental en la armadura de los Estados nacionales, y lo público comienza a ser subsumido dentro de la esfera más limitada de lo estatal. A decir de Le Goff: “las grandes universidades se convierten en potencias políticas, desempeñan un papel activo, a veces de primer plano, en las luchas entre los Estados [...]” (Le Goff, 1986: 132).

Con su nacionalización, la universidad pasa a ser sostenida exclusiva o principalmente por los recursos provenientes de la renta nacional o hacienda pública. Lo público-estatal da así un nuevo giro que hace descender las cosas, digamos así, de la política a la economía. En adelante, la universidad pública tenderá a identificarse con el mecenazgo estatal.

En cambio, desde la temprana Edad Media las universidades habían obtenido su financiamiento de fuentes internas y externas. Los recursos generados internamente provenían principalmente del pago de matrículas por parte de los estudiantes, algunas dispensas relacionadas con los procesos de graduación y de las *collectae*, sumas exigidas una o dos veces al año a los alumnos para pagar a los bedeles, *proctores* y profesores y para cubrir ciertos gastos ordinarios de la universidad. Por su parte, los recursos obtenidos externamente provenían de beneficios eclesiásticos; salarios pagados por el rey, duques o la comuna; donaciones y legados, y patrimonios otorgados para el sostenimiento permanente de la institución.

Sin duda, la expresión más acabada del nuevo orden universitario plenamente estatizado son las universidades alemanas, especialmente las de Prusia y, después de 1871, las universidades del Estado-imperial. Aquí el Estado fundaba y financiaba a sus universidades; las orientaba hacia la investigación en los saberes básicos; empleaba a sus profesores, los que pasaban a ser funcionarios públicos y contrataba a la mayoría de sus graduados dentro de un régimen de profesiones altamente reguladas. Al

mismo tiempo, sin embargo, el Estado dotaba a sus universidades de *lehrfreiheit* y *lernfreiheit* —libertad de enseñanza y de estudio— a cambio de recibir, de parte de profesores y alumnos, su compromiso patriótico y lealtad hacia el Estado (Perkin, 1987, 1991).

El modelo alemán, adaptado a las peculiaridades nacionales en cada caso, se impondría gradualmente en el resto de las naciones europeo continentales, combinando una fuerte presencia del gobierno en el ámbito universitario —políticas, control y financiamiento— conjuntamente con su compromiso de garantizar la libertad de enseñanza y promover las ciencias.

### El modelo latinoamericano de universidad pública

¿Cómo, en este relato, hacen su aparición las universidades latinoamericanas? Aquellas que se crean o reforman después de la Independencia nacen sólidamente imbuidas de espíritu público, identificadas con los nacientes Estados-naciones y financiadas (al comienzo modestamente) por el erario fiscal. Viven así, durante un largo periodo, en el mejor de los mundos posibles: gozan de elevado prestigio, tienen una amplísima autonomía para gobernarse y resolver sus asuntos (es cierto, interrumpida y conculcada en tiempos de turbulencia política, asonadas, golpes y regímenes de caudillos) y son financiadas por el Estado. A veces reciben además poderes especiales de supervisión sobre el resto del sistema educacional (en la tradición napoleónica) y, en general, los gobiernos se encargan de impedir que aparezcan competidores en el horizonte del sistema o limitan fuertemente su campo de acción. Por su lado, las universidades públicas cumplen una función netamente elitista; atienden solo a una minoría de la población juvenil en edad de cursar estudios superiores: 2%, en promedio regional en torno a 1950 (Brunner, 1990).

Dentro de este marco, la universidad latinoamericana ofrece desde el comienzo una formación altamente profesionalizada. En última instancia, allí reside su fuerza: en la facultad exclusiva y excluyente de otorgar grados y títulos que habilitan directamente para el ejercicio de las profesiones, único camino abierto a los grupos emergentes para competir en un mundo de posiciones heredadas.

Como se volverá evidente con el transcurso del tiempo, el modelo latinoamericano de universidad pública es el resultado más de sus anomalías que de sus virtudes (Brunner, 1994, 1990). Un concepto de lo público identificado con el mecenazgo estatal más que con la solemne lealtad (alemana) con el Estado. Un financiamiento fiscal que no va acompañado, como en los países de Europa continental, con exigencias de buena conducta institucional y la obligación de servir a las prioridades nacionales. Un régimen de autonomía llevado al extremo y, por tanto, desacoplado de cualquier exigencia: ni la obligación de informar y rendir cuentas, ni la necesidad de someterse a una evaluación externa. Todo esto, junto con un exaltado sentido ritual de misión pública, se traduce al final del día, sin embargo, en un limitado servicio educacional, preferentemente reservado para las clases y estamentos ilustrados o en proceso de rápida acumulación de capital cultural. Se expresa, adicionalmente, en un compromiso discursivo y ceremonial con las ciencias y la investigación que empero no resulta, salvo excepcionalmente, en una efectiva producción de conocimientos avanzados.

Con todo, y a pesar de sus visibles fallas y limitaciones, resulta ser este modelo —el de una universidad cobijada por el Estado y protegida de los vaivenes del mercado, favorecida por el mecenazgo fiscal a cambio de formar las élites profesionales de cada país— el que en su versión idealizada proporciona hasta hoy el trasfondo para nuestros debates sobre el futuro de la institución universitaria.

## Nueva realidad: financiamiento compartido

El punto de quiebre, o línea que separa las aguas, se produce con el contraste entre esa universidad, rodeada de su poderosa memoria en tren de convertirse en leyenda, y las instituciones privadas que con inusitada rapidez pueblan la escena universitaria latinoamericana durante las últimas tres décadas. Sin duda, una oposición polémicamente útil, pues permite múltiples conjugaciones discursivas en el plano ético, cultural y político, partiendo de la idea del servicio público *versus* el interés privado; la gratuidad *versus* lo mercantil; el *amor sciendi versus* este otro apetito que una vez confesó Abelardo, el de enseñar exclusivamente en vista de la recompensa y la fama (*pecunie et laudis cupiditas*); entre la tradición y la moda; la independencia pública y la dependencia comercial; la cultura académica y la empresarial; en fin, el Estado y el mercado.

Desde luego, en ninguna parte existe ya tan tajante y artificial divisoria de las aguas. Allí donde ella aparece con mayor fuerza —esto es, en el terreno de los privilegios financieros asumidos como demarcador de lo público—, la realidad es que prácticamente todas las universidades del mundo se hallan hoy distantes, o empiezan a alejarse, del polo absoluto del mecenazgo estatal. Cada vez hay menos universidades estatales única y exclusivamente financiadas por el presupuesto público, así como hay cada vez más universidades que se financian parcial o predominantemente en el mercado.

Más bien, lo que aparece al comenzar el siglo XXI es un continuo del financiamiento de la educación terciaria que se extiende entre ambos polos extremos, según muestra el gráfico 1. Lo que allí puede observarse es que las universidades alrededor del mundo se distribuyen a lo largo de dicho continuo, con un creciente número de sistemas nacionales que comienzan a desplazarse hacia la zona del financiamiento predominantemente privado.

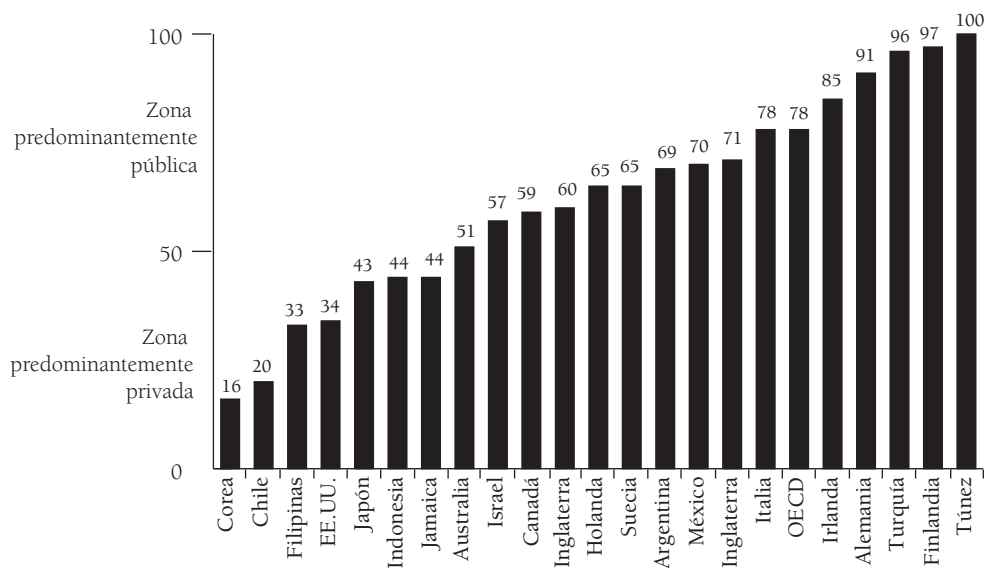
Luego, si bien todas las universidades siguen siendo públicas desde el punto de vista de su reconocimiento oficial y sus efectos, particularmente el derecho de graduar y certificar o habilitar para el ejercicio de las profesiones, las universidades estatales, en cambio, se están transformando progresivamente en instituciones de economía mixta desde el punto de vista del financiamiento. Igual como ocurría en el origen, ellas obtienen ahora sus recursos de fuentes externas e internas, públicas y privadas.

Esto es particularmente notorio en el caso de Chile que, como bien muestra el gráfico 1, cuenta con un sistema situado largamente hacia la derecha, en la zona de predominio privado. Tal ubicación resulta del efecto combinado de cuatro factores: (1) un sistema con una alta proporción de la matrícula (más de la mitad)

en instituciones que se financian exclusiva o principalmente en el mercado; (2) un gasto fiscal comparativamente bajo en aquellas instituciones que se benefician de un subsidio directo; (3) la destinación de una parte de ese gasto hacia un grupo de universidades privadas (tradicionales y derivadas de ellas) que reciben aportes públicos en las mismas condiciones que las estatales; y (4) el arancelamiento generalizado de los estudios superiores, tanto en instituciones con o sin aporte fiscal directo.

Sin embargo, el desplazamiento hacia un financiamiento mixto o compartido no se halla confinado únicamente a Chile. Por el contrario, los regímenes de financiamiento universitario con participación de fuentes privadas internas y externas (en este último caso: venta de servicios y productos, contratos tecnológicos, ingresos

**GRÁFICO 1. Sistemas nacionales de educación superior: continuo de financiamiento según fuentes, 2001**  
(porcentaje de fondos públicos en ingreso total de cada sistema)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OEC, *Education at a Glance*, Paris, 2004.

por patentes y licencias, obtención de donaciones, rentas del patrimonio inmobiliario, iniciativas empresariales de diversa índole, etc.) son ya un fenómeno mundial sobre el cual existe una amplia literatura (Johnstone y Marcucci, 2010; Johnstone, 2006). En breve, puede decirse que la polarización público/privada, esa línea trazada en la arena para dividir el mundo de las universidades en categorías contrastantes de valor y mérito, está perdiendo rápidamente su base material; sus fundamentos de economía política.

### Aproximación multidimensional a lo público/privado

Se vuelve necesario, por consiguiente, analizar si acaso esta polarización se sostiene más firmemente, o no, en otras dimensiones institucionales. Para ello procederemos a considerar el conjunto de dimensiones relevantes, como aparece en la tabla 1, a la manera de continuos entre el polo de lo máximamente estatal y lo máximamente privado, dejando atrás la visión dicotómica que opone blanco y negro.

**TABLA 1. Instituciones de educación superior: público/privado como ejes continuos en diversas dimensiones institucionales relevantes**

Dimensión	+ Público ←		→ + Privado		
Fundación y reconocimiento	Establecidas por decisión político-administrativa y procedimientos legales de Estado	Establecidas por el Estado con otorgamiento de estatuto especial de autonomía corporativa	Reconocidas por el Estado mediante procedimientos legales o administrativos especiales	Reconocidas por el Estado dentro de un marco flexible de autorizaciones y licenciamiento	Sujetas a normas de creación para sociedades comerciales
Propiedad	Estatal	Corporación pública autónoma	Corporación o fundación privada sin fines de lucro y con responsabilidad pública	Sociedad privada con estatuto flexible respecto del fin lucrativo	Sociedad comercial nacional o extranjera
Misión	Determinada por el Estado y coordinada por políticas gubernamentales	Determinada por el Estado y coordinada por las instituciones y sus académicos	Reconocida por el Estado y coordinada por las instituciones en el mercado	Determinada por el mercado sin o con limitaciones de fin de lucro	Determinada por el mercado en términos de lucro
Fuentes de ingreso	Exclusivamente públicas del presupuesto fiscal	Mayoritariamente públicas con participación limitada de financiación privada	Públicas y privadas con participación más o menos equilibrada	Mayoritariamente privadas con participación pública (a través del crédito estudiantil)	Exclusivamente privadas: principalmente pago de matrículas



**TABLA 1. Instituciones de educación superior: público/privado como ejes continuos en diversas dimensiones institucionales relevantes (continuación)**

Dimensión	+ Público ←—————→ + Privado				
Normas de gestión y gobierno	Administración de tipo burocrática con autoridades designadas por el gobierno	Administración colegial-burocrática con normas de autogobierno y representante	Management tipo empresa con participación directa y/o consultiva de académicos	Management tipo empresa con control por el personal de gestión y autoridades designadas por propietario	Management tipo negocios y foco en <i>bottom line</i>
Facultad otorgar grados y títulos legalmente válidos	En plenitud	En plenitud	En plenitud	Variable según procedimientos de supervisión y control	Variable según normas de control y regulación de las profesiones

Fuente: elaboración propia a partir de Johnstone (1999), Clark (1983) y Brunner et al. (2005).

¿Qué sugiere esta tabla?

Por lo pronto, que resulta de un extremo simplismo clasificar a una universidad como pública o privada atendiendo solo a una de las dimensiones consideradas; sea que se elija la propiedad, el régimen de financiamiento, el tipo de control, la declaración de misión o cualquier otra.

Enseguida, sugiere la posibilidad de que una universidad —con toda su complejidad organizacional y estructuras sueltamente acopladas— no responda a un tipo único o puro, ocupando en cada una de las dimensiones las casillas correspondientes a la misma, única, columna, igual como tampoco todas sus partes —facultades, escuelas, departamentos, institutos, centros, reparticiones y servicios— ocuparán la misma casilla en cada una de las dimensiones relevantes.

Tercero, sugiere que la ubicación exacta de cada universidad en este continuo multidimensional no será estática sino que tenderá a moverse, ya bien como resultado de las propias decisiones

institucionales o por cambios en el entorno en que se desenvuelven las instituciones.

Luego, si bien es posible constatar —de manera consistente con nuestro argumento inicial— que la mayoría de las universidades tiene un carácter predominantemente público en las dimensiones primera y séptima —esto es, del reconocimiento inicial y la capacidad de conferir grados y títulos válidos para todos los efectos legales—, ellas tienden, sin embargo, a diferir en el grado público/privado de las restantes dimensiones. Dicho en otras palabras: tendrán, en diversos grados, un carácter mixto público y privado, de variable composición según la dimensión de que se trate.

### Dimensiones del cambio emergente

Ahora bien, si proyectamos este mismo esquema a nivel internacional, lo que se observa es un generalizado desplazamiento del centro de gravedad de los sistemas nacionales desde el polo público hacia la zona más privada a lo largo del

continuo de la tabla 1 (Brunner, 2009). Este desplazamiento tiene lugar, preferentemente, en las dimensiones del financiamiento, del control público y de las formas de gestión y gobierno. Y afecta, principalmente, a las universidades estatales.

En la primera de estas tres dimensiones —relativa a las fuentes de financiamiento—, ya hemos visto (gráfico 1) cómo los países han empezado a abandonar el financiamiento de su educación superior, limitado exclusivamente a las fuentes públicas. Pero no es este, en realidad, el único cambio que determina la tendencia. Más importante para nuestro análisis resulta ser la adopción, por parte de los gobiernos, de nuevas modalidades e instrumentos para la asignación de los recursos públicos destinados a las universidades estatales.

Un estudio de la OECD (2004), basado en el análisis de ocho países miembros de la Organización (Alemania, Australia, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Japón y Suecia), constata claramente que los respectivos gobiernos están empleando de preferencia, y en forma cada vez más intensa, modalidades de financiamiento que reemplazan los tradicionales aportes directos a las instituciones, sustituyéndolos por contribuciones vinculadas a prioridades de la estrategia nacional de desarrollo y a objetivos de eficiencia, equidad y pertinencia de las universidades. Se incluyen aquí el financiamiento vinculado a metas, el empleo de variados incentivos, fondos de inversión asignados contra prestación de recursos de contraparte, contratos de desempeño, licitaciones competitivas, fondos concursables, financiamientos por fórmula y, en general, el uso de mecanismos de tipo mercado para la asignación de los recursos.

En la dimensión del control público, los gobiernos —y las sociedades en general— tienden a aumentar la presión evaluativa sobre las universidades y acentúan el uso de normas y regímenes diseñados para garantizar un adecuado flujo de información al público y asegurar la calidad

de las instituciones y programas (Neave y Van Vught, 1994). Para este efecto, emplean instrumentos de medición, indicadores de desempeño, fijación de estándares y *benchmarks*; aplican auditorías académicas, procedimientos de evaluación externa y de acreditación, revisiones de la investigación producida y variados tipos de *rankings*.

En algunas partes del mundo, como ocurre por ejemplo en los países de Europa continental, donde históricamente predominaron sistemas nacionales de educación superior relativamente centralizados, este movimiento hacia un mayor control público ejercido a distancia suele ir acompañado de mayor autonomía para las universidades; mientras en otros países, donde se arranca de sistemas con amplia autonomía de las instituciones y presencia de numerosas entidades privadas, ocurre lo contrario: se avanza hacia un mayor control administrativo y una mayor regulación pública, como sucede en América Latina. En uno y otro caso el objetivo es el mismo: estimular a las universidades para que transformen sus comportamientos en consonancia con objetivos definidos por la política pública.

Como resultado de estos desplazamientos en las dimensiones de financiamiento y control público, tienden a producirse cambios, también, en las formas de gestión y gobierno de las universidades estatales. Un estudio resume así las tendencias que en este ámbito están emergiendo en los sistemas europeos de educación superior (Sporn, 2003): fortalecimiento de los liderazgos rectorales; gobiernos corporativos con menos rasgos colegiales y participación en ellos de personas externas a la universidad; nuevas estructuras de decisión que reemplazan el gobierno de comités o asambleas por posiciones más fuertes de gestión y procesos más cortos de decisión; adopción de medidas internas de *accountability* a través de informes de desempeño y evaluaciones de calidad y resultados; controles de calidad de la enseñanza y productividad e impacto de la investigación; programas de desarrollo profesional para el personal académico y no académico,

así como para los encargados de la gestión universitaria; adopción de métodos de diseño, implementación y control presupuestarios y de estilos de gestión surgidos de la empresa privada y aplicados en el sector público bajo los enfoques del *New Public Management*<sup>8</sup>.

En conclusión, al menos en estos tres aspectos clave —financiamiento, control público y formas de gestión y gobierno—, las universidades estatales están siendo empujadas, o se están trasladando por propia iniciativa, desde su posicionamiento en la zona predominantemente pública del continuo hacia zonas con mayor incidencia privada.

### **Hacia una universidad pública con sentido emprendedor de su misión**

En este sentido, puede decirse que, bajo las actuales condiciones, casi todas las instituciones de educación superior —incluidas un buen número de universidades estatales— están empujadas en adoptar un sentido más emprendedor de su propia misión. Burton Clark (1998, 2004) ha analizado en detalle cuáles son los itinerarios y las dinámicas más comunes a través de los que operan estos cambios, impulsando a las instituciones en esa dirección. Las universidades, individualizadas por este autor como representativas de una transformación exitosa —catorce, en definitiva, repartidas alrededor del mundo—<sup>8</sup>, muestran que hay suficientes ejemplos de instituciones académicas estatales que han transitado, o están en curso de hacerlo, hacia el nuevo estadio. Sin embargo, este camino resulta difícil de transitar.

En efecto, cuando las universidades estatales alrededor del mundo se ven a sí mismas frente al futuro, lo hacen habitualmente bajo uno de dos enfoques. Algunas perciben el futuro como una amenaza y, en general, al presente como una crisis; este enfoque encuentra variadas manifestaciones, por ejemplo, entre las universidades estatales de América Latina y países de Europa

Central y del Este. Otras, en cambio, creen poseer las capacidades necesarias para adaptarse a las nuevas condiciones en que se desenvuelve la educación superior y para competir exitosamente; este enfoque caracteriza a variadas universidades estatales en países de la Unión Europea, en Australia y Nueva Zelanda, en la República Popular de China y en el mundo desarrollado o en desarrollo del Sudeste Asiático, como Singapur y Malasia, por ejemplo (Clark, 2004).

Es posible identificar algunos factores internos y circunstancias de contexto que explican la existencia de este último tipo de universidades estatales innovadoras; aquellas que miran con relativa confianza un futuro sin duda incierto y a la vez sienten estar en control del presente.

#### **Características comunes**

Primero, estas universidades poseen arreglos de gobierno que permiten a sus autoridades abordar exitosamente —y liderar— el cambio; vencer las inercias del *status quo* y las resistencias de grupos internos; tomar decisiones con costo y asumir riesgos. Lo opuesto, pues, de gobiernos bloqueados o vetados desde el punto de vista del cambio, que deben limitarse a administrar rutinas o a introducir cambios solo en los márgenes. Naturalmente, como Clark (1998) se preocupa de subrayar, no existe un modelo único para producir este tipo de liderazgo para el cambio en las universidades.

En el caso de las universidades estatales, hay, sin embargo, ciertas evoluciones comunes; ciertas tendencias que aparecen destacadas en la literatura (Fielden, 2008; Sporn, 2006, 2003; Deem, 2001):

1. El gobierno corporativo superior reside en un organismo de tipo *board* (consejo corporativo, junta o directorio).
2. Este organismo ejerce su responsabilidad sobre la conducción estratégica de la

institución y monitorea continuamente su progreso.

3. Los *boards* poseen un número limitado de miembros (Dinamarca, 11; Austria y Nueva Zelanda, 12; nuevas universidades del Reino Unido, entre 12 y 24).
4. Por lo general, la mitad o más miembros de este organismo son externos, representando a diversas “partes interesadas” (*stakeholders*).
5. El presidente del *board*, o uno de sus miembros, opera como máximo encargado ejecutivo de la institución (rector) y no necesita provenir de la universidad ni necesariamente ser un académico destacado.
6. Puede ser elegido de variadas maneras (con intervención del Ministerio/gobierno, del propio *board*, de un senado académico o de los académicos).
7. Se produce un aligeramiento de los organismos intermedios (se rehúye el asambleísmo) y de los procedimientos para adoptar decisiones.
8. La administración y gestión de estas universidades —y de sus principales unidades— se profesionaliza rápida e intensamente.

Segundo, estas universidades diversifican fuerte y exitosamente sus fuentes de ingreso (OECD, 2007, 2008: cap. 4; Strehl, Reisinger, y Kalatschan, 2007). Según vimos anteriormente, no existen prácticamente ya universidades que dependan exclusivamente del financiamiento benevolente del Estado. En el caso de las universidades estatales confiadas en el futuro, los recursos públicos pueden representar más o menos de la mitad de sus ingresos (sumando sus diversos componentes y no solo los aportes directos). Por ejemplo, en la Universidad de California representan alrededor del 30%, lo mismo que en la Universidad de Tsinghua de la República Popular China. Este es probablemente el cambio más radical al cual se ven enfrentadas las universidades estatales: el paso desde un generoso e incondicionado mecenazgo estatal a la competencia por recursos.

Significa que estas universidades se ven compelidas a multiplicar las unidades de negocio y/o de interfase con la sociedad y la economía (Shattock, 2003). Son instituciones emprendedoras, empresariales, innovadoras, o como se las quiera llamar, mismo fenómeno que la crítica neotradicionalista analiza bajo la denominación de “capitalismo académico” o de “comercialización” de las universidades de investigación (Slaughter y Rhoades, 2004).

Estas instituciones reflejan también el nuevo escenario emergente desde el punto de vista de las modalidades y los instrumentos empleados por los gobiernos para financiar a las universidades estatales, tales como: fórmulas ligadas a resultados, contratos de desempeño, licitaciones, subsidios a la demanda y fondos concursables (Salmi y Hauptman, 2006).

Tercero, uno de los principales efectos que provoca el uso de estas nuevas modalidades e instrumentos de financiación es que las universidades empiezan a centrarse en la productividad académica de sus facultades, escuelas, departamentos y centros de investigación. Por tanto:

1. Hay un uso intensivo (a veces exagerado, incluso) de mediciones e indicadores de desempeño (Amaral, 2007).
2. Hay una mayor preocupación por la eficiencia interna (tasas de graduación oportuna) e inserción laboral de los graduados y, por ende, respecto del currículo, créditos de aprendizaje, métodos de enseñanza y duración de las carreras (Brunner, 2008).
3. El *board* de la universidad y su gobierno ejecutivo evalúan y toman decisiones en función de la productividad y resultados, igual a como empiezan a hacerlo, desde fuera, los gobiernos nacionales (CUC, 2008).

Cuarto, como consecuencia de todo lo anterior, también las culturas tradicionales de las universidades estatales han empezado a cambiar en

profundidad dentro de este grupo de instituciones (Brunner, 2005; Clark, 1998):

1. De una cultura institucional de la dependencia se pasa a una de acción individual y colectiva, apoyada en los propios medios y capacidades.
2. De una cultura académica de funcionarios públicos (que todavía existe en algunos países europeos y de América Latina) se transita hacia una basada en los méritos del trabajo de investigación y docencia y en el rendimiento individual o de equipos.
3. De una cultura que favorece la igualdad de salarios para las mismas posiciones se evoluciona hacia una que incentiva la productividad o la capacidad de generar externamente recursos, diferencia salarios y retribuye el emprendimiento de los académicos y sus unidades.

### Bases de futuro

Finalmente, puede asociarse el surgimiento de universidades estatales que miran con relativa confianza el futuro con otros tres rasgos adicionales.

Por lo general, ellas son fuertes en investigación, como sea que se mida esta fortaleza: a nivel de *world class universities* (Salmi, 2009), dentro de un continente, un país o una región, provincia o localidad. Es decir, proporcionalmente a su entorno, estas universidades son fuertes en la generación del principal bien público (conocimiento avanzado) que en la tradición humboldtiana suele invocarse como justificación para la universidad estatal. O bien, son fuertes en la transferencia de este conocimiento hacia los sectores productivos y el gobierno, rasgo que es destacado por la tradición más pragmática de análisis del vínculo universidad-empresa y por los analista del llamado Modo 2 (MP2) de producción de conocimientos (Nowotny, Scott y Gibbons, 2001).

Enseguida, ellas son activos agentes de internacionalización de la educación superior a nivel nacional, tanto en términos de movilidad transnacional de estudiantes, docentes e investigadores, como también de exportación de servicios de conocimiento, desarrollo de estudios globales o de perspectiva regional, enseñanza de pre y posgrado en más de un idioma, etc. (Altbach y Knight, 2007).

Por último, allí donde se encuentran emplazadas, estas universidades son líderes en la prestación de servicios de conocimiento relevante para la comunidad local, en una amplia y variada gama de actividades de bien público, entrenamiento y capacitación, extensión cultural y diseminación de las artes (OECD, 2007a).

En suma, no es cierto que las universidades estatales no tengan futuro. Lo tienen en la medida en que estén dispuestas a cambiar —de maneras suficientemente profundas— su organización y modos de funcionamiento, sus arreglos de gobierno y su cultura institucional, estrategias de desarrollo y relaciones con el Estado.

La experiencia internacional muestra que hay un amplio grupo de universidades estatales, de Tsinghua a California, de Aarland (Dinamarca) a Melbourne, de Seúl a Oxford, de Leiden a Kuala Lumpur, que han logrado adaptarse al nuevo entorno en que se desenvuelve la educación superior y se hallan comprometidas con el presente del mundo, sin temor al futuro.

Estas universidades no miran con nostalgia el pasado ni se sienten incómodas con la época que les tocó vivir. Tampoco actúan como si la solución a sus problemas dependiera de un tercero —el Estado, el gobierno, la ley, el Ministerio de Finanzas—, sino que proceden a abordarlos directamente, tomando la solución en sus manos.

De igual manera, el futuro de las universidades estatales latinoamericanas dependerá de su capacidad para realizar los cambios requeridos y así

lograr la necesaria flexibilidad y eficiencia del gobierno institucional; elevar la productividad académica; generar y transferir conocimiento hacia la sociedad civil, el Estado y el sector productivo; diversificar sus fuentes de ingreso; establecer

modelos exitosos de negocio, cultura emprendedora, internacionalización y servicio a la comunidad y, sobre todo, de avanzar en equidad, calidad, pertinencia y efectividad de sus programas de enseñanza.

## Referencias bibliográficas

---

- Altbach, P. G., y Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11 (3-4), 290-305. DOI: 10.1177/1028315307303542.
- Amaral, A. (2007). Higher Education and Quality Assessment. The many rationales for quality. En Bollaert, L. et al. (eds.), *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Brussels: European University Association, 6-13. Recuperado de: [http://www.eua.be/fileadmin/user\\_upload/files/EUA1\\_documents/PS%201%20-%20Alberto%20Amaral.1166002853672.pdf](http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/EUA1_documents/PS%201%20-%20Alberto%20Amaral.1166002853672.pdf)
- Bernasconi, A., y Rojas, A. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1982-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Birnbaum, R. (2001). *Management Fads in Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en América Latina. En G. Neave y F. van Vught (eds.), *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa* (11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Brunner, J. J. (2004). Políticas y mercados de educación superior: necesidades de información. En J. J. Brunner, y P. Meller (eds.), *Oferta y Demanda de Profesionales y Técnicos en Chile. El Rol de la Información Pública*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Brunner, J. J. (2008). El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. *Revista de Educación* (Número Extraordinario), 119-145. También disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/numeros-completos/re2008.pdf?documentId=0901e72b811e2f1c>.
- Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (2010). El lugar del mercado en el presente y el futuro de la educación superior chilena. *Estudios Sociales* (188), 11-63.
- Brunner, J. J., Elacqua, G., Tillet, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P., y Salazar, F. (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Recuperado de: <http://www.cedus.cl/files/ASOCFILE120050121095042.pdf>.
- Brunner, J. J., y Peña, C. (2011). La dialéctica público/privada entre el medioevo y la globalización. En J. J. Brunner y C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (9-61). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., y Tillet, A. (2005). Chile. En J. F. Forest y Ph. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer (2): 647-666. Recuperado de: [http://mt.educarchile.cl/archives/2005/08/chilean\\_higher.html](http://mt.educarchile.cl/archives/2005/08/chilean_higher.html).
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press/Pergamon.

- Clark, B. R. (2004). *Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies and concepts*. Maidenhead: Society for Research into Higher Education/Open University Press.
- Committee of University Chairs (2008). *CUC Report on the implementation of Key Performance Indicators: Case study experience*. Recuperado de: [http://www2.bcu.ac.uk/docs/cuc/pubs/CUC\\_Report.pdf](http://www2.bcu.ac.uk/docs/cuc/pubs/CUC_Report.pdf).
- Deem, R. (2001). Managing Contemporary UK Universities-Manager-Academics and New Managerialism. *Academic Leadership. The Online Journal*, 1 (3).
- Fielden, J. (2008). Global Trends in University Governance. *Education Working Paper Series* (9). Washington: The World Bank. Recuperado de: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global\\_Trends\\_University\\_Governance\\_webversion.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Global_Trends_University_Governance_webversion.pdf).
- Gieysztor, A. (1992). Management and Resources. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (108-143). Cambridge: Cambridge University Press (1: Universities in the Middle Ages).
- Gumport, P., y Sporn, B. (1999). *Institutional Adaptation: Demands for Management Reform and University Administration*. National Center for Postsecondary Improvement, Stanford University, School of Education. Recuperado de: [http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-07\\_adaptation.pdf](http://www.stanford.edu/group/ncpi/documents/pdfs/1-07_adaptation.pdf).
- Johnstone, B. (1999). Privatization in and of Higher Education in the US. *Buffalo Education*, 1-3.
- Johnstone, B. (2006). *Financing Higher Education: Cost-Sharing in International Perspective*. Rotterdam, The Netherlands: Sense Publishers.
- Johnstone, B., y Marcucci, P. (2010). *Financing Higher Education in International Perspective: Who Pays? Who Should Pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Le Goff, J. (1986). *Los Intelectuales en la Edad Media*. Barcelona: Gedisa.
- Neave, G., y Van Vught, F. (eds.) (1994). *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents. The Winds of Change*. Oxford: IAU Press/Pergamon.
- Nowotny, H., Scott, P., y Gibbons, M. (2001). *Rethinking Science, Knowledge and the Public in an Era of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- OECD (2004). *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. Recuperado de: <http://www.oecd.org/edu/imhe/33642717.pdf>.
- OECD (2007). *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education. OECD Education Working Papers* (7). OECD Publishing. DOI: 10.1787/220180871707.
- OECD (2007a). *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education* (2). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Orozco, L. E. (s/f) *La calidad de la universidad. Más allá de toda ambigüedad*. Recuperado de: <http://www.alfepsi.org/attachments/article/146/Calidad%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20Universitaria.Orozco.pdf>.
- Perkin, H. (1987). The historical perspective. En B. R. Clark (ed.), *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views* (17-55). Berkeley: University of California Press.
- Perkin, H. (1991). History of Universities. En Ph. Altbach (ed.), *International Higher Education. An Encyclopedia* (159-205). New York: Garland (1).
- Russel, K. (2003). The Nations of the University of Paris: The Rise and Fall of a Medieval Corporation. *The Banyan*, 3 (1). Recuperado de: <http://depts.clackamas.cc.or.us/banyan/3.1/NATIONS.ASP>.
- Rüegg, W. (1992). Themes. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (1: Universities in the Middle Ages) (3-34). Cambridge: Cambridge University Press.

- Salmi, J. (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Salmi, J., y Hauptman, A. M. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. *Education Working Paper Series* (4). Washington: The World Bank. Recuperado de: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations\\_TertiaryEd\\_Financing.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf).
- Schwings, R. C. (1992). Student education, student life. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (vol. 1: Universities in the Middle Ages, 195-243). Cambridge: Cambridge University Press.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. Maidenhead: McGraw-Hill/Society for Research into Higher Education/Open University Press.
- Slaughter, S., y Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sporn, B. (2003). Convergence or Divergence in International Higher Education Policies. Lessons from Europe. *Vienna University of Economics and Business Administration*. Recuperado de: <http://www.educause.edu/ir/library/pdf/ffp0312s.pdf>.
- Sporn, B. (2006). Governance and Administration: Organizational and Structural Trends. En J. F. Forest y Ph. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education* (vol. 1: Global Themes and Contemporary Challenges) (141-157). Dordrecht, the Netherlands: Springer.
- Strehl, F., Reisinger, S., y Kalatschan, M. (2007). Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems. *OECD Education Working Papers* (6). OECD Publishing. DOI: 10.1787/220244801417.
- Tabatoni, P., Davies, J., y Barblan, A. (2002). Strategic Management and Universities' Institutional Development. European University Association, *Thema* (2). Recuperado de: [http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Strategic\\_Manag\\_Uni\\_institutional\\_Devlpt.1069322397877.pdf](http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/Strategic_Manag_Uni_institutional_Devlpt.1069322397877.pdf).
- Verger, J. (1992). Patterns. En H. de Ridder-Symoens (ed.), *A History of the University in Europe* (vol. 1: Universities in the Middle Ages, 35-74). Cambridge: Cambridge University Press.

## Abstract

---

### *Transformation of the public sphere and the challenge of university innovation*

**INTRODUCTION.** From the very beginning of universities, and more clearly so with the arrival of modernity, the notion of public (as opposed to private) has been continuously changing. **METHOD.** To analyze historical patterns of universities we review literature on the development and transformation of university models, and literature about private/public relations in different countries and regions of the world. **RESULTS.** In the first section we present a schematic overview of these long term changes and show how the public nature of medieval universities first becomes identified with the state and later on, more restrictedly, with public financing. In this context, it is argued, the Latin-American model of university emerges as an anomaly: it confuses the corporate interest of this institution with the public interest and the latter with the role of state as benefactor. The second section addresses the new realities of university funding and its growing privatization. A multidimensional framework for analysis is offered; once applied to Latin American universities, and to Chilean universities in particular, and in international perspective it shows that complex changes are taking place along the public/private continuum. **DISCUSSION.** We concludes that the Latin-American state (or public) university faces a critical period. On the one hand, its material bases are being eroded and, on the other hand, its traditional culture acts as an obstacle to become a more entrepreneurial or innovative



institution. Nonetheless, there are sufficient examples to indicate that state universities can reshape their organization, management and governance, create new links with their environment, and change their institutional culture.

**Key words:** *Organizational change, Educational finance, Public education, Private education, Higher education, Governance.*

## **Résumé**

---

### *Transformation de l'aspect public et défi de l'innovation universitaire*

**INTRODUCTION.** Le débat qui s'anime autour des dimensions publiques et privées en matière d'enseignement supérieur se déroule comme si les limites qui existent entre les deux étaient claires et statiques. Il n'en est pas ainsi. Depuis ses origines, la notion de public au sein des universités a changé en permanence. **MÉTHODE.** Pour l'analyse des patrons historiques de l'université une bibliographie est prise en compte à propos du développement et la transformation de modèles universitaires, de plus se considère la bibliographie sur la relation public-privé dans différents pays et des régions du monde. **RÉSULTATS.** La première section propose une vision de ces changements, comment la notion de public de l'université médiévale se replace d'abord au niveau de l'état, puis se redéfinit en termes de financement fiscal. Dans ce contexte historique, le modèle latino-américain de l'université publique apparaît comme étant une anomalie : l'aspect public fusionne avec l'intérêt corporatif des institutions et celui-ci avec un mécénat à échelle publique. La deuxième section propose une analyse des nouvelles réalités du financement universitaire et de sa privatisation progressive. Un schéma multidimensionnel d'analyse présente les transformations complexes qui se manifestent au long du continuum public/privé, en particulier dans le cas du Chili. **DISCUSSION.** On conclut que l'université d'État latino-américaine affronte une période critique : les bases matérielles de sa reproduction disparaissent et sa culture traditionnelle agit comme un obstacle à une transformation innovatrice. Cependant, il reste possible que les universités réarticulent leurs éléments internes d'organisation, de gestion et de gouvernement en vue d'établir de nouveaux liens avec leur environnement.

**Mots clés:** *Changement organisationnel, Financement de l'éducation, L'enseignement public, L'enseignement privé, L'enseignement supérieur, Gouvernance.*

## **Perfil profesional del autor**

---

### **José Joaquín Brunner**

Sociólogo, PhD Universidad de Leiden, profesor titular de la Universidad Diego Portales donde dirige la cátedra UNESCO sobre Políticas Comparadas de Educación Superior y el programa de doctorado en Estudios de Educación Superior ofrecido conjuntamente por la Universidad de Leiden y la Universidad Diego Portales en Chile. Ha escrito una vasta obra en el campo de la educación superior y sus aportaciones abarcan las dimensiones histórica, sociológica y política de la universidad.

Correo electrónico de contacto: [dirección@cpce.cl](mailto:dirección@cpce.cl)